

22 BMVI verwendet 124 Mio. Euro zweckfremd für Straßen und Flughäfen statt Schiene: Klimaschutz bleibt auf der Strecke

(Kapitel 1202/1210 Titel 892 42)

Zusammenfassung

Das BMVI veranschlagte Mittel für das Förderprogramm Gleisanschlüsse über Jahre hinweg weit über den Bedarf hinaus. 124 Mio. Euro – fast die Hälfte der Mittel – verwendete es zweckfremd, um Bundesfernstraßen und Flughafenbeteiligungen zu finanzieren. Dies wirkt auch den Klimaschutzzielen des Bundes entgegen.

Mit der Gleisanschlussförderung will der Bund den Schienengüterverkehr gegenüber dem Straßengüterverkehr stärken und einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Das BMVI gab einen erheblichen Teil der vom Deutschen Bundestag hierfür bewilligten Mittel jedoch nicht für die Schiene sondern für Straßen und Flughäfen aus. Das war zwar haushaltsrechtlich zulässig, in der Sache aber kontraproduktiv. Denn die Wirkungen der zweckfremd verausgabten Mittel standen den ursprünglich vom Bund mit der Gleisanschlussförderung beabsichtigten verkehrs- und klimaschutzpolitischen Zielen letztlich entgegen.

Das BMVI muss den Mittelbedarf für die Gleisanschlussförderung vor der Veranschlagung kritisch prüfen und gegebenenfalls anpassen. Zudem erwartet der Bundesrechnungshof vom BMVI, dass es den verkehrsträgerübergreifenden Einsatz nicht verausgabter Mittel für schienenfremde Zwecke mit Blick auf die verkehrs- und klimaschutzpolitischen Ziele des Bundes auf den Prüfstand stellt.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Ziele der Gleisanschlussförderung

Private Gleisanschlüsse verbinden Industrie- und Gewerbegebiete mit dem öffentlichen Schienennetz. So können Güter auf der Schiene – anstatt mit dem Lkw auf der Straße – zu den Kundinnen und Kunden transportiert werden.

Der Bund fördert seit dem Jahr 2004 den Neu- und Ausbau sowie die Reaktivierung von privaten Gleisanschlüssen auf der Grundlage von Förderrichtlinien. Ziel ist es, Anteile des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu verlagern und den Schienengüterverkehr zu stärken. Ab dem Jahr 2014 war die Gleisanschlussförderung Teil des „Aktionsprogramms Klimaschutz 2020“ der Bundesregierung. Ziel des Programms war es, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 40 % gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren.

Veranschlagung der Mittel für die Gleisanschlüsse

Im Bundeshaushalt dürfen nur Ausgaben veranschlagt werden,

- die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes dem Grunde und der Höhe nach notwendig sind (Notwendigkeitsgrundsatz) und
- die im Planungsjahr fällig und somit kassenwirksam werden (Fälligkeitsprinzip).

Für die Jahre 2007 bis 2011 veranschlagte das BMVI für die Gleisanschlussförderung jährlich Ausgaben von 32 Mio. Euro. Im Jahr 2012 senkte das BMVI den jährlichen Haushaltsansatz auf 14 Mio. Euro ab. Grund dafür war die geringere Nachfrage nach dieser Förderung. Das BMVI behielt den Haushaltsansatz bis zum Jahr 2020 unverändert bei 14 Mio. Euro.

Das BMVI veranschlagte für die Gleisanschlussförderung in den Jahren 2007 bis 2020 Ausgaben von insgesamt 286 Mio. Euro. Davon verwendete es insgesamt 110 Mio. Euro für die Gleisanschlussförderung (vgl. Abbildung 22.1). Dies entsprach 38 % der veranschlagten Haushaltsmittel.

