



Bericht

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Absatz 2 BHO

Inanspruchnahme von Regionalisierungsmitteln nach § 7 Regionalisierungsgesetz im Jahr 2020 durch die Länder – erste Prüfungserkenntnisse und Hinweise zu den im Jahr 2021 erwogenen Bundeshilfen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 2 - 2021 - 0678

Bonn, den 14. Mai 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	7
2	Zuständigkeit der Länder für den ÖPNV	8
3	Bundeszuweisungen zum Nachteilsausgleich im Jahr 2020	8
3.1	Hilfen des Bundes durch Änderung des Regionalisierungsgesetzes im Juli 2020	8
3.2	Verteilung der Bundeszuweisungen auf die Länder	9
3.3	Zugrunde gelegte Bedarfsermittlung	10
3.4	Ausgleich der finanziellen Nachteile im Jahr 2020	10
4	Im Jahr 2021 erwogene Aufstockung der Bundeszuweisungen	13
5	Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf	15
5.1	Landesmittel zur Finanzierung des ÖPNV	16
5.2	Einsatz von Regionalisierungsmitteln zur Rückzahlung von in Vorjahren eingesetzten Landesmitteln	16
5.3	Bestände an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln bei Aufgabenträgern und Kommunen	17
5.4	Prüfungsbefugnisse der Bundesverwaltung	18

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMVI *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

O

ÖPNV *Öffentliche Personennahverkehr*

P

Pandemie *Corona-Pandemie*

R

RegG *Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs*

V

VDV *Verband Deutscher Verkehrsunternehmen*

0 Zusammenfassung

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) erleidet aufgrund der Corona-Pandemie (Pandemie) finanzielle Nachteile. Als Beitrag für den Ausgleich dieser Nachteile stellte der Bund den Ländern im Jahr 2020 zusätzliche 2,5 Mrd. Euro aus seinem Steueraufkommen zur Verfügung. Geregelt ist dieser Beitrag in dem im Juli 2020 neu eingeführten § 7 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG).

Inzwischen fordern die Länder eine erneute Unterstützung des Bundes von 1,0 Mrd. Euro. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat eine Änderung des § 7 RegG als Formulierungshilfe für eine Gesetzesinitiative aus der Mitte des Deutschen Bundestages vorbereitet, um den Ländern im Jahr 2021 die geforderten Bundeszuweisungen auszuzahlen. Das Bundeskabinett hat die Formulierungshilfe am 12. Mai 2021 beschlossen.

Angesichts der neuerlichen Forderungen der Länder hat der Bundesrechnungshof im März 2021 eine Sonderprüfung zur Verwendung der 2,5 Mrd. Euro des Jahres 2020 begonnen. Mit dem vorliegenden Bericht informiert er den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über die bisherigen wesentlichen Erkenntnisse und berät ihn zu der erwogenen Gewährung weiterer Bundeszuweisungen für das Jahr 2021. Dabei weist er auch auf notwendige weitere Ergänzungen des RegG hin, die bei dieser Gelegenheit vorgenommen werden sollten.

Das BMVI und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) haben einen Entwurf des vorliegenden Berichts zur kurzfristigen Stellungnahme erhalten. Das BMVI hat mitgeteilt, dass eine fundierte und abgestimmte Stellungnahme aufgrund der engen Frist nicht möglich sei. Wegen der anstehenden Beratungen in den Ausschüssen legt der Bundesrechnungshof den Bericht gleichwohl vor. (Nummer 1)

- 0.1 Die Länder sind seit dem 1. Januar 1996 als Folge der Bahnreform für die Finanzierung des ÖPNV verantwortlich. Ihnen steht nach Artikel 106a Grundgesetz jedes Jahr zweckgebunden für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt das RegG. Es sieht für das Jahr 2021 vor der Pandemie gesetzlich festgeschriebene Regionalisierungsmittel von 9,268 Mrd. Euro vor. (Nummer 2)
- 0.2 Im Jahr 2020 prognostizierte der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), dass sich die pandemiebedingten finanziellen Nachteile für den ÖPNV im Jahr 2020 auf 5,0 Mrd. Euro belaufen würden. Entsprechend ihrer Finanzierungsverantwortung waren die Länder dafür zuständig, die finanziellen Nachteile aus ihren Länderhaushalten auszugleichen. Gleichwohl ergänzte der Bund im Juli 2020 das RegG um einen neuen § 7 und zahlte den Ländern im August 2020 zusätzliche Bundeszuweisungen von 2,5 Mrd. Euro aus. Die Länder hatten gegenüber dem Bund angekündigt, den restlichen Bedarf von 2,5 Mrd. Euro aus eigenen Mitteln zu tragen. Eine entsprechende Verpflichtung wurde jedoch nicht in das RegG aufgenommen. Selbst im gesetzlich vorgegebenen Verwendungsnachweis brauchen die Länder bisher keine

Angaben über die Höhe ihres eigenen Finanzierungsbeitrags auszuweisen. (Nummer 3.1)

