



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022

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 1 - 2021 - 0098

Bonn, den 30. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

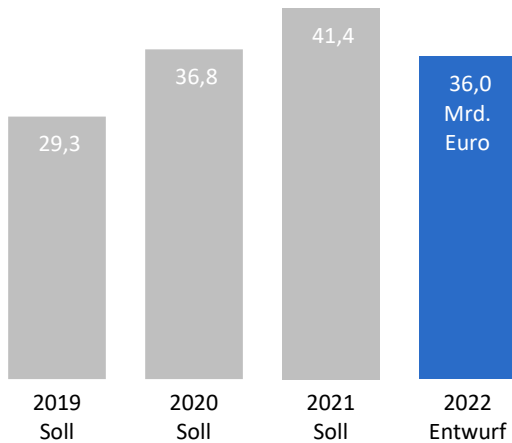
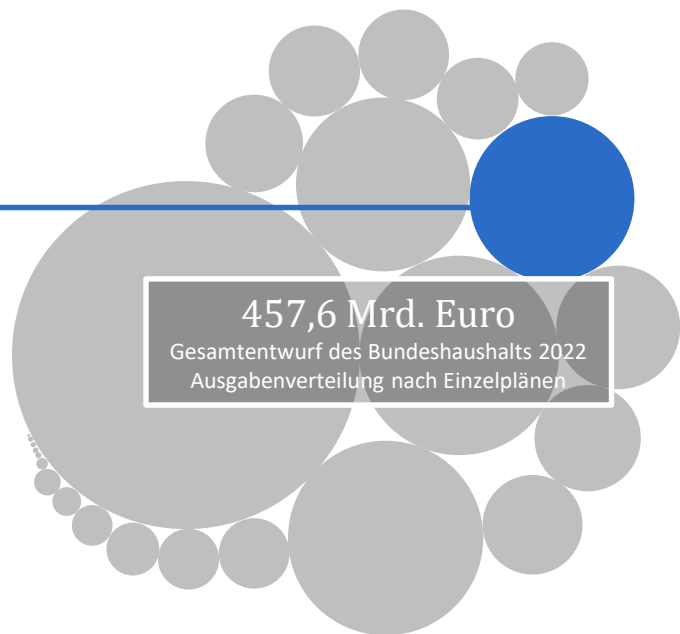
Haushaltsentwurf 2022

Einzelplan 12

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

Ausgaben

36,0 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Planstellen und Stellen

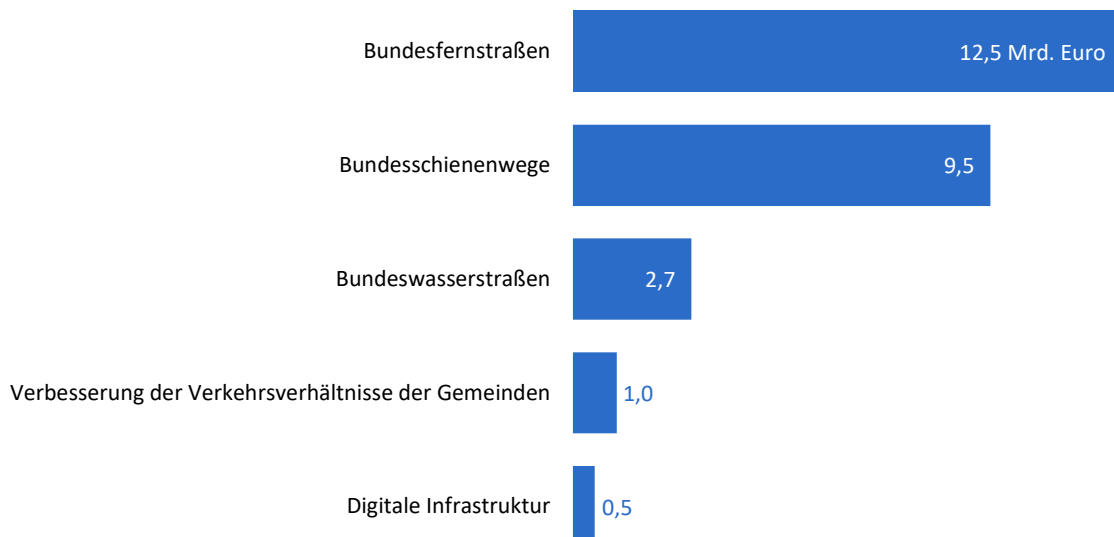
Veränderung zum Vorjahr

25 563

- 246

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Ausgaben für Investitionen	8
2.2	Bilden von Ausgaberesten	9
2.3	Veranschlagen und Inanspruchnehmen von Verpflichtungsermächtigungen	11
2.4	Personal	11
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Bundesfernstraßen	12
3.1.1	Autobahn GmbH	13
3.1.2	Fernstraßen-Bundesamt	13
3.1.3	Reform der Bundesfernstraßenverwaltung	14
3.2	Bundesschienenwege	15
3.2.1	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	15
3.2.2	Baukostenzuschüsse zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	15
3.2.3	DB AG: Finanzielle Unterstützung im Spannungsfeld zwischen Eigentümerinteresse und Wettbewerbsneutralität	17
3.3	Bundeswasserstraßen	19
3.3.1	Abbilden der Wasserstraßenprojekte	19
3.3.2	Veranschlagen von Haushaltsmitteln für Neu- und Ersatzbeschaffungen von Wasserfahrzeugen	20
3.4	Digitale Infrastruktur	21
3.5	Weitere Ausgabenbereiche	22
3.5.1	Fördermittel für den Bau von Radschnellwegen durch die Länder	22
3.5.2	Bundeseisenbahnvermögen: Gesetzlicher Abwicklungsauftrag	22
3.5.3	Öffentlicher Personennahverkehr	23
3.5.4	Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit Beschaffungsverfahren	27
4	Wesentliche Einnahmen	28
5	Ausblick	29

Abkürzungsverzeichnis

A

Autobahn GmbH *Die Autobahn GmbH des Bundes*

B

BEV *Bundeseisenbahnvermögen*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMVI *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

BUV *Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

DBGrG *Deutsche Bahn Gründungsgesetz*

DEGES *Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH*

E

EBA *Eisenbahn-Bundesamt*

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes*

F

FBA *Fernstraßen-Bundesamt*

G

GVFG *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KOV *Kooperationsvereinbarungen*

L

LTE *Long Term Evolution (Mobilfunkstandard)*

LuFV *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung*

M

MIG *Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

V

VWIB *Verkehrswegeinvestitionen des Bundes*

W

WSV *Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*

1 Überblick

Dieser Bericht analysiert die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Digitales und Verkehr, BMDV) und soll die Beratungen zum Bundeshaushaltsplan 2022 unterstützen.¹

Das BMDV gestaltet und fördert die Digitalisierung und das Verkehrswesen in Deutschland. Dabei stehen der Ausbau der digitalen Netze sowie der Erhalt und Ausbau der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), der Bundesschienenwege und der Bundeswasserstraßen im Vordergrund. Weitere Ausgabenbereiche des BMDV sind die Luft- und Raumfahrtspolitik sowie die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

Wesentliche Ausgaben des BMDV etwa für die Förderung alternativer Antriebe und des Gigabit- und Mobilfunknetzausbaus sind bei den Sondervermögen des Einzelplans 60 (z. B. Energie- und Klimafonds und Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“) veranschlagt.

Die Bezeichnung BMDV erhielt das ehemalige Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) im Zuge der Neukonstituierung der Bundesregierung. Damit gingen veränderte Zuständigkeiten einher. Vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) übernahm das BMDV Zuständigkeiten für Telekommunikation einschließlich der diesbezüglichen Fach- und Rechtsaufsicht über die Bundesnetzagentur sowie für die nationale, europäische und internationale Digitalpolitik. Vom Bundeskanzleramt übernahm es die Zuständigkeit für operative Vorhaben der Digitalpolitik. Die Zuständigkeit für Games (Computerspiele) gab es an das BMWK ab.

Im Jahr 2020 beliefen sich die aus dem Einzelplan 12 geleisteten Ist-Ausgaben auf insgesamt 30,2 Mrd. Euro. Das waren rund 7 % der Ist-Ausgaben des Bundeshaushalts. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Bundesfernstraßen (10,9 Mrd. Euro), für das Bundeseisenbahnvermögen (BEV, 5,5 Mrd. Euro) und für die Bundesschienenwege (7,5 Mrd. Euro). Für die Bundeswasserstraßen gab der Bund 2,5 Mrd. Euro aus. Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sieht für den Einzelplan 12 Ausgaben von 36,0 Mrd. Euro vor (Soll 2021: 41,4 Mrd. Euro).

Die Einnahmen, die dem Einzelplan 12 im Haushaltsjahr 2020 zufließen, betrugen insgesamt 9,0 Mrd. Euro. Die Haupteinnahmequelle war die Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) mit 7,4 Mrd. Euro. Im Haushaltsjahr 2022 sollen dem Einzelplan 8,0 Mrd. Euro zufließen (Soll 2021: 8,1 Mrd. Euro).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan 12. Sie enthält Angaben der abgelaufenen Haushalte 2020 und 2021 sowie des 2. Regierungsentwurfs Haushalt 2022 und weist ergänzend Soll-Ist-Abweichungen und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr aus.

