



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 2023

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 - 0001107

6. September 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

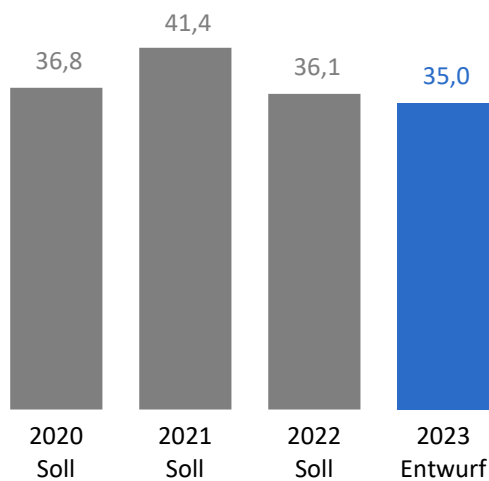
Haushaltsentwurf 2023

Einzelplan 12

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

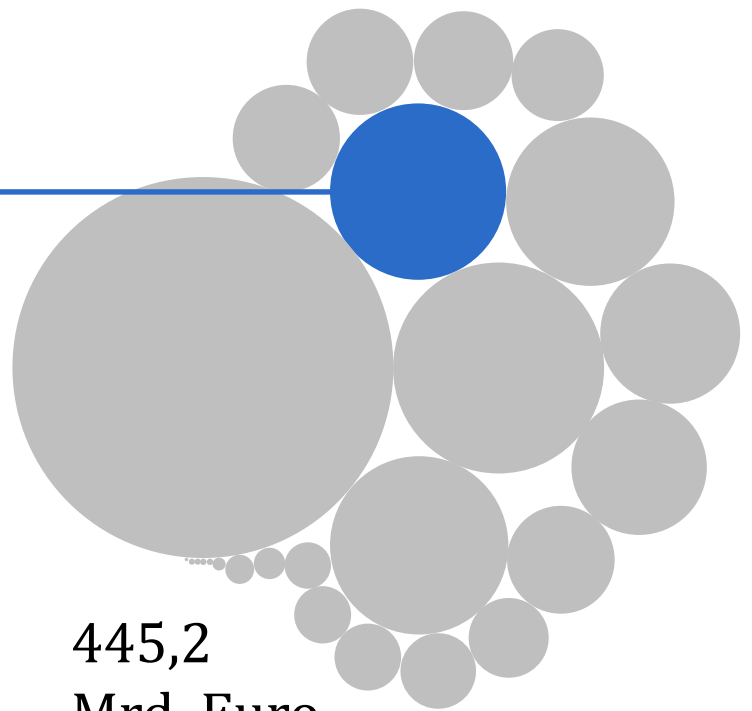
Ausgaben

35,0 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



**445,2
Mrd. Euro**

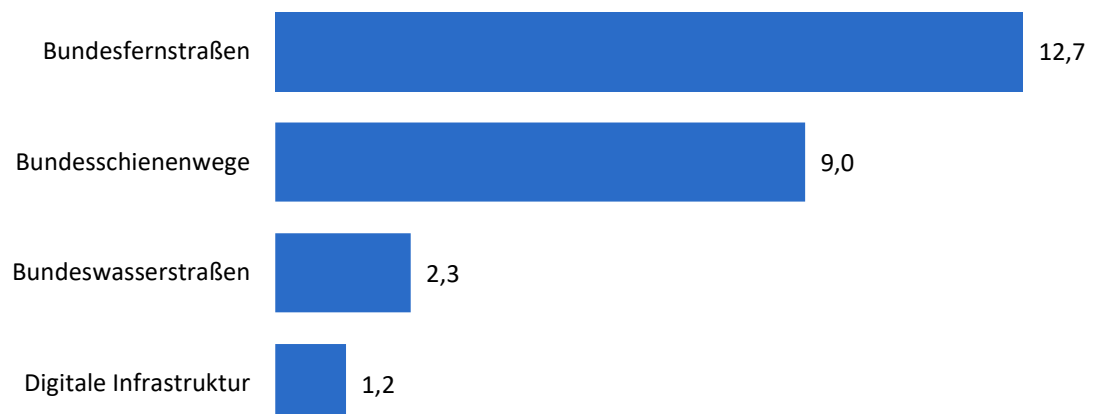
Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Planstellen und Stellen 25 887
Veränderung zum Vorjahr + 95

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Ausgaben für Investitionen	8
2.1.1	Investitionsschwerpunkte im Haushaltsjahr 2023	8
2.1.2	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMDV	9
2.2	Bilden von Ausgaberesten	10
2.3	Veranschlagen und Inanspruchnehmen von Verpflichtungsermächtigungen	11
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Bundesfernstraßen	12
3.1.1	Nachhaltigkeit im Bundesfernstraßenbau	12
3.1.2	Einführung des Building Information Modeling	13
3.1.3	Verwendung der im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 eingeplanten Mittelverstärkungen für den Bundesautobahnbau	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: Aktuelle Herausforderungen für den Bund als Eigentümer	17
3.3	Bundeswasserstraßen	18
3.4	Digitale Infrastruktur	19
3.5	Weitere Ausgabenbereiche	20
3.5.1	Öffentlicher Personennahverkehr	20
3.5.2	Finanzielle Unterstützung des Bundes für Flughäfen	24
3.5.3	Bundeseisenbahnvermögen: Gesetzlicher Abwicklungsauftrag	26
4	Wesentliche Einnahmen	27
5	Ausblick	28

