

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

23 Kaum Treibhausgas-Einsparung: BMDV muss Förderung von alternativen Antrieben im Schienenverkehr überdenken

(Kapitel 6092 Titel 892 06)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) hat bei einem auf den Klimaschutz abzielenden Förderprogramm nicht untersucht, wie viel Treibhausgase (THG) es damit einsparen kann. Tatsächlich sind die erreichbaren THG-Einsparungen sehr gering.

Mit dem im Klimaschutzprogramm 2030 des Bundes enthaltenen Förderprogramm will das BMDV den Anteil alternativer Antriebe im dieselbetriebenen, nicht elektrifizierten Schienenverkehr erhöhen. Dadurch will es in signifikantem Umfang THG im Verkehr einsparen. Jedoch trägt das Förderprogramm zu den Klimaszutzzielen des Bundes nur äußerst gering bei.

Das BMDV bewilligte in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 228 Mio. Euro für neue und umzurüstende Schienenfahrzeuge. Mit 94 Mio. Euro dieser Bewilligungen förderte es die Beschaffung von Dieselfahrzeugen mit nicht emissionsfreien Hybridantrieben doppelt so stark wie angekündigt. Dabei kann es gerade mit diesen kaum THG einsparen.

Die Wirtschaftlichkeit der Förderung ist fraglich. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen zum Förderprogramm fehlen.

Das BMDV sollte keine Dieselfahrzeuge mehr fördern. Es muss das Förderprogramm endlich nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben überprüfen und bei Unwirtschaftlichkeit einstellen.

23.1 Prüfungsfeststellungen

BMDV fördert alternative Antriebe im Schienenverkehr

Im Jahr 2021 legte das BMDV ein Programm zur „Förderung alternativer Antriebe im Schienenverkehr“ auf (Förderprogramm). Das Förderprogramm ist im Klimaschutzprogramm 2030 des Bundes enthalten und läuft vom Jahr 2021 bis zum Jahr 2024. Der Bund stellt hierfür bis

zu 309 Mio. Euro aus dem Klima- und Transformationsfonds bereit. Das Förderprogramm ist auch im Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) der Bundesregierung enthalten. Es wird mit 227 Mio. Euro aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) der Europäischen Union für den DARP bezuschusst. Das BMDV plant, das Förderprogramm auf insgesamt 598 Mio. Euro aufzustocken. Um die Vereinbarkeit des DARP mit den Anforderungen der ARF sicherzustellen, ließ die Bundesregierung dessen Wirkungen durch einen Gutachter analysieren.

Das BMDV beabsichtigt mit dem Förderprogramm, den Anteil an alternativen Antrieben im nicht elektrifizierten dieselbetriebenen Schienenverkehr zu erhöhen. Es will so signifikante THG-Emissionen im Verkehr einsparen und damit zu den Klimaschutzzielen des Bundes beitragen. Zudem soll das Förderprogramm den Markt für innovative Antriebe bei Schienenfahrzeugen aktivieren. Das BMDV zählt zu den alternativen Antrieben in den ersten beiden Förderaufrufen vor allem

- batterieelektrische Antriebe (emissionsfrei),
- Wasserstoff-/Brennstoffzellenantriebe (emissionsfrei) sowie
- die Kombination von Dieselmotor und batterieelektrischem oder elektrischem Antrieb (sogenannte Hybridantriebe mit Dieselmotor, nicht emissionsfrei).

Mit dem Förderprogramm unterstützte das BMDV private und öffentliche Zuwendungsempfänger bislang vor allem dabei, neue Schienenfahrzeuge mit alternativen Antrieben zu beschaffen oder vorhandene umzurüsten. Es bewilligte dafür in den ersten beiden Förderaufrufen in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 228 Mio. Euro. Weitere 21 Mio. Euro bewilligte es für die Tank- und Ladeinfrastruktur sowie Studien.

BMDV bewertet THG-Einsparungen nicht

Im Jahr 2021 wurde das Bundes-Klimaschutzgesetz geändert. Demnach muss der Verkehr seine THG-Jahresemissionen bis zum Jahr 2030 auf 85 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente (CO₂-Äq.) verringern.

