

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

35 Hohe Mitnahmeeffekte und kaum CO₂-Einsparung: BMVI soll Förderung der Energieeffizienz des elektrischen Eisenbahnverkehrs beenden

(Kapitel 6092 Titel 686 03)

Zusammenfassung

Das BMVI fördert die Energieeffizienz des elektrischen Eisenbahnverkehrs. Es finanzierte mit einer rückwirkenden Förderung von bislang 95,7 Mio. Euro für die Beschaffung von Schienenfahrzeugen fast ausschließlich Mitnahmeeffekte. Sein Ziel, mit dem Förderprogramm zum Klimaschutz beizutragen und eine Million Tonnen CO₂ einzusparen, wird das BMVI auch nicht ansatzweise erreichen.

Das BMVI stellt für das Förderprogramm in den Jahren 2019 bis 2023 bis zu 500 Mio. Euro bereit. Bislang förderte es fast ausschließlich Eisenbahnverkehrsunternehmen der Deutschen Bahn (DB AG).

Das BMVI missachtete wesentliche Grundsätze des Zuwendungsrechts, indem es Schienenfahrzeuge rückwirkend förderte, die die Eisenbahnverkehrsunternehmen aus eigenem wirtschaftlichem Interesse bereits ohnehin beschafft hatten.

Zudem ließ sich das BMVI von den Eisenbahnverkehrsunternehmen als Fördervoraussetzung die gesteigerte Energieeffizienz für die Vergangenheit nachweisen. Dazu hatten die geförderten Schienenfahrzeuge jedoch gar nichts beigetragen.

Davon unabhängig besteht im energetisch bereits hocheffizienten Eisenbahnverkehr kaum Potenzial für hohe CO₂-Einsparungen. Den potenziell geringen Wirkungen hinsichtlich der beabsichtigten CO₂-Einsparung stehen die sehr hohen Ausgaben des BMVI gegenüber. Dies erweckt den Eindruck, dass das BMVI zulasten des Bundeshaushalts unter dem Deckmantel der „Förderung der Energieeffizienz“ Mitnahmeeffekte insbesondere zugunsten der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG bewusst und billigend in Kauf nimmt.

Das BMVI sollte das Förderprogramm aufgrund der bisherigen Fördersystematik beenden. Es sollte überdenken, ob es in geänderter Form weitergeführt werden soll.

35.1 Prüfungsfeststellungen

Inhalt und Ziele des Förderprogramms

Im Jahr 2018 legte das BMVI für Eisenbahnverkehrsunternehmen ein Bundesprogramm zur „Förderung der Energieeffizienz des elektrischen Eisenbahnverkehrs“ (Förderprogramm) auf. Das Förderprogramm läuft vom Jahr 2019 bis zum Jahr 2023. Der Bund stellt hierfür insgesamt bis zu 500 Mio. Euro aus dem Energie- und Klimafonds bereit.

Das BMVI will mit dem Förderprogramm einen signifikanten Beitrag zu den Klimaschutzzielen des Bundes leisten und mindestens eine Million Tonnen CO₂-Emissionen einsparen. Es soll auch dazu beitragen, den Schienenverkehr gegenüber dem Straßenverkehr zu stärken.

Förderfähige Maßnahmen sind die Beschaffung energieeffizienter Schienenfahrzeuge (z. B. Lokomotiven und Triebzüge) sowie die Entwicklung und Einführung von Software-Systemen zur Steigerung der Energieeffizienz (z. B. Fahrassistenzsysteme). Das BMVI verausgabte in den Haushaltsjahren 2019 und 2020 insgesamt 97,1 Mio. Euro für das Förderprogramm.

Rückwirkende Förderung begonnener Vorhaben

Zuwendungen dürfen nur dann im Bundeshaushalt veranschlagt und an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung vergeben werden, wenn das erhebliche Bundesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Subsidiaritätsgrundsatz). Aus dem Subsidiaritätsgrundsatz leitet sich ab, dass Zuwendungen zur Projektförderung grundsätzlich nur für solche Vorhaben bewilligt werden dürfen, die noch nicht begonnen worden sind. Das zuständige Bundesministerium kann für einzelne Förderbereiche im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) Ausnahmen zulassen.