Abkürzungsverzeichnis

B

BEV *Bundeseisenbahnvermögen*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BIM *Building Information Modeling*
BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*
BMVI *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*
BUV *Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung*

C

COVID-19 *coronavirus disease 2019, deutsch: Coronavirus-Krankheit-2019*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*
DEGES *Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH*

E

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes*

F

FBF *Flughafen Berlin Brandenburg GmbH*
FKB *Flughafen Köln/Bonn GmbH*
FMG *Flughafengesellschaft München GmbH*

G

GVFG *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

LuFV *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*
RegG *Regionalisierungsgesetz*

V

VWIB *Verkehrswegeinvestitionen des Bundes*

W

WSV *Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*

1 Überblick

Der vorliegende Bericht analysiert die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Digitales und Verkehr, BMDV) und soll die Beratungen zum Bundeshaushaltsplan 2023 unterstützen.¹ Er berücksichtigt die Stellungnahme des BMDV vom 10. August 2022 zum Entwurf des Berichts.

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. Klima- und Transformationsfonds (KTF) und „Digitale Infrastruktur“ – veranschlagt.

Der Haushaltsentwurf 2023 sieht für den Einzelplan 12 Ausgaben von 35 Mrd. Euro vor (Soll 2022: 36,1 Mrd. Euro). Das sind rund 8 % der Soll-Ausgaben des Bundeshaushalts. Im Jahr 2021 beliefen sich die aus dem Einzelplan 12 geleisteten Ist-Ausgaben auf insgesamt 37 Mrd. Euro. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Bundesfernstraßen (11,1 Mrd. Euro), die Bundesschienenwege (11,1 Mrd. Euro) und das Bundeseisenbahnvermögen (BEV, 5,4 Mrd. Euro). Für die Bundeswasserstraßen gab der Bund 2,4 Mrd. Euro aus.

An Einnahmen sollen dem Einzelplan 12 im Haushaltsjahr 2023 insgesamt 8,6 Mrd. Euro zufließen (Soll 2022: 8 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2021 beliefen sich die Einnahmen des Einzelplans auf 8,2 Mrd. Euro. Die Haupteinnahmequelle war die Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) mit 7,6 Mrd. Euro.

Das BMDV hat im Juni 2022 in seinen Eckpunkten zur Zukunft der Deutschen Bahn AG (DB AG) und der Schiene eingeräumt, dass mit dem aktuellen System Schiene die verkehrspolitischen Ziele nicht zu erreichen sind. Es bleibt vollkommen unklar, inwieweit der Haushaltsentwurf 2023 hier bereits gegensteuert und welche Finanzierungsbedarfe sich mittel- bis langfristig daraus ableiten. Dies wird das Ressort noch darzulegen haben.

Der Bundesrechnungshof weist auf die seit Jahren steigenden Ausgabereste und die geringe Ausnutzung der Verpflichtungsermächtigungen des Einzelplans hin (siehe Ziffer 2.2 bzw. 2.3).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan 12. Sie enthält Angaben des abgelaufenen Haushalts 2021, des laufenden Haushaltsjahrs 2022 sowie des Haushaltsentwurfs 2023 und weist ergänzend Soll-Ist-Abweichungen und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr aus.

¹ Grundlage des Berichts ist der am 1. Juli 2022 beschlossene Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushaltsplan 2023 und den Finanzplan bis 2026 in der Fassung vom 29. Juni 2022.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 12

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	41 354,5	37 022,4	-4 332,0	36 111,0	35 041,0	-3,0
darunter:						
• Bundesfernstraßen	12 519,9	11 126,4	-1 393,5	12 506,0	12 697,0	1,5
• Bundesschienenwege	12 333,1	11 077,0	-1 256,1	9 589,3	8 962,4	-6,5
• Bundeseisenbahnvermögen	5 593,4	5 367,9	-225,5	5 558,9	5 529,9	-0,5
• Bundeswasserstraßen mit Ausgaben für Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	2 359,6	2 401,3	41,7	2 667,9	2 332,0	-12,6
• Digitale Infrastruktur (ohne Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“)	1 193,1	1 011,8	-181,3	456,2	1 196,6	162,3
• Luft- und Raumfahrt	1 054,4	885,2	-169,2	438,4	626,2	42,8
• Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 004,2	274,2	-730,0	1 004,2	1 004,2	0
• Ministerium	148,5	149,9	1,4	168,0	166,0	-1,2
Einnahmen	8 085,4	8 237,2	151,8	7 976,5	8 646,4	8,4
darunter:						
• Lkw-Maut	7 480,0	7 639,0	159,0	7 352,0	8 021,0	9,1
• Dividende der DB AG	0	0	0	0	0	0
Verpflichtungsermächtigungen	25 932,6 ^c	12 098,1	-13 834,5	17 613,4	24 909,8	41,4
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	25 809	22 094 ^d	-3 715	25 792	25 887	0,4

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2021, Übersicht Nummer 4.9).