- 0.3 Die Länder verteilten aufgrund länderspezifischen Bedarfslagen die Bundeszuweisungen intern um. (Nummer 3.2)
- 0.4 Vor der Gesetzesänderung im Juli 2020 hatte das BMVI die vom VDV vorgelegte Prognose der pandemiebedingten Nachteile gutachterlich prüfen lassen. Das Gutachten ergab einen voraussichtlichen Korridor von 3,7 bis 5,2 Mrd. Euro. Tatsächlich sind im Jahr 2020 nach neuesten Schätzungen nur finanzielle Nachteile von rund 3,1 Mrd. Euro eingetreten. Als Ausgleich wurden rund 2,8 Mrd. Euro ausgezahlt. Das BMVI hätte sich bei der Bedarfsbemessung nicht am oberen Ende der von seinem Gutachter als möglich erachteten Werte ausrichten sollen. Auch wäre es finanzwirtschaftlich sinnvoller gewesen, die Bundeszuweisungen nicht in einem Betrag, sondern gestaffelt und vorbehaltlich der weiteren Konkretisierung der Bedarfslage auszahlten. (Nummer 3.3)
- 0.5 Bei den von den Ländern bis 31. Dezember 2020 an den Nahverkehrssektor ausgezahlten knapp 2,8 Mrd. Euro handelte es sich weit überwiegend um die erhaltenen Bundesmittel. Der Eigenanteil der Länder beträgt insgesamt nur 21 %. Nur ein Land realisierte mit einem Anteil von bislang 52 % die ursprünglich vorgesehene hälftige Lastenteilung. Drei Länder beteiligten sich überhaupt nicht mit eigenen Haushaltsmitteln am Ausgleich der finanziellen Nachteile. Ursächlich für diese unangemessene Lastenteilung sind Regelungsmängel beim § 7 RegG. So zahlte der Bund die Bundeszuweisungen unabhängig vom Bedarf der Länder und vom Nachweis der Eigenanteile der Länder vollständig zu einem festen Stichtag aus. Im Ergebnis zahlte er 1,1 Mrd. Euro zu früh. (Nummer. 3.4)
- 0.6 Die Länder haben das BMVI inzwischen darüber informiert, dass auch im Jahr 2021 pandemiebedingte Nachteile im ÖPNV entstehen. Sie baten das BMVI – wie in Beschlüssen der Verkehrsministerkonferenz gefordert – im Jahr 2021 die Bundeszuweisungen um nochmals 1,0 Mrd. Euro aufzustocken. Sie stünden nach wie vor zu ihrer Zusage, die Hälfte der Ausgaben für den „ÖPNV-Rettungsschirm“ selbst zu tragen. Den bisherigen höheren Finanzierungsanteil des Bundes im Jahr 2020 würden sie durch entsprechend höhere Landesanteile im Jahr 2021 ausgleichen. Das BMVI hat eine Formulierungshilfe für eine Gesetzesinitiative aus der Mitte des Deutschen Bundestages für ein Sechstes Gesetz zur Änderung des RegG vorbereitet. Mit einer Änderung des § 7 RegG sollen den Ländern im Jahr 2021 weitere 1,0 Mrd. Euro an Bundeszuweisungen gewährt werden. Das BMVI rechnet für die Jahre 2020 und 2021 mit finanziellen Nachteilen des ÖPNV von „bis zu“ 7,0 Mrd. Euro. Am Ausgleich dieser erwarteten Nachteile soll sich der Bund mit der geplanten Änderung des § 7 RegG zur Hälfte beteiligen. Die Formulierungshilfe für die Änderung enthält Vorgaben zu den Verwendungsnachweisen der Länder. Die Bundeszuweisungen sollen spätestens zum 15. Tag des Folgemonats nach Inkrafttreten des Gesetzes vollständig ausgezahlt werden.

Der Bundesrechnungshof sieht die erwogene Aufstockung der Bundeszuweisungen um 1,0 Mrd. Euro kritisch. Dass diese seit Monaten bekannte zusätzliche Haushaltsbelastung nur wenige Tage nach Verabschiedung des Nachtragshaushalts 2021 auf den Weg gebracht worden ist, beeinträchtigte das parlamentarische Budgetrecht. Die Aufstockung ist auch angesichts der gewaltigen finanziellen Herausforderungen für den Bundeshaushalt und der originären Zuständigkeit der Länder für den ÖPNV problematisch. Die Entscheidung obliegt am Ende dem Bundesgesetzgeber.

Sollte sich der Bundesgesetzgeber für eine Aufstockung entscheiden, empfiehlt der Bundesrechnungshof die gesetzlichen Regelungen so zu fassen, dass sich die Fehlentwicklungen des Jahres 2020 nicht wiederholen. Er empfiehlt insbesondere eine konservative Bemessung des Bedarfs (unterhalb des benannten „Höchstbetrags“), eine gesetzliche Festlegung der zugesagten Landesmittel und die nachgängige und gestaffelte Auszahlung der Bundeszuweisungen auf der Grundlage aussagekräftiger Abrechnungsnachweise der Länder. Dem Deutschen Bundestag sollte nicht erst zum Abschluss der Gesamtmaßnahme, sondern jährlich über den Sachstand berichtet werden. (Nummer 4)

- 0.7 Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen zur Verwendung der Regionalisierungsmittel 2016 und 2017 Fehlentwicklungen zum Nachteil des Bundes fest, die bis heute nicht behoben sind. Mit Beschluss vom 24. Februar 2021 forderte der Haushaltsausschuss die Bundesregierung auf, hinsichtlich einiger dieser Sachverhalte auf die Länder einzuwirken. Sollte sich der Bund dafür entscheiden, § 7 RegG zu ändern und den Ländern weitere Regionalisierungsmittel zu gewähren, besteht eine aussichtsreiche Gelegenheit, in diesem Gesetzgebungsverfahren auch notwendige Anpassungen des RegG zu bewirken. Der Bundesrechnungshof zeigt hierzu beispielhaft Vorschläge auf. (Nummer 5)

1 Vorbemerkungen

Der Bund änderte auf Bitten der Länder im Juli 2020 das RegG. Aufgrund des neu eingeführten § 7 RegG stellte er den Ländern im Jahr 2020 als Beitrag für den Ausgleich der durch die Pandemie entstandenen finanziellen Nachteile im ÖPNV zusätzliche 2,5 Mrd. Euro aus dem Steueraufkommen des Bundes zur Verfügung. Die Länder hatten angekündigt, aus ihren eigenen Haushalten insgesamt einen entsprechenden Betrag für diesen Zweck zur Verfügung zu stellen.

Das BMVI kann die Verwendung der für das Jahr 2020 ausgezahlten 2,5 Mrd. Euro noch nicht prüfen, weil die Länder erst zum Ende des Jahres 2021 die Mittelverwendung nachweisen müssen. Dabei sind sie bisher nicht verpflichtet, über ihre eigenen Finanzierungsbeiträge zu berichten.

