



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Finanzierung des öffentlichen Personennah-
verkehrs mit Regionalisierungsmitteln im Jahr 2016

Bundshaushalt Einzelplan 60, Kapitel 6001, Titel 031 05

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

Gz.: V 2 - 2017 - 1184

Bonn, den 22. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	9
2	Zuweisungen nach dem Regionalisierungsgesetz	10
3	Neues Verfahren zum Nachweis der Verwendung	12
3.1	Vergleichbarkeit der Daten	12
3.2	Beachtung der Vorlagefrist	13
3.3	Bereits korrigierte Angaben in den Verwendungsnachweisen	14
3.4	Fehlende Angaben im Verwendungsnachweis	14
3.5	Verbleibender Korrekturbedarf	15
4	Von Ländern nicht verwendete Regionalisierungsmittel	16
4.1	Verwendung im Jahr 2016	16
4.2	Kontinuierlicher Anstieg nicht verausgabter Regionalisierungsmittel	17
4.3	Haushaltmäßige Behandlung der Bestände bei den Ländern	21
5	Eigenbeitrag der Länder zu den ÖPNV-Ausgaben 2016	22
6	Abgestimmte Stellungnahme der zuständigen Bundesressorts	25
7	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	26

0 Zusammenfassung

Die Länder erhalten jährlich aus dem Bundeshaushalt Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Sie weisen dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) jährlich die Verwendung der erhaltenen Regionalisierungsmittel nach. Der Bundesrechnungshof hat die Verwendungsnachweise und das Verfahren hierzu geprüft. Geprüfte Stellen waren das BMVI und das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Darüber hinaus erhob der Bundesrechnungshof Daten bei allen Landesverkehrsministerien.

- 0.1 Über die Verwendung der Regionalisierungsmittel 2016 mussten die Länder dem BMVI erstmals in einem neuen, gesetzlich vorgegebenen Format berichten. Davor hatten sie sogenannte Transparenznachweise zu erbringen. Um eine einheitliche Handhabung durch die Länder zu gewährleisten, erstellten das BMVI und die Länder einen Leitfaden. Die Anwendung des Leitfadens stellte sich aufgrund länderspezifischer Besonderheiten als schwierig dar. Die Ergebnisse der einzelnen Länder waren untereinander nicht vergleichbar. Der Bundesrechnungshof bestärkt deshalb das BMVI in seinem Bestreben, auf eine Vergleichbarkeit der von den Ländern zu übermittelnden Angaben in den Verwendungsnachweisen hinzuwirken und den Leitfaden entsprechend zu überarbeiten. (Nummer 3.1)
- 0.2 Die Länder müssen dem Bund die Verwendung der Regionalisierungsmittel bis zum 30. September des Folgejahres nachweisen. Die Verwendungsnachweise für das Jahr 2016 legten die Länder – bis auf eine Ausnahme – dem Bund verspätet vor. Die Überschreitung der Frist betrug bis zu fünf Monate. Dass am Ende nur ein Land die gesetzliche Vorlagefrist eingehalten hat, ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes insbesondere auf die neu eingeführte Systematik und die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Länder zurückzuführen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVI, bei der angekündigten Revision des Leitfadens auch darauf hinzuwirken, dass in künftigen Jahren die zeitlichen Vorgaben für die Verwendungsnachweise eingehalten werden. (Nummer 3.2)

- 0.3 Der Bundesrechnungshof konnte einen Teil der Verwendungsnachweise bereits vor der Berichterstattung der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag kursorisch prüfen. Er stellte hierbei klärungsbedürftige Angaben fest und machte das BMVI darauf aufmerksam. Das BMVI klärte die offenen Fragen mit den betroffenen Ländern. In der Folge reduzierten diese Länder ihre bezifferten Ausgaben für das Haushaltsjahr 2016 insgesamt um 231 Mio. Euro. Die reduzierten Ausgaben führten zu einem erhöhten Bestand an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln, der in den Folgejahren für Zwecke des ÖPNV genutzt werden kann. Diese Korrekturen berücksichtigte das BMVI bereits im Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel für das Haushaltsjahr 2016 vom 13. Juli 2018. (Nummer 3.3)
- 0.4 Ein Land hatte im Jahr 2015 Regionalisierungsmittel von 31,7 Mio. Euro nicht verausgabt. Es gab diese noch verfügbaren Mittel weder im Transparenznachweis für das Jahr 2015 an, noch wies es den Betrag im Verwendungsnachweis für das Jahr 2016 in der Spalte „*Reste Vorjahr*“ aus. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist der Verwendungsnachweis für das Haushaltsjahr 2016 damit fehlerhaft. Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Jahr 2016 wurden die Mittel vollständig verausgabt. (Nummer 3.4)
- 0.5 Der Bundesrechnungshof stellte bei den örtlichen Erhebungen in verschiedenen Landesministerien weiteren Korrekturbedarf hinsichtlich der Verwendungsnachweise fest. Insgesamt waren die Ausgaben um zusätzliche 14,5 Mio. Euro zu reduzieren. Diese weiteren Korrekturen erhöhten den Bestand an verfügbaren Regionalisierungsmitteln, der ebenfalls in den Folgejahren zweckgebunden dem ÖPNV zur Verfügung steht. Die betroffenen Länder sagten zu, die jeweiligen Beträge in ihren Verwendungsnachweisen 2017 in der Spalte „*Vorjahr IST*“ zu berücksichtigen. Die unzutreffenden Daten für das Jahr 2016 sind in dem anstehenden Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder für das Haushaltsjahr 2017 zu korrigieren. (Nummer 3.5)

- 0.6 Die Länder haben im Jahr 2016 für den ÖPNV Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt von 8,2 Mrd. Euro als Regionalisierungsmittel erhalten. Davon haben sie 10,3 % bzw. 840 Mio. Euro nachweislich nicht verwendet. Trotz Erhöhung der Regionalisierungsmittel gaben zehn von 16 Ländern im Jahr 2016 sogar weniger Regionalisierungsmittel aus als im Jahr 2015. Die Bestände der Länder an nicht für den ÖPNV verwendeten Regionalisierungsmitteln erhöhten sich damit im Jahr 2016 von 1 968,8 Mio. Euro auf 2 808,5 Mio. Euro. Ein Grund für die Zurückhaltung der Länder beim Einsatz der Regionalisierungsmittel kann das späte Inkrafttreten des für die Höhe der Regionalisierungsmittel maßgeblichen Gesetzes sein. Die Länder haben gegenüber dem Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, dass die hohen Bestände kein Indiz dafür seien, dass bei den letzten Gesetzesnovellen die Bemessung der Regionalisierungsmittel über dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf gelegen habe. Sie verwiesen auf ein von ihnen beauftragtes Gutachten zur Revision der Regionalisierungsmittel aus dem Jahr 2015. Der Bundesrechnungshof hält es dagegen nicht für ausgeschlossen, dass die Bemessung der Regionalisierungsmittel bei den letzten Gesetzesnovellen über dem tatsächlichen Länderbedarf liegen könnte. Nachdem seit Jahresende 2016 die Rechtsansprüche verbindlich bis zum Jahr 2031 mit einer jährlichen Dynamisierung der Mittel um 1,8 % normiert sind, bleibt die weitere Entwicklung zu beobachten. (Nummer 4.1)
- 0.7 Der Bestand an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln stieg seit Einführung der Transparenznachweise im Jahr 2008 stetig an. Ende des Jahres 2016 betrug er rund 34 % der im Jahr 2016 erhaltenen Regionalisierungsmittel. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es bedenklich, dass Steuermittel des Bundes in solchen Größenordnungen von den Ländern über Jahre hinweg nicht für den gesetzlich vorgesehenen Zweck verausgabt werden. Mit Blick auf die hohe gesellschafts- und umweltpolitische Bedeutung eines leistungsfähigen ÖPNV wäre ein zeitnahe Einsatz der Regionalisierungsmittel wünschenswert.