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni 2021.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

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

Behörde	Einnahmen	Ausgaben	Besetzte Planstellen am 1. Juni 2021
	2021 (Ist)	2021 (Ist)	
	in Mio. Euro		
Straßenverkehr			
• Bundesamt für Logistik und Mobilität ^d	20,0	64,0	666,0 ^a
• Bundesanstalt für Straßenwesen	9,5	48,9	284,0 ^a
• Kraftfahrt-Bundesamt	125,8	94,9	891,5 ^a
• Fernstraßen-Bundesamt	0	57,1	806,5
Eisenbahnwesen			
• Bundeseisenbahnvermögen	1 117,7	6 485,6 ^b	1 744,0
• Eisenbahn-Bundesamt	39,7	114,5	1 336,5
Wasserstraßen			
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	13,7	96,6	782,0
• Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes ^c	134,4	942,7	11 578,5
Luftverkehr und Wetterdienst			
• Luftfahrt-Bundesamt	18,7	86,9	1 073,5
• Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	6,2	8,1	89,5
• Deutscher Wetterdienst	14,7	388,0	1 894,5
Verwaltungsdienstleistungen			
• Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen	0,0	25,5	243,5

Erläuterungen:

- ^a Hinzu kommt eine in den Haushaltsplänen nicht dienststellenbezogen ausgewiesene Anzahl von Stellen zur Durchführung des Bundesfernstraßenmautgesetzes (Lkw-Maut).
- ^b Ausgaben gemäß Jahresrechnung des Sondervermögens BEV für das Haushaltsjahr 2021.
- ^c Einschließlich Bundesanstalt für Wasserbau, Bundesanstalt für Gewässerkunde und Havariekommando.
- ^d Bis 31. Dezember 2022: Bundesamt für Güterverkehr.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Neben den zuvor genannten Behörden führt das BMDV die Beteiligungen an u. a. der Autobahn GmbH des Bundes, der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES), der Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft, der Toll Collect GmbH, der DB AG sowie deren Tochterunternehmen. Insbesondere für die DB AG empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Beteiligungsführung stärker am Bundesinteresse auszurichten (Ziffer 3.2.3).

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Ausgaben für Investitionen

Insgesamt 21,5 Mrd. Euro flossen im Jahr 2021 aus dem Einzelplan 12 für Investitionen ab. Dies waren 3,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (Investitionen 2020: 18 Mrd. Euro). Rund 58 % der aus dem Einzelplan geleisteten Ausgaben wurden für Investitionszwecke verwendet. Der Einzelplan 12 wies die höchsten Investitionsausgaben des Bundeshaushalts 2021 aus.

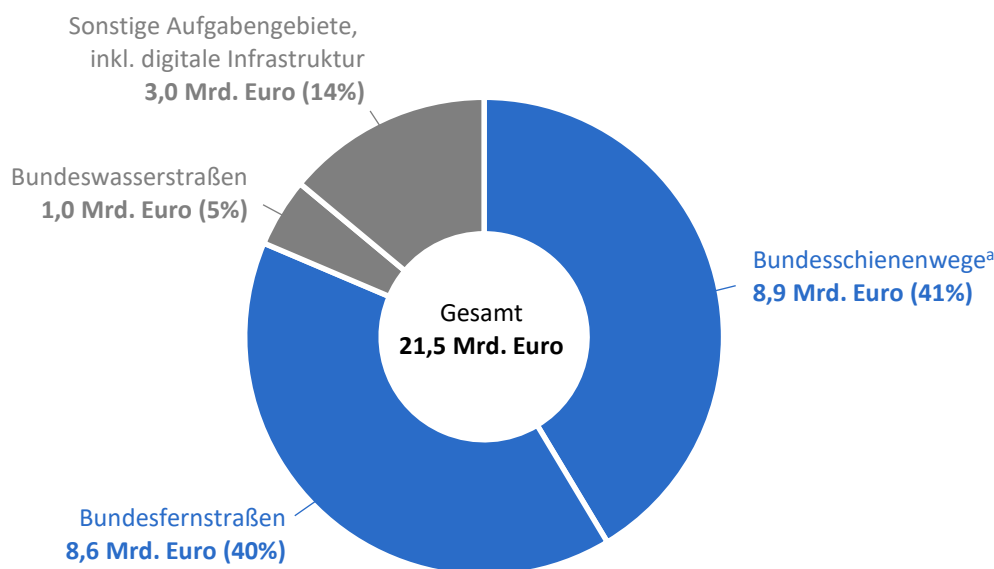
2.1.1 Investitionsschwerpunkte im Haushaltsjahr 2023

Der Haushaltsentwurf 2023 sieht für den Einzelplan Investitionsausgaben von 21,5 Mrd. Euro vor (Soll 2022: 21,9 Mrd. Euro). Diese Mittel sollen insbesondere den Verkehrsträgern (Schiene, Straße, Wasserstraße) zugutekommen. Erneut sollen im Jahr 2023 die Bundesschienenwege die meisten Investitionsmittel erhalten, gefolgt von den Bundesfernstraßen. 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

Mehr als drei Viertel der Investitionsmittel entfallen im Jahr 2023 auf die Bundesschienenwege (8,9 Mrd. Euro) und Bundesfernstraßen (8,6 Mrd. Euro).