Seit geraumer Zeit fordern die Länder eine erneute Unterstützung des Bundes von 1,0 Mrd. Euro. Angesichts dessen hat der Bundesrechnungshof im März 2021 eine Sonderprüfung zur Verwendung der 2,5 Mrd. Euro aus dem Juli 2020 begonnen. Geprüfte Stellen sind das BMVI und das BMF. Der Bundesrechnungshof hat zudem bei den zuständigen Landesverkehrsministerien Daten erhoben, insbesondere über den Auszahlungsstand zum 31. Dezember 2020. Örtliche Erhebungen bei den zuständigen Landesstellen mit Einsichtnahme in Verwaltungsvorgänge waren ihm bisher zeitlich nicht möglich. Deshalb hat er die Daten schriftlich abgefragt und sich von den Ländern anschließend nochmals ausdrücklich bestätigen lassen.

Das BMVI hat eine erneute Änderung des RegG vorbereitet, um den Ländern im Jahr 2021 die geforderten Bundeszuweisungen von 1,0 Mrd. Euro auszuzahlen. Es hat eine entsprechende Formulierungshilfe für eine Gesetzesinitiative aus der Mitte des Deutschen Bundestages zur Änderung des § 7 RegG erstellt. Das Bundeskabinett hat die Formulierungshilfe am 12. Mai 2021 beschlossen.

Mit dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss über die bisherigen wesentlichen Erkenntnisse und berät ihn zu der erwogenen Gewährung weiterer Bundeszuweisungen für das Jahr 2021. Dabei weist er auch auf notwendige weitere Ergänzungen des RegG hin, die bei dieser Gelegenheit vorgenommen werden sollten.

Das BMVI und das BMF haben einen Entwurf dieses Berichts am 11. Mai 2021 zur Stellungnahme erhalten. Mit Rücksicht auf die weitere Beratung des Gesetzentwurfs in den Ausschüssen hat der Bundesrechnungshof dabei für die Stellungnahmen eine Frist bis zum 12. Mai 2019 (09:00 Uhr) eingeräumt. Das BMVI hat am 12. Mai 2021 mitgeteilt, dass eine fundierte und abgestimmte Stellungnahme aufgrund der Kürze der gesetzten Frist nicht möglich sei. Das BMVI verzichtete auf eine Äußerung zu dem Berichtsentwurf. Wegen der anstehenden Beratungen in den Ausschüssen legt der Bundesrechnungshof den Bericht gleichwohl vor.

2 Zuständigkeit der Länder für den ÖPNV

Der ÖPNV ist in Deutschland seit dem 1. Januar 1996 als Folge der Bahnreform Aufgabe der Länder. Sie sind für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV verantwortlich.

Den Ländern steht nach Artikel 106a Grundgesetz jedes Jahr zweckgebunden für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Die Mittel sind im Bundeshaushalt als steuerliche Zuweisungen des Bundes veranschlagt.¹ Das Nähere regelt das RegG. Es sieht für das Jahr 2021 die vor der Pandemie gesetzlich festgeschriebenen Regionalisierungsmittel in Höhe von 9,268 Mrd. Euro vor.

3 Bundeszuweisungen zum Nachteilsausgleich im Jahr 2020

3.1 Hilfen des Bundes durch Änderung des Regionalisierungsgesetzes im Juli 2020

Die Pandemie wirkt sich auch auf den ÖPNV aus. Infolge geringerer Transportaufkommen bzw. Fahrzeugauslastungen sinken die Einnahmen. Die Verkehrsunternehmen und die Aufgabenträger in den Ländern erleiden dadurch finanzielle Nachteile.

Der VDV ging davon aus, dass die finanziellen Nachteile im Jahr 2020 eine Größenordnung von 5,0 Milliarden Euro erreichen würden.

Da der ÖPNV zu den Kernaufgaben der Länder gehört, oblag es dem Grunde nach ihrer Verantwortung, diese finanziellen Nachteile aus ihren Länderhaushalten auszugleichen. Ungeachtet dessen ergänzte der Bund im Juli 2020 das RegG.² Er fügte § 7 RegG „Unterstützung der Länder beim Ausgleich von finanziellen Nachteilen durch COVID 19“ an.

Gemäß § 7 Absatz 3 RegG hatte der Bund seine Unterstützung spätestens zum 15. Tag des Folgemonats nach Inkrafttreten des § 7 auszusahlen. Der Bund zahlte die 2,5 Mrd. Euro dementsprechend am 14. August 2020 aus.

Die Länder hatten gegenüber dem Bund angekündigt, den restlichen Bedarf von 2,5 Mrd. Euro aus eigenen Mitteln zu tragen.

¹ Einzelplan 60, Kapitel 6001, Titel 031 05.

² Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nummer 35 vom 16. Juli 2020, Artikel 5. Zweites Nachtragsgesetz zum Haushalt 2020, Einzelplan 60, Titelgruppe 01, Titel 031 12.

Indes sind die Länder im RegG nicht verpflichtet worden, eigene Landesmittel in einem mit den Bundeszuweisungen vergleichbaren Umfang einzubringen. Selbst im gesetzlich vorgegebenen Verwendungsnachweis brauchen die Länder bisher keine Angaben über die Höhe ihres eigenen Finanzierungsbeitrags auszuweisen. Dem BMVI bleibt damit unbekannt, welchen Anteil die Länder an den pandemiebedingten finanziellen Nachteilen tatsächlich selbst finanzieren.

3.2 Verteilung der Bundeszuweisungen auf die Länder

§ 7 Absatz 2 RegG legt fest, wie die Bundeszuweisungen auf die Länder verteilt werden. Da die länderspezifische Bedarfslage Mitte 2020 noch nicht präzise feststand, eröffnet § 7 Absatz 5 RegG den Ländern die Möglichkeit, den Verteilungsschlüssel einvernehmlich in eigener Verantwortung in einer Endabrechnung anzupassen. Hiervon machten die Länder bis zum 31. Dezember 2020 wie in Tabelle 1 dargestellt Gebrauch und nahmen eine vorläufige interne Umverteilung vor.