¹ Grundlage des Berichts ist der 2. Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushaltsplan 2022 in der Fassung vom 14. März 2022.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 12

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

	2020 Soll	2020 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	36 783,5	30 150,7	-6 632,7	41 354,5	36 000,0	-12,9
darunter:						
• Bundesfernstraßen	11 459,2	10 862,2	-597,0	12 519,9	12 542,2	0,2
• Bundesschienenwege	12 880,8	7 536,2	-5 344,6	12 333,1	9 537,3	-22,7
• Bundeseisenbahnvermögen	5 612,8	5 490,0	-122,8	5 593,4	5 558,9	-0,6
• Bundeswasserstraßen mit Aus- gaben für Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	2 034,0	2 505,1	471,1	2 359,6	2 666,9	13,0
• Digitale Infrastruktur (ohne Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“)	1 182,9	772,7	-410,2	1 193,1	456,2	-61,8
• Luft- und Raumfahrt	286,9	328,9	42,0	1 054,4	438,1	-58,5
• Verbesserung der Verkehrsver- hältnisse der Gemeinden	669,3	315,1	-354,2	1 004,2	1 004,2	0
• Ministerium	147,3	148,5	1,2	148,5	169,0	13,8
Einnahmen	8 573,0	9 031,4	458,4	8 085,4	7 976,5	-1,3
darunter:						
• Lkw-Maut	7 670,0	7 379,0	-291,0	7 480,0	7 352,0	-1,7
• Dividende der DB AG	0	650,0	650,0	0	0	0
Verpflichtungsermächtigungen	72 517,2 ^c	59 786,0	-12 731,2	25 729,2	16 968,1	-34,1
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	24 380	20 993 ^d	-3 387	25 809 ^e	25 563	-1,0

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2020, Übersicht Nr. 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.

^e Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 22 094 Planstellen/Stellen.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020.

Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts).

2. Regierungsentwurf Haushalt 2022.

Im Geschäftsbereich des BMDV ist eine Vielzahl nachgeordneter Behörden angesiedelt. Diese nehmen Aufgaben in den Bereichen Straßenverkehr, Eisenbahnwesen, Wasserstraßen, Luftverkehr und Wetterdienst sowie Verwaltungsdienstleistungen wahr. Eine Übersicht über den Geschäftsbereich des BMDV gibt Tabelle 2.

Tabelle 2

Behörden im Geschäftsbereich des BMDV

	Einnahmen 2020 (Ist)	Ausgaben 2020 (Ist)	Besetzte Plan- stellen am 1. Juni 2020	Besetzte Plan- stellen am 1. Juni 2021
Behörde	in Mio. Euro			
Straßenverkehr				
• Bundesamt für Güterverkehr	20,0	61,1	643,5 ^a	666,0 ^a
• Bundesanstalt für Straßen- wesen	8,9	51,4	291,0 ^a	284,0 ^a
• Kraftfahrt-Bundesamt	118,5	94,0	851,5 ^a	891,5 ^a
• Fernstraßen-Bundesamt	0	9,5	114,5	806,5
Eisenbahnwesen				
• Bundeseisenbahnvermögen	1 210,2	6 700,2	1 899,0	1 744,0
• Eisenbahn-Bundesamt	44,1	104,2	1 242,5	1 336,5
Wasserstraßen				
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	14,3	104,6	762,0	782,0
• Wasserstraßen- und Schiff- fahrtsverwaltung des Bundes ^b	136,3	2 505,1	11 385,0	11 578,5
Luftverkehr und Wetterdienst				
• Luftfahrt-Bundesamt	20,9	83,4	1 029,5	1 073,5
• Bundesaufsichtsamt für Flug- sicherung	5,5	7,3	80,5	89,5
• Deutscher Wetterdienst	19,7	378,6	1 941,0	1 894,5
Verwaltungsdienstleistungen				
• Bundesanstalt für Verwal- tungsdienstleistungen	0,1	21,9	197,0	243,5

Erläuterungen:

^a Hinzu kommt eine in den Haushaltsplänen nicht dienststellenbezogen ausgewiesene Anzahl von Stellen zur Durchführung des Bundesfernstraßenmautgesetzes (Lkw-Maut).

^b Einschließlich Bundesanstalt für Wasserbau, Bundesanstalt für Gewässerkunde und Havariekommando.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020.

Haushaltsplan 2021 (in der Fassung des 2. Nachtragshaushalts).

2. Regierungsentwurf Haushalt 2022.

Neben den zuvor genannten Behörden führt das BMDV die Beteiligungen an u. a. der Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH), der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES), der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG), der Toll Collect GmbH, der Deutschen Bahn AG (DB AG) sowie deren Tochterunternehmen.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Ausgaben für Investitionen

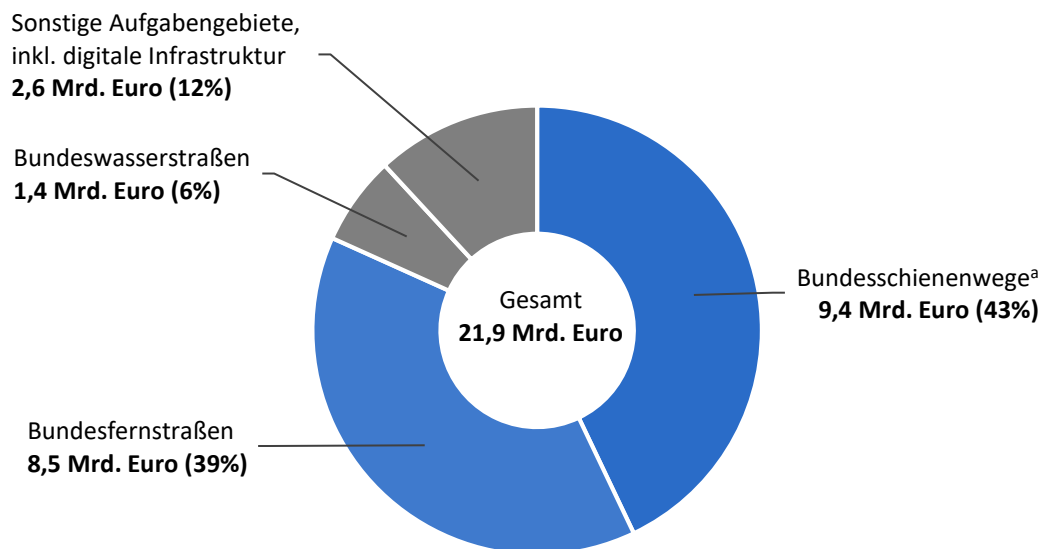
18,0 Mrd. Euro flossen im Jahr 2020 aus dem Einzelplan 12 für Investitionen ab. Dies waren 0,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (Investitionen 2019: 17,5 Mrd. Euro). Rund 59 % der aus dem Einzelplan geleisteten Ausgaben wurden für Investitionszwecke verwendet. Der Einzelplan 12 wies damit die höchsten Investitionsausgaben des Bundeshaushalts 2020 aus.

Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sieht für den Einzelplan Investitionsausgaben von 21,9 Mrd. Euro vor (Soll 2021: 25,3 Mrd. Euro). Diese Mittel sollen insbesondere den Verkehrsträgern (Schiene, Straße, Wasserstraße) zugutekommen. Wie schon in den beiden Vorjahren sollen auch im Jahr 2022 die Bundesschienenwege die meisten Investitionsmittel erhalten. Abbildung 1 zeigt, wie die Mittel auf die Verkehrsträger und auf die sonstigen Aufgabengebiete des BMDV verteilt werden sollen.

Abbildung 1

Schiene und Straße erhalten Großteil der Investitionsmittel

Im Jahr 2022 sollen die Verkehrsträger Bundesschienenwege (9,4 Mrd. Euro) und Bundesfernstraßen (8,5 Mrd. Euro) über 80 % der Investitionsmittel erhalten.



Erläuterung:

^a Investitionen in Nahverkehrsschienenwege können darüber hinaus aus den 9,4 Mrd. Euro finanziert werden, die den Ländern nach dem Regionalisierungsgesetz aus dem Einzelplan 60 zugewiesen werden sollen.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Einzelplan 12. 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022.

Zusätzliche Mittel für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (296 Mio. Euro im Jahr 2022) werden aus dem im Einzelplan 60 verorteten Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ bereitgestellt. Das Sondervermögen wurde errichtet, um die vom Hochwasser und Starkregen im Juli 2021 besonders betroffenen Regionen zu unterstützen. Dem Bund stehen daraus insgesamt 2 Mrd. Euro für die Wiederherstellung seiner Infrastruktur zur Verfügung. Ferner sollen dem BMDV im Jahr 2022 weitere im Einzelplan 60 veranschlagte Mittel für Investitionen aus dem Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ (610 Mio. Euro), dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (2 Mrd. Euro) und für Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen (161 Mio. Euro) zur Bewirtschaftung zur Verfügung stehen.

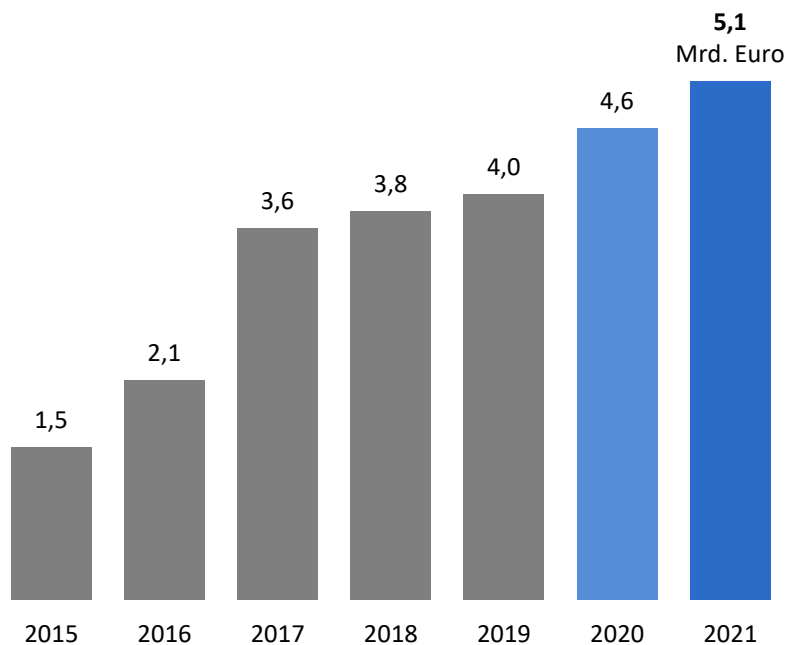
2.2 Bilden von Ausgaberesten

Der Ausgabereist 2021 (in das Jahr 2022 zu übertragene Mittel abgelaufener Haushaltsjahre) des Einzelplans 12 beläuft sich im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 auf 5,1 Mrd. Euro. Dieser Betrag übersteigt den Vorjahreswert um 0,5 Mrd. Euro (Ausgabereist 2020: 4,6 Mrd. Euro). Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Ausgabereiste des Einzelplans.

