



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Planung und Durchführung der
Infrastrukturbeschleunigungsprogramme I und II
im Bundesfernstraßenbau

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V4 - 2016 - 0020

Potsdam, den 7. März 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	4
2	Infrastrukturbeschleunigungsprogramme	4
2.1	Vorgeschichte	4
2.2	Aufstellung der IBP I und II	5
2.2.1	IBP I	5
2.2.2	IBP II	5
2.2.3	Würdigung	6
2.3	Durchführung der IBP I und II	6
2.3.1	IBP I	6
2.3.2	IBP II	7
2.3.3	Würdigung	8
3	Empfehlung des Bundesrechnungshofes	9

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2016 die Planung und Umsetzung der Infrastrukturbeschleunigungsprogramme (IBP) I und II für den Bundesfernstraßenbau und stellte folgendes fest:

- 0.1 Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages stellte in den Jahren 2012 bis 2014 in den IBP I und II über eine Mrd. Euro zusätzlicher Finanzmittel für den Straßenbau zur Verfügung. Dafür ließ er jeweils einen neuen Haushaltstitel einrichten. Bei den beiden so genannten „Infrastrukturbeschleunigungsprogrammen“ handelte es sich jedoch nicht um Programme, da mit ihnen keine konkreten Ziele verbunden waren. Faktisch handelte es sich um Plafond-Erhöhrungen.

(Nummer 2.2)

- 0.2 Beim IBP I verwendete das BMVI die zusätzlichen Mittel in erster Linie für Projekte, die umgehend realisiert werden konnten oder schon im Bau waren. Neubeginne finanzierte es aus dem IBP I nur soweit, als ihre Weiterfinanzierung gesichert war. Beim IBP II hingegen schob das BMVI Neubeginne mit einem hohen Finanzvolumen an. Mehr als 1 Mrd. Euro wird das BMVI aus kommenden Haushalten aufbringen müssen, um die neu begonnenen Projekte des IBP II fertigzustellen. Damit ist der Spielraum künftiger Haushalte eingeschränkt.

(Nummer 2.3)

- 0.3 Wenn der Haushaltsgesetzgeber neue Straßenbauprogramme auflegt, sollte er konkrete und messbare Ziele festlegen. Die Vorgaben sollten sich am Beschluss zur Abwicklung von Straßenbauprogrammen orientieren, den der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2011 gefasst hat.

Beschränkt sich das gesetzgeberische Ziel darauf, zusätzliche Mittel bereitzustellen, sollte er besser vorhandene Haushaltstitel aufstocken, als neue Titel einrichten.

Beabsichtigt der Haushaltsgesetzgeber den Neubau zu verstärken, dann sollten die zusätzlichen Haushaltsmittel vor allem für laufende Neubauprojekte verwendet werden, die in absehbarer Zeit vollständig finanziert sind. (Nummer 3)

1 Vorbemerkungen

Der Bundesrechnungshof berichtete in seinen Bemerkungen 2010 über verfehlte Ziele, Kostenüberschreitungen und Verzögerungen bei Programmen im Straßenbau.¹ Seine Bemerkungen 2011 und 2012 befassten sich mit zusätzlichen Haushaltsmitteln für Konjunktur- oder Sonderprogramme, mit denen das Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) zahlreiche Bundesfernstraßenprojekte neu begann. Diese Mittel reichten jedoch bei weitem nicht aus, diese Projekte vollständig zu finanzieren. Damit belasteten die Projekte künftige Haushalte, weil sie mit Mitteln aus dem Einzelplan 12 zu Ende gebaut werden mussten.²

Für die Jahre 2012 bis 2014 legte der Gesetzgeber zwei sogenannte Infrastrukturbeschleunigungsprogramme (IBP I und IBP II) auf. Die Planung und Umsetzung dieser Programme sind Gegenstand des folgenden Berichts. Das BMVI hatte Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Gegen die Darstellung des Sachverhaltes hat es keine grundsätzlichen Einwände. Die Aussagen seien zutreffend. Da die Empfehlungen sich in erster Linie an den Haushaltsgesetzgeber richten, hat es darüber hinaus keine Stellungnahmen abgegeben.