Tabelle 1

Ergebnis der vorläufigen Umverteilung Stand 31. Dezember 2020, Angaben in Euro

Land	Anteil gem. Festlegung in § 7 Absatz 2 RegG	Abgabe	Erhalt	Anteil nach erster in- terner Umverteilung
Baden-Württemberg	278 253 658,54	20 000 000,00		258 253 658,54
Bayern	381 092 682,93		128 000 000,00	509 092 682,93
Berlin	128 064 939,02		49 000 000,00	177 064 939,02
Brandenburg	132 872 987,81	63 500 000,00		69 372 987,81
Bremen	14 878 048,78		3 800 000,00	18 678 048,78
Hamburg	51 585 365,85		74 500 000,00	126 085 365,85
Hessen	181 090 243,90		47 500 000,00	228 590 243,90
Mecklenburg-Vorpommern	78 276 890,24	25 500 000,00		52 776 890,24
Niedersachsen	212 387 804,88	12 800 000,00		199 587 804,88
Nordrhein-Westfalen	423 780 487,81		39 800 000,00	463 580 487,81
Rheinland-Pfalz	127 673 170,73	49 000 000,00		78 673 170,73
Saarland	31 036 585,36	12 000 000,00		19 036 585,36
Sachsen	166 995 731,71	76 000 000,00		90 995 731,71
Sachsen- Anhalt	118 456 524,39	59 300 000,00		59 156 524,39
Schleswig-Holstein	80 482 926,83		8 000 000,00	88 482 926,83
Thüringen	93 071 951,22	32 500 000,00		60 571 951,22

Quelle: Auswertung Bundesrechnungshof auf der Grundlage von Länderangaben.

3.3 Zugrunde gelegte Bedarfsermittlung

(1) Die im § 7 RegG festgelegten Bundeszuweisungen von 2,5 Mrd. Euro gehen zurück auf eine Bedarfsmeldung des VDV. Er hatte die finanziellen Nachteile für das Jahr 2020 auf 5,0 Mrd. Euro geschätzt. Das BMVI ließ den vom VDV benannten Mittelbedarf gutachterlich überprüfen. Der Gutachter zeigte dem BMVI einen Korridor an voraussichtlichen finanziellen Nachteilen für das Jahr 2020 von 3,7 bis 5,2 Mrd. Euro auf.

Das BMVI berichtete am 20. April 2021 an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, dass das Vorsitzland der Verkehrsministerkonferenz inzwischen die finanziellen Nachteile im Jahr 2020 auf rund 3,1 Mrd. Euro zum Jahresende 2020 prognostiziert habe. Bislang seien von den Ländern rund 2,8 Mrd. Euro an den Sektor ausgezahlt worden.³

(2) Der Bundesrechnungshof ist sich der aus der Pandemie entstandenen Herausforderungen und der Dringlichkeit von Entscheidungen bewusst. Er hält es jedoch für bedenklich, dass das BMVI für das Gesetzgebungsverfahren seine Bedarfsbemessung für Bundeszuweisungen am oberen Ende der von seinem Gutachter als möglich erachteten Werte ausrichtete. Inzwischen haben die Länder eingeräumt, dass der tatsächliche finanzielle Nachteil für das Jahr 2020 deutlich unter den seinerzeitigen Prognosen liegt. Er liegt sogar deutlich unter dem vom Gutachter des BMVI benannten niedrigsten Betrag. Angesichts der schwierigen Informationslage und der vom Gutachter aufgezeigten Spannweite des Korridors möglicher Nachteile wäre es für den Bund finanzwirtschaftlich sinnvoller gewesen, die Bundeszuweisungen nicht in einem Betrag, sondern gestaffelt und vorbehaltlich der weiteren Konkretisierung der Bedarfslage auszuzahlen. Die Bundesregierung hätte dies mit ihrer Formulierungshilfe zur Gesetzesänderung 2020 einbringen können. Bei künftigen Bundeszuweisungen sollten solche Fehlentwicklungen vermieden werden.

3.4 Ausgleich der finanziellen Nachteile im Jahr 2020

(1) Der Bund ging im Gesetzgebungsverfahren davon aus, dass die Länder – wie von ihnen angekündigt – einen vergleichbaren Anteil an den finanziellen Nachteilen ausgleichen würden. § 7 RegG enthält indes keine diesbezügliche Festlegung. Der geltende Vordruck für den vorgeschriebenen Nachweis zur Verwendung der Bundeszuweisungen (Anlage 5 zu § 7 Absatz 6 RegG) verlangt keine Angaben über geleistete Landesmittel.

Der Bundesrechnungshof hat bei jedem Land erhoben, wieviel Bundesmittel und wieviel Landesmittel⁴ es zum 31. Dezember 2020 für den Nachteilsausgleich im ÖPNV gezahlt hatte. Danach zahlten die Länder bis 31. Dezember 2020 insgesamt knapp 2,8 Mrd. Euro für den

³ Vgl. Bericht des BMVI an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 20. April 2021, Ausschussdrucksache 19(15)487, Seiten 1 und 2.

⁴ Also keine regulären Regionalisierungsmittel oder ähnliche Hilfen/Bundesmittel aus anderen Quellen.

Nachteilsausgleich an den Nahverkehrssektor. Sie setzten hierfür weit überwiegend die erhaltenen Bundesmittel ein.

Tabelle 2

Zahlungen der Länder bis 31. Dezember 2020 nach Mittelherkunft, Angaben in Euro

Von den Ländern gezahlter Nachteilsausgleich	davon finanziert		Restbestände an nicht ausgezahlten Bundesmitteln bei den Ländern
	aus Landesmitteln	aus Bundesmitteln	
2,762 Mrd.	0,573 Mrd.	2,189 Mrd.	0,311 Mrd.

Quelle: Auswertung Bundesrechnungshof auf der Grundlage von Länderangaben.

Nach Auskunft der Länder ist der Ausgleich der im Jahr 2020 entstandenen und inzwischen auf 3,1 Mrd. Euro prognostizierten finanziellen Nachteile noch nicht abgeschlossen und wird im Jahr 2021 fortgeführt.