Abbildung 2

Ausgabereste erreichen abermals neuen Höchststand

Gegenüber dem Jahr 2020 sind die Ausgabereste im Jahr 2021 nochmals deutlich angestiegen. Mit 5,1 Mrd. Euro sind sie mehr als dreimal so hoch wie im Jahr 2015.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 12.

Ausgabereste 2016 bis 2020: Jeweils Bundeshaushaltsplan des Folgejahres.

Ausgaberest 2021: 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) stellte im November 2020 fest, dass die Höhe der übertragbaren Mittel und der daraus gebildeten Ausgabereste im Bundeshaushalt in den letzten Jahren deutlich angewachsen sei. Er forderte die Bundesregierung auf, in den kommenden Jahren die Höhe der Ausgabereste deutlich abzubauen und machte hierfür eine Reihe verbindlicher Vorgaben. Unter anderem seien die flexibilisierten Ausgabereste auf 85 % des Vorjahreswerts zu begrenzen und im Umfang von mindestens 10 % in Abgang zu stellen. Ferner sei der Bestand an übertragbaren Ausgabemitteln kritisch zu überprüfen und bei der bedarfsgerechten Veranschlagung zu berücksichtigen. Die Ressorts waren aufgefordert, die Umsetzung des Beschlusses einzelplanbezogen nachzuweisen und dem Haushaltsausschuss hierzu geeignete Beratungsunterlagen zur Verfügung zu stellen.

Der Einzelplan 12 und damit das BMDV sind von der problematischen Entwicklung der Ausgabereste besonders betroffen. So steigen die Ausgabereste des Einzelplans 12 im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 nicht nur auf einen neuen Höchststand; sie bleiben in ihrer Höhe auch von allen anderen Einzelplänen des Bundeshaushalts unerreicht. Der Bundesrechnungshof stellte beispielsweise bei dem Förderprogramm Gleisanschlüsse fest, dass der

Mittelbedarf überveranschlagt war und fast die Hälfte der Mittel zweckfremd für andere Verkehrsträger eingesetzt wurde.² Der Bundesrechnungshof behält sich vor, zu gegebener Zeit genauer zu untersuchen, wie und mit welchem Erfolg das BMDV den Beschluss des Haushaltsausschusses umsetzt.

2.3 Veranschlagen und Inanspruchnehmen von Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es, Verpflichtungen (z. B. für Investitionen) einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Jahr 2020 sah der Einzelplan 12 Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 72,5 Mrd. Euro vor. Davon wurden 59,8 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von rund 82 %. Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 enthält für den Einzelplan Verpflichtungsermächtigungen von 17,0 Mrd. Euro (Verpflichtungsermächtigungen 2021: 25,4 Mrd. Euro).

Die Verpflichtungsermächtigungen des Einzelplans fallen im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 wesentlich geringer aus als in den Vorjahren. Gleichzeitig ist der Ausnutzungsgrad zuletzt deutlich angestiegen, von zuvor lediglich 34 % im Jahr 2019. Der Bundesrechnungshof sieht darin Anzeichen einer positiven Entwicklung, die es zu verstetigen gilt. Er wird weiterhin kritisch beobachten, wie das BMDV Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt und in Anspruch nimmt.

2.4 Personal

Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 weist für das BMDV und seinen Geschäftsbereich 25 563 Planstellen/Stellen (Stellen) aus und liegt damit annähernd auf dem Niveau des Vorjahres (Stellenausstattung 2021: 25 809 Stellen).

Bereits im Dezember 2021 brachte die neue Bundesregierung gemäß § 15 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 zusätzliche Stellen aus. Das BMDV erhielt hierbei je eine Stelle der Besoldungsgruppen B 11 und B 9 sowie vier Planstellen der Besoldungsgruppe B 6. Weitere elf neue Stellen für das BMDV, darunter je eine Stelle der Besoldungsgruppen B 9 und B 6, wurden im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts 2021 ausgebracht. Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sieht weitere 38 neue Stellen für das BMDV vor.

In den begründenden Unterlagen für den 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 erklärte das BMDV den Stellenaufwuchs im eigenen Hause im Wesentlichen mit den neuen Aufgaben im Bereich Digitalisierung, die es gemäß Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 vom BMWK und vom Bundeskanzleramt übernehme. Vor diesem Hintergrund

² Bemerkung des Bundesrechnungshofes nach § 97 BHO vom 30. November 2021: BMVI verwendet Mittel zur Stärkung des Güterschienenverkehrs zweckfremd für Straßen und Flughäfen.

beabsichtige es, die Abteilung „Digitale Gesellschaft“ in zwei Abteilungen „Digital- und Datenpolitik“ sowie „Digitale Konnektivität“ aufzuteilen. Hier sollten fünf neue Referate eingerichtet werden. Darüber hinaus werde die Zentralabteilung geteilt und mit zwei neuen Referaten ausgestattet. Ferner sollten dem BMDV künftig nicht mehr zwei, sondern drei beamtete Staatssekretäre angehören.

Nach einer Vereinbarung zwischen dem BMDV und dem BMWK zur Umsetzung des Organisationserlasses des Bundeskanzlers werden mit Wirkung zum 1. April 2022 per Saldo 33 Stellen vom BMWK zum BMDV umgesetzt.

Zur Ausbringung von Stellen nach § 15 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 hatte sich der Bundesrechnungshof bereits kritisch geäußert. So sind nach seiner Auffassung bei Aufgaben, die bislang in anderen Ressorts wahrgenommen worden seien, vorrangig Personal und Stellen innerhalb der Bundesverwaltung umzusetzen. Das BMDV sollte zusätzlichen Personalbedarf gerade auch für neue Aufgaben nach einer Konsolidierungsphase mit angemessenen Methoden nachweisen.

In den vom BMDV vorgelegten Unterlagen erkennt der Bundesrechnungshof keine hinreichende Begründung für den Stellenaufwuchs. Er verweist darauf, dass beim Errichten neuer Organisationsstrukturen Organisations- und Haushaltsgrundsätze zu beachten sind. So sind Organisationseinheiten und Dienstposten nur in dem Umfang vorzusehen, der für die Aufgabenerledigung unbedingt erforderlich ist. Auch sollten alle Bedarfsmeldungen für neue Stellen durchgängig mit belastbaren und transparenten Berechnungen unterlegt werden. Hierzu stellt das Bundesministerium des Innern und für Heimat geeignete Analyseverfahren (Organisationshandbuch) zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV die Berechnungen nachholt und vorhandene Stellen sowie zusätzlich geltend gemachten Stellenbedarf durchgängig analytisch begründet. Das BMDV hat angekündigt, für die im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 ausgebrachten neuen Stellen nachträglich Personalbedarfsermittlungen durchzuführen.

3 Wesentliche Ausgaben

Die Ausführungen zu den wesentlichen Ausgaben stützen sich ab auf Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes, insbesondere zu den Bundesfernstraßen, zum schienengebundenen Verkehr, zu den Bundeswasserstraßen und zur digitalen Infrastruktur.

3.1 Bundesfernstraßen

Im Haushaltsjahr 2020 setzte der Bund insgesamt 10,9 Mrd. Euro für den Neu- und Ausbau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen sowie für den Betrieb des Lkw-Mautsystems ein.

Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sieht 12,5 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen vor (Soll 2021: 12,5 Mrd. Euro). Davon sollen im Wesentlichen Investitionen von 8,5 Mrd. Euro (68 %), das Erheben der Lkw-Maut mit 1,0 Mrd. Euro (8 %) und der Betrieb der Bundesfernstraßen – ohne Bundesautobahnen – mit 0,5 Mrd. Euro (4 %) finanziert werden.

Zum 1. Januar 2021 übernahm die Autobahn GmbH die Planung, den Bau und den Betrieb von Bundesautobahnen sowie von Bundesstraßen in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Die Gesellschaft gehört zu 100 % dem Bund. Als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMDV übernimmt das Fernstraßen-Bundesamt (FBA) die Rechts- und Fachaufsicht über die Autobahn GmbH, soweit diese hoheitlich tätig wird.

3.1.1 Autobahn GmbH

Bei Kapitel 1201 stehen der Autobahn GmbH Bundesmittel unter Titel 682 12 (Ausgaben für Betrieb, Planungsleistungen und Verwaltung) und unter Titel 891 11 (Investitionen der Autobahn GmbH) zur Verfügung.

Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 weist bei Kapitel 1201 Titel 682 12 einen Mittelbedarf von insgesamt 2,2 Mrd. Euro aus (Soll 2021: 1,8 Mrd. Euro). Dieser Betrag soll gemäß den Erläuterungen zum Titel für den Betriebsdienst, für Planungsleistungen und für Verwaltungszwecke verwendet werden. Der bei Kapitel 1201 Titel 891 11 veranschlagte Betrag von 5,5 Mrd. Euro ist ausgeplant für Bedarfsplanmaßnahmen, für Erhaltungszwecke und für sonstige Investitionen. In weiteren Ausfächerungen sehen die Erläuterungen beispielsweise bei den sonstigen Investitionen u. a. Teilbeträge für Um- und Ausbauten sowie für den Hochbau vor.

Die Ausgaben für die in den Erläuterungen zu beiden Titeln ausgewiesenen weitreichenden Verwendungszwecke können zwar im Haushaltsvollzug trennscharf nachvollzogen werden. Die Haushaltsrechnung des Bundes hingegen sieht eine so weitgehende Zuordnung nicht vor. Insoweit besteht keine vollständige Transparenz über die Ausgaben der Autobahn GmbH. Abhilfe könnte hier eine Überführung der Ausgabepositionen in selbstständige Titel schaffen.

3.1.2 Fernstraßen-Bundesamt

Die Einnahmen und Ausgaben des FBA sind im Kapitel 1228 veranschlagt. Für das Haushaltsjahr 2022 (2. Regierungsentwurf) plant das BMDV mit Ausgaben von 120,2 Mio. Euro (Soll 2021: 129,0 Mrd. Euro). Davon sind allein 68,1 Mio. Euro (56,6 %) für Beamtinnen und Beamte vorgesehen, die der Autobahn GmbH zugewiesen werden. Weitere 45,9 Mio. Euro (38,2 %) sind flexibilisiert. Diese Mittel sind überwiegend für Personal- und Sachausgaben vorgesehen.

Ergänzend zum Haushaltsansatz im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 verfügt das FBA über weitere 18,3 Mio. Euro als Ausgabereste aus flexibilisierten Titeln. Dieser Betrag steigt gegenüber dem Vorjahr um 11,1 Mio. Euro an.

3.1.3 Reform der Bundesfernstraßenverwaltung

Die Autobahn GmbH konnte zum 1. Januar 2021 die ihr zugewiesenen Aufgaben nicht in vollem Umfang selbstständig übernehmen. Daher endete die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung nicht zum 1. Januar 2021. Die Autobahn GmbH schloss zu ihrer Unterstützung mit den Ländern sogenannte Kooperationsvereinbarungen (KOV). Darin vereinbarte sie bei zahlreichen Aufgaben eine Zusammenarbeit von bis zu drei Jahren. Eine Amtshilfe ist jedoch auf den Einzelfall und einen eng umfassten zeitlichen und inhaltlichen Rahmen zu beschränken. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes verstoßen diese KOV daher gegen die gesetzlich festgelegte Aufgabentrennung. Inhaltlich hält der Bundesrechnungshof die KOV überwiegend für notwendig. Aber auch wenn ein pragmatisches Handeln naheliegend erscheinen mag und eine gemeinsame Aufgabenerledigung wirtschaftlich wäre: Dies darf den gesetzlichen Rahmen nicht aushöhlen. Der Gesetzgeber hätte aber die Möglichkeit, Ausnahmen vom Kooperationsverbot zuzulassen.

Gemäß den KOV hat die Autobahn GmbH den Ländern ihren Aufwand für die Unterstützung zu erstatten. Die Autobahn GmbH erwartet dafür bis zum Jahr 2023 Ausgaben im niedrigen zweistelligen Millionenbereich.

Das BMDV hatte die Absicht, die DEGES mit der Autobahn GmbH zu verschmelzen. Die gewählte Lösung war rechtlich nicht zulässig. Der Bundesrechnungshof hat Wege aufgezeigt, wie das BMDV diese unzulässige Mischverwaltung bei der DEGES auflösen kann.³ Das BMDV hielt diese bislang für nicht gangbar, da die Länder, die Mitgesellschafter der DEGES sind, keine Bereitschaft zur Kooperation zeigten. In der Folge stellte sich die Autobahn GmbH auf ihre Rolle als Auftraggeber der DEGES mit zusätzlichem Personal ein. Der Koalitionsvertrag sieht nun vor, ein Nebeneinander beider Gesellschaften zu beenden. Das BMDV ist aufgefordert, mit den Ländern eine Lösung zu erarbeiten.

Abkehrend von den haushaltsmäßigen Festlegungen der Vorjahre sieht der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 beim Kapitel 1201 Titel 685 02 (Bundesanteil an den Verwaltungskosten der DEGES) keinen Mittelansatz mehr vor. Dieser Mittelansatz für die der DEGES bundesseitig übertragenen Aufgaben soll dem BMDV zufolge im Verwaltungstitel der Autobahn GmbH (Kapitel 1201 Titel 682 12) berücksichtigt sein. Jedoch gehen die Erläuterungen zu diesem Titel nicht gesondert auf die Verwaltungskosten der DEGES ein.

³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 25. Juni 2020 zur Verschmelzung der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH auf die Autobahn GmbH des Bundes, Gz. V 5 - 2018 - 1129.

3.2 Bundesschienenwege

Der Bund gab im Haushaltsjahr 2020 insgesamt 7,5 Mrd. Euro für den Erhalt und den Ausbau des Schienennetzes aus. Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 weist 9,5 Mrd. Euro für die Schienenwege aus (Soll 2021: 12,3 Mrd. Euro).

3.2.1 Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes

Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 stellt für Ausbauvorhaben an bundeseigenen Schienenwegen 1,9 Mrd. Euro bereit (Soll 2021: 1,6 Mrd. Euro). Die Mittel werden den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) auf der Grundlage der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) zur Verfügung gestellt. Der Ausgabereist 2021 beläuft sich bei Kapitel 1202 Titel 891 01 (Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes) auf rund 840 Mio. Euro. Das BMDV erklärte die Ausgabereiste mit Bauverzögerungen, die auf fehlende Planungen, lang andauernde Verwaltungsverfahren und gerichtliche Auseinandersetzungen zurückzuführen seien. Die in der Vergangenheit aufgelaufenen Ausgabereiste seien im Jahr 2021 mehr als halbiert worden. Das BMDV beabsichtigt, die verbliebenen Ausgabereiste als Teil der Finanzierung der laufenden Vorhaben mittelfristig abzubauen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat sich mit der BUV mehrfach befasst und das BMDV zuletzt mit Beschluss vom 13. März 2020 aufgefordert, die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, damit die angestrebte bessere Planungs- und Prozessbegleitung in der Praxis realisiert wird. Auch sei die Anwendung der BUV stetig zu evaluieren, wobei die haushaltsrechtlichen Vorgaben für systematische begleitende Erfolgskontrollen beachtet werden müssen. Das BMDV hat gegenüber dem Bundesrechnungshof eine Evaluierung der BUV in Aussicht gestellt.

3.2.2 Baukostenzuschüsse zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes

Zur Erhaltung der Schienenwege gehören sowohl die laufende Instandhaltung als auch Ersatzinvestitionen, wenn Anlagen der Infrastruktur zu ersetzen sind. Nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz ist es Aufgabe des Bundes, Ersatzinvestitionen zu finanzieren. Die EIU müssen die Ersatzinvestitionen entsprechend ihrem unternehmerischen Interesse mitfinanzieren.

Die EIU erhalten Bundesmittel für Ersatzinvestitionen als Infrastrukturbeitrag auf der Grundlage der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Die Haushaltsmittel sind bei Kapitel 1202 Titel 891 11 veranschlagt. Die dritte LuFV (LuFV III) gilt für die Jahre 2020 bis 2029 und sieht eine deutliche Steigerung der Bundeszuschüsse vor.

Die LuFV III legt fest, dass der Bund in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils einen Infrastrukturbeitrag von 4,6 Mrd. Euro zur Verfügung stellt. Sofern die DB AG sogenannte Dividenden an den Bund zahlt, wird er diese Mehreinnahmen wieder zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen zur Verfügung stellen. Dabei sind die Nachsteuerergebnisse der EIU vollständig an den Bund auszuschütten. Es handelt sich dabei um Dividenden, die von der sogenannten „Grunddividende“ (vgl. Ziffer 3.2.3) zu unterscheiden sind. Die Vertragsparteien gingen davon aus, dass die DB AG in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils 0,65 Mrd. Euro Dividenden zahlen wird.

Im Bundeshaushalt 2020 war bei Kapitel 1202 Titel 891 11 ein Infrastrukturbeitrag von 4,6 Mrd. Euro veranschlagt. Die von der DB AG im Jahr 2020 geleistete Dividende von 0,65 Mrd. Euro vereinnahmte der Bund bei Kapitel 1202 Titel 121 01 (Gewinne aus Beteiligungen) und zahlte sie aufgrund eines Haushaltsvermerks wieder vollständig aus Kapitel 1202 Titel 891 11 für Ersatzinvestitionen an die DB AG.

Die von den Vertragsparteien für das Jahr 2021 erwartete Dividende fiel allerdings nach Angaben des BMDV als Folge der COVID-19-Pandemie aus. Als Kompensation hat der Bund im Nachtragshaushalt 2021 seinen Infrastrukturbeitrag um 0,65 Mrd. Euro erhöht, um das vorgesehene Investitionsvolumen für die Schieneninfrastruktur aufrecht zu erhalten. Im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sind ebenso 5,3 Mrd. Euro (4,6 Mrd. Euro zuzüglich 0,65 Mrd. Euro zum Ausgleich der voraussichtlich ausfallenden Dividendenzahlung) als Infrastrukturbeitrag des Bundes veranschlagt.

