

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

31 Pandemiefolgen überkompensiert: BMDV fördert Schienengüterverkehr mit über 340 Mio. Euro mehr als notwendig

(Kapitel 1210 Titel 682 05/682 52)

Zusammenfassung

Das BMDV unterstützte den Schienengüterverkehr während der Corona-Pandemie. Es prüfte den Förderbedarf nicht und zahlte rückwirkend 627 Mio. Euro an die Eisenbahnverkehrsunternehmen aus. Die wirtschaftlichen Pandemiefolgen beliefen sich auf höchstens 280 Mio. Euro.

Zur Bewältigung der Pandemiefolgen im Schienengüterverkehr stockte das BMDV im Juli 2021 ein bereits seit Juli 2018 bestehendes Förderprogramm um 627 Mio. Euro auf. Das BMDV untersuchte weder die Wirtschaftlichkeit der erhöhten Förderung, noch kontrollierte es deren Erfolg. Zudem ließ es vor Beginn der erhöhten Förderung eine Untersuchung der Bundesnetzagentur unbeachtet, die die Verluste wegen der Corona-Pandemie im Schienengüterverkehr auf höchstens 280 Mio. Euro schätzte. Mit der Überkompensation verursachte es hohe Mitnahmeeffekte.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMDV, grundlegende Schritte bei der Vorbereitung von Förderprogrammen nicht mehr zu überspringen. Bei künftigen Förderprogrammen muss es die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Start eines Förderprogramms durchführen. Es muss wirksame Vorkehrungen treffen, um Mitnahmeeffekte auszuschließen. Zudem hat es den tatsächlichen Förderbedarf stets kritisch zu hinterfragen.

31.1 Prüfungsfeststellungen

BMDV erhöht Trassenpreisförderung

Mit dem Ausbruch und den Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ging ab März 2020 die Nachfrage nach Eisenbahnverkehrsdiensten zurück. Die Bundesregierung

beschloss im Frühjahr 2021 wegen den Pandemiefolgen auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienengüterverkehrs wirtschaftlich zu unterstützen. Damit wollte das BMDV eine mögliche Verlagerung von Güterverkehren von der Schiene auf die Straße verhindern und die Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr erhöhen.

Hierzu stockte das BMDV im Juli 2021 ein bestehendes Förderprogramm auf. Mit dieser Förderung hatte es bereits seit Juli 2018 den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienengüterverkehrs die Trassenpreise hälftig finanziert. Trassenpreise müssen die Eisenbahnverkehrsunternehmen für die Nutzung des Schienennetzes des Bundes zahlen. Nunmehr erstattete das BMDV den Unternehmen die Trassenpreise nahezu vollständig. Es gewährte die erhöhte Förderung rückwirkend für von März 2020 bis Dezember 2021 erbrachte Betriebsleistungen.

BMDV untersucht Wirtschaftlichkeit der erhöhten Förderung nicht

Nach haushaltsrechtlichen Vorgaben ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Staatliche Stellen müssen deshalb zunächst mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. klären,

- ob die Maßnahme geeignet ist, das beabsichtigte Ziel zu erreichen und
- die dafür eingesetzten Ressourcen in einem günstigen Verhältnis zum jeweils verfolgten Ziel stehen.

Das BMDV führte vorab weder für die ursprüngliche noch für die erhöhte Förderung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Im Dezember 2021 evaluierte es lediglich die ursprüngliche Förderung. Die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle für die erhöhte Förderung führte das BMDV nicht durch.

Für die erhöhte Förderung veranschlagte das BMDV 627 Mio. Euro in den Bundeshaushalten der Jahre 2021 und 2022. Das BMDV teilte mit, dass es das Fördervolumen zum Ausgleich der Pandemiefolgen für Eisenbahnverkehrsunternehmen des Güterverkehrs nicht selbst festgelegt habe. Dies sei vielmehr eine Vorgabe des Haushaltsgesetzgebers.