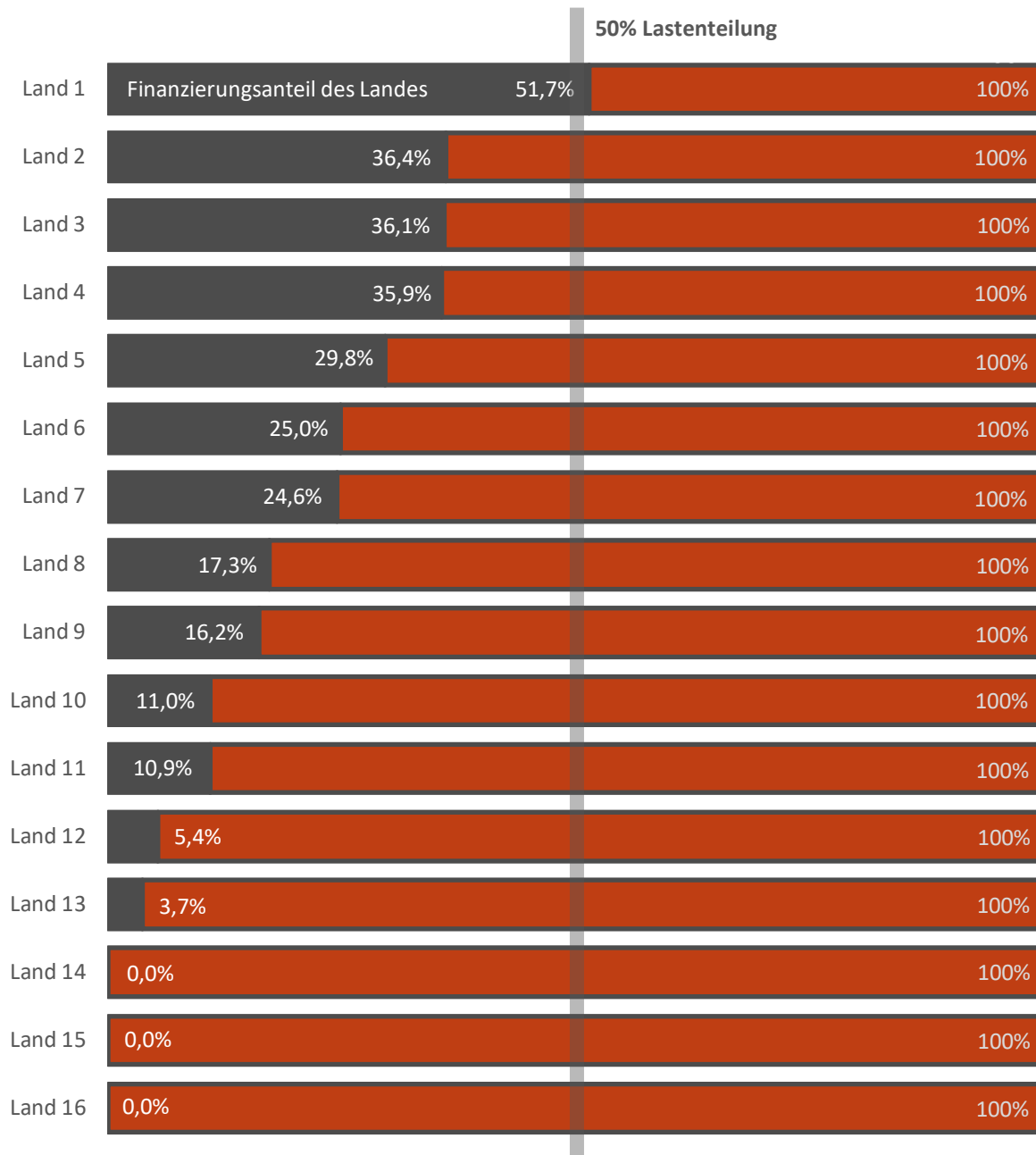
Der Bundesrechnungshof hat ausgewertet, in welchem Umfang sich die einzelnen Länder mit eigenen Landesmitteln an den bis zum 31. Dezember 2020 geleisteten Ausgleichszahlungen beteiligt haben.

Abbildung 1:

Nur eins von 16 Bundesländern erreichte die angestrebte Lastenteilung von 50 %

Auswertung des Bundesrechnungshofes zum Stichtag 31. Dezember 2020.

Finanzierungsanteil der Länder in Prozent



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Auswertung Bundesrechnungshof auf der Grundlage von Länderangaben, Reihenfolge der Länder ist nicht alphabetisch.

Bei den jeweiligen Ländern reicht die Spanne der bis 31. Dezember 2020 eingesetzten Landesmittel im Verhältnis zum gesamten ausgeglichenen finanziellen Nachteil von 0 bis 52 %. Ein Land verwendete mit 52 % bislang mehr eigene Mittel als Bundesmittel und realisierte

die seinerzeit angestrebte hälftige Lastenteilung. Drei Länder beteiligten sich überhaupt nicht mit eigenen Haushaltsmitteln am Ausgleich der finanziellen Nachteile. Im Durchschnitt über alle Länder beträgt der Anteil verausgabter Landesmittel an den im Jahr 2020 ausgeglichenen finanziellen Nachteilen 21 %.

(2) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben sich die Auszahlungsregelungen des § 7 RegG mit Blick auf die eigenen finanzwirtschaftlichen Interessen des Bundes nicht bewährt.

§ 7 RegG weist gravierende Mängel auf und stellt eine angemessene Lastenteilung nicht sicher. Der Bund zahlte die Bundeszuweisungen unabhängig vom Bedarf der Länder und Nachweis der von den Ländern verwendeten eigenen Haushaltsmitteln vollständig zu einem festen Stichtag aus.