Nach der Systematik der LuFV erhalten die EIU vom Bund pauschale Zuwendungen. Die EIU verpflichten sich im Gegenzug, ihre Schienenwege in einem qualitativ hochwertigen Zustand vorzuhalten, der durch Kennzahlen beschrieben ist. Die bis Ende 2008 übliche Antrags- und Verwendungsprüfung entfällt. Werden die vereinbarten Zielwerte der Qualitätskennzahlen eingehalten und die Mindestbeträge erreicht, gelten die ausgezahlten Bundesmittel als zweckentsprechend verwendet. Das BMDV spricht in diesem Zusammenhang von einer „Output-Kontrolle“.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Qualitätskennzahlen den Zustand der Schienenwege nicht ausreichend abbilden und regelmäßig nur Teile bzw. einzelne Aspekte davon wiedergeben. Er hat das Parlament mehrfach über Mängel an der Systematik der LuFV informiert. Der Bundesrechnungshof empfahl, das parlamentarische Budgetrecht mit einer qualifizierten Haushaltssperre abzusichern, um so auf kontinuierliche Verbesserungen der Systematik hinwirken zu können. Der Deutsche Bundestag hat daraufhin im Bundeshaushalt 2020 Verpflichtungsermächtigungen für die Haushaltsjahre 2025 bis 2029 in einem Gesamtumfang von 5 Mrd. Euro qualifiziert gesperrt.

Aufgrund einer Maßgabe des Haushaltsausschusses enthält die LuFV III eine Regelung, um künftig die Aussagekraft über den Zustand der Schienenwege zu erhöhen. Die Vertragsparteien untersuchen dafür während der Laufzeit der LuFV III, ob ab dem Jahr 2025 bzw. ab dem Jahr 2030 alternative oder ergänzende Qualitätsparameter bessere Aussagen über den Zustand der Schienenwege ermöglichen. Zudem mussten die Vertragsparteien Kündigungsrechte des Bundes in die Vereinbarung aufnehmen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung der Qualität des Schienennetzes weiter beobachten.

3.2.3 DB AG: Finanzielle Unterstützung im Spannungsfeld zwischen Eigentümerinteresse und Wettbewerbsneutralität

Die wirtschaftliche Lage des DB AG-Konzerns hat sich in den letzten Jahren stetig verschlechtert. So stiegen dessen Nettofinanzschulden deutlich an und lagen zum Jahresende 2021 bei rund 30 Mrd. Euro, bei Berücksichtigung von Hybridanleihen noch 2 Mrd. Euro darüber. Eine parlamentarisch festgelegte Obergrenze für die Verschuldung des Konzerns besteht seit Jahresbeginn 2022 jedoch nicht mehr. Der Bund hat die DB AG finanziell unter anderem unterstützt, indem er ihr als Eigentümer Eigenkapital zugeführt (Kapitel 1202 Titel 831 01) und auf die Grunddividende verzichtet hat (Titel 121 01). So gewährte der Bund der DB AG beispielsweise im Jahr 2017 eine Eigenkapitalhilfe von 1 Mrd. Euro. Diese sei nach Angaben des BMDV vollständig an die DB Netz AG für Infrastrukturinvestitionen weitergeleitet worden.

Im Herbst 2019 beschloss die Bundesregierung das Klimaschutzprogramm 2030. Es sieht vor, der DB AG weiteres Eigenkapital von 5,5 Mrd. Euro bereitzustellen. Dies soll in mehreren Schritten bis zum Jahr 2024 umgesetzt werden. Im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sind dafür 1,1 Mrd. Euro veranschlagt. Die Mittel sind ausschließlich für die EIU bestimmt. Sie sollen vier Schwerpunkten dienen: robustes Netz, digitale Schiene, attraktive Bahnhöfe und eigenwirtschaftliche Infrastrukturmaßnahmen.

Ab dem Jahr 2020 belasten die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie die Geschäftstätigkeiten der DB AG. Die Bundesregierung stellte in diesem Zusammenhang im Frühjahr 2021 ein Baustein-Modell vor, das auch zusätzliches Eigenkapital für die DB AG vorsah. Der Nachtragshaushalt 2021 enthielt zu diesem Zweck 1,9 Mrd. Euro, von denen bis Jahresende 2021 knapp ein Drittel ausgezahlt wurde. Im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sind hierfür keine Mittel mehr vorgesehen.

Früher leistete die DB AG eine Grunddividende. Sie betrug 700 Mio. Euro im Jahr 2015 und 350 Mio. Euro im Jahr 2016. Auch für die Folgejahre waren 350 Mio. Euro vorgesehen. Die Grunddividende wurde außerhalb des Finanzierungskreislaufs der LuFV (vgl. Ziffer 3.2.2) gezahlt. Hierauf verzichtet der Bund seit dem Jahr 2017. Obwohl dies ursprünglich nur für vier Jahre vorgesehen war, belässt der Bund diese Mittel auch in den Folgejahren beim Konzern. Gemäß dem Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2022 und dem Finanzplan 2021 bis 2025 verzichtet der Bund bis einschließlich des Jahres 2024 auf diese Grunddividende. Zu den voraussichtlichen Auswirkungen ab dem Jahr 2025 vgl. Ziffer 5.

Das BMDV hat betont, dass durch die COVID-19-Pandemie derzeit erhebliche Jahresfehlbeträge bei der DB AG auftreten. Ihre Dividendenfähigkeit erscheine fraglich, bis die DB AG wieder ausreichende Jahresergebnisse erziele. Angesichts eines „immensen Werteverzehrs“ der DB AG wäre es kontraproduktiv, wenn der Bund ihr weitere Finanzmittel entzöge.

Der Bundesrechnungshof sieht ungeachtet der schwierigen wirtschaftlichen Situation der DB AG erhebliche Risiken für die Wettbewerbsneutralität:

- Auch wenn es dem Bund als Eigentümer grundsätzlich offen steht, die DB AG wegen der COVID-19-Pandemie oder aus anderen Gründen mit zusätzlichem Eigenkapital und/oder einem Dividendenverzicht zu unterstützen, darf er nicht unberücksichtigt lassen, dass er damit nur eines von vielen Unternehmen auf den Eisenbahnmärkten fördert. So kann jede einseitige Förderung des DB AG-Konzerns den Wettbewerb mit den anderen Eisenbahnunternehmen beeinträchtigen, mit dem der Bund den Schienenverkehr eigentlich beleben möchte.
- Selbst wenn Eigenkapitalhilfen des Bundes zweckgebunden nur den EIU gewährt werden, können sie den Wettbewerb auf der Schiene hemmen. Denn in der Folge können die EIU die Entgelte für die Nutzung der Infrastruktur anheben. Das belastet insbesondere die Wettbewerber der DB AG im Schienenpersonenfern- und im Schienengüterverkehr mit Mehrkosten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Kapitalkostenregelung im Eisenbahnregulierungsgesetz anzupassen.⁴ Dies sollte zusammen mit weiteren Verbesserungen des Gesetzes in der aktuellen Wahlperiode des Deutschen Bundestages umgesetzt werden.
- Werden Eigenkapitalhilfen nicht zweckgebunden, können sie völlig frei im DB AG-Konzern verwendet werden. Gleiches gilt, wenn Mittel aufgrund des Verzichts des Bundes auf die Grunddividende im Konzern verbleiben. So kann die DB AG die Mittel auch für die teils bahnfremden, international tätigen Tochterunternehmen Arriva und Schenker einsetzen. An diesen Unternehmen besteht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch kein Bundesinteresse.

Das BMDV hat darauf hingewiesen, dass das Baustein-Modell sowohl die DB AG als auch die gesamte Bahn-Branche in den Blick nehme. Damit die Eigenkapitalhilfen die Pandemieschäden der DB AG nicht überkompensieren, müsse sie die Schäden nachvollziehbar darlegen. Zudem teile das BMDV die Einschätzung nicht, dass Eigenkapitalhilfen für die EIU vor allem die Wettbewerber der DB AG im Schienenpersonenfern- und im Schienengüterverkehr belasten. Auch die DB AG-eigenen Verkehrsunternehmen seien von höheren Entgelten betroffen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verkennt das BMDV die Finanzströme im DB AG-Konzern. Auch wenn höhere Entgelte von den DB AG-eigenen Verkehrsunternehmen zu entrichten sind, bleiben sie im Konzern (Prinzip „linke Tasche, rechte Tasche“). Deshalb leiden im Ergebnis insbesondere die Wettbewerber der DB AG unter steigenden Entgelten.⁵

⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 6. April 2021 über den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, Gz. III 4 - 2021 - 0665.

⁵ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 22. Juni 2020 über die Sicherstellung des Infrastrukturzugangs für Eisenbahnverkehrsunternehmen, Gz. III 6 - 2019 - 0842.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, künftige finanzielle Fördermaßnahmen wettbewerbsneutral auszugestalten. Wenngleich der Bund als Eigentümer der DB AG besondere Pflichten hat, sollte er Branchenlösungen bevorzugen.⁶ Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, sich in der aktuellen Wahlperiode – auch mit Blick auf die personell erweiterte Ebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre – aktiv und vermehrt dafür einzusetzen, die Interessen des Bundes und den Wettbewerb im Schienenverkehr wirksam zu stärken.

3.3 Bundeswasserstraßen

Im Haushaltsjahr 2020 gab das BMDV 2,5 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen aus. Im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sind 2,7 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen ausgewiesen (Soll 2021: 2,4 Mrd. Euro).