2 Infrastrukturbeschleunigungsprogramme

2.1 Vorgeschichte

Als Reaktion auf die Bemerkung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2010 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) im Jahr 2011 das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, jetzt BMVI auf, bei Straßenbauprogrammen

- konkrete Programmziele und messbare, für die begleitende Projektkontrolle geeignete Indikatoren für die Zielerreichung zu definieren, geeignete Projekte auszuwählen und Programmlaufzeiten angemessen vorzugeben,
- das Programmbudget zweckgebunden einzusetzen,

¹ Bundestags-Drucksache 17/3650 vom 15. November 2010, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010, Nr. 23.

² Bundestags-Drucksache 17/7600 vom 14. November 2011, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011, Nr. 41, sowie Bundestags-Drucksache 17/11330 vom 12. November 2012, Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2012, Nr. 37.

- Programme zu steuern, indem es die Kosten kontrolliert, die Projektziele sowie den programmmentsprechenden Mitteleinsatz überwacht und bei Unwägbarkeiten Gegenmaßnahmen ergreift,
- Programme zu evaluieren und
- das Parlament über Vollzug und Zielerreichung zu informieren.³

2.2 Aufstellung der IBP I und II

2.2.1 IBP I

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) empfahl im November 2011 in der Bereinigungssitzung zum Haushalt 2012 ein Infrastrukturbeschleunigungsprogramm (IBP I) über die Laufzeit von zwei Jahren zu beschließen. Er folgte damit einem Beschluss des Koalitionsausschusses. Der Koalitionsausschuss wollte die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur einmalig um insgesamt eine Mrd. Euro verstärken. Ein Teilbetrag von 600 Mio. Euro sollten auf die Bundesfernstraßen entfallen, davon 400 Mio. Euro als Ausgabeermächtigung für das Jahr 2012 und 200 Mio. Euro als Verpflichtungsermächtigung für das Jahr 2013. Das Parlament brachte ab dem Haushaltsjahr 2012 im Kapitel 1202 des Einzelplans 12 den Titel 791 01 aus. Es formulierte zu dem IBP I keine konkreten Programmziele. Es forderte das BMVI auf, dem Haushaltsausschuss eine Liste mit Einzelprojekten zur Zustimmung vorzulegen. Zudem hatte das BMVI regelmäßig über den Fortgang des Programms zu berichten.

2.2.2 IBP II

Im November 2012 empfahl der Haushaltsausschuss in seiner Bereinigungssitzung, ein weiteres Infrastrukturbeschleunigungsprogramm (IBP II) zu beschließen. Auch diesmal folgte er einem Beschluss des Koalitionsausschusses, der die Mittel vorrangig für Neubauprojekte verwenden wollte. Die gute Verkehrsinfrastruktur sei einer der zentralen Standortvorteile Deutschlands, den es zu erhalten gelte. Ab dem Haushaltsjahr 2013 sollten im Kapitel 1202 unter dem Titel 791 02 die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur einmalig um insgesamt 750 Mio. Euro verstärkt werden. Ein Teilbetrag von 570 Mio. Euro sollte auf die Bundesfernstraßen entfallen, davon 470 Mio. Euro

³ Bundestags-Drucksache 17/6423 vom 5. Juli 2011, Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses, Bemerkung Nr. 23.

als Ausgabeermächtigung für das Jahr 2013 sowie 100 Mio. Euro als Verpflichtungsermächtigung für das Jahr 2014. Das Parlament formulierte wiederum keine konkreten Programmziele. Wie beim IBP I forderte es das BMVI lediglich auf, dem Haushaltsausschuss eine Projektliste zur Zustimmung vorzulegen. Außerdem hatte das BMVI quartalsweise zu berichten.

2.2.3 Würdigung

Ein wesentliches Merkmal von Programmen im Straßenbau ist die Vorgabe konkreter und messbarer Ziele. Das Parlament stellte bei den IBP I und II zwar Finanzmittel bereit, verknüpfte dies aber nur mit den Vorgaben, sie für Straßenprojekte bzw. Straßenneubauprojekte zu verwenden. Konkrete Programmziele und messbare, für die begleitende Projektkontrolle geeignete Indikatoren gab es nicht. Dem BMVI oblag lediglich die Aufgabe, Projekte zu benennen, für die es die bereitgestellten Mittel ausgeben wollte, sowie dafür zu sorgen, dass die Mittel im Bereitstellungszeitraum auch für den genannten Zweck ausgegeben werden. Der Programmtitel ließ in seiner Allgemeinheit nahezu alle beliebigen Projekte zu.