Sieben Länder machten hierzu keine bzw. nur pauschale Angaben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht hinnehmbar, dass die gesetzlich geforderten Angaben zum geplanten Einsatz der vorhandenen Mittelbestände fehlen. (Nummer 4.2)

- 0.8 Das Regionalisierungsgesetz enthält keine Vorgaben, wie die Länder nicht verwendete Regionalisierungsmittel zu bewirtschaften haben. Die Länder führen ihre Haushalte auf der Basis des Haushaltsgrundsatzgesetzes autonom. Sie bewirtschaften ihre Bestände an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln in unterschiedlicher Weise. Zum Teil leiten sie nicht verausgabte Mittel an die Aufgabenträger des ÖPNV weiter. Teilweise bilden sie Ausgabereste, für deren spätere Inanspruchnahme dem Landesfinanzministerium überwiegend eine Einsparstelle im Landeshaushalt nachzuweisen ist. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte gewährleistet sein, dass die vorhandenen Mittelbestände jederzeit für den ÖPNV bedarfsgerecht einsetzbar sind. (Nummer 4.3)
- 0.9 Die Bundesregierung machte in ihrem Bericht an den Deutschen Bundestag keine Aussagen dazu, in welchem Umfang die Länder im Jahr 2016 eigene Mittel für den ÖPNV einsetzten. Die Länder sind hierzu in ihren Verwendungsnachweisen nicht auskunftspflichtig. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes bei den Ländern erklärten diese, dass sie im Jahr 2016 für Zwecke des ÖPNV 2,7 Mrd. Euro aus den Landeshaushalten eingesetzt hätten. Zusammen mit 7,4 Mrd. Euro verausgabten Regionalisierungsmitteln betrugen damit die Gesamtausgaben der Länder für den ÖPNV insgesamt 10,1 Mrd. Euro. Der landeseigene Anteil belief sich demnach auf 27 % der Gesamtausgaben. Zwölf Länder leisteten ihre Beiträge aus dem Landeshaushalt zumindest anteilig aus zuvor vom Bund zur Verfügung gestellten anderweitigen Mitteln für den ÖPNV. Zu den finanziellen Beiträgen der Städte und Gemeinden für die Zwecke des ÖPNV konnten die Länder keine ausreichenden Angaben machen. Nach Erhalt des Berichtsentwurfes wandte ein Teil der Länder ein, dass ihr Eigenbeitrag zur Finanzierung des ÖPNV über den Beträgen läge, die sie dem Bundesrechnungshof bei

den Erhebungen genannt hatten. Die Ländermittel würden eine erhebliche Größenordnung einnehmen. Konkret beziffert haben die Länder diese höheren Ausgaben allerdings nicht.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes haben nicht alle Länder im Jahr 2016 der Finanzierung des ÖPNV eine dieser Länderaufgabe angemessene Priorität eingeräumt. Dies führt er vor allem darauf zurück, dass es den Ländern freigestellt ist, in welchem Umfang sie sich an der Finanzierung beteiligen. Im Interesse einer auskömmlichen Finanzierung der Aufgaben des ÖPNV wäre ein stärkeres finanzielles Engagement der Länder dringend geboten. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass der ÖPNV aufgrund der ungleichen Finanzierungsverhältnisse zunehmend als Bundesaufgabe wahrgenommen wird und der Bund diese Länderaufgabe bald alleine finanziert. (Nummer 5)

- 0.10 Das BMVI hat, nach Abstimmung mit dem BMF, eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes erkennt es an. Den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes will das BMVI weitestgehend nachkommen. Der Wertung, dass die Bemessung der Regionalisierungsmittel über dem grundsätzlichen Bedarf der Länder liegen könnte, widerspricht es allerdings. Das BMVI werde weiterhin darauf hinwirken, dass die Länder die bisher nicht verausgabten Mittel entsprechend deklarieren und zweckentsprechend einsetzen. Für konkrete Vorgaben fehle dem BMVI jedoch die gesetzliche Handhabe. Die Eigenbeiträge der Länder könne es nicht bewerten. Den Appell an die Länder, sich für den ÖPNV auch finanziell stärker zu engagieren, unterstütze die Bundesregierung. Eine rechtliche Handhabe bestehe für den Bund auch hier nicht. (Nummer 6)
- 0.11 Der Bundesrechnungshof bewertet es positiv, dass das BMVI mit den Ländern Verbesserungen in der Darstellung und der Abwicklung der Regionalisierungsmittel erreichen möchte. Es sollte hierzu alle Möglichkeiten ausnutzen, insbesondere den Leitfaden zur Erstellung des Verwendungsnachweises in Abstimmung mit allen Ländern fortschreiben. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVI, die Entwicklung der nichtverausgabten Regionalisierungsmittel weiterhin kritisch zu beobachten. Die so gewonnenen Erkenntnisse geben Hinweise auf den

Bedarf der Länder und könnten bei einer möglichen Gesetzesanpassung berücksichtigt werden. Der zunehmende Aufwuchs von nicht verwendeten Regionalisierungsmitteln sollte zugunsten ihrer zeitnahen Verwendung beendet werden. Hierauf sollte das BMVI im Rahmen seiner Möglichkeiten hinwirken.

Die grundgesetzlich zugewiesene Zuständigkeit der Länder für den ÖPNV sollte auch anhand der finanziellen Beteiligung als Länderaufgabe erkennbar sein. Die Bundesregierung sollte deshalb an die Länder appellieren, die verkehrs- und umweltpolitische Bedeutung des ÖPNV auch finanziell konsequenter zu berücksichtigen. (Nummer 7)

1 Vorbemerkung

Die Länder erhalten aus dem Bundeshaushalt jährlich Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).¹ Grundlage für die Zahlungen ist das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz).

Seit dem Jahr 2016 sind die Länder verpflichtet, dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) jährlich die Verwendung der erhaltenen Regionalisierungsmittel in einem gesetzlich vorgeschriebenen Format bis zum 30. September des Folgejahres nachzuweisen.²

Das BMVI wertete die ihm für das Jahr 2016 übermittelten Verwendungsnachweise aus. Auf dieser Grundlage berichtete die Bundesregierung im Juli 2018 dem Deutschen Bundestag über die Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2016.³

Der Bundesrechnungshof hat das neue Verfahren zum Anlass für eine Orientierungsprüfung genommen und die Finanzierung des ÖPNV nach dem Regionalisierungsgesetz auf der Basis von Stichproben untersucht. Den Schwerpunkt bildete die Mittelverwendung im Jahr 2016. Ziel war es, erste Eindrücke von der Wirkung der Gesetzesnovelle zu gewinnen. Dabei betrachtete der Bundesrechnungshof auch, in welchem Verhältnis im Jahr 2016 die Regionalisierungsmittel zu sonstigen aus den Landeshaushalten für den ÖPNV gezahlten Mitteln standen.

Geprüfte Stellen waren das BMVI und das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Dort fanden Erhebungen statt. Darüber hinaus erhob der Bundesrechnungshof Daten bei allen Landesverkehrsministerien. Grundlage hierfür bildete § 91 Absatz 1 Nummer 5 Bundeshaushaltsordnung, der im Jahr 2017 im Kontext der Neuregelung des Artikels 114 Absatz 2 Grundgesetz eingeführt worden ist. Er gewährt dem Bundesrechnungshof Erhebungsrechte bei den zuständigen Landesstellen, die weit über die Informationsmöglichkeiten des BMVI hinausgehen.

¹ Kapitel 6001 Titel 031 05 (Zuweisungen an die Länder – Regionalisierungsgesetz).

² § 6 Absatz 2 i. V. m. Anlage 3 Regionalisierungsgesetz. Bis einschließlich 2015 erfolgte der Nachweis anhand sogenannter Transparenznachweise, die weniger detaillierte Angaben enthielten.

³ Bundestagsdrucksache 19/3395 vom 13. Juli 2018.

Der Bundesrechnungshof hat die Landesrechnungshöfe in das Verfahren eingebunden und teilweise mit ihnen gemeinsam bei den Verkehrsministerien der Länder erhoben.

Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine wesentlichen Feststellungen.

Das BMVI hat in Abstimmung mit dem BMF zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Die Landesverkehrsministerien erhielten Gelegenheit, sich zu den Sachverhalten zu äußern. Wesentliche Äußerungen hat der Bundesrechnungshof in den Bericht aufgenommen.

2 Zuweisungen nach dem Regionalisierungsgesetz

Seit dem 1. Januar 1996 sind die Länder als Folge der Bahnreform für den Schienenpersonennahverkehr zuständig. Ein Ziel der Bahnreform war es, dezentrale fahrgastnähere Strukturen für den Schienenpersonennahverkehr zu schaffen. Damit zählt der gesamte ÖPNV zu den verfassungsrechtlichen Kernaufgaben der Länder. Sie verantworten Planung, Organisation und Finanzierung dieser Aufgabe.