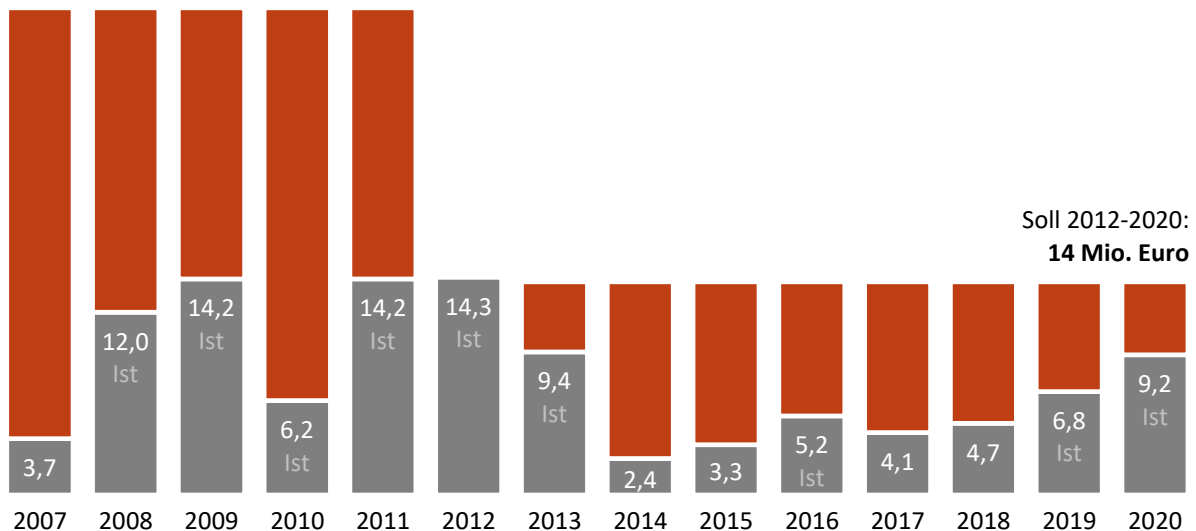
Abbildung 22.1

Mittel für Gleisanschlussförderung nur wenig nachgefragt

Die für die Gleisanschlussförderung in den Jahren 2007 bis 2020 verausgabten Mittel (Ist) blieben – mit Ausnahme des Jahres 2012 – hinter den dafür veranschlagten Mittelansätzen (Soll) zurück.

Soll 2007-2011:

32 Mio. Euro



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2007 bis 2020.

Mittel der Gleisanschlussförderung für andere Zwecke verwendet

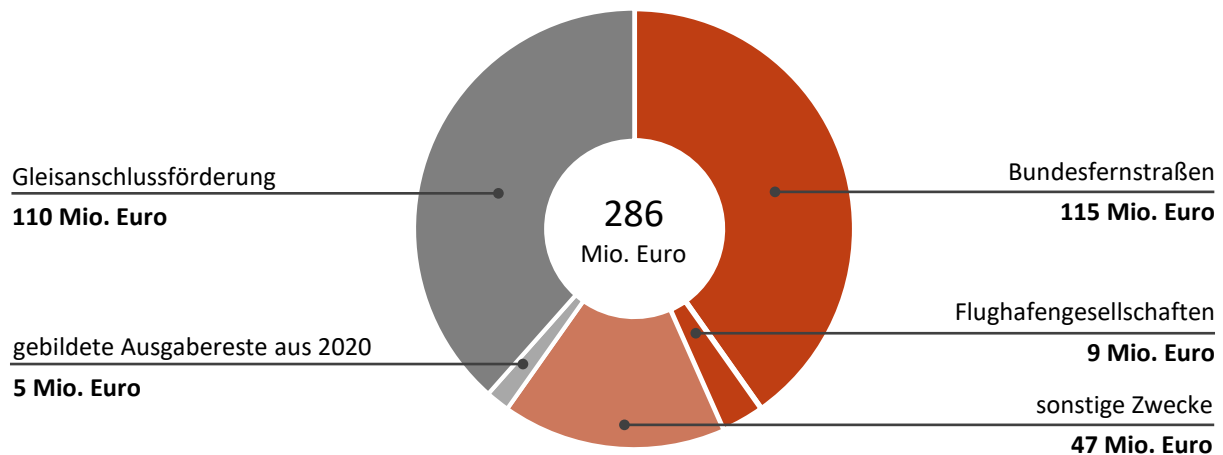
Das BMVI verwendete in den Jahren 2007 bis 2020 insgesamt 171 Mio. Euro der für die Gleisanschlussförderung vorgesehenen Mittel für andere Zwecke. Dies entsprach 60 % der veranschlagten Mittel.

Von den für Gleisanschlüsse vorgesehenen Mitteln gab das BMVI u. a. 115 Mio. Euro für Bundesfernstraßen und 9 Mio. Euro für die Beteiligung an Flughafengesellschaften aus (vgl. Abbildung 22.2). Hierzu nutzte es die verfügbaren haushaltsrechtlichen Möglichkeiten.

Abbildung 22.2

Überwiegender Teil der Mittel anders als geplant verausgabt

Dem BMVI standen in den Jahren 2007 bis 2020 insgesamt Mittel von 286 Mio. Euro für die Gleisanschlussförderung zur Verfügung. Den überwiegenden Teil der Mittel verausgabte es für andere Zwecke.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnungen für die Haushaltsjahre 2007 bis 2020.

22.2 Würdigung

Mittel für die Gleisanschlussförderung jahrelang zu hoch veranschlagt

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMVI die Mittel für die Gleisanschlussförderung in den Jahren 2007 bis 2020 – mit Ausnahme des Jahres 2012 – regelmäßig überveranschlagt hat. Damit hat das BMVI wesentliche Grundsätze des Haushaltsrechts (Notwendigkeitsgrundsatz und Fälligkeitsprinzip) nicht beachtet.