Erläuterung:

^a Investitionen in Nahverkehrsschienenwege können darüber hinaus aus den 9,8 Mrd. Euro finanziert werden, die den Ländern nach dem Regionalisierungsgesetz aus dem Einzelplan 60 zugewiesen werden sollen.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Einzelplan 12. Haushaltsentwurf 2023.

Zusätzliche Mittel für Investitionen stehen dem BMDV im Einzelplan 60 in den Sondervermögen KTF, „Digitale Infrastruktur“ und „Aufbauhilfe 2021“ sowie für Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen zur Verfügung.

2.1.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des BMDV

Angesichts der hohen Investitionsbeträge kommt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Geschäftsbereich des BMDV eine besondere Bedeutung zu. Ihre Ergebnisse bilden die Basis für die Entscheidung, „ob“ und „wie“ eine finanzwirksame Maßnahme bestmöglich umgesetzt werden soll.

Nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ist jeder finanzwirksamen Maßnahme eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung voranzustellen. Darauf aufbauend ist während der Durchführung (als begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (als abschließende Erfolgskontrolle) der Maßnahme zu prüfen, ob sie wirksam und wirtschaftlich war.

Der Bundesrechnungshof stellt regelmäßig fest, dass das BMDV keine oder unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat gegenüber dem BMDV wiederholt betont, dass die Vorgaben des § 7 BHO zu beachten sind. Zuletzt hat er das BMDV im Mai 2021 aufgefordert sicherzustellen, dass finanzwirksame Entscheidungen im Straßenbau auf der Grundlage ordnungsgemäßer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen werden.

Auch die Regelwerke des BMDV für Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen, die die Anforderungen des § 7 BHO konkretisieren sollen, weisen noch immer erhebliche methodische Defizite auf. Insbesondere stehen sie regelmäßig nicht im Einklang mit den in den Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO festgelegten Methoden.

Das BMDV ignoriert offensichtlich hartnäckig die Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses; es verstößt nach wie vor gegen seine Pflichten nach § 7 BHO. Dies ist nicht hinnehmbar. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das BMDV seine Regelwerke entsprechend den Vorgaben ausgestaltet und darauf aufbauend Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den vorgegebenen Zeitpunkten durchführt. Nur so kann es sachgerecht und zielorientiert über den wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes entscheiden. Momentan ist nicht nachgewiesen, ob die für den Verkehrsbereich aufgewendeten Milliarden wirksam und wirtschaftlich verwendet wurden. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind auch für die parlamentarische Kontrolle durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) von wesentlicher Bedeutung.

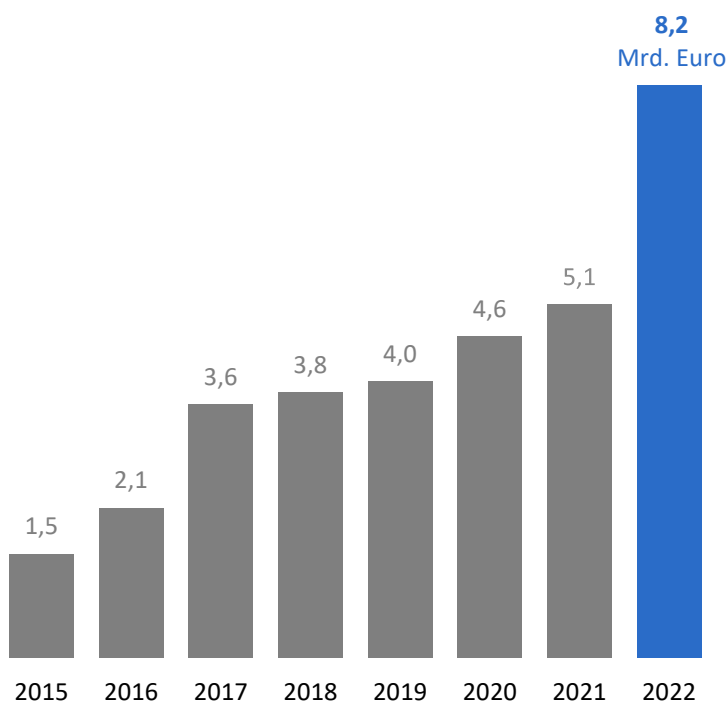
2.2 Bilden von Ausgaberesten

Der Ausgabereist 2022 (in das Jahr 2022 übertragene Mittel abgelaufener Haushaltsjahre) des Einzelplans 12 ist im Haushaltsentwurf 2023 mit 8,2 Mrd. Euro angegeben. Dieser Betrag übersteigt den Vorjahreswert um 3,1 Mrd. Euro (Ausgabereist 2021: 5,1 Mrd. Euro). Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Ausgabereiste des Einzelplans.

Abbildung 2

Sprunghafter Anstieg der Ausgabereiste

Gegenüber dem Jahr 2021 sind die Ausgabereiste im Jahr 2022 sprunghaft angestiegen. Mit 8,2 Mrd. Euro haben sie sich in den letzten drei Jahren mehr als verdoppelt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Einzelplan 12.

Ausgabereiste 2015 bis 2021: Jeweils Bundeshaushaltsplan des Folgejahres.

Ausgabereist 2022: Haushaltsentwurf 2023.