Nach Artikel 106a Grundgesetz steht den Ländern zweckgebunden für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt das Regionalisierungsgesetz. Es trifft u. a. Festlegungen zur Höhe und Verteilung der Bundesmittel auf die Länder. Mit den Regionalisierungsmitteln ist „insbesondere“ der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren.⁴ Die Länder sind für die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel verantwortlich. Sie setzen die Bundesmittel sowohl für konsumtive wie auch für investive Maßnahmen des ÖPNV ein. Die Länder haben dem BMVI jährlich in einer gesetzlich vorgeschriebenen Form die Verwendung der Mittel nachzuweisen. Dies gilt erstmals für das Jahr 2016.⁵ Die Bundesregierung hat auf dieser Grundlage jährlich einen Gesamtbericht zu erstellen, der dem Deutschen Bundestag zugeleitet und veröffentlicht wird. Den ersten Bericht leitete die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Juli 2018 zu.⁶

⁴ § 6 Absatz 1 Regionalisierungsgesetz.

⁵ § 6 Absatz 2 i. V. m. Anlage 3 Regionalisierungsgesetz.

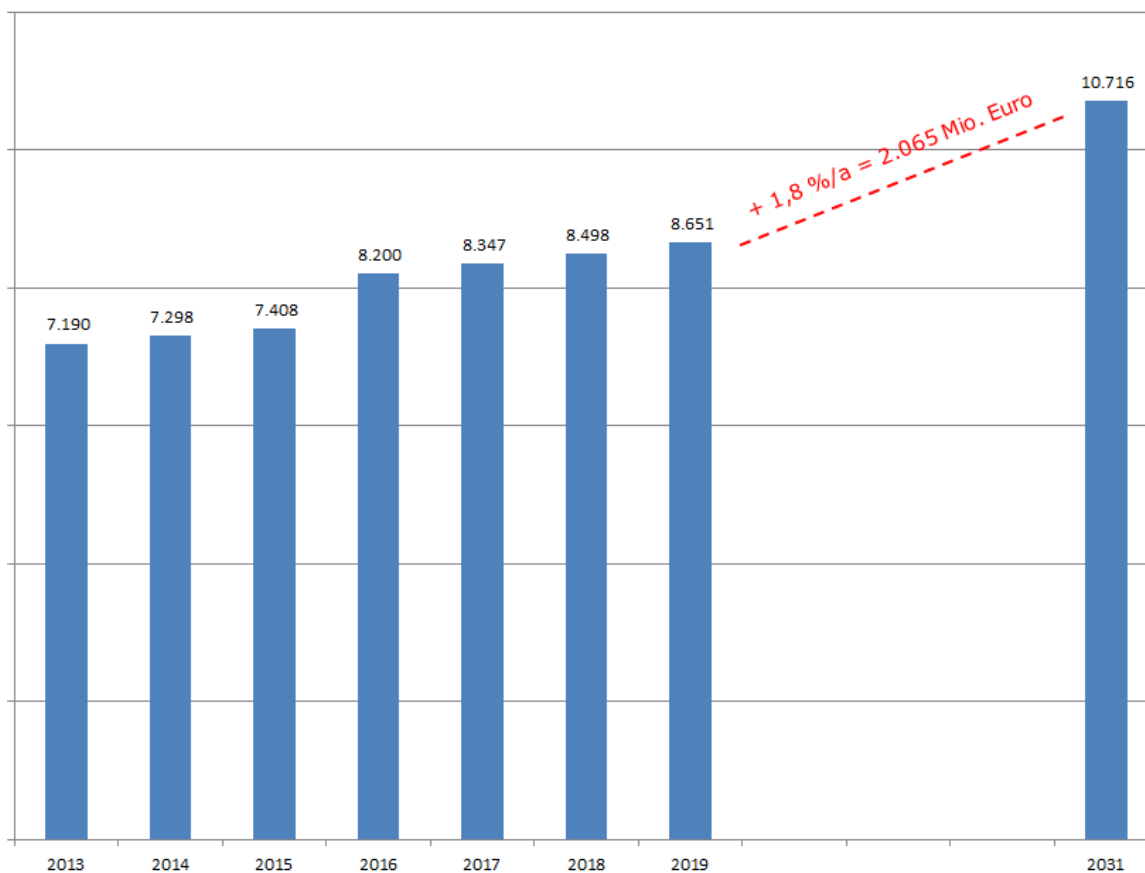
⁶ Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2016, Bundestagsdrucksache 19/3395 vom 16. Juli 2018.

Bei den Regionalisierungsmitteln handelt es sich nicht um Finanzhilfen des Bundes im Sinne von Artikel 104b Grundgesetz. Artikel 106a Grundgesetz regelt vielmehr als verfassungsrechtlicher Ausnahmetatbestand die finanziellen Folgen der Bahnreform. Die Regionalisierungsmittel sind im Kapitel 6001 Titel 031 05 des Bundeshaushalts als Zuweisungen des Bundes veranschlagt. Sie werden als negative Steuereinnahmen dargestellt.

Als Folge der dritten und vierten Novelle des Regionalisierungsgesetzes stiegen sie von 7,4 Mrd. im Jahr 2015 auf 8,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 deutlich an. Die Bundeszuweisungen werden ab dem Jahr 2017 bis einschließlich 2031 jährlich um 1,8 % steigen. Im Haushalt 2019 sind 8,65 Mrd. Euro veranschlagt. Die Regionalisierungsmittel werden bis zum Jahr 2031 auf 10,7 Mrd. Euro steigen.

Abbildung 1:

Entwicklung der Regionalisierungsmittel 2013 bis 2031 in Mio. Euro



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

3 Neues Verfahren zum Nachweis der Verwendung

3.1 Vergleichbarkeit der Daten

In der Zeit von 2008 bis einschließlich 2015 hatten die Länder das BMVI mit sogenannten „*Transparenznachweisen*“ über die Verwendung der Regionalisierungsmittel zu informieren.

Über die Verwendung der im Jahr 2016 erhaltenen Regionalisierungsmittel mussten die Länder dem BMVI erstmals in dem neuen Format⁷ berichten. Um eine einheitliche Handhabung bei der Erstellung der Verwendungsnachweise durch die Länder zu gewährleisten, verständigten sich das BMVI und die Länder darauf, einen Leitfaden zu erstellen. Den Leitfaden entwarf eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des BMVI und von vier Ländern. Mitte September 2017 beschloss dann der Arbeitskreis Bahnpolitik der Länder diesen Leitfaden.

Trotz des Leitfadens legten die Länder die Anforderungen an den Verwendungsnachweis nicht einheitlich aus. Hierzu führte die Bundesregierung in ihrem Bericht von Juli 2018 aus:

„Ebenso wenig ist es möglich, die Mittelverwendungen der einzelnen Länder zu vergleichen. Hier sind immer die unterschiedlichen Organisations- und Finanzierungsstrukturen zu berücksichtigen, die sich entsprechend in den Verwendungsnachweisen niederschlagen.“⁸

Gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärten einzelne Länder, dass die Anwendung des Leitfadens aufgrund länderspezifischer Besonderheiten schwierig sei.

Die Bundesregierung kündigte im Februar 2019 an, den Leitfaden in Zusammenarbeit mit den Ländern weiterzuentwickeln, um die Vergleichbarkeit der Verwendungsnachweise zu verbessern.⁹

Auch der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass die für das Jahr 2016 übermittelten Daten nur beschränkt vergleich- und auswertbar sind. So war z. B. der Managementaufwand in jedem Bundesland unterschiedlich hoch. Die Aufwendungen schwankten zwischen 0,8 Mio. und 26 Mio. Euro. Einige Länder fördern Tarifausgleiche für Ausbildungsverkehre mit teilweise bis zu 89 Mio.

⁷ § 6 Absatz 2 i. V. m. Anlage 3 Regionalisierungsgesetz.

⁸ Bundestagsdrucksache 19/3395, Seite 2.

⁹ Antwort zu Frage Nummer 9 einer Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP vom 25. Januar 2019 (Bundestagsdrucksache 19/7618 vom 11. Februar 2019).

Euro. Sieben Länder melden hierfür keine Ausgaben. Der Bundesrechnungshof führt die beschränkte Vergleichbarkeit der Daten u. a. darauf zurück, dass es sich um ein neues komplexes Verfahren handelt, auf das sich die zahlreichen Beteiligten zunächst einstellen müssen.

Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof einheitliche und möglichst vergleichbare Daten in den Verwendungsnachweisen der Länder für unerlässlich. Denn eine Vergleichbarkeit der Daten ist notwendige Voraussetzung für bundesweite Auswertungen und Schlussfolgerungen über die Verwendung und Wirkung der Regionalisierungsmittel.

Der Bundesrechnungshof bestärkt deshalb das BMVI in seinem Bestreben, auf eine Vergleichbarkeit der von den Ländern zu übermittelnden Angaben in den Verwendungsnachweisen hinzuwirken. Sie ist unverzichtbar, um den Deutschen Bundestag jährlich fundiert zu informieren.

Das BMVI sollte alsbald in Abstimmung mit den Ländern die Voraussetzungen für valide und verwertbare Daten zur Verwendung der Regionalisierungsmittel schaffen. Die Fortentwicklung des Leitfadens könnte dies fördern.

3.2 Beachtung der Vorlagefrist

Die Länder hatten dem BMVI die Verwendung der Regionalisierungsmittel 2016 bis zum 30. September 2017 nachzuweisen.

Nur ein Land legte den Verwendungsnachweis fristgerecht vor. Fünf Länder übermittelten ihre Verwendungsnachweise im Oktober 2017, sechs im November 2017 und zwei im Dezember 2017. Zwei Nachweise verzögerten sich bis ins Jahr 2018. Der letzte Nachweis ging am 13. Februar 2018 ein. Das BMVI prüfte die Verwendungsnachweise nach Eingang. Seine Rückfragen führten in einigen Fällen dazu, dass Länder ihre Verwendungsnachweise korrigierten. Die letzte Korrektur eines Verwendungsnachweises für das Haushaltsjahr 2016 erfolgte am 16. Mai 2018.

Dass am Ende nur ein Land die gesetzliche Vorlagefrist eingehalten hat, ist nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes insbesondere auf die neu eingeführte Systematik und die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Länder zurückzuführen. Die Akteure auf Bundes- und Länderebene konnten sich im ersten Anwendungsjahr der neuen Regelung in der verfügbaren Zeit offenbar nicht ausreichend auf das neue Verfahren einstellen. Mitursächlich

dürften zudem verbliebene Unsicherheiten bei der Handhabung des Leitfadens sein (vgl. Nummer 3.1).

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVI, bei der angekündigten Revision des Leitfadens auch darauf hinzuwirken, dass in künftigen Jahren die zeitlichen Vorgaben für die Verwendungsnachweise eingehalten werden.

3.3 Bereits korrigierte Angaben in den Verwendungsnachweisen

Der Bundesrechnungshof konnte einen Teil der Verwendungsnachweise bereits vor der Berichterstattung der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag kursorisch prüfen.

- Er stellte bei einem Land klärungsbedürftige Angaben fest und machte das BMVI hierauf aufmerksam. Das Land hatte zu hohe Ausgaben angegeben. Auf Nachfragen des BMVI reduzierte das Land seine Ausgaben im Verwendungsnachweis um 159 Mio. Euro.
- Bei einem weiteren Verwendungsnachweis wies der Bundesrechnungshof das BMVI auf einen Additionsfehler hin. In der Folge reduzierte das betroffene Land seine Ausgaben um 72 Mio. Euro.

Die reduzierten Ausgaben führten in beiden Fällen zu einem erhöhten Bestand an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln, der in den Folgejahren für Zwecke des ÖPNV genutzt werden kann.

Das BMVI berücksichtigte diese Korrekturen bereits im Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel.¹⁰

3.4 Fehlende Angaben im Verwendungsnachweis

Ein Land räumte bei den örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes ein, im Verwendungsnachweis 2016 noch vorhandene Mittel aus dem Jahr 2015 von 31,7 Mio. Euro nicht in der Spalte „*Reste Vorjahr*“ ausgewiesen zu haben. Diese „*Reste*“ stammten noch aus dem Jahr 2014. Seinerzeit hatte es Regionalisierungsmittel von insgesamt 75,3 Mio. Euro nicht verausgabt. Hiervon waren zum Jahresende 2015 noch 31,7 Mio. Euro verfügbar. In den Transparenznachweisen für die Jahre 2014 und 2015 hatte das Land jeweils angegeben, die Regionalisierungsmittel vollständig verausgabt zu haben. Das Land

¹⁰ Bundestagsdrucksache 19/3395, Anlage 2 „Gesamtübersicht über die Verwendungsnachweise 2016 der Länder“.

begründete die unzutreffenden Angaben im Verwendungsnachweis 2016 mit wechselnden Vorgaben zur Nachweisführung über die Verwendung der Regionalisierungsmittel. Hierdurch seien Darstellungsprobleme bei den Ausgabe-resten entstanden. Diese seien inzwischen ausgeräumt. Im Jahr 2016 habe es alle Regionalisierungsmittel des Haushaltsjahres 2016 sowie die Reste aus dem Jahr 2015 zweckentsprechend verausgabt. Dies ist in der Haushaltsrechnung des Landes für das Jahr 2016 belegt. Ungeachtet dessen waren die Angaben des Landes im Verwendungsnachweis 2016 und damit auch in der Berichterstattung der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag nicht ordnungsgemäß.

3.5 Verbleibender Korrekturbedarf

Nach der Berichterstattung der Bundesregierung erhob der Bundesrechnungshof bei den Ländern vor Ort. Er stellte bei drei Ländern weiteren Korrekturbedarf in den Verwendungsnachweisen fest.

- In einem Fall musste das Land seine Ausgaben wegen einer Doppelanrechnung um 7,1 Mio. Euro reduzieren.
- Ein Land hatte 7,4 Mio. Euro aus Regionalisierungsmitteln unter einem Sondervermögen geführt, ohne den Betrag im Verwendungsnachweis ausgewiesen zu haben.

Beide Sachverhalte führen zu einem höheren Bestand an verfügbaren Regionalisierungsmitteln, der in den Folgejahren zweckgebunden für den ÖPNV verwendbar ist. Die beiden Länder sagten zu, dass sie die jeweiligen Beträge in ihren Verwendungsnachweisen 2017 in der Spalte „Vorjahr IST“ berücksichtigen werden.

Erhebungen bei einem weiteren Land ergaben, dass es dort bei der Erstellung des Verwendungsnachweises Schwierigkeiten gab. Nach Angaben des Landes sei ein Abgleich der Haushaltsdaten mit dem Verwendungsnachweis für das Jahr 2016 nicht ausreichend möglich gewesen. Ursache sei die Umstellung des Haushalts von einem kameralen auf ein doppisches System gewesen. Gegenüber dem Verwendungsnachweis 2016 habe sich der Bestand an verfügbaren Regionalisierungsmitteln geändert. Das Land werde die notwendigen Korrekturen für das Jahr 2016 im Verwendungsnachweis für das Jahr 2017 darlegen.

Damit waren die Darstellungen im Bericht der Bundesregierung zu den drei Ländern nicht korrekt. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes deuten die festgestellten Mängel in den Verwendungsnachweisen darauf hin, dass sich im Jahr 2017 noch nicht alle Länder in ausreichender Weise organisatorisch auf das neue Verfahren einstellen konnten.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringlich, ordnungsgemäße Verwendungsnachweise sicherzustellen. Nur so ist die Zielsetzung des Regionalisierungsgesetzes erreichbar, dem Deutschen Bundestag und auch der Öffentlichkeit gesicherte Informationen über die Verwendung der Regionalisierungsmittel bereit zu stellen.

Der Bundesrechnungshof bestärkt das BMVI in seinem Bestreben, eine hohe Qualität der Berichterstattung an den Deutschen Bundestag zu gewährleisten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist neben einer sorgfältigen Prüfung der Verwendungsnachweise eine weitere Sensibilisierung der Länder hinsichtlich der Bedeutung zutreffender Verwendungsnachweise erforderlich. Das BMVI sollte zudem mit den Ländern erörtern, mit welchen Vorkehrungen unzutreffende Verwendungsnachweise künftig vermieden werden können.

Die unzutreffenden Daten für das Jahr 2016 sind in dem anstehenden Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder für das Haushaltsjahr 2017 zu korrigieren.