Dass der Bund im Jahr 2020 die Lasten für den bis 31. Dezember 2020 gezahlten Ausgleich der pandemiebedingten Nachteile für den ÖPNV fast zu 80 % geschultert hat steht im Widerspruch zur finanziellen Verantwortung der Länder für den ÖPNV. Aufgrund der Mängel des § 7 RegG konnten die meisten Länder ihre Landesmittel schonen. Teilweise bildeten sie Bestände an Bundeszuweisungen, die erst 2021 verausgabt werden sollen. Der Bundeshaushalt wurde dagegen zu einem Zeitpunkt belastet, zu dem die finanziellen Nachteile noch nicht ausreichend festgestellt waren. Im Ergebnis zahlte der Bund 1,1 Mrd. Euro zu früh.⁵ Der Bund sollte ähnliche Fehlentwicklungen in Zukunft vermeiden.

4 Im Jahr 2021 erwogene Aufstockung der Bundeszuweisungen

(1) Die Länder haben das BMVI inzwischen darüber informiert, dass auch im Jahr 2021 pandemiebedingte Nachteile im ÖPNV entstehen und eine nochmalige finanzielle Unterstützung aus dem Bundeshaushalt gefordert. Sie stünden nach wie vor zu ihrer Zusage, die Hälfte der Ausgaben für den „ÖPNV-Rettungsschirm“ selbst zu tragen. Den bisherigen höheren Finanzierungsanteil des Bundes im Jahr 2020 würden sie durch entsprechend höhere Landesanteile im Jahr 2021 ausgleichen. Sie baten das BMVI – wie in Beschlüssen der Verkehrskonferenz gefordert – im Jahr 2021 die Bundeszuweisungen um nochmals 1,0 Mrd. Euro aufzustocken.

Das BMVI hat eine Formulierungshilfe für eine Gesetzesinitiative aus der Mitte des Deutschen Bundestages für ein Sechstes Gesetz zur Änderung des RegG vorbereitet. Mit einer Änderung des § 7 RegG sollen im Jahr 2021 weitere Bundeszuweisungen in Höhe von 1,0 Mrd. Euro ausgezahlt werden.

⁵ Finanzielle Nachteile laut Länderangaben:	2,8 Mrd. Euro
Rechnerischer Anteil des Bundes an finanziellen Nachteilen bei hälftiger Lastenteilung:	1,4 Mrd. Euro
Vom Bund an Länder ausgezahlt:	2,5 Mrd. Euro
Damit vom Bund zu früh gezahlt:	1,1 Mrd. Euro

Das BMVI begründet den Bedarf mit dem Andauern der Pandemie und insbesondere dem damit verbundenen Rückgang der Fahrgeldeinnahmen. Für die Jahre 2020 und 2021 rechnet das BMVI mit finanziellen Nachteilen in Höhe von „bis zu“ 7,0 Mrd. Euro.

Der Bund soll sich nach der geplanten neuen Fassung des § 7 RegG zur Hälfte an der Finanzierung der erwarteten finanziellen Nachteile des ÖPNV-Sektors der Jahre 2020 und 2021 beteiligen. Die Länder sollen den Einsatz der zusätzlichen Bundesmittel des Jahres 2020 bis zum 31. Dezember 2021 nachweisen. Bis zum 31. Dezember 2022 sollen sie eine Liste aller finanziellen Nachteile der Jahre 2020 und 2021 erstellen, die ausgeglichen wurden oder noch ausgeglichen werden sollen. Bis zum 30. Juni 2023 soll jedes Land die finanziellen Nachteile in den Jahren 2020 und 2021 nachweisen. Auch soll jedes Land darlegen, mit welchen Mitteln die finanziellen Nachteile gedeckt wurden. Der Verwendungsnachweis sieht vor, neben den Zuweisungen nach § 7 RegG und den zwischen den Ländern umverteilten Mitteln auch „weitere Mittel“ auszuweisen. Was darunter zu verstehen ist, erläuterte das BMVI in der Formulierungshilfe nicht.

Die dem Bundesrechnungshof bekannte Formulierungshilfe sieht vor, die Bundeszuweisungen spätestens zum 15. Tag des Folgemonats nach Inkrafttreten des Gesetzes vollständig auszuzahlen.

(2) Der Bundesrechnungshof sieht die erwogene weitere Aufstockung der Bundeszuweisungen um 1,0 Mrd. Euro kritisch.

Er hält es zum einen für haushaltsrechtlich bedenklich, dass bereits wenige Tage nach Verabschiedung des Nachtragshaushalts 2021 eine zusätzliche Haushaltsbelastung in dieser Größenordnung auf den Weg gebracht werden soll. Die finanziellen Wünsche der Länder waren bereits länger bekannt. Die Bundesregierung war im Bilde, dass die Länder u. a. mit den Beschlüssen der Verkehrsministerkonferenz im Frühjahr 2021 eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel um mindestens 1,0 Mrd. Euro gefordert und gleichzeitig eine hälftige Übernahme der pandemiebedingten finanziellen Nachteile im ÖPNV zugesagt haben. Die Achtung des parlamentarischen Budgetrechts im Sinne der Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit, Klarheit und Wahrheit hätte es geboten, auch diese absehbare Belastung in die Beratungen zum Nachtragshaushalt 2021 einzubringen. Das jetzt zu beobachtende Nachschieben von zusätzlichen Belastungen erweckt den Eindruck eines zunehmend unsystematisch und unstrukturierten Haushaltsgebarens. Durch eine solche Vorgehensweise wird das Vertrauen in eine tragfähige Haushaltspolitik untergraben.

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof mit Blick auf die gewaltigen finanziellen Herausforderungen für den Bundeshaushalt und der originären Zuständigkeit der Länder für den ÖPNV eine weitere Aufstockung der Regionalisierungsmittel für problematisch. Letzten Endes obliegt diese finanzpolitische Entscheidung dem Bundesgesetzgeber.