Er hat das BMVI aufgefordert, den Bedarf für die Gleisanschlussförderung vor der Veranschlagung kritisch zu prüfen. Das BMVI darf im Haushaltsaufstellungsverfahren nur Mittel anmelden, für die mit kassenwirksamen Ausgaben gerechnet werden kann.

Mittel zweckfremd für Straßen und Flughäfen verwendet

Der Bundesrechnungshof hat es für kontraproduktiv gehalten, dass das BMVI 124 Mio. Euro und damit einen erheblichen Teil der vom Deutschen Bundestag für die

Gleisanschlussförderung bewilligten Haushaltsmittel für Straßen und Flughäfen verausgabt hat. Haushaltsrechtlich war das zwar zulässig, jedoch keineswegs sachgerecht hinsichtlich der verkehrs- und Klimaschutzpolitischen Ziele des Bundes.

Denn das BMVI hat die mit der Gleisanschlussförderung beabsichtigte Stärkung des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr letztlich ins Gegenteil verkehrt. Zudem hat das BMVI die zweckfremd verwendeten Mittel dem „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ der Bundesregierung entzogen. Ob die zweckfremd verwendeten Mittel überhaupt signifikante CO₂-Minderungen bewirkten und einen Beitrag zu den Klimaschutzzielen des Bundes leisteten, bleibt fraglich. Die Vorgehensweise des BMVI hat darüber hinaus auch die Haushaltstransparenz beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, Einsparungen bei der Gleisanschlussförderung künftig grundsätzlich zugunsten des Verkehrsträgers Schiene zu verwenden. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, den seit Jahren praktizierten verkehrsträgerübergreifenden Einsatz nicht verausgabter Mittel zu überprüfen. Deren Verwendung für schienenfremde Zwecke wirkt den aktuellen Klimaschutzpolitischen Zielen des Bundes entgegen. Das BMVI sollte solche Fehlentwicklungen unterbinden.

22.3 Stellungnahme

Das BMVI hat hinsichtlich der Veranschlagung darauf verwiesen, den Mittelansatz im Jahr 2012 angepasst zu haben. Zudem sei es bemüht, die Mittel für die Gleisanschlussförderung sach- und zeitgerecht auszureichen. Es könne jedoch den Mittelabfluss nur beschränkt steuern. Das BMVI könne nicht auf die Zuwendungsempfänger einwirken, da diese allein die geförderten Gleisanschlüsse planten und ausführten. Das BMVI habe durch bessere Information und Beratung potenzieller Zuwendungsempfänger die Mittelabflüsse in den Jahren 2017 bis 2020 steigern können. Für das Jahr 2021 habe das BMVI seine Bedarfseinschätzung auf Grundlage einer Evaluierung bereits verbessert. Unter Berücksichtigung erweiterter Fördertatbestände gehe das BMVI in den nächsten Jahren von einem höheren Bedarf aus. Es erwarte einen jährlichen Bedarf für die Jahre 2021 bis 2023 von 34 Mio. Euro und für die Jahre 2024 und 2025 von 49 Mio. Euro.

Zur Verwendung von Mitteln der Gleisanschlussförderung für schienenfremde Zwecke hat das BMVI mitgeteilt, sein Vorgehen sei haushaltsrechtlich grundsätzlich zulässig.

22.4 Abschließende Würdigung

Die Bemühungen des BMVI für eine bessere Bedarfseinschätzung reichen nicht. Es sollte den Mittelbedarf für die Gleisanschlussförderung kontinuierlich zu den jährlichen Haushaltsanmeldungen kritisch prüfen und gegebenenfalls anpassen. Dies gilt erst recht für den geplanten Mittelaufwuchs bis zum Jahr 2025 aufgrund erweiterter Fördertatbestände. Das BMVI ist gehalten, die Mittel für die Gleisanschlussförderung grundsätzlich zurückhaltend zu

veranschlagen. Ein unvorhergesehener Mehrbedarf ließe sich durch Einsparungen bei anderen Haushaltstiteln finanzieren, sofern entsprechende Ermächtigungen im Bundeshaushalt eingerichtet werden. Damit könnte den bisherigen Fehlentwicklungen wirkungsvoll begegnet werden.

Zur Kritik, dass die für schienenfremde Zwecke verwendeten Mittel der Gleisanschlussförderung nicht dem Klimaschutz dienen, hat sich das BMVI nicht geäußert. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Kritik und seine Empfehlungen: Das Vorgehen des BMVI ist haushaltsrechtlich zwar zulässig. Der aus Klimaschutzgründen angestrebten Stärkung des Schienengüterverkehrs gegenüber dem Straßengüterverkehr entzieht es jedoch im Haushaltsvollzug erhebliche Bundesmittel. Damit unterläuft es die vom Haushaltsgesetzgeber verfolgten Ziele. Deshalb muss es den seit Jahren praktizierten verkehrsträgerübergreifenden Einsatz nicht verausgabter Mittel zur Förderung des Schienenverkehrs für schienenfremde Zwecke auf den Prüfstand stellen.