Ausmaß der Pandemiefolgen deutlich geringer als veranschlagt

Die Bundesnetzagentur untersuchte schon früh die Folgen der Corona-Pandemie für den Eisenbahnverkehr. In einem Bericht vom Januar 2021 wies sie darauf hin, dass der Schienengüterverkehr im Vergleich zu den anderen Verkehrsdiensten im Eisenbahnverkehr wirtschaftlich am besten durch die Corona-Pandemie gekommen sei. Im 1. Halbjahr 2020 sei die Verkehrsleistung des Schienengüterverkehrs um 9 % und der Umsatz um 10 % gegenüber dem Jahr 2019 zurück gegangen. Bereits im 2. Halbjahr 2020 habe die Verkehrsleistung nur geringfügig unter der des Jahres 2019 gelegen. Die Verluste der Eisenbahnverkehrsunternehmen des

Schienengüterverkehrs wegen der Corona-Pandemie schätzte die Bundesnetzagentur für das Jahr 2020 auf 200 bis 280 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof wies das BMDV schon vor Beginn der erhöhten Förderung im Juli 2021 auf die Einschätzung der Bundesnetzagentur hin. Er riet von dem geplanten Förderkonzept ab.

Letztlich bezifferte die Bundesnetzagentur im Juni 2022 die Pandemiefolgen für den Schienengüterverkehr auf 200 Mio. Euro für das Jahr 2020. Für das Jahr 2021 konnte sie keine wirtschaftlichen Pandemiefolgen mehr feststellen.

Erhöhte Förderung war bedingungslos

Das BMDV zahlte die erhöhte Förderung aus, ohne dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen weitere Bedingungen erfüllen mussten. Insbesondere mussten sie keinen Nachweis der durch die Corona-Pandemie erlittenen wirtschaftlichen Folgen erbringen. Sie mussten auch nicht nachweisen, wofür sie die Fördermittel einsetzten.

Andere pandemiebedingte Hilfen vergab der Bund deutlich restriktiver. So mussten bei den Hilfen „Schutzschild für Deutschland“ und „Überbrückungshilfen“ die Unternehmen Umsatzeinbrüche von mindestens 30 % belegen. Zudem waren Überkompensationen unzulässig.

31.2 Würdigung

Das BMDV hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der erhöhten Förderung unterlassen. Es verzichtete auch auf Erfolgskontrollen während der Durchführung und nach Abschluss der erhöhten Förderung. Das BMDV hat deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht bewertet. Damit hat es wesentliche haushaltsrechtliche Vorgaben missachtet. In der Konsequenz hat dies zu einer willkürlichen und unwirtschaftlichen Verausgabung von Bundesmitteln geführt. Angesichts des Fördervolumens von 627 Mio. Euro wiegt dieser Haushaltsrechtsverstoß schwer. Ausgabenermächtigungen des Haushaltsgesetzgebers entbinden das BMDV keineswegs davon, im Haushaltsvollzug das Haushaltsrecht zu beachten. Die Exekutive hat stets alle geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben einzuhalten, wenn sie die parlamentarischen Haushaltsermächtigungen in Anspruch nimmt.

Der Bundesrechnungshof hat die rückwirkend erhöhte, bedingungslose Förderung kritisch bewertet. Denn die Förderung von in der Vergangenheit erbrachten Betriebsleistungen hat rückwirkend überhaupt keinen Beitrag zu einer Verkehrsverlagerung leisten können. Der erhöhten Förderung hat damit kein Nutzen für den Bund, sondern vielmehr das hohe Risiko von Mitnahmeeffekten gegenübergestanden.

Das BMDV hat die Schätzung der Bundesnetzagentur zu den Pandemiefolgen im Schienengüterverkehr von höchstens 280 Mio. Euro für das Jahr 2020 entgegen dem Hinweis des

Bundesrechnungshofes nicht berücksichtigt. Das war nicht sachgerecht, denn die vom BMDV veranschlagten 627 Mio. Euro zum Ausgleich der Pandemiefolgen haben die Schätzung der Bundesnetzagentur ganz erheblich überstiegen. Hinzu tritt, dass sich der Schienengüterverkehr bereits im 2. Halbjahr 2020 wirtschaftlich fast vollständig wieder erholt hatte. Seine Umsatzeinbrüche haben mit 10 % im 1. Halbjahr 2020 deutlich unter der 30 %-Marke gelegen, die in anderen Branchen als Voraussetzung für eine Corona-Hilfe gegolten hat.