4 Von Ländern nicht verwendete Regionalisierungsmittel

4.1 Verwendung im Jahr 2016

Die endgültige Höhe der Regionalisierungsmittel für das Jahr 2016 (8,2 Mrd. Euro) und deren Verteilung auf die einzelnen Länder standen erst zum Ende der Jahres 2016 nach der vierten Änderung des Regionalisierungsgesetzes fest.¹¹ Letztlich zahlte der Bund den Ländern im Jahr 2016 in Summe 10,7 % mehr Regionalisierungsmittel aus als im Jahr 2015.

Gemäß dem Bericht der Bundesregierung vom Juli 2018¹² führte diese Entwicklung bei den Ländern lediglich zu einer Ausgabensteigerung von durchschnittlich 0,8 %. Zehn Länder setzten nach den Darstellungen des Berichts im

¹¹ BGBl. I S. 3234 vom 23. Dezember 2016.

¹² Bundestagsdrucksache 19/3395, Anlage 2.

Jahr 2016 sogar weniger Regionalisierungsmittel ein als im Jahr 2015.¹³ Die Länder gaben insgesamt rund 840 Mio. Euro nicht aus.¹⁴ Dies entsprach 10,3 % der im Jahr 2016 erhaltenen Bundesmittel.

Nach den Auswertungen des Bundesrechnungshofes hat lediglich ein Land sämtliche Regionalisierungsmittel des Jahres 2016 ausgegeben und darüber hinaus sogar knapp 10 % seiner Bestände aus Vorjahren abgebaut.

Die Bundesregierung führte die Ausgabenzurückhaltung der Länder vor allem darauf zurück, dass die Höhe und die Verteilung der Mittel über einen längeren Zeitraum strittig waren. Die Unsicherheit habe zu einer konservativen Haushaltsführung der Länder geführt.¹⁵

Die Länder haben gegenüber dem Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, dass die hohen Bestände zum Ende des Jahres 2016 kein Indiz dafür seien, dass bei den letzten Gesetzesnovellen die Bemessung der Regionalisierungsmittel über dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf gelegen habe. Sie verwiesen auf ein von ihnen beauftragtes Gutachten zur Revision der Regionalisierungsmittel aus dem Jahr 2015.¹⁶

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann ein Grund für die Zurückhaltung der Länder beim Einsatz der Regionalisierungsmittel im Jahr 2016 das späte Inkrafttreten des für die Höhe der Regionalisierungsmittel maßgeblichen Gesetzes sein. Der Bundesrechnungshof hält es aber auch nicht für ausgeschlossen, dass die Bemessung der Regionalisierungsmittel bei den letzten Gesetzesnovellen über dem tatsächlichen Bedarf der Länder liegen könnte. Nachdem seit Jahresende 2016 die Rechtsansprüche verbindlich bis zum Jahr 2031 normiert sind, bleibt die weitere Entwicklung der nichtverausgabten Regionalisierungsmittel zu beobachten.

4.2 Kontinuierlicher Anstieg nicht verausgabter Regionalisierungsmittel

Der Bestand an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln stieg seit Einführung der Transparenznachweise im Jahr 2008 stetig an. Die Höhe der nichtver-

¹³ Bundestagsdrucksache 19/3395, Anlage 2, S. 3, Tabelle, Spalte „Anstieg“.

¹⁴ Bundestagsdrucksache 19/3395, Anlage 2, S. 6, Nummer 9.

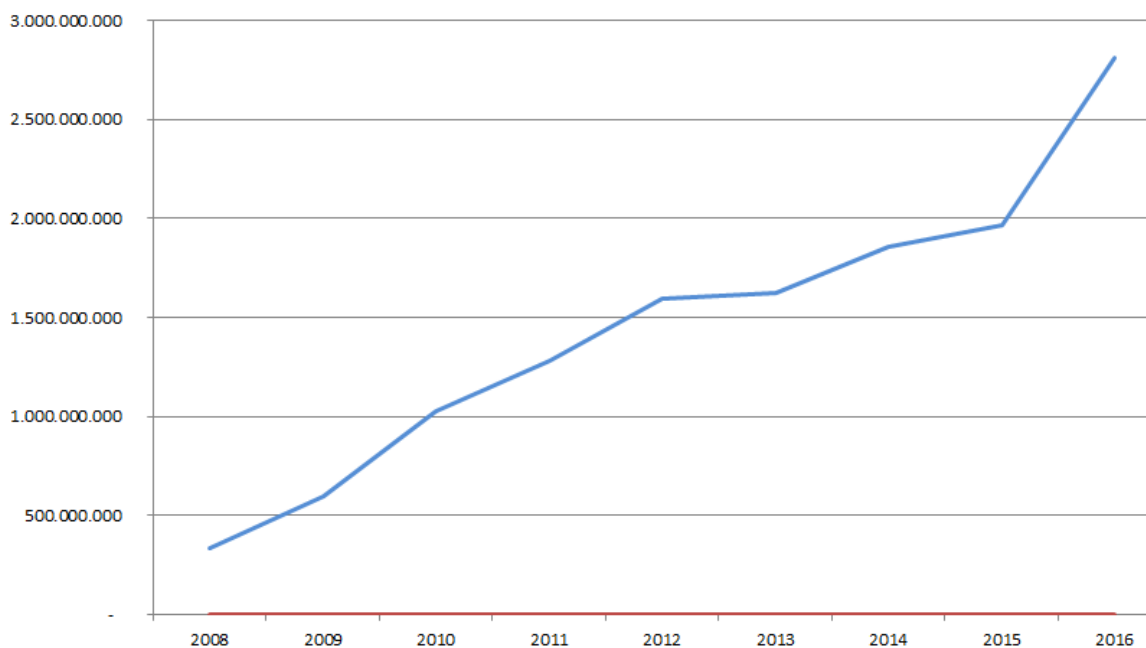
¹⁵ Bundestagsdrucksache 19/3395, S. 3.

¹⁶ Siehe auch Bundestagsdrucksache 18/10284 vom 9. November 2016 Ziffer IV.

ausgaben Regionalisierungsmittel bis zum Haushaltsjahr 2007 ist nicht bekannt. Die Bestände der Länder an nicht verwendeten Regionalisierungsmitteln stiegen im Jahr 2016 von rund 1.968,8 Mio. auf 2 808,5 Mio. Euro an.¹⁷ Dies entspricht einem Aufwuchs um knapp 43 % in nur einem Jahr.¹⁸

Abbildung 2:

Entwicklung der Reste bei den Regionalisierungsmitteln in den Jahren von 2008 bis 2016

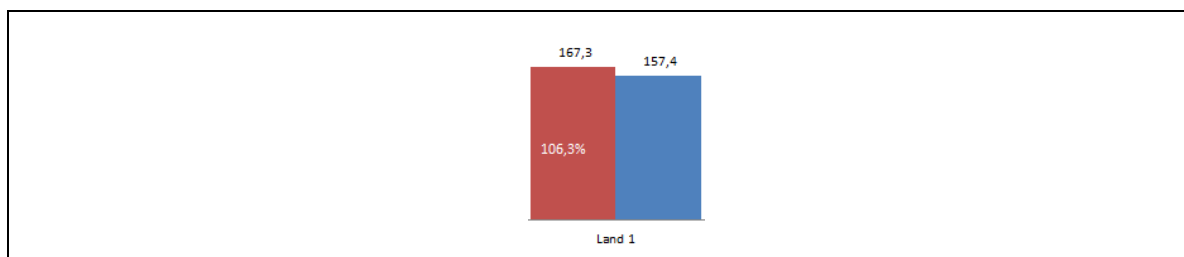


Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Bei einigen Ländern waren die bis Ende des Jahres 2016 aufgelaufenen Bestände im Vergleich zu den im Jahr 2016 neu erhaltenen Bundesmitteln beträchtlich.

