

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)
(Einzelplan 12)

13 BMDV ignoriert Haushaltsrecht: 87,5 Mio. Euro für unwirtschaftliche Förderung von Eisenbahnverkehrsunternehmen

(Kapitel 1210 Titel 682 53)

Zusammenfassung

Das BMDV hat den Schienenpersonenfernverkehr gefördert, ohne zuvor die Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Hinterher stellte sich die Förderung als unwirtschaftlich heraus.

Für das Förderprogramm stellte der Haushaltsgesetzgeber dem BMDV 90 Mio. Euro für das Jahr 2023 bereit. Das BMDV wollte Verkehre auf die Schiene verlagern und damit zu den Klimaschutzziele des Bundes beitragen. Das BMDV untersuchte vor Beginn der Förderung weder den tatsächlichen Förderbedarf noch die Wirtschaftlichkeit. Es ignorierte damit einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) sowie wiederholte Hinweise des Bundesrechnungshofes. Stattdessen reichte es 87,5 Mio. Euro an die Unternehmen aus. Die erst nachträglich erstellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bewertete die Förderung als unwirtschaftlich. Danach waren die Wirkungen der Förderung sehr gering und standen in keinem angemessenen Verhältnis zu den hohen Ausgaben. Mit der unwirtschaftlichen voreiligen Förderung verursachte das BMDV einen hohen Schaden zu Lasten des Bundes.

Das BMDV hat das Förderprogramm auf der Basis des seinerzeitigen Konzeptes wegen erwiesener Unwirtschaftlichkeit umgehend einzustellen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV erneut auf, grundlegende Prüfungen bei der Vorbereitung oder Änderung von Förderprogrammen nicht mehr zu überspringen. Das BMDV muss künftig die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor dem Start von Förderprogrammen durchführen.

13.1 Prüfungsfeststellungen

BMDV fördert Trassenpreise im Schienenpersonenfernverkehr

Im Oktober 2023 legte das BMDV ein Förderprogramm auf, mit dem es den Eisenbahnverkehrsunternehmen des Schienenpersonenfernverkehrs die Trassenpreise anteilig finanziert. Trassenpreise müssen diese Unternehmen für die Nutzung des Schienennetzes des Bundes zahlen. Mit diesem Förderprogramm wollte das BMDV an seine bisherige Trassenpreisförderung des Schienenpersonenfernverkehrs zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie anknüpfen. Das bisherige Förderprogramm war bereits zum 31. Dezember 2022 ausgelaufen.

Mit dem neuen Förderprogramm wollte das BMDV zum Ziel der Bundesregierung beitragen, die Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr zu verdoppeln. Der Haushaltsgesetzgeber hatte dem BMDV im Bundeshaushalt 2023 für das Förderprogramm Ausgabeermächtigungen von 90 Mio. Euro erteilt, um damit weitere Einsparungen von Treibhausgas-Emissionen im Verkehrsbereich zu ermöglichen. Gemäß den Vorgaben des Klimaschutzgesetzes gehört die signifikante Treibhausgasminderung zu den Klimaschutzzielen des Bundes.

Die aktuelle Förderrichtlinie ist bis zum November 2025 gültig. Das BMDV beabsichtigt, für das Förderprogramm in den Jahren 2025 bis 2028 insgesamt weitere 280 Mio. Euro zu verwenden.

BMDV untersucht Wirtschaftlichkeit vor Beginn der Förderung nicht

Nach der BHO ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Die Bundesverwaltung muss vor finanzwirksamen Maßnahmen zunächst mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung u. a. klären,

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

Im August 2023 legte das BMDV dem Bundesrechnungshof den Entwurf der Förderrichtlinie zur haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Anhörung vor. Dabei teilte das BMDV mit, es habe auf die obligatorische Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das neue Förderprogramm zunächst verzichtet. Sein Vorgehen sei unumgänglich, um die noch vorhandenen Ausgabeermächtigungen nutzen zu können. Nur so sei es möglich, das

neue Förderprogramm rechtzeitig in Kraft zu setzen, damit die Mittel bereits im Jahr 2023 abfließen.