Sollte sich der Bundesgesetzgeber jedoch für eine weitere Aufstockung der Regionalisierungsmittel entscheiden, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die gesetzlichen Regelungen so zu fassen, dass sich die Fehlentwicklungen des Jahres 2020 nicht wiederholen. Der Bund sollte sich bei der Bemessung der Bundeszuweisungen nicht wie im Jahr 2020 an

der Obergrenze der möglichen finanziellen Nachteile orientieren. Die Obergrenze soll nach aktuellem Stand „bis zu“ 7,0 Mrd. Euro betragen. Die Wortwahl spricht dafür, dass das BMVI auch geringere Beträge für möglich hält. Angesichts der Erfahrungen aus dem Jahr 2020 sollte der Bund bei seinen Entscheidungen konservativ den unteren Prognosewert zugrunde legen.

Ferner sollte der Bund die mindestens hälftige Finanzierung aus Landesmitteln gesetzlich verankern; der bisherige Gesetzentwurf legt deren Anteil nicht eindeutig fest.

Der Bund könnte sich auch darauf beschränken, seine Bundeszuweisungen als Höchstbetrag in mehreren Tranchen und abhängig von der zurzeit noch ausstehenden Klärung der Größenordnung des Finanzbedarfs auszuzahlen. Dabei sollte auch eine nachgängige Auszahlung nach Vorlage von Abrechnungsnachweisen in Betracht gezogen werden. Damit würde sichergestellt, dass der Bund seine Zahlungen erst dann leistet, wenn ein entsprechender finanzieller Nachteil und die finanziellen Ausgleichsleistungen der Länder festgestellt wurden.

Die Länder sollten verpflichtet werden, regelmäßig Rechenschaft über die aus ihren eigenen Haushalten beigesteuerten Haushaltsmittel abzulegen. Auf diesem Wege könnte der Bund sicherstellen, dass die Länder ihren Finanzierungsanteil leisten. Eine mögliche Überfinanzierung durch den Bund, wie im Jahr 2020, wäre vermeidbar.

Der dem Bundesrechnungshof bisher im Formulierungsvorschlag bekannte neue Verwendungsnachweis ist in diesem Zusammenhang nicht eindeutig. Statt unmissverständlich Angaben zu den eingesetzten Landesmitteln zu verlangen, sind künftig „Weitere Mittel“ nachzuweisen. Das können auch Mittel der Kommunen oder Aufgabenträger sein. Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass dies zu Missverständnissen führen kann.

Aufgrund jährlicher Zwischennachweise der Länder sollte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag jeweils zum Ende der Jahre 2021 und 2022 über den aktuellen Sachstand zur Umsetzung des § 7 RegG berichten. Es sollte gewährleistet werden, dass das Programm so rasch wie möglich abgeschlossen und dem Deutschen Bundestag ein Abschlussbericht zugeleitet wird.

5 Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf

Der Bundesrechnungshof hatte bei seinen Prüfungen zur Verwendung der Regionalisierungsmittel 2016 und 2017 Fehlentwicklungen zum Nachteil des Bundes festgestellt, die bis heute nicht behoben sind.⁶ Sollte sich der Bund entscheiden, durch eine Ergänzung des § 7 RegG den Ländern weitere Regionalisierungsmittel zum Ausgleich von pandemiebedingten finanziellen Nachteilen zu gewähren, besteht eine aussichtsreiche Gelegenheit, in diesem Gesetzgebungsverfahren weitere notwendige Anpassungen des RegG vorzunehmen.

⁶ Haushaltsausschuss-Drucksache 19/4246 vom 22. Oktober 2019 und Haushaltsausschuss-Drucksache 19/8416 vom 11. Februar 2021.

5.1 Landesmittel zur Finanzierung des ÖPNV

(1) Der ÖPNV zählt zu den verfassungsrechtlichen Kernaufgaben der Länder. Sie verantworten Planung, Organisation und Finanzierung dieser Aufgabe. Bei den nach dem RegG gezahlten Bundeszuweisungen handelt es sich um einen Finanzierungsbeitrag und nicht um eine Vollfinanzierung. Die Länder sind gehalten, zusätzlich zu den Regionalisierungsmitteln eigene angemessene Finanzierungsbeiträge für den ÖPNV zu leisten. Bei seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass der Finanzierungsanteil aus den Landeshaushalten an den Gesamtausgaben für den ÖPNV in den Jahren 2016 und 2017 bei durchschnittlich 27 % lag.⁷ Der Bundesrechnungshof hat in seinen Berichten an den Haushaltsausschuss⁸ die Auffassung vertreten, dass nicht alle Länder der Finanzierung des ÖPNV aus eigenen Mitteln ausreichend Priorität eingeräumt hatten. Er hat auf die Gefahr hingewiesen, dass der ÖPNV aufgrund der ungleichen Finanzierungsbeiträge von Bund und Ländern zunehmend faktisch als Bundesaufgabe wahrgenommen wird, obwohl er zu den Kernaufgaben der Länder gehört. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, die Länder dazu zu bewegen, die Bedeutung des ÖPNV bei der Festlegung von Haushaltsschwerpunkten konsequenter zu berücksichtigen.

Am 24. Februar 2021 forderte der Haushaltsausschuss die Bundesregierung auf darauf hinzuwirken, dass sich künftig alle Länder angemessen mit eigenen Landesmitteln an der Finanzierung des ÖPNV beteiligen.

(2) Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei einer Änderung von § 7 RegG zugleich § 5 Absatz 1 RegG zu ergänzen. Die Ergänzung könnte beispielhaft wie folgt lauten:

„Den Ländern steht für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Steueraufkommen des Bundes nach Maßgabe der folgenden Vorschriften für jedes Jahr ein Betrag zu. **Es handelt sich um einen Finanzierungsbeitrag und nicht um eine Vollfinanzierung. Die Länder leisten aus ihren Haushalten jährlich angemessene eigene Beiträge zur Finanzierung der Länderaufgabe.**“

5.2 Einsatz von Regionalisierungsmitteln zur Rückzahlung von in Vorjahren eingesetzten Landesmitteln

(1) Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass ein Land Regionalisierungsmittel in zweistelliger Millionenhöhe verwendet hatte, um seine in Vorjahren geleisteten eigenen Finanzierungsbeiträge für den ÖPNV nachträglich dem Landeshaushalt wieder gutzuschreiben. Auf Hinweis des Bundesrechnungshofes korrigierte es seine Verwendungsnachweise

⁷ Mangels ausreichender Angaben der Länder ließ sich nicht feststellen, in welchem Umfang auch Kommunen aus eigenen Mitteln Zwecke des ÖPNV finanzieren.