Sie lagen bei einem Land über den Regionalisierungsmitteln 2016:

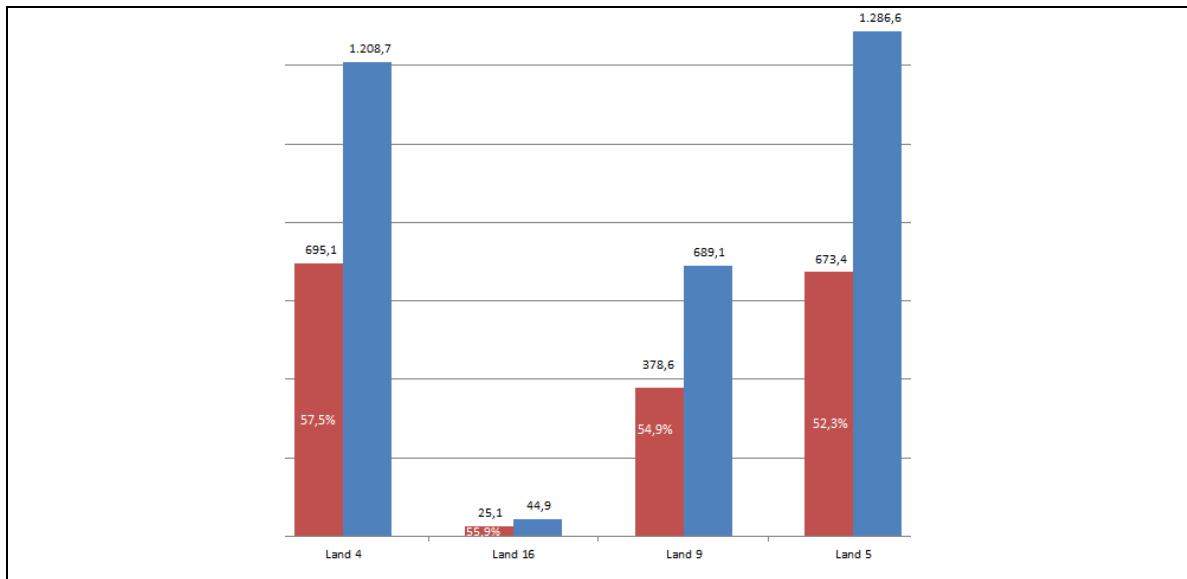
Legende: ■ nicht verausgabte Regionalisierungsmittel Ende des Jahres 2016 in Mio. Euro
■ im Jahr 2016 erhaltenen Bundesmittel in Mio. Euro



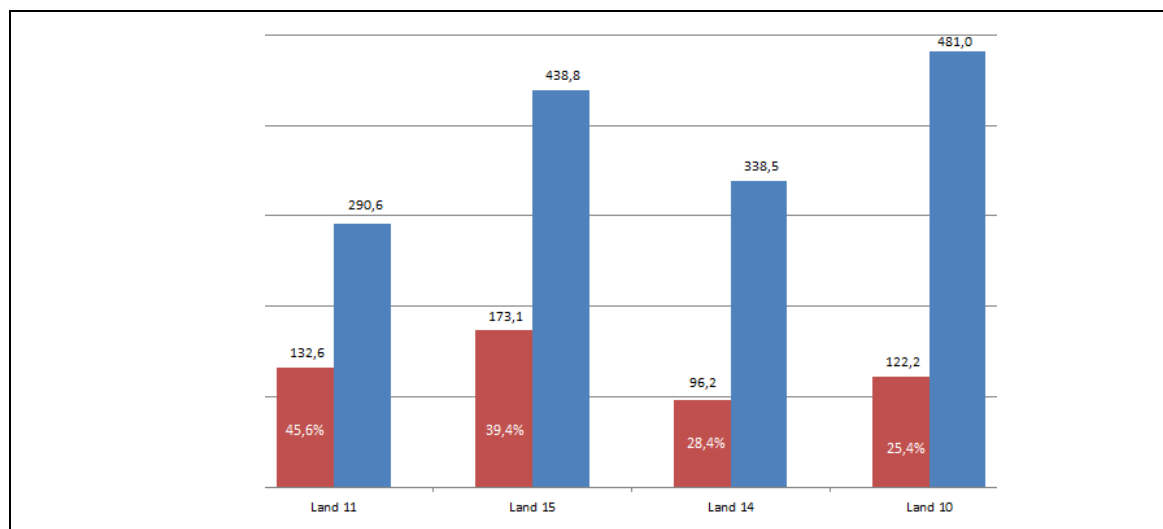
¹⁷ Bundestagsdrucksache 19/3395, Anlage 2, S. 26.

¹⁸ Der Bestand nicht verausgabter Regionalisierungsmittel wird sich aufgrund der erforderlichen Korrekturen voraussichtlich noch geringfügig verändern (vgl. Nummer 3.4).

Bei vier Ländern betragen sie über die Hälfte der im Jahr 2016 erhaltenen Mittel:



Bei weiteren vier Ländern lagen sie zwischen 25 und 46 % der im Jahr 2016 empfangenen Regionalisierungsmittel:



Quelle der Grafiken: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Die Bundesregierung verwies in ihrem Bericht vom Juli 2018 darauf, dass diese Entwicklung auf die Rechtslage zurück zu führen sei.¹⁹ Nach dem Regionalisierungsgesetz seien die den Ländern jährlich zustehenden Mittel in gleichen Monatsraten unabhängig vom Bedarf und vom Nachweis der Verwendung auszus zahlen.²⁰

¹⁹ Bundestagsdrucksache 19/3395, S. 3 f.

²⁰ § 5 Absatz 9 Regionalisierungsgesetz.

In ihrem Bericht vom Juli 2018 führte die Bundesregierung weiter aus, dass *„darauf zu achten [sein] wird, dass die Mittel tatsächlich innerhalb angemessener Fristen zweckentsprechend von den Ländern eingesetzt werden“*.²¹ In der 24. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur kündigte das BMVI Gespräche mit den Ländern an, damit *„es zu einer guten und schnellen Mittelverwendung komme.“*²²

Die Länder sind nach dem Regionalisierungsgesetz verpflichtet, im Verwendungsnachweis nicht nur Angaben zur Höhe der nicht verausgabten Regionalisierungsmittel sondern auch zu deren geplanter Verwendung in den Folgejahren zu machen.²³

Sieben Länder machten zu den nicht verbrauchten Bundesmitteln trotz der Vorgaben im Regionalisierungsgesetz in ihrem Verwendungsnachweis keine bzw. nur pauschale (*„werden für ÖPNV eingesetzt“*) Angaben. Betroffen waren insgesamt rund 332,6 Mio. Euro nicht verausgabter Regionalisierungsmittel. Dies entsprach 11,8 % der am Ende des Jahres 2016 nicht verausgabten Mittel. Einige Länder gaben an, dass sie die nicht verausgabten Regionalisierungsmittel benötigten, um über die gesamte Laufzeit des Regionalisierungsgesetzes einen möglichst hohen ÖPNV-Standard sicherzustellen. Um diesen Standard bis zum Jahr 2031 aufrechterhalten zu können, sei es erforderlich, dass sie im Zeitraum 2016 bis 2021 Mittel ansparen. Andere Länder bestätigten, dass sie die nichtverausgabten Regionalisierungsmittel für Investitionen in größere Infrastrukturprojekte oder für Fahrzeuge vorhalten.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung der Bundesregierung, dass ein wesentlicher Grund für den kontinuierlichen Aufwuchs nicht verausgabter Regionalisierungsmittel die gesetzliche Auszahlungssystematik sein dürfte. Folge ist, dass ein wachsendes Mittelvolumen trotz Abflusses aus dem Bundeshaushalt nicht für Zwecke des ÖPNV eingesetzt, sondern von den Ländern häufig zunächst anderweitig verwendet wird. Es bleibt abzuwarten, wie sich der künftige Anstieg der Regionalisierungsmittel auf die weitere Entwicklung dieser Bestände auswirken wird.

²¹ Bundestagsdrucksache 19/3395, Nummer 9, S. 6.

²² Kurzprotokoll der 24. Sitzung am 17. Oktober 2018, TOP 5, S. 20.

²³ § 6 Absatz 2 i. V. m. Fußnote 7 zur Anlage 3 Regionalisierungsgesetz.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es bedenklich, dass Steuermittel des Bundes in solchen Größenordnungen von den Ländern über Jahre hinweg nicht für den gesetzlichen Zweck verausgabt werden. Mit Blick auf die hohe gesellschafts-, verkehrs- und umweltpolitische Bedeutung eines leistungsfähigen ÖPNV wäre es wünschenswert, diese Mittel alsbald einer zweckentsprechenden Verwendung zuzuführen. Auch die Bundesregierung hält es für notwendig, dass die Länder die Mittel innerhalb einer angemessenen Frist zweckentsprechend einsetzen.