Der Bundesrechnungshof wies das BMDV im September 2023 darauf hin, dass es nicht vertretbar ist, auf die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Beginn der Förderung zu verzichten. Er forderte das BMDV auf, zunächst deren Bedarf und Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Bis dahin sollte es weder mit der Förderung beginnen noch Haushaltsmittel in Anspruch nehmen.

Das zuständige Fachreferat des BMDV informierte die Leitungsebene des BMDV über die „kritische Stellungnahme des Bundesrechnungshofes“. Dennoch entschied diese, die Förderrichtlinie in Kraft zu setzen. Sie hatte das zuständige Fachreferat bereits zuvor angewiesen, die Förderrichtlinie ohne die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu entwickeln, um die vorhandenen 90 Mio. Euro noch im Jahr 2023 auszahlen zu können. Im Oktober 2023 erließ das BMDV die neue Förderrichtlinie. Die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung lag zu diesem Zeitpunkt nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMDV in der Vergangenheit bereits bei anderen Förderprogrammen wiederholt aufgefordert, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als grundlegenden Schritt bei der Vorbereitung von Förderprogrammen nicht zu überspringen. Dabei hat er auch darauf hingewiesen, dass es Aufgabe des BMDV ist, die Höhe des tatsächlichen Förderbedarfes stets kritisch zu hinterfragen. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes hat der Rechnungsprüfungsausschuss bestätigt. Er forderte mit Beschlüssen im Juni 2023 und zuletzt im April 2024 das BMDV ausdrücklich auf, dies künftig zu beachten.

Das BMDV gewährte die Trassenpreisförderung jeweils monatlich rückwirkend für die von den Eisenbahnverkehrsunternehmen erbrachten Betriebsleistungen. Es reichte für die Monate Oktober und November 2023 Bundesmittel von insgesamt 87,5 Mio. Euro aus.

Förderung erweist sich nachträglich als unwirtschaftlich

Das BMDV beauftragte nachträglich im Oktober 2023 einen Gutachter mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Förderprogramm. Dieser legte im Mai 2024 das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Das war sieben Monate nach Beginn des Förderprogramms im Oktober 2023 und fünf Monate seit der letzten Auszahlung von Bundesmitteln an die Unternehmen im Dezember 2023.

Der Gutachter untersuchte vier verschiedene Förderszenarien mit jeweils steigenden Trassenpreisförderungen von 10 Mio. Euro bis zu 1 Mrd. Euro (Vollfinanzierung). Der

Gutachter kam zu dem Ergebnis, dass keines der Szenarien einer Trassenpreisförderung im Schienenpersonenfernverkehr eine hinreichende Wirtschaftlichkeit aufweise. Das gelte für die Förderung von 10 Mio. Euro jährlich, deren Nutzen angesichts fehlender nachweisbarer Effekte identisch mit dem einer Nichtförderung sei. Auch die Vollfinanzierung sei aufgrund des Mittelbedarfs von über 1 Mrd. Euro in Bezug auf die damit erreichbaren Effekte als nicht wirtschaftlich anzusehen.

Selbst mit einer Vollfinanzierung der Trassenpreise im Schienenpersonenfernverkehr ließe sich lediglich 1 % der notwendigen Treibhausgasminderung erreichen. Angesichts der begrenzten Wirksamkeit der Trassenpreisförderung stünden die Ausgaben in keinem angemessenen Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen.

Der Gutachter empfahl abschließend, die Trassenpreisförderung des Schienenpersonenfernverkehrs zu beenden und keine weiteren Mittel dafür vorzusehen.

13.2 Würdigung

BMDV ignoriert haushaltsrechtliche Vorgaben

Das BMDV hat mit seiner Weigerung, den Bedarf und die Wirtschaftlichkeit vor Beginn des Förderprogramms zu untersuchen, erneut wider besseres Wissen wesentliche haushaltsrechtliche Vorgaben missachtet. Es hat die Förderung veranlasst, ohne sich zuvor über den konkreten Förderbedarf zu vergewissern. Das hatte gravierende Folgen und führte in der Konsequenz zum hohen Risiko von Mitnahmeeffekten in Höhe von 87,5 Mio. Euro.