Von allen Einzelplänen des Haushaltsentwurfs 2023 weist der Einzelplan 12 die mit Abstand höchsten Ausgabereiste auf. Die Ausgabereiste des Einzelplans 12 wachsen seit Jahren ununterbrochen an. Dabei hatte der Haushaltsausschuss die Bundesregierung erst im Jahr 2020 aufgefordert, die Höhe der Ausgabereiste in kommenden Haushaltsjahren deutlich abzubauen.

Der weit überwiegende Teil der Ausgabereiste des Einzelplans entfällt auf Investitionsausgaben, die dem nicht flexibilisierten Bereich zuzuordnen sind. Zwar dürfen Ausgabereiste

außerhalb des flexibilisierten Bereichs grundsätzlich nur in Anspruch genommen werden, wenn eine kassenmäßige Einsparung innerhalb des Verfügungsrahmens des Einzelplans sichergestellt wird. In diesem Fall erhöhen sich die kassenmäßigen Gesamtausgaben des Einzelplans nicht. Für den Bereich der Verkehrsinvestitionen (Kapitel 1201, 1202 und 1203 sowie Kapitel 1210 Titel 891 51) gilt jedoch, dass die Inanspruchnahme von Ausgaberesten zu Lasten aller Einzelpläne erfolgt. Vor diesem Hintergrund kann aus den stetig steigenden Ausgaberesten des Einzelplans 12 ein Risiko für den Bundeshaushalt entstehen. Außerdem wird die Transparenz des Bundeshaushalts für den Haushaltsgesetzgeber eingeschränkt, wenn – zusätzlich zu den etatisierten Ausgaben – Ausgabereste in großem Umfang genutzt werden können.

Eine Ursache für den hohen Bestand an Ausgaberesten ist die über dem tatsächlichen Bedarf liegende Veranschlagung von Ausgaben („Überveranschlagung“) durch das BMDV. Der Bundesrechnungshof stellte beispielsweise bei dem Förderprogramm Gleisanschlüsse (Kapitel 1210 Titel 892 42) fest, dass der Mittelbedarf überveranschlagt war. Da die Ausgaben in dem veranschlagten Umfang tatsächlich nicht benötigt worden sind, hat das BMDV im Haushaltsvollzug fast die Hälfte der Mittel zweckfremd für andere Verkehrsträger (insbesondere Straßen und Flughäfen) eingesetzt. Das war zwar haushaltsrechtlich zulässig, in der Sache aber schädlich. Denn die Wirkungen der zweckfremd verausgabten Mittel standen den ursprünglich vom Bund mit der Gleisanschlussförderung beabsichtigten verkehrs- und klimaschutzpolitischen Zielen letztlich entgegen.² Obwohl der Rechnungsprüfungsausschuss das BMDV am 18. März 2022 zu einer bedarfsgerechten Veranschlagung aufgefordert hatte, beachtete das BMDV dies bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2022 nicht. Auf entsprechenden Hinweis des Bundesrechnungshofes gemäß § 88 Absatz 2 BHO reduzierte der Haushaltsgesetzgeber den Ausgabenansatz daraufhin deutlich auf 18 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei allen Ausgabenansätzen konsequent darauf zu achten, dass diese bedarfsgerecht veranschlagt und erforderlichenfalls gekürzt werden.

2.3 Veranschlagen und Inanspruchnehmen von Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es, Verpflichtungen (z. B. für Investitionen) einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Der Haushaltsentwurf 2023 enthält für den Einzelplan 12 Verpflichtungsermächtigungen von 24,9 Mrd. Euro (Verpflichtungsermächtigungen 2022: 17,6 Mrd. Euro). Im Jahr 2021 sah der Einzelplan Verpflichtungsermächtigungen von 25,9 Mrd. Euro vor. Davon wurden 12,1 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von rund 47 %. Gegenüber dem Vorjahr ist er damit deutlich zurückgegangen (Ausnutzungsgrad 2020: 82 %). Dies führt

² Bemerkung nach § 97 BHO vom 30. November 2021: Keine Folgen bei unwirtschaftlich eingesetzten Bundesmitteln für das Schienennetz – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) geht Rückforderungsansprüchen nicht nach.

einerseits zu geringeren Ausgaben in künftigen Jahren und entlastet somit den Bundeshaushalt.

Andererseits deutet der gesunkene Ausnutzungsgrad auf eine verschlechterte Etatreife der Verpflichtungsermächtigungen hin. Diese sind nämlich nur in der Höhe zu veranschlagen, wie sie zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind (§ 6 BHO). Im Übrigen gilt bei der Haushaltsaufstellung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO). Das BMDV begründete den niedrigen Ausnutzungsgrad damit, dass insbesondere im Bereich der Verkehrsinvestitionen Verzögerungen durch Baurechtsverfahren, Vergabeschwierigkeiten oder Witterungseinflüsse dazu führen könnten, dass Verpflichtungsermächtigungen nicht in Anspruch genommen werden. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass bei komplexen Vorhaben Verzögerungen auftreten können, erwartet aber gerade deshalb vom BMDV, dass es seine Maßnahmen besonders sorgfältig ausplant. Nur so kann es seiner Verpflichtung nachkommen, die voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen vor der Veranschlagung im Haushaltsplan mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen. Der Bundesrechnungshof erachtet vor diesem Hintergrund eine kritische Betrachtung der vom BMDV veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen als sinnvoll.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Bundesfernstraßen

Der Haushaltsentwurf 2023 sieht 12,7 Mrd. Euro für den Neu- und Ausbau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen sowie für den Betrieb des Lkw-Mautsystems vor (Soll 2022: 12,5 Mrd. Euro). Davon sollen im Wesentlichen Investitionen von 8,6 Mrd. Euro finanziert werden. Im Haushaltsjahr 2021 setzte der Bund insgesamt 11,1 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen ein.