Der Bundesrechnungshof bestärkt daher das BMVI darin, mit den Ländern entsprechende Gespräche zu führen.

Der Bund sollte es nicht hinnehmen, dass sieben von sechzehn Ländern die gesetzlich geforderten Angaben zum geplanten Einsatz der vorhandenen Mittelbestände im Verwendungsnachweis nicht machten. Bei diesen Informationen handelt es sich keineswegs um freiwillige, in das Belieben der Länder gestellte Auskünfte. Sie sind notwendiger Bestandteil des Verwendungsnachweises. Ohne sie ist nicht nachvollziehbar, wie die betroffenen Länder die Bestände an nicht verbrauchten Bundesmitteln abbauen wollen. Zudem sind die Daten Bestandteil der Berichterstattung an den Deutschen Bundestag und für eine transparente Darstellung der Wirkungen der Bundeszuweisungen notwendig.

Das BMVI sollte dafür sorgen, dass die betroffenen Länder die fehlenden Daten in künftigen Verwendungsnachweisen darstellen.

4.3 Haushaltmäßige Behandlung der Bestände bei den Ländern

Das Regionalisierungsgesetz enthält keine Vorgaben, wie die Länder nicht verwendete Regionalisierungsmittel zu bewirtschaften haben.

Die Länder führen ihre Haushalte auf der Basis des Haushaltsgrundsätzegesetzes autonom. Sie bewirtschaften ihre Bestände an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln in unterschiedlicher Weise.

Der Bundesrechnungshof hat die Länder hierzu befragt. Alle Länder versicherten, dass eine zweckentsprechende Verwendung der Bestände in den Folgejahren gewährleistet werde.

Drei Länder bewirtschaften die noch nicht verausgabten Regionalisierungsmittel nur anteilig im eigenen Haushalt. Sie leiten einen Teil der Mittel an die Aufgabenträger des ÖPNV (beispielsweise Zweckverbände und Verkehrsverbände) weiter. Diese Aufgabenträger entscheiden dann über den zweckentsprechenden Mitteleinsatz.²⁴

Acht Länder bilden für im Haushaltsjahr nicht verausgabte Regionalisierungsmittel „Ausgabereste“²⁵. Deren spätere Inanspruchnahme bedarf der Zustimmung des Landesfinanzministeriums. Zur Finanzierung müssen in fast allen betroffenen Ländern Mittel an anderer Stelle im jeweiligen Landeshaushalt eingespart werden.

Vier Länder sind dazu übergegangen, neue Bestände zum Jahresende in eine Rücklage²⁶ oder ein Sondervermögen²⁷ zu überführen.

Drei Länder beabsichtigen, künftig eine Rücklage oder ein Sondervermögen zu bilden und die Bestände in den Folgejahren dort zu bewirtschaften.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte ungeachtet der unterschiedlichen Bewirtschaftungssystematik gewährleistet sein, dass die Länder die vorhandenen Mittelbestände für den ÖPNV jederzeit bedarfsgerecht einsetzen. Der zunehmende Aufwuchs von nicht verwendeten Regionalisierungsmitteln sollte zugunsten ihrer zeitnahen Verwendung beendet werden. Hierauf sollte das BMVI im Rahmen seiner Möglichkeiten hinwirken.

5 Eigenbeitrag der Länder zu den ÖPNV-Ausgaben 2016

Die Bundesregierung machte in ihrem Bericht an den Deutschen Bundestag keine Aussagen, in welchem Umfang die Länder im Jahr 2016 für Zwecke des ÖPNV zusätzlich zu den Regionalisierungsmitteln des Bundes eigene Mittel einsetzten. Die Länder sind gegenüber dem Bund hierzu in ihren Verwendungsnachweisen nicht auskunftspflichtig.

²⁴ Die Bewirtschaftungspraxis der Aufgabenträger war nicht Gegenstand der Untersuchungen des Bundesrechnungshofes.

²⁵ Vgl. § 27 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz.

²⁶ Rücklagen haben den Vorteil, dass sie dem zuständigen Ministerium ohne Beschränkung durch das Finanzministerium im nächsten Haushaltsjahr zur Verfügung stehen.

²⁷ Sondervermögen stehen unmittelbar und überjährig für Zahlungen zur Verfügung.

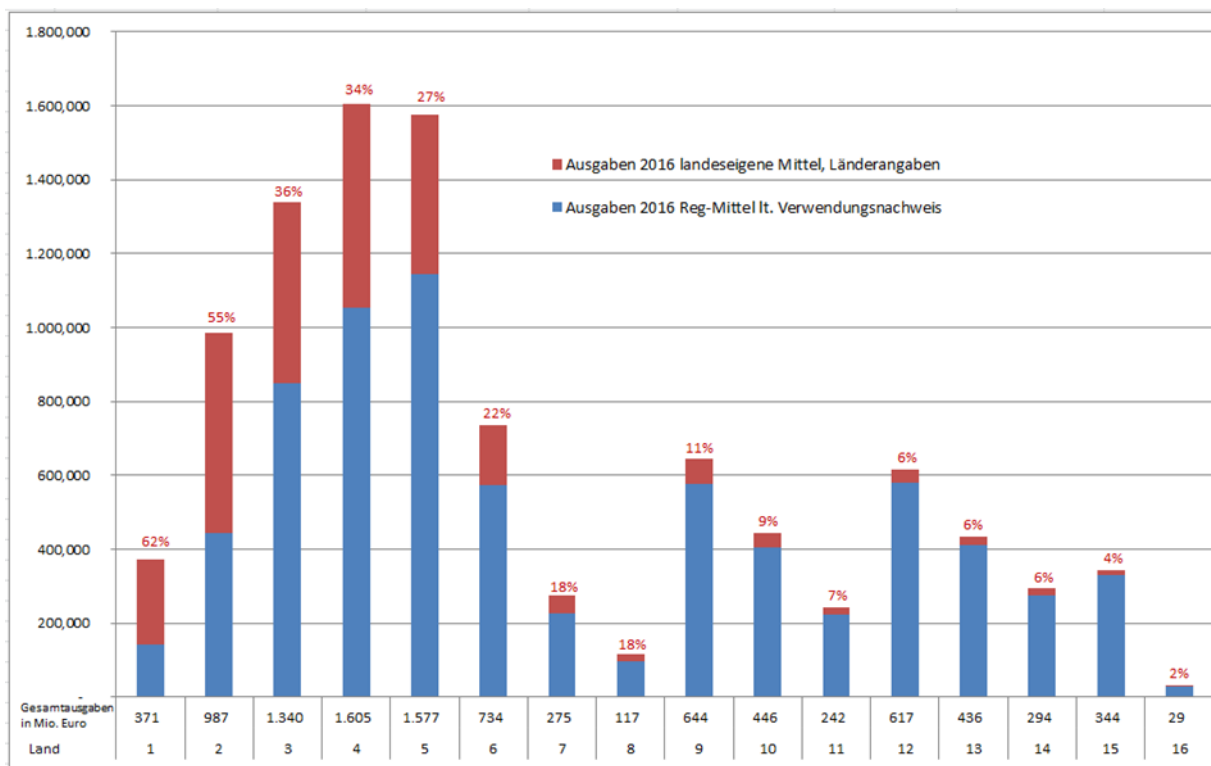
Der Bundesrechnungshof fragte die Länder daher, wie viel Mittel sie aus den Landeshaushalten im Jahr 2016 zusätzlich zu den Regionalisierungsmitteln für den ÖPNV eingesetzt haben.

Der Bund leistete im Jahr 2016 an die Länder gemäß den gesetzlichen Festlegungen 8,2 Mrd. Euro Regionalisierungsmittel.²⁸ Davon verwendeten die Länder für Zwecke des ÖPNV 7,4 Mrd. Euro. Aus den Landeshaushalten leisteten die Länder nach eigenen Angaben hierfür zusätzlich 2,7 Mrd. Euro. Die Gesamtausgaben der Länder für den ÖPNV beliefen sich demzufolge auf insgesamt 10,1 Mrd. Euro.

Damit betrug der Landesanteil im Jahr 2016 durchschnittlich 27 %. Der tatsächliche Anteil pro Land war allerdings sehr unterschiedlich. Die Bandbreite des Landesengagements lag zwischen 2 und 62 % der Gesamtausgaben. Elf Länder leisteten einen Eigenbeitrag unterhalb des Durchschnittswertes von 27 %.