Im Jahr 2022 überschritt der Verkehr mit 148 Millionen Tonnen CO₂-Äq. die nach Bundes-Klimaschutzgesetz erlaubten THG-Jahresemissionen von 139 um 9 Millionen Tonnen CO₂-Äq. Der weitaus größte Emittent war mit 145 Millionen Tonnen CO₂-Äq., also einem Anteil von 98 %, der Straßenverkehr. Im Schienenverkehr werden die dem Verkehr zuzurechnenden THG-Emissionen vom dieselbetriebenen Schienenverkehr verursacht. Sie beliefen sich im Jahr 2022 auf 839 000 Tonnen CO₂-Äq. Bezogen auf den gesamten Verkehr entsprach das einem Anteil von 0,6 %.

Das BMDV ermittelte vor Beginn des Förderprogramms weder, wie viel THG-Emissionen im Schienenverkehr maximal eingespart werden können, noch wie viel vom – dieselbetriebenen – Schienenverkehr tatsächlich verursacht werden. Es konkretisierte auch nicht seine Ziele, z. B. wie viel THG es mit dem Förderprogramm insgesamt einsparen will. Die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und (begleitende)

Erfolgskontrolle fehlten. Deshalb konnte das BMDV auch die Fördereffizienz des Programms nicht bewerten.

Erst aufgrund einer Prüfung des Bundesrechnungshofes ermittelte das BMDV nachträglich die erwarteten THG-Einsparungen der Förderaufrufe der Jahre 2021 und 2022. Seine Berechnungen stützte es auf die Angaben der Zuwendungsempfänger. Diese erwarteten, mit den geförderten Schienenfahrzeugen THG-Jahresemissionen von 92 000 Tonnen CO₂-Äq. einsparen zu können.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Angaben des BMDV zu den erwarteten THG-Einsparungen. Er stellte fest, dass die Annahmen des BMDV plausible Werte für THG-Einsparungen um das Zwei- bis Fünffache überschritten. Besonders hohe Überschreitungen betrafen die Hybridantriebe mit Dieselmotor.

Das BMDV hatte bereits im Jahr 2022 aufgrund einer anderen Prüfung des Bundesrechnungshofes sein Förderprogramm zur Energieeffizienz des elektrischen Eisenbahnverkehrs wegen einer erheblichen Zielverfehlung bei der THG-Einsparung vorzeitig eingestellt.

BMDV bewilligt Millionenzuschüsse für Hybridantriebe mit Dieselmotor

Schienenfahrzeuge mit Hybridantrieben verursachen durch ihren Dieselmotor auch künftig THG-Emissionen im Verkehr. Sie sind nicht emissionsfrei. Aus diesem Grund hatte auch der Gutachter des DARP explizit davon abgeraten, Hybridantriebe mit Dieselmotor mit Bundesmitteln zu fördern. Angesichts enorm langer Lebensdauern von bis zu 45 Jahren seien sie „keine echte Alternative“. Auch nach den Vorgaben der ARF der Europäischen Union gilt es nicht als Klimaschutzmaßnahme, Schienenfahrzeuge mit Dieselmotor zu beschaffen.

Das BMDV hatte im DARP angegeben, der Fokus des Förderprogramms liege in der Beschaffung von emissionsfreien Schienenfahrzeugen für den Schienenpersonennahverkehr. Im Schienengüterverkehr seien auch „nicht emissionsfreie alternative Antriebe“ mit einem Dieselmotor förderfähig. Das BMDV war davon ausgegangen, dass die Förderung von Schienenfahrzeugen mit Dieselmotor maximal 20 % der beantragten ARF-Mittel betragen werde, also maximal 45 Mio. Euro. Auf dieser Grundlage hatte die EU-Kommission festgestellt, dass keine erhebliche Beeinträchtigung der Umweltziele der Europäischen Union vorliege und hatte für den DARP die ARF-Mittel bewilligt.

Das BMDV bewilligte in den Jahren 2021 und 2022 insgesamt 228 Mio. Euro. Davon entfielen 94 Mio. Euro, also ein Anteil von 41 %, auf Hybridantriebe mit Dieselmotor. Diese werden fast vollständig im Schienengüterverkehr eingesetzt.