3.1.1 Nachhaltigkeit im Bundesfernstraßenbau

Die Bundesregierung hat sich in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Nachhaltigkeitsstrategie) zur Nachhaltigkeit als politisches Leitprinzip bekannt. Ziel und Maßstab des Regierungshandelns ist es, sie bei Maßnahmen in sämtlichen Politikfeldern zu beachten. Die Planung sowie der Bau, Erhalt und Betrieb von Bundesfernstraßen (hiernach: Bundesfernstraßenbau) umfassen eine Vielzahl von Maßnahmen, die das Erreichen der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie direkt oder indirekt beeinflussen. Das BMDV ist seiner Verantwortung für die nachhaltige Entwicklung jedoch nicht gerecht geworden. Nach Feststellung des Bundesrechnungshofes hat es bis heute nicht diejenigen Nachhaltigkeitsziele identifiziert, die mittel- oder unmittelbar durch den Bundesfernstraßenbau beeinflusst werden. Damit fehlt ihm eine wesentliche Grundlage um festzulegen, welchen Beitrag es im Bundesfernstraßenbau für mehr Nachhaltigkeit leisten kann. Infolgedessen hat es auch kein Konzept für die Umsetzung der

Nachhaltigkeitsstrategie im Bundesfernstraßenbau entwickelt. Es hat auch versäumt, Möglichkeiten auszuschöpfen, sein Verwaltungshandeln stärker als bisher am Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV u. a. aufgefordert, ein Konzept zu erstellen, das die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie für den Bundesfernstraßenbau konkretisiert, eventuelle Zielkonflikte auflöst und Maßnahmen zur Zielerreichung festlegt. Ohne ein solches Konzept fehlen wesentliche Voraussetzungen für eine konsequente und systematische Umsetzung des Leitprinzips einer nachhaltigen Entwicklung. Das BMDV erachtet ein solches Konzept hingegen für entbehrlich. Es will jedoch die erkannten Nachhaltigkeitspotenziale im Lebenszyklus einer Straße heben, sofern dies umsetzbar ist. In diesem Sinne werde es auch sein Regelwerk kontinuierlich weiterentwickeln. Überdies werde es die Entwicklung eines umfassenden und transparenten Monitorings der relevanten Nachhaltigkeitsziele im Bundesfernstraßenbau prüfen. Dazu habe die Bundesanstalt für Straßenwesen bereits eine Reihe von Nachhaltigkeitszielen und zugehörigen Indikatoren analysiert und erste Empfehlungen für deren Implementierung formuliert.

Die Entwicklung eines solchen Monitorings setzt aber voraus, dass zuvor die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie für den Bundesfernstraßenbau konkretisiert wurden. Dazu muss für jedes Ziel festgelegt werden, was bis wann in welchem Umfang erreicht werden soll. Darauf aufbauend können geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung beschlossen werden. Erst dann kann das BMDV im Monitoring überprüfen, ob es seinen Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele leistet.

Der Bundesrechnungshof wird diese Thematik weiterverfolgen.

3.1.2 Einführung des Building Information Modeling

Im Jahr 2015 beschloss das BMDV einen Stufenplan „Digitales Planen und Bauen“. Danach sollte ab dem Jahr 2020 im gesamten Verkehrsinfrastrukturbau das sogenannte Building Information Modeling (BIM) bei neu zu planenden Projekten angewendet werden. BIM bezeichnet eine kooperative und vernetzte Arbeitsmethodik, die sich auf digitale Modelle eines Bauwerks abstützt. Mit ca. 30 Mio. Euro förderte das BMDV in den letzten Jahren 30 BIM-Pilotprojekte in den Bereichen Bundesfernstraßen, Bundeschienenwege und Bundeswasserstraßen.