Die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) ist für Neu- und Ausbau sowie Erhaltung und Betrieb der Bundeswasserstraßen zuständig. Sie ist gemessen an der Zahl der Beschäftigten der mit Abstand größte Verwaltungsbereich des BMDV. So verfügte die WSV nach Angaben des BMDV zum Ende des Jahres 2021 über 12 304 Planstellen, von denen jedoch nur 10 818 besetzt waren. Die hohe Zahl unbesetzter Stellen verdeutlicht den Mangel an Fachpersonal insbesondere im technischen Bereich. Auf diesen hat der Bundesrechnungshof bereits in seinem Bericht über die Entwicklung des Einzelplans 12 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019 hingewiesen. Die WSV ist zwar bemüht, etwa durch Kooperationen mit Universitäten, geeignetes qualifiziertes Personal heranzuziehen. Dabei ist sie aber noch nicht so erfolgreich wie erhofft. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind daher weitere Anstrengungen notwendig, um dem Fachpersonalmangel zu begegnen.

3.3.1 Abbilden der Wasserstraßenprojekte

Über viele Jahre verzichtete das BMDV darauf, die Ausgaben wichtiger Wasserstraßenprojekte in der Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“ (VWIB) zum Einzelplan 12 realistisch darzustellen. Seit dem Jahr 2014 forderten der Haushaltsausschuss und der Rechnungsprüfungsausschuss wiederholt, die Aussagekraft und Transparenz der Darstellung der Wasserstraßenprojekte zu verbessern.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2020 begann das BMDV, die Angaben einiger Wasserstraßenprojekte zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof empfahl in seinem letzten Bericht zur Entwicklung des Einzelplans 12, die Überarbeitung zum Haushalt 2022 abzuschließen, um die vom Haushaltsgesetzgeber seit langem geforderte Transparenz herzustellen. Im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 hat das BMDV lediglich einen Teil der Projekte überarbeitet.

⁶ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 5. Oktober 2020 über den Sachstand zum 31. August 2020 betreffend die aktuelle Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und des Corona-bedingten zusätzlichen Finanzierungsbedarfs des DB AG-Konzerns, Gz. III 6 - 2020 - 0608/1.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV erneut auf, die Überarbeitung der Wasserstraßenprojekte der Anlage VWIB zu priorisieren und endlich abzuschließen. Nur so kann es die vom Haushaltsgesetzgeber geforderte Transparenz der Darstellung der Infrastrukturprojekte insbesondere an Bundeswasserstraßen herstellen und Haushaltsrecht einhalten. Zudem weist er darauf hin, dass das BMDV nur dann berechtigt ist, Haushaltsmittel für ein Projekt anzusetzen, wenn die rechtlichen Voraussetzungen der Haushaltsaufstellung (§ 24 BHO) und der Haushaltsausführung (§ 54 BHO) vorliegen.

Über die weiteren Fortschritte wird der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss im Rahmen seiner Berichterstattung zum Bundeshaushalt 2023 informieren.

3.3.2 Veranschlagen von Haushaltsmitteln für Neu- und Ersatzbeschaffungen von Wasserfahrzeugen

In den vergangenen Jahren stellte der Bundesrechnungshof wiederholt fest, dass das BMDV ohne ausreichende Grundlage Haushaltsmittel für Neu- und Ersatzbeschaffungen von Wasserfahrzeugen im Bundeshaushalt veranschlagte. Das BMDV sagte jeweils zu, Haushaltsmittel künftig nur noch zu veranschlagen, wenn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen worden seien.

Im Jahr 2021 prüfte der Bundesrechnungshof fünf aus Kapitel 1203 Titel 811 01 zu finanzierende Vorhaben. Er stellte wieder gravierende Mängel beim Nachweis des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit sowie bei der Darstellung im Bundeshaushalt fest: In vier Fällen fand der Bundesrechnungshof keine ausreichenden haushaltsbegründenden Unterlagen vor, die das BMDV berechtigt hätten, Finanzmittel für die Vorhaben vorzusehen und auszugeben. Die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt genehmigte mehrfach wesentliche Änderungen der Vorhaben mit teils deutlichen Ausgabensteigerungen, ohne das BMDV zu informieren. Das BMDV bestätigte jeweils die Kritik des Bundesrechnungshofes und wiederholte seine Zusagen, für eine ordnungsgemäße Veranschlagung von Haushaltsmitteln zu sorgen.

Im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sieht das BMDV die untersuchten Vorhaben nicht mehr vor. Allerdings begann es zwei Vorhaben trotz fehlender Nachweise für Bedarf und Wirtschaftlichkeit noch im Jahr 2021 und wird dafür unberechtigt 4,3 Mio. Euro ausgeben.

Infolge der Versäumnisse des BMDV hat der Haushaltsgesetzgeber das BMDV seit Jahren auf einer materiell wie darstellerisch fehlerhaften Grundlage ermächtigt, Haushaltsmittel für Beschaffungsvorhaben auszugeben. Der Haushaltsgesetzgeber kann nur dann sachgerechte Entscheidungen treffen, wenn die Verwaltung ihm rechtskonforme und aktuelle Haushaltsunterlagen vorlegt. Daher wird der Bundesrechnungshof die Entwicklung weiter beobachten. Er behält sich vor, den Haushaltsgesetzgeber zu gegebener Zeit erneut zu unterrichten.

3.4 Digitale Infrastruktur

Im Kapitel 1204 („Digitale Infrastruktur“) des 2. Regierungsentwurfs Haushalt 2022 sind insgesamt Ausgaben von 0,5 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2021: 1,2 Mrd. Euro). Davon sind für die Verwaltungsausgaben der MIG und die Umsetzung der Mobilfunkstrategie des Bundes 20 Mio. Euro vorgesehen (Soll 2021: 40 Mio. Euro). Rund 76 Mio. Euro sollen für die Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus bereitgestellt werden. Seit dem Jahr 2018 fördert das BMDV ausschließlich den Ausbau von Gigabit-Netzen.

Zusätzliche Mittel für den auch im Klimaschutzprogramm 2030 genannten Ausbau des Mobilfunks und der Gigabit-Netze sind im Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ veranschlagt (Kapitel 6097; Anlage 2 des Kapitels 6002 – Digitalfonds). Für das Haushaltsjahr 2022 sind dort Ausgaben für den Mobilfunkausbau von 115 Mio. Euro (Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre bis 2024 von rund 77 Mio. Euro) und zur Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen 496 Mio. Euro (Verpflichtungsermächtigungen bis über das Jahr 2043 hinaus von 2,8 Mrd. Euro) vorgesehen.

Mit der im Jahr 2019 verabschiedeten Mobilfunkstrategie verfolgt die Bundesregierung das Ziel, insbesondere im ländlichen Raum Versorgungslücken im Netz des Mobilfunkstandards LTE (4G) zu schließen. Dies sieht sie als wesentliche Voraussetzung für den Ausbau des Mobilfunkstandards 5G. Hierbei soll die Anfang 2021 gegründete bundeseigene MIG unterstützen.

Bereits im Jahr 2020 hatte der Bundesrechnungshof erhebliche Zweifel an der Vorbereitung der Gründung der MIG geltend gemacht. Aufgabenzuschnitt und Fragen der Wirtschaftlichkeit einschließlich der Erfolgskontrolle sind aus seiner Sicht bis zum heutigen Zeitpunkt ungeklärt. Auf seine beratenden Berichte an den Haushaltsausschuss nimmt er Bezug.⁷

Im Zusammenhang mit der Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus hat der Bundesrechnungshof bereits in den Vorjahren regelmäßig auf Ausgabereste von mehreren Hundert Millionen Euro hingewiesen. Die Bestrebungen des BMDV, die Ausgabereste zu reduzieren, schlugen offensichtlich fehl. So stieg der Ausgabereist im Jahr 2021 erneut um rund 300 Mio. Euro an (von 647 auf 951 Mio. Euro).

Die Reduzierung des Ansatzes für den Breitbandausbau auf nur noch 76 Mio. Euro im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 soll nach Angaben des BMDV dazu beitragen, Ausgabereste abzubauen. Im gleichen Zug beabsichtigt das BMDV, die Ansätze für die Jahre 2023 und 2024 gegenüber der bisherigen Planung um 600 bzw. 200 Mio. Euro zu erhöhen. Diese Entwicklung sieht der Bundesrechnungshof im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Veranschlagung

⁷ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 26. August 2020 über das Bereitstellen einer Mobilfunkinfrastruktur des Bundes – Gründung einer bundeseigenen Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG) und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 14. Januar 2021 über das Bereitstellen einer Mobilfunkinfrastruktur des Bundes – Einhalten des Maßgabebeschlusses zur Gründung einer bundeseigenen Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft (MIG).

kritisch, zumal es dem BMDV schon in der Vergangenheit nicht gelang, Ausgabereste nachhaltig zu reduzieren.

Für das Jahr 2023 plant das BMDV eine Überführung des Förderbereichs in das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“. Der Bundesrechnungshof wird die Maßnahmen des BMDV zur Digitalisierung weiter begleiten.

3.5 Weitere Ausgabenbereiche

3.5.1 Fördermittel für den Bau von Radschnellwegen durch die Länder

Der Ausbau von Radschnellwegen ist eine der im Klimaschutzprogramm 2030 aufgeführten Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Radverkehrs. Der Bundeshaushalt 2021 sah eine Verdoppelung der Fördermittel für den Bau von Radschnellwegen durch die Länder von bislang 25 auf 50 Mio. Euro vor (Kapitel 1210 Titel 882 91). Der 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 sieht eine leichte Absenkung um 1,5 auf 48,5 Mio. Euro vor.

Von den in den Jahren 2017 bis 2020 insgesamt bereitgestellten Fördermitteln von 100 Mio. Euro flossen bis zum Ende des Jahres 2020 lediglich 2,2 Mio. Euro ab. Die aktuellen Ausgabereste betragen rund 98 Mio. Euro. Der Grund für die stockende Nachfrage der Länder liegt laut BMDV in der zeitaufwendigen Planung der Radschnellwege und dem damit verbundenen verzögerten Mittelabruf. Das BMDV erwartet, dass die Ausgabereste noch einige Jahre ansteigen werden.