23.2 Würdigung

Wirtschaftlichkeit angesichts geringer THG-Einsparungen fraglich

Das BMDV hat vor Beginn des Förderprogramms weder die bestehenden THG-Emissionen des dieselbetriebenen Schienenverkehrs noch die mit dem Förderprogramm erzielbaren THG-Einsparungen untersucht und bewertet. Das widerspricht dem Haushaltsrecht und war auch angesichts der hohen und dem BMDV bekannten Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes nicht sachgerecht. So blieb völlig unklar, ob und in welchem Ausmaß das Förderprogramm zu den Klimaschutzzielen des Bundes beiträgt. Das BMDV hätte hierzu die Wirtschaftlichkeit nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben untersuchen müssen.

Tatsächlich ist das THG-Einsparpotenzial des Förderprogramms im Verkehr nicht signifikant, sondern vergleichsweise gering. Denn der dieselbetriebene Schienenverkehr verursacht lediglich 0,6 % der THG-Emissionen des gesamten Verkehrs. Dem potenziell unbedeutenden Beitrag zu den Klimaschutzzielen des Bundes stehen jedoch erhebliche Ausgaben gegenüber. Es ist daher zweifelhaft, ob das Förderprogramm wirtschaftlich ist, wenn es nicht signifikant und nachweisbar zu den Klimaschutzzielen der Bundesregierung beitragen kann. Deshalb ist auch die Fördereffizienz des Programms mehr als fraglich.

Davon unabhängig hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BMDV die Angaben der Zuwendungsempfänger zu den erwarteten jährlichen THG-Einsparungen nicht auf Plausibilität prüfte. So übersah es, dass die Annahmen zum Teil drastisch überhöht waren, bis zum Fünffachen dessen, was noch plausibel wäre. Das BMDV schrieb dem Förderprogramm somit deutlich höhere THG-Einsparungen als tatsächlich erreichbar zu. Der Bundesrechnungshof ist deshalb davon ausgegangen, dass die bislang bezuschussten Schienenfahrzeuge nur einen Bruchteil der vom BMDV erwarteten THG-Emissionen einsparen werden. Aber selbst, wenn das Förderprogramm diese Einsparung erbrächte, wäre fraglich, ob die hierfür verwendeten Bundesmittel wirtschaftlich eingesetzt worden sind.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert umgehend nachvollziehbar zu prüfen, ob es das Förderprogramm in verbesserter Form fortführen kann oder wegen Unwirtschaftlichkeit einstellen muss. Es sollte hierfür schnellstmöglich die Ziele des Programms festlegen und konkretisieren sowie die Wirtschaftlichkeit in einer begleitenden Erfolgskontrolle untersuchen.

Förderung von Hybridantrieben mit Dieselmotor bedenklich

Der Bundesrechnungshof hat es für äußerst bedenklich gehalten, dass das BMDV den nicht emissionsfreien Hybridantrieben mit Dieselmotor in der Praxis ein deutlich höheres Gewicht eingeräumt hat, als im DARP angekündigt. Nach bislang zwei Förderaufrufen liegt der Dieselanteil an der Förderung mit 41 % jedoch bereits doppelt so hoch.

Die Auffassung des Gutachters des DARP hat der Bundesrechnungshof zudem geteilt: Schienenfahrzeuge mit Dieselmotor sind keine echte Alternative. Er hat es in diesem Zusammenhang für eine Beschönigung gehalten, wenn das BMDV bei Hybridantrieben mit Dieselmotor überhaupt von „alternativen Antrieben“ spricht.

Für die EU-Kommission war der angekündigte Dieselanteil von 20 % an der Gesamtförderung ausschlaggebend für ihre Einschätzung, dass das Förderprogramm die Umweltziele der Europäischen Union nicht erheblich beeinträchtigt. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMDV mit seiner Förderpraxis diese Schwelle nunmehr längst überschritten hat. Damit besteht das Risiko, dass das Förderprogramm den Umweltzielen der Europäischen Union zuwiderläuft.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV dringend empfohlen, die Förderung von Schienenfahrzeugen mit nicht emissionsfreiem Dieselmotor umgehend zu beenden. Sie ist nicht nachhaltig und insoweit mit einem Klimaschutzprogramm des Bundes unvereinbar.