Für den Bundesfernstraßenbau konkretisierte das BMDV die inhaltliche und terminliche Ausgestaltung der BIM-Einführung in einem sogenannten Masterplan BIM Bundesfernstraßen (Masterplan). Ein im Masterplan vorgestelltes Implementierungskonzept soll dazu dienen, BIM im Bundesfernstraßenbau zu etablieren. Für die Umsetzung des Konzepts hat das BMDV für die Jahre 2021 bis 2025 einen Mittelbedarf von rund 7 Mio. Euro angemeldet. Im Masterplan erläuterte das BMDV, dass die BIM-Methode „deutliche Potentiale bezüglich Kostensparnis und Kostentransparenz sowie der Terminsicherheit“ entfalten könne. Dies hätten erste Analysen und Bewertungen der bisherigen BIM-Pilotprojekte gezeigt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die bislang vorliegenden Berechnungen des BMDV nicht belegen, dass das BIM im Bundesfernstraßenbau als Alternative zu der bisherigen konventionellen Methode tatsächlich wirtschaftliche Vorteile mit sich bringt. Er hat dem BMDV empfohlen, eine vergleichende Betrachtung zwischen der neuen und der bisherigen Methode durchzuführen. Nur wenn aus wirtschaftlicher Sicht dieser Vergleich zugunsten des BIM ausfällt, sollte das BMDV eine weitere Implementierung im Bundesfernstraßenbau erwägen. Im Auftrag des BMDV führt die DEGES nunmehr ein Forschungsprojekt zur objektiven Quantifizierung der Wirtschaftlichkeit von BIM im Bundesfernstraßenbau durch. Erste Ergebnisse sollen im zweiten Halbjahr 2023 vorliegen. Der Bundesrechnungshof wird das Vorgehen des BMDV in dieser Angelegenheit weiter beobachten.

3.1.3 Verwendung der im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 eingeplanten Mittelverstärkungen für den Bundesautobahnbau

Der Deutsche Bundestag beschloss am 2. Juli 2020 das Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020³ (Zweiter Nachtragshaushalt 2020). Der Zweite Nachtragshaushalt 2020 sollte die erheblichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft eindämmen und die Volkswirtschaft wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad führen. Er sah Ausgaben von insgesamt 24 Mrd. Euro vor. Auf den Einzelplan 12 entfielen rund 5,7 Mrd. Euro. Hiervon waren 680 Mio. Euro für Bedarfsplan- und Erhaltungsmaßnahmen an Bundesautobahnen eingeplant; es flossen 329 Mio. Euro ab. Ziel der Mittelverstärkungen war, Bedarfsplan- und Erhaltungsmaßnahmen an Bundesautobahnen zu beschleunigen. Dazu sollten Bauabschnitte, Brückenertüchtigungsprojekte und Fahrbahnerneuerungen an Bundesautobahnen vorgezogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMDV den Bedarf an zusätzlichen Mitteln für den Bundesautobahnbau schätzte, ohne sich vorab gemeinsam mit den mit baulichen Aufgaben an Bundesautobahnen beauftragten Stellen (u. a. Straßenbauverwaltungen der Länder) einen maßnahmengenaue Überblick zu verschaffen.

Die fehlende maßnahmenbezogene Analyse unter Berücksichtigung der pandemiebedingten Situation und deren Auswirkungen hat wesentlich dazu beigetragen, dass das BMDV dem Haushaltsausschuss überhöhte Angaben zum Mittelbedarf übermittelt hat. Zudem haben weder das BMDV selbst noch die mit den baulichen Maßnahmen an Bundesautobahnen beauftragten Stellen für das BMDV den zielgerichteten Einsatz der zusätzlich bereitgestellten Mittel evaluiert. Dadurch war nicht sichergestellt, dass die Mittel vollständig zweckentsprechend verwendet und die Ziele erreicht worden sind. Es wird losgelöst von den besonderen Randbedingungen des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 für künftige Haushaltsanmeldungen wesentlich darauf ankommen, dass das BMDV zur Ermittlung des tatsächlichen Mittelbedarfs maßnahmengenaue Analysen laufender Bauvorhaben durchführt.

³ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1669).

3.2 Bundesschienenwege

Der Haushaltsentwurf 2023 weist bei Kapitel 1202 insgesamt 9 Mrd. Euro für die Schienenwege aus (Soll 2022: 9,6 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2021 gab der Bund 11,1 Mrd. Euro für den Erhalt und den Ausbau des Schienennetzes aus. Die größten Ausgabenschwerpunkte des Kapitels sind Baukostenzuschüsse für Investitionen des Bedarfsplans Schiene sowie Baukostenzuschüsse zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes.

3.2.1 Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes

Der Haushaltsentwurf 2023 sieht für Investitionen in die Neu- und Ausbauvorhaben der Schienenwege von Eisenbahnen des Bundes 2 Mrd. Euro bei Kapitel 1202 Titel 891 01 vor (Soll 2022: 1,9 Mrd. Euro). Die Mittel sollen den Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) auf der Grundlage der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) zur Verfügung gestellt werden.

Der 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 müssten. Das BMDV hat gegenüber dem Bundesrechnungshof eine Evaluierung der BUV in Aussicht gestellt.

Der Bundesrechnungshof wird die Maßnahmen des BMDV zur Anwendung der BUV kritisch begleiten.

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 finanziert der Bund Ersatzinvestitionen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Die EIU müssen die Ersatzinvestitionen entsprechend ihrem unternehmerischen Interesse mitfinanzieren.

Die EIU erhalten Bundesmittel für Ersatzinvestitionen als Infrastrukturbeitrag seit dem Jahr 2009 auf der Grundlage der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Die öffentlich-rechtlichen Zuwendungsverträge schließt das BMDV mit der DB AG und den EIU (Vertragsparteien). Für die Jahre 2020 bis 2029 gilt die LuFV III. Die Haushaltsmittel sind bei Kapitel 1202 Titel 891 11 veranschlagt.