In einem laufenden Prüfungsverfahren befasst sich der Bundesrechnungshof mit dem Förderprogramm.

3.5.2 Bundeseisenbahnvermögen: Gesetzlicher Abwicklungsauftrag

Die Aufgaben des BEV gehen zurück. Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Sie kann die Aufgaben stattdessen auf das Eisenbahn-Bundesamt (EBA), das BMDV oder die Finanzagentur übertragen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht. Der Bundesrechnungshof hält es vor dem Hintergrund des gesetzlich verankerten Abwicklungsauftrags und der demografischen Herausforderungen für unerlässlich, eine Zukunftsstrategie für das gesamte BEV zu entwickeln. Das BMDV sieht jedoch die derzeitige Aufgabenwahrnehmung durch das BEV aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen für geboten. Je nach Entwicklung von Personalbestand und Aufgaben des BEV werde es Überprüfungen zu dessen Zukunft vornehmen.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat der Rechnungsprüfungsausschuss das BMDV im Februar 2019 aufgefordert, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der

Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben auf andere Behörden gibt. Im Dezember 2019 konkretisierte der Rechnungsprüfungsausschuss seinen Beschluss insoweit, dass der Bericht des BMDV künftig alle Aufgabenbereiche des BEV umfassen muss und dem Bundesrechnungshof vorzulegen ist. Außerdem hat er im Dezember 2020 den Bundesrechnungshof gebeten, ihm erneut zu berichten, falls die jährlichen Fortschrittsberichte nicht seinen Beschlüssen entsprechen.

Das BMDV hat im September 2019 und Dezember 2020 im Wesentlichen nur zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV berichtet. Alle übrigen Bereiche des BEV hat das BMDV in einem sogenannten Perspektivbericht dargestellt, der dem Bundesrechnungshof seit Ende November 2021 vorliegt. Das BEV beabsichtigt, bis Sommer 2022 eine umfassende Bestandsaufnahme aller aktuell wahrgenommenen Aufgaben einschließlich einer Prognose zu erstellen, welche Aufgaben des BEV bis Ende 2025 vollständig oder nahezu vollständig abgewickelt sein würden und auch, welche längerfristig vom BEV wahrzunehmen seien. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vorsieht, die nicht bahnnotwendigen Immobilien des BEV in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben einzugliedern.

Die DB AG erstattet dem BEV die Kosten für zugewiesenes Personal nach Maßgabe des Deutsche Bahn Gründungsgesetzes (DBGrG). Ist dieses Personal von Rationalisierungsmaßnahmen betroffen und im Konzern anderweitig nicht einsetzbar, war die DB AG bisher von ihrer Erstattungspflicht befreit.

Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung im Oktober 2019 aufgefordert, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG ab Januar 2020 keine neuen Erstattungen aus Gründen der Rationalisierung beantragen kann. Der Deutsche Bundestag hat Anfang des Jahres 2021 eine Änderung des DBGrG beschlossen und ist damit der Forderung des Haushaltsausschusses nachgekommen, das Verfahren der Personalkostenerstattung zu novellieren.

3.5.3 Öffentlicher Personennahverkehr

3.5.3.1 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)⁸ gewährt der Bund den Ländern seit dem Jahr 1971 Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Mit der Dritten Änderung des GVFG vom 6. März 2020 hat der Gesetzgeber ab dem Haushaltsjahr 2020 die Mittel für die Bundesfinanzhilfen deutlich erhöht, den Katalog

⁸ Dritte Änderung des GVFG, Artikel 1 des Gesetzes vom 6. März 2020 (BGBl. I S. 442).

der förderungsfähigen Vorhaben erweitert und den Bundesanteil an der Förderung angehoben.

Für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden standen im Jahr 2020 in Kapitel 1206 Mittel von rund 665 Mio. Euro bereit. Ab dem Jahr 2021 sind, gesetzlich verankert, 1 Mrd. Euro vorgesehen. Die Förderung soll ab dem Haushaltsjahr 2025 auf Grundlage des Klimaschutzprogramms 2030 auf 2 Mrd. Euro verdoppelt werden und ab 2026 um 1,8 % jährlich steigen. Aus den Vorjahren waren Ende des Jahres 2020 noch Ausgabereste von insgesamt rund 872 Mio. Euro verfügbar. Sie sind über mehrere Jahre kontinuierlich angewachsen; allein im Jahr 2020 ergaben sich (neue) Ausgabereste von 352 Mio. Euro.⁹

Auf der Grundlage einer Berichterstattung des Bundesrechnungshofes hat der Rechnungsprüfungsausschuss das BMDV am 13. März 2020 aufgefordert¹⁰, für die Bearbeitung der Bundesfinanzhilfen auf Bundesebene Verwaltungsvorschriften zum GVFG zu erlassen und zu prüfen, Aufgaben im Zusammenhang mit dem GVFG-Bundesprogramm auf das EBA zu übertragen und hierfür die erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.

Das BMDV teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass der schleppende Abfluss der im Bundeshaushalt für GVFG-Vorhaben bereitgestellten Mittel unbefriedigend ist. Es beruft sich darauf, dass die Zuständigkeit für Planung, Organisation und Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) seit dem 1. Januar 1996 ausschließlich bei den Ländern liegt. Es verfüge somit nicht über die erforderlichen Eingriffsrechte und Steuerungsinstrumente, die insbesondere für die Verschlinkung der Abläufe und Prozesse sowie die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen notwendig wären.

Das BMDV hat Mitte des Jahres 2021 in einem Schreiben an die Mitglieder der Verkehrsministerkonferenz Grundsätze für die Förderung von GVFG-Vorhaben bekannt gegeben. Ferner hat es den Verkehrsministern der Länder Hinweise zur Auslegung von Fördertatbeständen im GVFG übermittelt. Die Grundsätze und die Hinweise sollen später Eingang in eine neue Verfahrensanleitung finden.

Der Bundesrechnungshof hält es für unbefriedigend, dass die im Bundeshaushalt für GVFG-Vorhaben bereitgestellten Mittel nur schleppend abfließen. Die nicht verausgabten Mittel können keine Wirkung für den ÖPNV erzielen. Auch wenn der ÖPNV eine Länderaufgabe ist, steht das BMDV in der Verantwortung, seine Verfahren zur Zuteilung von Finanzhilfen effektiv und effizient auszugestalten. Für eine erfolgreiche und wirtschaftliche Umsetzung des GVFG sind schlanke Verfahren, einheitliche Vorgaben, die sich an den anerkannten Regeln der Technik und Erfahrungswerten orientieren sowie ausreichende Arbeitskapazitäten notwendig. Die bisherigen Maßnahmen des BMDV sind nur ein erster Schritt in die richtige Richtung.

⁹ Antwort der Bundesregierung zu Frage 3, Bundestagsdrucksache 19/29121 vom 29. April 2021.

¹⁰ 19. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 13. März 2020, TOP 18.

3.5.3.2 Förderungen des Öffentlichen Personennahverkehrs aus dem Einzelplan 60

Neben den Bundesfinanzhilfen des GVFG stehen zur Förderung des ÖPNV weitere Bundesmittel zur Verfügung. Nach Artikel 106a Grundgesetz steht den Ländern zweckgebunden für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Diese Regionalisierungsmittel werden im Einzelplan 60 Kapitel 6001 Titel 031 05 veranschlagt. Für das Haushaltsjahr 2022 beträgt der gesetzlich festgelegte Ansatz 9,4 Mrd. Euro. Die Zuweisungen wurden ab dem Jahr 2020 aufgrund des Klimaschutzprogramms 2030 erhöht.

Die Länder sind für die bestimmungsgemäße Verwendung dieser Mittel verantwortlich. Sie setzen die Bundesmittel sowohl für konsumtive wie auch für investive Maßnahmen des ÖPNV ein. Die Länder weisen dem Bund jährlich die Verwendung der Mittel nach. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2017 betrugen die nicht verausgabten Regionalisierungsmittel bei den Ländern mehr als 4 Mrd. Euro.¹¹ Im Haushaltsjahr 2018 stiegen die nicht verausgabten Regionalisierungsmittel bereits auf 4,6 Mrd. Euro.¹²

Aufgrund des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 erhielten die Länder vom Bund einmalig zusätzliche Regionalisierungsmittel aus dem Einzelplan 60 von 2,5 Mrd. Euro zum Ausgleich der durch die COVID-19-Pandemie entstandenen finanziellen Nachteile für den ÖPNV. Mit einer Änderung des Regionalisierungsgesetzes im Jahr 2021 sagte der Bund den Ländern eine nochmalige Bundeszuweisung von 1 Mrd. Euro zu. Sie ist zum Ausgleich der im Jahr 2021 anfallenden finanziellen Nachteile bestimmt. Für diese einmaligen Zuweisungen ist ein gesonderter Verwendungsnachweis gegenüber dem Bund vorgesehen.

3.5.3.3 Fördervielfalt bei der Bundesfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Der Bund fördert den ÖPNV, zu dem auch der Schienenpersonennahverkehr zählt, mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten. Bei der Förderung durch den Bund handelt es sich insbesondere um Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz (Einzelplan 60), dem GVFG (Kapitel 1206) und dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (Kapitel 1202). Sie erreichten im Jahr 2021 – ohne die zusätzlichen Regionalisierungsmittel aufgrund der COVID-19-Pandemie – ein Volumen von mehr als 11,6 Mrd. Euro.

Hinzu kommen Steuervergünstigungen für den ÖPNV, Förderprogramme, Modellvorhaben usw. Einen Überblick zur Finanzierung des ÖPNV durch den Bund gibt Abbildung 3.