Das BMVI förderte nur Vorhaben, die die Antragstellenden bereits im Kalenderjahr vor der Antragstellung (dem sog. Abrechnungsjahr) begonnen hatten. Über diese rückwirkende Förderung hatte das BMVI mit dem BMF Einvernehmen erzielt. Als Voraussetzung für die rückwirkende Förderung müssen die Eisenbahnverkehrsunternehmen im Kalenderjahr der Antragstellung für das abgelaufene Abrechnungsjahr nachweisen, dass

- sie gegenüber dem Vorjahr des Abrechnungsjahres eine Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 1,75 % (ab dem Abrechnungsjahr 2020: 2 %) erreicht hatten,
- sie die förderfähigen Maßnahmen „ergriffen“ hatten und
- die ergriffenen Maßnahmen „einen Bezug“ zur im Abrechnungsjahr erreichten Steigerung der Energieeffizienz aufwiesen.

Für die Förderung sind daher jeweils die beiden Kalenderjahre vor der Antragstellung maßgeblich.

Statistiken des Umweltbundesamtes zufolge stieg die Energieeffizienz im Eisenbahnverkehr aufgrund technischer Verbesserungen in den Jahren von 2014 bis 2018 um durchschnittlich 4 % pro Jahr.

Das BMVI förderte in den Jahren 2019 und 2020 mit 95,7 Mio. Euro fast ausschließlich die Beschaffung von energieeffizienten Schienenfahrzeugen. Davon entfielen auf die DB Fernverkehr AG 38,9 Mio. Euro, auf die DB Cargo AG 56,1 Mio. Euro und auf ein Schienengüterverkehrsunternehmen, das nicht zum DB-Konzern gehört, 630 000 Euro. Der Marktanteil gemessen an der erbrachten Verkehrsleistung betrug im Jahr 2019 bei der DB Fernverkehr AG im Personenfernverkehr 95 % und bei der DB Cargo AG im Schienengüterverkehr 46 %.

Das BMVI förderte bis zu 50 % der Ausgaben für die Schienenfahrzeuge. Fahrzeuge bei anderen CO₂-relevanten Verkehrsträgern fördert die Bundesregierung dagegen mit vergleichbar deutlich geringeren Anteilen (z. B. Flottenaustauschprogramm für Lkw und Umweltbonus Elektromobilität).

Die Eisenbahnverkehrsunternehmen hatten für die geförderten energieeffizienten Schienenfahrzeuge in den Abrechnungsjahren 2018 und 2019 jeweils nur Zahlungen geleistet. Geliefert und eingesetzt wurden alle geförderten Schienenfahrzeuge erst nach Ablauf des jeweiligen Abrechnungsjahres; teilweise in Tranchen verteilt über mehrere Jahre. Nach Auffassung des BMVI galten die Maßnahmen damit dennoch als „ergriffen“ und wiesen „einen Bezug“ zur im jeweiligen Abrechnungsjahr erreichten Steigerung der Energieeffizienz auf.

Fördereffizienz und Höhe der CO₂-Einsparungen

Die Bundesregierung bemisst die Fördereffizienz ihrer Förderprogramme im Klimaschutzbereich in Förder-Euro je Tonne eingesparter CO₂-Emissionen. Für das Förderprogramm betrug der Sollwert der Fördereffizienz nach den vom BMVI vorgesehenen Ausgaben (500 Mio. Euro) und Zielvorgaben (eine Million Tonnen CO₂-Einsparung) 500 Förder-Euro je Tonne CO₂-Einsparung. Zum Vergleich: Der höchste im neunten Bericht des Energie- und Klimafonds vom April 2020 angegebene Wert liegt bei 250 Förder-Euro je Tonne CO₂-Einsparung.

Im Eisenbahnverkehr werden derzeit bereits 90 % der Verkehrsleistungen elektrisch erbracht. Dadurch verursacht beispielsweise der Schienengüterverkehr im Gegensatz zum Lkw-Verkehr die mit Abstand geringsten spezifischen CO₂-Emissionen.

Die geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen wiesen dem BMVI die in den Abrechnungsjahren 2018 und 2019 gegenüber den Vorjahren 2017 und 2018 erreichten Steigerungen der Energieeffizienz als Fördervoraussetzung nach. Die Steigerungen lagen zwischen 2,5 bis 5,7 %. Das BMVI ging davon aus, dass die daraus resultierenden CO₂-Einsparungen vollständig dem Förderprogramm zuzurechnen seien. Die im Jahr der Antragstellung und in den Folgejahren erreichten Steigerungen der Energieeffizienz mussten die geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen dem BMVI nicht mehr nachweisen.

Der Bundesrechnungshof berechnete die CO₂-Einsparungen anhand der von den geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen dem BMVI vorgelegten Nachweise. Für die zwei Jahre 2018 und 2019 beliefen sich die vor der Förderung erbrachten CO₂-Einsparungen auf insgesamt 51 000 Tonnen.