Die beiden Infrastrukturbeschleunigungsprogramme lassen zentrale Kennzeichen von Programmen vermissen. Sie hatten vielmehr den Charakter einer befristeten Plafond-Erhöhung, für die jedoch eigene Haushaltstitel eingerichtet wurden.

2.3 Durchführung der IBP I und II

2.3.1 IBP I

Im Januar 2012 legte das BMVI dem Haushaltsausschuss die Projektliste vor. Es wollte mit dem IBP I laufende Bedarfsplanmaßnahmen verstärken und beschleunigen, die ansonsten nur zeitlich gestreckt hätten realisiert werden können. Ohne das Programm wollte es diese Maßnahmen u. a. aus Erhaltungsmitteln finanzieren. Dazu wären im Jahr 2012 mindestens 400 Mio. Euro umzuschichten gewesen. Konkret führte das BMVI aus:

- Mit 400 Mio. Euro sollten laufende Bedarfsplanmaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von annähernd 2,5 Mrd. Euro verstärkt und beschleunigt werden; darunter auch Maßnahmen aus früheren Programmen.
- Weiterhin wollte es dringend notwendige Erhaltungsmaßnahmen mit 127 Mio. Euro verstärken bzw. vollständig finanzieren.

- Mit 60 Mio. Euro wollte das BMVI Bedarfsplanmaßnahmen beginnen, deren Gesamtvolumen 354 Mio. Euro betrug und deren Weiterfinanzierung ab dem Jahr 2014 gesichert sei.
- Schließlich wollte es den Radwegebau mit 13 Mio. Euro verstärken.

Der Haushaltsausschuss stimmte der Projektliste im Februar 2012 zu. Daraufhin wies das BMVI den Ländern die mit den übrigen Straßenbaumitteln nicht deckungsfähigen Ausgabemittel und Verpflichtungsermächtigungen zu.

Bis Ende des Jahres 2013 berichteten das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das BMVI dem Haushaltsausschuss vierteljährlich. Die Projekte seien unmittelbar in Angriff genommen worden und die bereitgestellten Beträge wurden zielgerichtet investitionswirksam umgesetzt. Im März 2014 berichtete das BMVI abschließend, dass alle Mittel, wie vorgesehen, vollständig verausgabt worden seien. Damit war das Programm für das BMVI abgeschlossen.

2.3.2 IBP II

Zum IBP II legte das BMVI dem Haushaltsausschuss im Dezember 2012 ebenfalls eine Projektliste vor. Mit den bereitgestellten Mitteln wollte es

- laufende Neubaumaßnahmen mit 326 Mio. Euro verstärken,
- mit 176 Mio. Euro 32 Bedarfsplan- und Umbaumaßnahmen neu beginnen, deren Gesamtvolumen sich auf über 1,1 Mrd. Euro belief.
- 41 Mio. Euro für Erhaltungsmaßnahmen vorsehen sowie
- weitere 10 Mio. zur Verstärkung des Radwegebaus verwenden.

Zur Ausfinanzierung der 32 Bedarfsplan- und Umbaumaßnahmen machte es keine Angaben. Unter Nutzung der Deckungsfähigkeit sollten außerdem die Zweckausgabetitel im Kapitel 1210 mit 17 Mio. Euro verstärkt werden.

Der Haushaltsausschuss bestätigte im Dezember 2012 die Projektliste und forderte die Bundesregierung gleichzeitig auf, weitere Neubauvorhaben bei Bundesfernstraßen zu beginnen, wenn sich bei der Umsetzung der Einzelmaßnahmen finanzielle Handlungsspielräume ergeben sollten. Auch erklärte er die Titel gegenseitig deckungsfähig mit anderen Straßenbautiteln in den Kapiteln 1209 und 1210.⁴

⁴ Vergleiche z. B. Haushaltsrechnung 2015 Seite 952 (Kapitel 12 02 Allgemeine Bewilligungen).