¹¹ Haushaltsausschussdrucksache 19/8416 vom 11. Februar 2021.

¹² Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2018, Bundestagsdrucksache 20/672 vom 25. Januar 2022.

Abbildung 3

Zahlreiche Finanzierungsinstrumente erschweren den Überblick

Auf verschiedenen Wegen fließen Bundesmittel in den ÖPNV.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes.

Angaben des BMDV.

Der Bundesrechnungshof hat den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung mit einem Bericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr informiert.¹³ Dabei hat er darauf hingewiesen, dass seit Jahren die Ausgaben des Bundes für den ÖPNV steigen, für den nach der Verfassung grundsätzlich die Länder zuständig sind. Aufgrund der Vielfalt der Finanzierungsinstrumente mangelt es an Transparenz. Die Länder finanzieren ihren ÖPNV in unterschiedlichem Umfang mit eigenen Mitteln und im Verhältnis zur Bundesfinanzierung mit einem deutlich geringeren Anteil. Sowohl bei den Regionalisierungsmitteln als auch beim GVFG wachsen die nicht verausgabten Reste immer weiter an. Darüber hinaus fehlt der Bundesverwaltung die Befugnis, den

¹³ Bericht nach § 99 BHO vom 8. Februar 2022 über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr.

Verwendungsnachweisen der Länder für die Regionalisierungsmittel auf den Grund zu gehen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt in seinem Bericht, die Finanzierungsinstrumente des Bundes zu bereinigen und ein einheitliches ÖPNV-Gesetz des Bundes zu schaffen. Dieses sollte:

- die Anforderungen an einen funktionsfähigen und leistungsstarken ÖPNV als elementaren Baustein einer schnellen und wirksamen Reduktion von Treibhausgasemissionen berücksichtigen,
- eine angemessene, eigene Grundfinanzierung der Länder sicherstellen und soweit erforderlich, eine bedarfsgerechte, die Grundfinanzierung der Länder unterstützende, Finanzierung des Bundes vorsehen,
- soweit der Bund finanziert, gesonderte Förderinstrumente für investive und konsumtive Maßnahmen vorsehen,
- sicherstellen, dass Bundesmittel erst bei Finanzierungsbedarf ausgezahlt werden,
- Fördervoraussetzungen standardisieren (u. a. durch Höchstbeträge) und transparent ausgestalten,
- angemessene Informationsrechte der Bundesverwaltung sichern.

Zusätzlich sollte beim BMDV eine zentrale Stelle zur Koordinierung aller Bundesmittel eingerichtet werden, die das Parlament über die ÖPNV-Finanzierung von Bund und Ländern informiert.

3.5.4 Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit Beschaffungsverfahren

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen gelten die haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Insbesondere ist die Notwendigkeit zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes (§ 6 BHO) und die Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) der Beschaffung nachzuweisen.

Wiederholt stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMDV und sein nachgeordneter Bereich dieses Gebot nicht beachtete:

- Hierzu gehört im Bereich der WSV vornehmlich die Öffentlichkeitsarbeit.¹⁴
- Hierzu gehören aber auch Vorhaben des BMDV selbst im Zusammenhang mit der Beschaffung von Betriebsmitteln (Kapitel 1212 Titel 511 01).¹⁵

Nachweise des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit fehlten entweder völlig, waren fehlerhaft oder standen sogar im Widerspruch mit der Stellungnahme des BMDV gegenüber dem Bundesrechnungshof.

¹⁴ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMVI vom 6. Juli 2021 über das Beachten der haushaltsrechtlichen Bestimmungen durch die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, Gz. V 1 - 2020 - 0825/II.

¹⁵ Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 18. Februar 2021, Haushalt 2019 – Beschaffungen aus Kapitel 1212 Titel 511 01 – Beschaffen von insgesamt zwei X2 City E-Scootern des Herstellers BMW.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass Stand und Entwicklung der Bearbeitung der Beschaffungsvorhaben nach § 12 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien jederzeit aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein müssen. Das Haushaltsrecht sieht für die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung und für die Beschaffung von Betriebsmitteln eines Bundesministeriums keine Sonderregeln vor. Für die Öffentlichkeitsarbeit hat dies auch der Rechnungsprüfungsausschuss im Jahr 2017 deutlich gemacht.¹⁶

Das BMDV ist der Kritik nur teilweise gefolgt. Der Bundesrechnungshof wird die Problematik weiterverfolgen und dem Haushaltsausschuss im Bedarfsfall berichten.

4 Wesentliche Einnahmen

Einnahmen fließen dem Einzelplan 12 in erster Linie aus der Lkw-Maut zu.

Der Bund erhebt die Lkw-Maut streckenbezogen auf 13 000 km Bundesautobahnen und auf 38 000 km Bundesstraßen. Im 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 beträgt der Sollansatz für die Einnahmen aus der Lkw-Maut 7,4 Mrd. Euro und liegt damit 0,1 Mrd. Euro unterhalb des Vorjahres (Soll 2021: 7,5 Mrd. Euro).

Die Höhe der Mautsätze ergibt sich aus dem sogenannten Wegekostengutachten, in dem nach Maßgabe der europäischen Wegekostenrichtlinie u. a. der Mautteilsatz für die Infrastrukturkosten der Bundesfernstraßen berechnet wird. In diesem Mautteilsatz hatte Deutschland bisher auch die Kosten für die Verkehrspolizei einbezogen. Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass die Einbeziehung dieser Kosten gegen die europäische Wegekostenrichtlinie verstößt.¹⁷ Das BMDV hat daraufhin die Wegekosten rückwirkend ab dem Tag der Urteilsverkündung neu berechnen lassen. Der Mautteilsatz für die Infrastrukturkosten wurde demnach ab dem 28. Oktober 2020 gesenkt. Das BMDV schätzt das Rückerstattungsvolumen auf bis zu 194 Mio. Euro, wenn alle Mautpflichtigen einen Erstattungsantrag stellen. Ab dem 1. Oktober 2021 erhöhte sich der Mautteilsatz der Luftverschmutzungskosten, der nach den Schadstoffklassen der Lkw differenziert wird. Dennoch führt die Absenkung des Mautteilsatzes für die Infrastrukturkosten dazu, dass das BMDV bis zum Ende des Jahres 2022 mit Mautmindereinnahmen von 236 Mio. Euro rechnet.

Die COVID-19-Pandemie führte im Haushaltsjahr 2020 dazu, dass die Mauteinnahmen gegenüber dem Vorjahr um 86 Mio. Euro niedriger waren. Auch im Haushaltsjahr 2021 waren Mautmindereinnahmen aufgrund der COVID-19-Pandemie zu verzeichnen. So lagen die Einnahmen in den Monaten Januar und Februar 2021 um 64 Mio. Euro unterhalb der Einnahmen des Vorjahres, in denen sich die Pandemie noch nicht auf diese Monate auswirkte.

¹⁶ Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses zum Beitrag Nummer 40 der Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 S. 429ff.

¹⁷ Vorentscheidungsverfahren C-321/19 vom 28. Oktober 2020.

Die Bundesregierung hat im Klimaschutzprogramm 2030 und im Koalitionsvertrag beschlossen, ab dem Jahr 2023 eine CO₂-Bepreisung im Straßengüterverkehr über eine CO₂-Differenzierung bei der Lkw-Maut einzuführen. Die europarechtliche Regelung für eine CO₂-Differenzierung wurde am 17. Februar 2022 vom Europäischen Parlament beschlossen und muss jetzt in nationales Recht umgesetzt werden. Aktuell ist noch nicht absehbar, wie sich diese Entwicklung im Einzelnen auf die künftigen Mauteinnahmen und damit auf den Bundeshaushalt auswirkt.

5 Ausblick

Neben dem 2. Regierungsentwurf Haushalt 2022 hat die Bundesregierung am 16. März 2022 die Eckwerte des Finanzplans bis 2026 beschlossen. Danach sollen die Ausgaben des Einzelplans 12 im Jahr 2023 auf 34,5 Mrd. Euro zurückgehen und anschließend bis zum Jahr 2026 schrittweise wieder auf 36,0 Mrd. Euro anwachsen. Die Einnahmen des Einzelplans sollen 8,1 Mrd. Euro in den Jahren 2023 und 2024 und 8,5 Mrd. Euro ab dem Jahr 2025 betragen. Hierbei wirkt sich das Ende des Verzichts des Bundes auf die Grunddividende der DB AG einnahmesteigernd aus.

Im Zuge der Neukonstituierung der Bundesregierung wurden dem ehemaligen BMVI neue Aufgaben im Bereich der Digitalpolitik übertragen. In der neuen Bezeichnung BMDV steht das Digitale nun an erster Stelle. Die Organisations- und Haushaltsgrundsätze gelten jedoch auch für das BMDV weiter. Die Notwendigkeit zusätzlicher Organisationseinheiten und den hierfür geltend gemachten Stellenbedarf wird das BMDV daher nachzuweisen und mit analytischen Methoden zu begründen haben. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess kritisch verfolgen und zu gegebener Zeit prüfen, wie das BMDV die neuen Aufgaben wahrnimmt.

Neben dem Thema Digitalisierung gewinnt auch der Klimaschutz im Einzelplan 12 stetig an Bedeutung. Der Bundesrechnungshof befasst sich in mehreren Prüfungsverfahren mit Aspekten des Klimaschutzes und berücksichtigt dabei alle Verkehrsträger. Hierbei betrachtet er u. a. Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 und des Klimaschutz-Sofortprogramms 2022, die in die Zuständigkeit des BMDV fallen. Über seine diesbezüglichen Erkenntnisse wird er das Parlament in geeigneter Weise informieren.

Moebus

Ringel