Förderkonzept basiert auf Entwurf der DB AG

Das BMVI beteiligte die DB AG maßgeblich an der Vorbereitung des Förderprogramms. Die DB AG schlug die zu fördernden Maßnahmen, das Fördervolumen sowie die zu erzielenden CO₂-Einsparungen vor. Auch die Fördersystematik entwarf die DB AG. Zudem verhandelte die DB AG mit dem BMVI die Höhe der als Fördervoraussetzung von den Zuwendungsempfängern zu erzielenden jährlichen Steigerungen der Energieeffizienz.

35.2 Würdigung

Hohe Mitnahmeeffekte

Mit der rückwirkenden Förderung hat das BMVI den im Zuwendungsrecht verankerten Subsidiaritätsgrundsatz eklatant missachtet.

Die vom BMVI geförderten Schienenfahrzeuge standen in keinem Ursache-Wirkungs-Zusammenhang mit den für vergangene Jahre nachzuweisenden Steigerungen der Energieeffizienz. Denn die Eisenbahnverkehrsunternehmen erbrachten die Steigerung der Energieeffizienz völlig unabhängig von den subventionierten Schienenfahrzeugen. D. h. sie modernisierten ihre Fahrzeugflotten aus eigenem wirtschaftlichem Interesse auch ohne die Bundesmittel. Die Förderung war damit grundsätzlich nicht notwendig.

Auch das vom BMVI festgelegte Ziel, die Energieeffizienz um jährlich 1,75 bzw. 2 % zu steigern, war angesichts der Statistiken des Umweltbundesamtes mit Werten von jährlich 4 %, viel zu unambitioniert. Damit blieb das BMVI weit hinter dem zurück, was ohnehin schon Standard war. Zudem ist eine Förderquote von bis zu 50 % der förderfähigen Ausgaben für Schienenfahrzeuge im Vergleich zu deutlich geringeren Anteilen für andere CO₂-relevante Verkehrsträger überzogen.

Die vom BMVI vorgegebene und umgesetzte Fördersystematik hat im Ergebnis Mitnahmeeffekte in Höhe der gesamten bisher für die Schienenfahrzeuge ausgegebenen Mittel von 95,7 Mio. Euro bei den geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen bewirkt.

Geringe Fördereffizienz und kaum CO₂-Einsparung

Das BMVI hat mit der rückwirkenden Förderung der Schienenfahrzeuge nicht ein einziges Gramm CO₂-Emissionen zusätzlich eingespart. Denn die geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen hatten die Energieeffizienz ohnehin auch ohne die Förderung gesteigert. Der beträchtlichen Fördersumme stand damit kein zusätzlicher Nutzen bei den CO₂-Einsparungen gegenüber. Deshalb kann das BMVI mit der rückwirkenden Förderung sein Ziel, eine Million Tonnen CO₂ einzusparen, auch nicht ansatzweise erreichen. Das Förderprogramm ist damit bereits jetzt absehbar völlig ineffizient.

Davon unabhängig haben die geförderten Eisenbahnverkehrsunternehmen mit den von ihnen für die Vergangenheit ohne Förderung nachgewiesenen Steigerungsraten bei der Energieeffizienz von 2,5 bis 5,7 % in zwei Jahren lediglich bescheidene 51 000 Tonnen CO₂ eingespart. Die Berechnung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass im hocheffizienten Eisenbahnverkehr selbst bei weiteren Steigerungen der Energieeffizienz grundsätzlich kaum Potenzial für hohe CO₂-Einsparungen im Millionen Tonnen Bereich besteht.

Den potenziell geringen Wirkungen hinsichtlich der beabsichtigten CO₂-Einsparungen stehen sehr hohe Ausgaben des BMVI gegenüber. Dies erweckt den Eindruck, dass das BMVI zulasten des Bundeshaushalts unter dem Deckmantel der „Förderung der Energieeffizienz“ die Finanzierung von Mitnahmeeffekten insbesondere zugunsten der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG bewusst und billigend in Kauf nimmt.

Einfluss der DB AG auf das Förderprogramm bedenklich

Der Bundesrechnungshof hat die maßgebliche Beteiligung der DB AG an der Vorbereitung des Förderprogramms kritisiert. Die DB AG ist nicht neutral, da ihre Tochterunternehmen Nutznießer des Förderprogramms waren. Dass bisher fast ausschließlich Tochterunternehmen der DB AG Fördermittel für ihr „rollendes Material“ erhielten, hat der Bundesrechnungshof als Indiz dafür gesehen, dass das Förderprogramm bislang im Wesentlichen an deren Interessen ausgerichtet war. Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen des BMVI auch wettbewerbsrechtlich kritisiert.