Im Ergebnis hat das BMDV unter dem Vorwand eines Ausgleichs von Pandemiefolgen zulasten des Bundes hohe Mitnahmeeffekte bei den geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen billigend in Kauf genommen. Die Überkompensation der Pandemiefolgen führte zu Mitnahmeeffekten bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Güterverkehrs von mehr als 340 Mio. Euro. Das war in höchstem Maße unwirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV empfohlen, grundlegende Prüfungen bei der Vorbereitung oder Änderung von Förderprogrammen nicht zu überspringen. Bei künftigen Förderprogrammen muss das BMDV dafür Sorge tragen, dass es die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits vor dem Start oder der grundlegenden Änderung eines Förderprogramms durchführt. Von rückwirkenden Förderungen muss das BMDV absehen. Will es von diesem Grundsatz ausnahmsweise abweichen, muss es wirksame Vorkehrungen treffen, um Mitnahmeeffekte auszuschließen. Es hat zudem den tatsächlichen Förderbedarf stets kritisch zu hinterfragen.

31.3 Stellungnahme

Das BMDV hat sich zur fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die erhöhte Förderung nicht geäußert. Es hat darauf verwiesen, im Dezember 2021 die Ergebnisse einer Evaluierung der ursprünglichen Förderung vorgelegt zu haben. Diese Evaluierung habe gezeigt, dass diese Förderung geeignet sei, den Anteil des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr zu halten und zu verbessern. Das BMDV hat eingeräumt, die erhöhte Förderung nicht evaluiert zu haben.

Es hat bestätigt, dass die erhöhte Förderung der Minderung der Pandemiefolgen im Schienensektor dienen sollte. Diese Förderung habe zwar die Folgen der Corona-Pandemie auf die Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienengüterverkehrs als Hintergrund gehabt, sie sei jedoch kein originärer Schadensausgleich gewesen. Die erhöhte Förderung sollte als Anreizförderung einen Rückgang des Schienengüterverkehrs in der Zukunft verhindern.

Die Schätzung der Bundesnetzagentur zu den pandemiebedingten Schäden der Eisenbahnverkehrsunternehmen von höchstens 280 Mio. Euro für das Jahr 2020 begründe keine Überkompensation. Denn die erhöhte Förderung habe sich auch auf das Jahr 2021 erstreckt.

31.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV äußerte sich nicht zur Kritik an der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle für die erhöhte Förderung. Deren Fehlen hält der Bundesrechnungshof unverändert für einen gravierenden Verstoß gegen das Haushaltsrecht. Aus seiner Sicht kann auch der Verweis auf die Ergebnisse der Evaluierung der ursprünglichen Förderung die Versäumnisse des BMDV nicht heilen. Denn diese Evaluierung befasste sich überhaupt nicht mit der erhöhten Förderung. Die Wirtschaftlichkeit dieser Förderung ist nach wie vor nicht belegt.

Auch die Aussage, die rückwirkende erhöhte Förderung habe einem künftigen Rückgang des Schienengüterverkehrs entgegenwirken sollen, überzeugt nicht. Denn es widerspricht jeder Förderlogik, eine in die Zukunft ausgerichtete Anreizförderung an unveränderlichen in der Vergangenheit erbrachten Betriebsleistungen auszurichten.

Ebenso hält der Bundesrechnungshof die Sichtweise des BMDV für unzutreffend, es habe die Pandemiefolgen nicht überkompensiert. Er hatte das BMDV bereits vor Beginn der erhöhten Förderung im Juli 2021 auf die Einschätzung der Bundesnetzagentur hingewiesen. Demzufolge war dem BMDV bekannt, dass sich der Schienengüterverkehr von den Pandemiefolgen zum Ende des Jahres 2020 nahezu vollständig erholt hatte. Insofern bestand für das BMDV vor Beginn der erhöhten Förderung im Juli 2021 kein Raum für die Annahme, dass im Jahr 2021 noch signifikante Pandemiefolgen zu bewältigen seien.

Nach alledem hält der Bundesrechnungshof seine Kritik und seine Empfehlungen vollumfänglich aufrecht.