Bis Ende 2014 legte das BMVI vier Berichte zum IPB II vor, in denen es über den Baustand und Mittelabfluss der einzelnen Projekte berichtete. Nach Abschluss des IBP II berichtete das BMVI, dass im Haushaltsjahr 2014 die Bundesfernstraßenmittel durch nicht abgeflossene Mittel der Schiene (10,5 Mio. Euro) und der Wasserstraße (knapp 25 Mio. Euro) verstärkt worden seien. Es habe die Verstärkung laufender Projekte mit 394 Mio. Euro, die Erhaltung mit 56 Mio. Euro sowie Neubeginne mit 142 Mio. Euro finanziert. Wie viel Mittel tatsächlich für den Radwegebau eingesetzt wurden, konnte das BMVI nicht beziffern, da es die hierfür vorgesehenen Mittel im Rahmen der Deckungsfähigkeit in das Kapitel 1210 umgebucht hatte.

Ende 2016 belief sich das Gesamtvolumen der neu begonnen Projekte nach Angaben des BMVI auf knapp 1,3 Mrd. Euro. Davon sind die meisten größeren und finanzintensiven Projekte bis jetzt nicht fertiggestellt.

2.3.3 Würdigung

Das BMVI legte, wie vom Haushaltsausschuss gefordert, jeweils zu Beginn der IBP I und II eine Projektliste vor, in der es die Einzelprojekte benannte, die es mit den zusätzlichen Mitteln unterstützen wollte.

Beim IBP I sah das BMVI die zusätzlichen Mittel in erster Linie für Projekte vor, die umgehend realisiert werden konnten oder schon im Bau waren. Insbesondere bedachte es auch Projekte, die in früheren Programmen begonnen wurden und deren Ausfinanzierung noch nicht gesichert war. Damit folgte das BMVI den Empfehlungen des Rechnungsprüfungsausschusses und des Bundesrechnungshofes.

Beim IBP II schob das BMVI hingegen 32 Neubeginne mit lediglich 142 Mio. Euro an, ohne deren Ausfinanzierung abzusichern. Letztlich orientierte es sich an dem Beschluss des Koalitionsausschusses, die Mittel des IBP II vorrangig für Neubauprojekte einzusetzen. Diesen Beschluss hätte das BMVI aber auch erfüllt, wenn es, wie beim IBP I, mit den zusätzlichen Mitteln die Finanzierung laufender Neubauvorhaben abgesichert hätte.

Um die neu begonnenen Projekte des IBP II fertigzustellen, wird das BMVI in kommenden Haushaltsjahren aber mehr als eine Mrd. Euro aufbringen müssen. Damit ist der Spielraum künftiger Haushalte eingeschränkt. Zudem wollte das BMVI die Haushaltsmittel für den Straßenbau in den kommenden Jahren

überwiegend für die Erhaltung der Straßeninfrastruktur verwenden. Dieses Ziel wird konterkariert.

3 Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2010 empfohlen, bei Straßenbauprogrammen klare und messbare Ziele zu definieren. Bei den IBP I und II handelte es sich jedoch für den Bereich „Straße“ nicht um Programme. Die vorgesehenen Mittel sollten ausschließlich die Investitionen in den Straßenbau verstärken. Konkrete Ziele waren damit nicht verbunden.

Sofern der Haushaltsgesetzgeber künftig lediglich zusätzliche Haushaltsmittel für den Straßenbau zur Verfügung stellen möchte – ohne konkrete Ziele zu verfolgen -, empfiehlt der Bundesrechnungshof dazu keine eigenen Haushaltstitel auszubringen, sondern vorhandene Haushaltstitel zu verstärken.

Beim IBP II hat das BMVI – im Gegensatz zum IBP I – viele Neubauprojekte begonnen. Damit hat es seinen Gestaltungsspielraum in den folgenden Jahren um über eine Mrd. Euro eingeschränkt und die Erhaltung geschwächt. Um dies zu vermeiden, empfiehlt der Bundesrechnungshof dem BMVI, zusätzliche Haushaltsmittel vor allem für laufende (Neubau-)Projekte zu verwenden, die in absehbarer Zeit vollständig ausfinanziert sind. Damit erhöht es seinen Handlungsspielraum.