Besonders schwer wiegt, dass das BMDV einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses und Hinweise des Bundesrechnungshofes ignoriert hat. Beide hatten das BMDV explizit dazu aufgefordert, noch vor dem Start eines Förderprogramms den Förderbedarf kritisch zu hinterfragen und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass Beratungsresistenz hinsichtlich der Einhaltung der geltenden haushaltsrechtlichen Vorgaben im vorliegenden Fall der Leitungsebene des BMDV zuzuordnen ist.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV erneut auf, umgehend und verbindlich dafür zu sorgen, grundlegende Prüfungen bei der Vorbereitung oder Änderung von Förderprogrammen nicht mehr zu überspringen. Bei künftigen Förderprogrammen muss

das BMDV ausnahmslos sicherstellen, dass es die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits vor dem Start oder einer grundlegenden Änderung eines Förderprogramms durchführt.

BMDV verursacht hohen Schaden zu Lasten des Bundes

Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zeigt klar auf: Die vom BMDV umgesetzte Trassenpreisförderung für den Schienenpersonenfernverkehr war unwirtschaftlich. Indem das BMDV mit dem Förderprogramm voreilig begann und das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht abwartete, hat es einen Schaden von 87,5 Mio. Euro zu Lasten des Bundes verursacht.

Das vernichtende Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterstreicht, dass die haushaltsrechtlichen Vorgaben der BHO nicht nur rein formalen Zwecken dienen. Sie sind vielmehr von wesentlicher Bedeutung bei der Ausführung des Bundeshaushaltsplans, um einer unwirtschaftlichen Mittelverwendung zu Lasten des Bundes vorzubeugen.

Anders als vom BMDV erwartet, trägt das Förderprogramm faktisch nicht zum übergeordneten Klimaschutzziel des Bundes bei, die Treibhausgas-Emissionen des Verkehrs signifikant zu senken. Mit der Trassenpreisförderung des Schienenpersonenfernverkehrs lassen sich nur äußerst geringe Beiträge zur Verkehrsverlagerung erreichen. Die unbedeutenden Beiträge stehen dem hohen Mittelaufwand des Bundes gegenüber. Es ist insofern bedenklich, dass das BMDV die Trassenpreisförderung für den Schienenpersonenfernverkehr als Klimaschutzmaßnahme deklariert und finanziert hat. Damit entzieht es Maßnahmen mit höheren Klimaschutzwirkungen die dringend benötigten Mittel.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, weitere Planungen zur Fortsetzung der Trassenpreisförderung des Schienenpersonenfernverkehr auf der Basis des seinerzeitigen Konzeptes umgehend wegen erwiesener Unwirtschaftlichkeit einzustellen.

13.3 Stellungnahme

Das BMDV hat ausgeführt, es habe den „politischen Willen“ des Haushaltsgesetzgebers umgesetzt und den zugrundeliegenden Vorschlag unter „fachlichen Gesichtspunkten“ bewertet. Darüber hinaus äußerte es sich nicht.

13.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält unverändert den Verzicht auf die gesetzlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einen eklatanten Verstoß gegen das Haushaltsrecht.

Die Bereitstellung der Haushaltsermächtigung entbindet das BMDV als verantwortliche Bundesverwaltung keineswegs davon, im Haushaltsvollzug die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten. Insbesondere ist die vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Der Verweis des BMDV auf den „politischen Willen“ des Haushaltsgesetzgebers kann seine Versäumnisse damit weder rechtfertigen noch heilen.

Das BMDV kann sich auch nicht auf seine Bewertung unter „fachlichen Gesichtspunkten“ berufen. Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist die fachliche Bewertung unvollständig und folglich fehlerhaft, denn Ausnahmen von der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sieht die BHO nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik und seine Empfehlungen deshalb vollumfänglich aufrecht. Der entstandene Schaden ist auf die Beratungsresistenz und eine Weisung der Leitungsebene des BMDV zurückzuführen. Deshalb fordert der Bundesrechnungshof das BMDV auf, Schadensersatzansprüche des Bundes gegenüber der Leitungsebene des BMDV zu prüfen und ggf. geltend zu machen.