23.3 Stellungnahme

Das BMDV hat eingeräumt, dass es die mit dem Förderprogramm erzielbaren THG-Einsparungen im Schienenverkehr bislang nicht nachvollziehbar quantifiziert und abgebildet hat. In einer neuen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werde es die Ziele des Förderprogramms mit den potenziellen THG-Einsparungen verknüpfen. Bei künftigen Förderanträgen werde es zudem bewerten, ob die erwarteten THG-Einsparungen plausibel sind.

Die mit dem Förderprogramm bezuschussten Schienenfahrzeuge seien im Gesamtzusammenhang der Mobilitätswende zu sehen. Sie würden den Verkehrsträger Straße entlasten bzw. teilweise ersetzen. Das wirke sich ebenfalls auf die Erreichung der Klimaschutzziele des Bundes aus. In welchem Ausmaß, hat das BMDV offengelassen. Zudem müssten alle Verkehrsträger ihren Beitrag zu den Klimaschutzziele leisten. Welcher das jeweils sei, hat es ebenfalls nicht benannt. Einzelne Verkehrsträger bezüglich ihres THG-Einsparpotenzials abzuwägen, halte es weder für zielführend noch für gerechtfertigt.

Das BMDV hat mitgeteilt, dass es Hybridantriebe mit Dieselmotor als Übergangslösung ansehe. Sie seien keine abschließende Lösung für einen klimaneutralen Schienenverkehr. Bei den Angaben im DARP habe es sich um Schätzungen gehandelt. Das BMDV hat eingeräumt, mit den bislang bezuschussten Dieselfahrzeugen den im DARP angegebenen Anteil überschritten zu haben. Es hat zugesagt, bei dem nächsten Förderaufruf Dieselfahrzeuge nicht mehr zu finanzieren.

23.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMDV überzeugt nicht. Zwar wird das BMDV künftig keine Dieselfahrzeuge mehr fördern. Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof das Vorgehen des

BMDV beim Förderprogramm unverändert weder für sachgerecht noch für ordnungsgemäß. Das BMDV befasst sich auch weiter nur sehr oberflächlich mit der Wirkung des Förderprogramms als Klimaschutzmaßnahme. Es hat weder das THG-Einsparpotenzial des Förderprogramms ermittelt und bewertet noch das Förderprogramm in einer begleitenden Erfolgskontrolle hinterfragt.

Eine bloße Verknüpfung der möglichen THG-Einsparungen des Förderprogramms mit den Klimaschutzzielen des Bundes hält der Bundesrechnungshof für nicht ausreichend, um die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. So ignoriert das BMDV nach wie vor, dass mit den erheblichen Fördermitteln auch künftig nur sehr geringe Wirkungen bei der THG-Einsparung erreichbar sind. Bedenklich ist auch, dass das BMDV dem Förderprogramm nunmehr vermeintliche Wirkungen einer Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene zuschreibt, ohne dies belegt zu haben. Der Bundesrechnungshof wertet die Sichtweise des BMDV als äußerst spekulativ. Denn nicht elektrifiziert und dieselbetrieben sind vor allem unbedeutendere Abschnitte des Schienennetzes mit grundsätzlich geringerer Verkehrsnachfrage.

Die Frage, was das Förderprogramm hinsichtlich der Klimaschutzziele des Bundes tatsächlich bewirkt, lässt das BMDV unbeantwortet. Indem das BMDV darauf verweist, dass es vermeintlich nicht zielführend sei, die Beiträge einzelner Verkehrsträger abzuwägen, wird es der Bedeutung der Klimaschutzziele des Bundes keinesfalls gerecht.

Nach alledem hält der Bundesrechnungshof an seinen Beanstandungen und Empfehlungen fest.

Der Bundesrechnungshof hat zum wiederholten Male festgestellt, dass klimaschutzrelevante Förderprogramme des BMDV schwerwiegende Mängel aufweisen. Das BMDV muss deshalb unverzüglich über den vorliegenden Einzelfall hinaus organisatorisch sicherstellen, dass künftig vergleichbare Fehlentwicklungen bei Förderprogrammen im Bereich Klimaschutz systematisch ausgeschlossen werden.