Abbildung 3:

Verwendete Regionalisierungsmittel und landeseigene Mittel



Quelle: Darstellung des Bundesrechnungshofes

Datenbasis: Schriftliche Abfrage des Bundesrechnungshofes bei den Ländern

²⁸ Vierte Änderung des Regionalisierungsgesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234).

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass zwölf Länder ihre Eigenbeiträge für den ÖPNV aus dem Landeshaushalt zumindest anteilig aus den Kompensationsleistungen des Bundes nach dem Entflechtungsgesetz gezahlt haben (Bundeshaushalt Einzelplan 12, Kapitel 1206 Titel 882 03).

In welchem Umfang neben den Ländern auch Städte und Gemeinden aus ihren Haushalten den ÖPNV finanzierten, konnten die Länder nicht angeben.

Nach Erhalt des Berichtsentwurfes wandte ein Teil der Länder ein, dass ihr Eigenbeitrag zur Finanzierung des ÖPNV über den Beträgen läge, die sie dem Bundesrechnungshof bei den Erhebungen genannt hatten. Die Ländermittel würden eine erhebliche Größenordnung einnehmen. Konkret beziffert haben die Länder diese höheren Ausgaben allerdings nicht.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes waren im Jahr 2016 die Finanzierungsbeiträge des Bundes nach dem Regionalisierungsgesetz im Vergleich zu dem bezifferten finanziellen Engagement der Länder in vielen Fällen überproportional hoch. Gerade mit Blick auf die noch bestehenden Herausforderungen für eine erfolgreiche Bahnreform sowie auf das Erreichen der angestrebten Umweltziele ist die finanzielle Zurückhaltung mancher Länder nicht nachvollziehbar. Hierbei ist zu bedenken, dass der ÖPNV verfassungsrechtlich zu den Kernaufgaben der Länder im Bereich der Daseinsfürsorge zählt. Ihm kommt eine herausragende Bedeutung im Kontext der föderalen Aufgabenzuweisung zu.

Nicht alle Länder haben im Jahr 2016 der Finanzierung des ÖPNV die diesem Auftrag entsprechende Priorität eingeräumt. Dies führt der Bundesrechnungshof vor allem darauf zurück, dass es den Ländern freigestellt ist, in welchem Umfang sie sich an der Finanzierung dieser Aufgabe beteiligen. Es scheint für manche Länder einfacher zu sein, auf die Bereitstellung der Bundesmittel zu setzen, statt das notwendige eigene Engagement zu zeigen. Dies führt die verfassungsrechtlich normierte föderale Aufgabenverteilung ad absurdum.

Die Bundesregierung sollte die Länder dazu bewegen, die Bedeutung des ÖPNV bei der Festlegung von Haushaltsschwerpunkten konsequenter zu berücksichtigen. Im Interesse einer auskömmlichen Finanzierung der Aufgaben des ÖPNV wäre ein stärkeres finanzielles Engagement der Länder dringend geboten. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass der ÖPNV aufgrund der ungleichen Finanzungsverhältnisse zunehmend als Bundesaufgabe wahrgenommen wird und der Bund diese Länderaufgabe bald alleine finanziert.

6 Abgestimmte Stellungnahme der zuständigen Bundesressorts

Das BMVI hat mitgeteilt, dass es plane, das Thema „*Vergleichbarkeit der Daten*“ sowie weitere Fragestellungen im Rahmen der vorgesehenen Weiterentwicklung des Leitfadens zur Erstellung des Verwendungsnachweises mit den Ländern zu erörtern. Dabei sollten sowohl die von ihm selbst in der Verwendungsnachweisprüfung festgestellten Probleme, die Fragen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages sowie die vom Bundesrechnungshof behandelten Themen diskutiert werden. Es plane, dass die Länder die Ergebnisse bei der Erstellung der Verwendungsnachweise für das Jahr 2019 (Vorlagetermin 30. September 2020) berücksichtigen.

Dem BMVI sei bewusst, dass die Länder die Vorlagefrist der Verwendungsnachweise für das Haushaltsjahr 2016 nicht eingehalten haben. Es ergreife alle im Rahmen seiner Möglichkeiten bestehenden Maßnahmen, um die Länder auf die gesetzlich vorgegebene Frist hinzuweisen.

Zu den im Bericht bereits korrigierten Angaben der Verwendungsnachweise sieht das BMVI keinen weiteren Handlungsbedarf. Die noch zu korrigierenden Ausgabenansätze seien dem BMVI erst durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes bekannt geworden. Diese Korrekturen würden bei den Ländern angemahnt, sofern sie nicht schon in den Verwendungsnachweisen für das Jahr 2017 berücksichtigt worden seien.

Die Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Mittelverwendung im Jahr 2016 seien zutreffend. Jedoch könne aus Sicht der Bundesregierung nicht daraus geschlossen werden, dass die Bemessung der Regionalisierungsmittel über dem grundsätzlichen Bedarf der Länder läge. Die fehlenden Angaben der Länder im Verwendungsnachweis zu der geplanten Verwendung der nicht verausgabten Regionalisierungsmittel in den Folgejahren habe das BMVI bei den Ländern abgefragt. Entsprechende Informationen der Länder lägen dem BMVI vor und könnten, sofern gewünscht, im Detail zusammengestellt werden. Das BMVI werde auch weiterhin darauf hinwirken, dass die Länder die bisher nicht verausgabten Mittel zweckentsprechend einsetzen und nicht verausgabte Regionalisierungsmittel entsprechend deklarieren. Konkrete Vorgaben könne das BMVI den Ländern jedoch nicht machen, da hierfür eine gesetzliche Handhabe fehle. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, den

zunehmenden Aufwuchs der nicht verwendeten Regionalisierungsmittel zeitnah durch entsprechende Verwendung zu beenden, werde das BMVI im Rahmen seiner Möglichkeiten an die Länder weitergeben. Dieser Punkt werde ebenfalls bei der Überarbeitung des Leitfadens mit den Ländern behandelt.

Die Aussagen des Bundesrechnungshofes zu den Eigenbeiträgen der Länder könne das BMVI nicht bewerten. Diese Angaben habe der Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen bei den Ländern erfragt. Die Angaben lägen dem BMVI im Einzelnen nicht vor. Der Appell an die Länder, sich stärker auch finanziell zu engagieren, werde seitens des Bundes unterstützt. Vor allem solle sichergestellt werden, dass die derzeitigen Entflechtungsmittel, die den Ländern ab dem Jahr 2020 in Form eines höheren Anteils an der Umsatzsteuer zugutekommen, auch tatsächlich für den ÖPNV genutzt werden. Eine rechtliche Handhabe habe der Bund hier nicht.

7 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof bewertet es positiv, dass das BMVI mit den Ländern Verbesserungen in der Darstellung und der Abwicklung der Regionalisierungsmittel erreichen möchte. Es sollte hierzu alle Möglichkeiten nutzen, insbesondere den Leitfaden zur Erstellung des Verwendungsnachweises in Abstimmung mit allen Ländern fortschreiben.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes, muss die weitere Entwicklung der Bestände an nicht verausgabten Regionalisierungsmitteln in den nächsten Jahren kritisch beobachtet werden. Entgegen der Auffassung der Länder und des BMVI schließt der Bundesrechnungshof zurzeit nicht aus, dass die seinerzeitige Bedarfsbemessung überhöht war. Die weitere Entwicklung der nicht verausgabten Regionalisierungsmittel wird Rückschlüsse auf den Bedarf der Länder ermöglichen und könnte bei einer möglichen Gesetzesanpassung berücksichtigt werden. Der zunehmende Aufwuchs von nicht verwendeten Regionalisierungsmitteln sollte zugunsten ihrer zeitnahen Verwendung beendet werden. Hierauf sollte das BMVI im Rahmen seiner Möglichkeiten hinwirken.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Länder für die Bedarfe im ÖPNV im Rahmen ihrer autonomen Haushaltsführung angemessene eigene Finanzierungsbeiträge aufbringen müssen. Die Bundesregierung

sollte deshalb an die Länder appellieren, die verkehrs- und umweltpolitische Bedeutung des ÖPNV auch finanziell konsequenter zu berücksichtigen. Die grundgesetzlich zugewiesene Zuständigkeit sollte auch anhand der finanziellen Beteiligung als Länderaufgabe erkennbar sein.

Scheller

Moebus

Bauer-Siewert