⁸ Haushaltsausschuss-Drucksache 19/4246 vom 22. Oktober 2019 und Haushaltsausschuss-Drucksache 19/8416 vom 11. Februar 2021.

gegenüber dem BMVI. Um vergleichbare Fälle für die Zukunft zu vermeiden, empfahl der Bundesrechnungshof dem BMVI, mit den Ländern eine Regelung zu vereinbaren, die generell klarstellt, dass Regionalisierungsmittel nicht verwendet werden dürfen, um dem Landeshaushalt nachträglich eigene Finanzierungsbeiträge aus Vorjahren wieder gutzuschreiben. Die Länder lehnten im Jahr 2020 entsprechende Vorschläge des BMVI ab.

(2) Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei einer Änderung von § 7 RegG zugleich § 6 Absatz 1 RegG zu ergänzen. Die Ergänzung könnte beispielhaft wie folgt lauten:

„Mit dem Betrag nach § 5 ist insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren. **Die Mittel dürfen nicht verwendet werden, um in Vorjahren für den öffentlichen Personennahverkehr geleistete Finanzierungsbeiträge aus den Haushalten der Länder, sonstiger Aufgabenträger oder Kommunen nachträglich zu erstatten.**“

5.3 Bestände an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln bei Aufgabenträgern und Kommunen

(1) Die Länder haben gemäß § 6 RegG jährlich nach vorgeschriebenem Format die Verwendung der Regionalisierungsmittel des Vorjahres nachzuweisen. Darzustellen sind dabei auch Reste an Regionalisierungsmitteln aus dem Vorjahr. Die Bundesregierung hat auf dieser Grundlage jährlich dem Deutschen Bundestag zu berichten. Ein Teil der Länder leitet Regionalisierungsmittel des Bundes an Aufgabenträger (Zweckverbünde und Verkehrsverbünde) und an Kommunen weiter.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass einige dieser Länder in den jährlichen Verwendungsnachweisen die bei den Aufgabenträgern und Kommunen ungenutzten Regionalisierungsmittel aus Vorjahren nicht im Verwendungsnachweis aufführten. Die Bundesregierung wies in ihren Berichten an den Deutschen Bundestag folglich nicht alle Restbestände an Regionalisierungsmitteln aus.

Der Bundesrechnungshof wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der jährliche Bericht der Bundesregierung das Parlament u. a. über die Wirksamkeit des RegG und der jährlichen Regionalisierungsmittel informieren soll. Da nicht für den ÖPNV verausgabte Regionalisierungsmittel keine Wirkung im Sinne des RegG erzielt haben, muss ihre Höhe dem Deutschen Bundestag bekannt sein. Dies gilt unabhängig davon, in wessen Verfügungsmacht sie sich innerhalb eines Landes befinden. Das BMVI griff die Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf und bat die Länder im August 2020, solche Mittelbestände künftig in den Verwendungsnachweisen darzustellen. Die Länder lehnten dies ab.

Am 24. Februar 2021 forderte der Haushaltsausschuss die Bundesregierung auf, die Länder nachdrücklich anzuhalten, auch die bei Aufgabenträgern und Kommunen noch nicht zweckentsprechend verwendeten Regionalisierungsmittel in den Verwendungsnachweisen darzustellen.

(2) Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei einer Änderung von § 7 RegG zugleich § 6 Absatz 2 RegG zu ergänzen. Die Ergänzung könnte beispielhaft wie folgt lauten:

„Die Länder weisen dem Bund jährlich, beginnend mit dem Jahr 2016, die Verwendung der Mittel nach Maßgabe der Anlage 4 bis zum 30. September des jeweiligen Folgejahres nach. **Dabei stellen sie auch die Reste an Regionalisierungsmitteln der eingebundenen Aufgabenträger (z. B. Zweckverbände, Verkehrsverbünde) und Kommunen dar.** Die Bundesregierung erstellt jährlich...“

5.4 Prüfungsbefugnisse der Bundesverwaltung

(1) Der Bundesrechnungshof ist gemäß § 91 Absatz 1 Nummer 5 i. V. m. § 95 Bundeshaushaltsordnung befugt, bei den Ländern Unterlagen anzufordern und vor Ort einzusehen sowie Auskünfte zu erbitten, die er für erforderlich hält.⁹ Das RegG gewährt dem BMVI oder anderen Stellen des Bundes keine vergleichbaren Befugnisse, um Angaben in den Verwendungsnachweisen der Länder zu überprüfen. Das BMVI beschränkt sich deshalb bei Unstimmigkeiten von Verwendungsnachweisen darauf, die Länder um Aufklärung zu bitten. Der Bundesrechnungshof erachtet es für sinnvoll, dass auch die Bundesverwaltung eigene Rechte zur Erhebung bei den Ländern erhält, um eine gesicherte Datengrundlage für die Berichte der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag zu ermöglichen.¹⁰

(2) Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei einer Änderung von § 7 RegG zugleich den § 6 RegG in Anlehnung an Artikel 104b Grundgesetz zu ergänzen. Die Ergänzung könnte beispielhaft wie folgt lauten:

„(3) Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann der Bund Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden und Stellen außerhalb der Bundesverwaltung durchführen.“

Zu diesem Zwecke wäre eine zeitgleiche verfassungsrechtliche Anpassung des Artikels 106a Grundgesetz erforderlich.

Ahrendt

Moebus

Bauer-Siewert

⁹ Dieses Erhebungsrecht leitet sich von Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz ab.

¹⁰ Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss vom 11. Februar 2021, S. 14, Haushaltsausschuss-Drucksache 19/8416.