Faktisch hat sich das BMVI damit auch vom ursprünglichen Ziel der Bahnreform entfernt, wonach der Bund sich auf die (anteilige) Finanzierung der Schieneninfrastruktur der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG beschränken sollte.

Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, das Förderprogramm aufgrund der bisherigen Fördersystematik zu beenden. Es sollte überdenken, ob das Förderprogramm angesichts der absehbaren Verfehlung des übergeordneten Förderziels der CO₂-Einsparung und der fehlenden Fördereffizienz in geänderter Form weitergeführt werden sollte.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, bei einer möglichen Neufassung des Förderprogramms und bei künftigen Förderprogrammen im Bereich des Klimaschutzes dafür Sorge zu tragen,

- unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes Mitnahmeeffekte der Zuwendungsempfänger zulasten des Bundes auszuschließen,
- nur Maßnahmen mit einem vergleichsweise hohen CO₂-Einsparungspotenzial zu fördern und dabei grundsätzlich eine hohe Fördereffizienz anzustreben und
- sich bei der Erarbeitung bzw. Überarbeitung von Förderprogrammen nur von neutraler und unabhängiger Seite beraten zu lassen.

35.3 Stellungnahme

Das BMVI hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an der rückwirkenden Förderung zurückgewiesen. Es habe sicherstellen wollen, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen die gewünschte Steigerung der Energieeffizienz tatsächlich nachweisen können. Das BMF habe dieser Fördersystematik ausnahmsweise zugestimmt. Zudem habe die EU-Kommission dem Förderprogramm nach den EU-Beihilfavorschriften zugestimmt. Damit sei die rückwirkende Förderung aus Sicht des BMVI legitimiert. Darüber hinaus habe die Bekanntgabe der Förderrichtlinie zu Investitionsentscheidungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen geführt.

Die von ihm festgelegten Zielwerte für die Steigerung der Energieeffizienz hat das BMVI angesichts des nur begrenzt vorhandenen Potenzials für sehr ambitioniert gehalten. Das BMVI hat eingeräumt, dass das übergeordnete Einsparziel des Förderprogramms von einer Million Tonnen CO₂-Emissionen verfehlt werde. Dennoch ist das BMVI der Auffassung, mit dem Förderprogramm einen nachhaltigen Beitrag zur Einsparung der CO₂-Emissionen zu leisten. Das BMVI werde prüfen, ob das Förderprogramm in der vorliegenden Form weitergeführt oder auf eine höhere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin ausgerichtet werden könne. Es werde dabei auch Alternativen des Mitteleinsatzes und das Verhindern etwaiger Mitnahmeeffekte bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen untersuchen.

Zur Einbindung der DB AG hat das BMVI erwidert, aus der Förderkonzeption lasse sich kein Vorteil der Tochterunternehmen der DB AG gegenüber anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen herleiten. Ursächlich für den hohen Förderanteil der Tochterunternehmen der DB AG seien deren hohe Verkehrsleistungen, die einen höheren Investitionsbedarf begründeten. Das BMVI rechne künftig mit mehr Anträgen von außerhalb der DB AG stehenden Eisenbahnverkehrsunternehmen, da sich diese „inzwischen Strukturen für die Antragsvorbereitung“ geschaffen hätten.

35.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die im Förderprogramm angelegte rückwirkende Förderung weiter für einen eklatanten Verstoß gegen das Zuwendungsrecht. Daran ändern auch die

Zustimmungen des BMF und der EU-Kommission zum Förderprogramm nichts. Die rückwirkende Förderung widerspricht jeder Förderlogik. Es ist nicht erkennbar, dass dies den zustimmenden Stellen bewusst war.

Die Stellungnahme des BMVI zur Kritik am Einfluss der DB AG auf Konditionen des Förderprogramms überzeugt nicht. Die Marktanteile erbrachter Verkehrsleistungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG entsprachen nicht den an sie ausgereichten Förderanteilen. Diese Unternehmen haben vielmehr überproportional von den Förderungen profitiert. Die Stellungnahme des BMVI spricht dafür, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG den anderen Marktteilnehmern mit ihren „Strukturen der Antragsvorbereitung“ für Förderprogramme um mindestens zwei Jahre voraus waren.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik sowie seine Empfehlungen deshalb vollumfänglich aufrecht.

Das BMVI hat bereits zugesagt, das Förderprogramm aufgrund der absehbaren Verfehlung des Einsparziels von einer Million Tonnen CO₂-Emissionen auf den Prüfstand zu stellen und neu auszurichten. Dieser Zusage muss es nun umgehend Taten folgen lassen.