Die LuFV III sieht mit einem Infrastrukturbeitrag von jeweils 4,7 Mrd. Euro in den Jahren 2020 bis 2024 eine deutliche Steigerung der Bundeszuschüsse gegenüber 3,5 Mrd. Euro im letzten Jahr der LuFV II vor.

Die EIU verminderten ihren jährlichen Eigenmittelbeitrag für Ersatzinvestitionen von 500 Mio. Euro ab dem Jahr 2015 deutlich. Er betrug 100 Mio. Euro bis zum Jahr 2019 und ist in der LuFV III auf durchschnittlich 138 Mio. Euro bemessen.

Statt höherer Eigenmittelbeiträge hatten die Vertragsparteien ab dem Jahr 2015 einen neuen Finanzierungskreislauf vereinbart. So hat die DB AG die Nachsteuerergebnisse (Gewinne) ihrer EIU vollständig als sogenannte zusätzliche Dividende (Dividende) an den Bund auszuschütten. Die Dividende stellt der Bund umgehend wieder für Ersatzinvestitionen bereit. Ziel ist es, dass über den Finanzierungskreislauf die Gewinne der EIU aus den Schienenwegen des Bundes wieder dorthin zurückfließen.

Während der LuFV II sollte die Dividende nach den Annahmen der Vertragsparteien über die Vertragslaufzeit im Durchschnitt 0,44 Mrd. Euro betragen. Bei der LuFV III gingen die Vertragsparteien davon aus, dass die DB AG in den Jahren 2020 bis 2024 jeweils 0,65 Mrd. Euro Dividenden an den Bund zahlen wird.

Aufgrund negativer Ergebnisse der EIU im Jahr 2020 und 2021 fiel die für die Jahre 2021 und 2022 erwartete Dividende der DB AG allerdings aus. Als Kompensation hat der Bund seinen Infrastrukturbeitrag jeweils um 0,65 Mrd. Euro erhöht, um das vorgesehene Investitionsvolumen für die Schieneninfrastruktur aufrecht zu erhalten.

Die EIU verpflichten sich im Gegenzug für die pauschalen Zuwendungen des Bundes, ihre Schienenwege in einem qualitativ hochwertigen Zustand vorzuhalten, der durch Kennzahlen beschrieben sein soll. Die sonst im Zuwendungsrecht übliche Antrags- und Verwendungsprüfung entfällt. Werden die vereinbarten Zielwerte der Qualitätskennzahlen eingehalten und Mindestbeträge für Ersatzinvestitionen und Instandhaltung 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 bemängelte wiederholt, dass für die LuFV ein Nachweis der Kausalität zwischen den eingesetzten Bundesmitteln und den Auswirkungen auf die Qualität der Schienenwege fehlt.

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

3.2.3 DB AG: Aktuelle Herausforderungen für den Bund als Eigentümer

Der Bund ist alleiniger Eigentümer des DB AG-Konzerns und fördert diesen finanziell. Der Bund zahlt z. B. Mittel aus, um das Eigenkapital der DB AG zu erhöhen (Kapitel 1202 Titel 831 01), so im Jahr 2017 um 1 Mrd. Euro und im Jahr 2021 um weitere 2,7 Mrd. Euro. Zudem verzichtet der Bund je nach wirtschaftlicher Lage darauf, Dividenden zu verlangen (Kapitel 1202 Titel 121 01). Seit dem Jahr 2017 verzichtet er regelmäßig auf die sogenannte Grunddividende der DB AG; zuvor betrug diese noch 700 Mio. Euro im Jahr 2015 und 350 Mio. Euro im Jahr 2016. Das BMDV hat erklärt, dass wegen der wirtschaftlichen Negativentwicklung der DB AG bis zur Erzielung ausreichender Jahresergebnisse weiter mit einem Ausfall der Grunddividende zu rechnen sei.

Es reicht allerdings nicht aus, die Eigentümerrolle des Bundes immer wieder nur darauf zu beschränken, den seit langem schwächelnden DB AG-Konzern finanziell zu unterstützen. Das BMDV muss vielmehr endlich seine Verantwortung für den Bund als Eigentümer wahrnehmen und auch bahnpolitische Leitlinien bestimmen.⁴ Bisherige Versäumnisse sind unter anderem auf gravierende Schwachstellen in der Beteiligungsführung des BMDV zurückzuführen.⁵ Der Rechnungsprüfungsausschuss hat dies zum Anlass genommen, das BMDV im Mai 2021 dazu aufzufordern, die Beteiligungsführung mit einem starken Mandat der Hausleitung auszustatten und erforderliche Aufgaben und Prozesse der Beteiligungsführung zu bestimmen. Das Ressort hat betont, dass es sich eine aktive Beteiligungsführung zum Ziel gesetzt habe. Das BMDV sei dabei, dies zu konkretisieren und Aufgaben zu priorisieren. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes stehen viele dieser Prozesse aber am Anfang. Trotz strategischer, operativer und finanzieller Dauerkrise der DB AG⁶ fehlt es noch immer an der notwendigen Handlungsstärke des BMDV.

Gemäß Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages will der Bund die Struktur des DB AG-Konzerns

⁴ Bericht nach § 99 BHO vom 17. Januar 2019 zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der DB AG am Bundesinteresse.

⁵ Bemerkung nach § 97 BHO vom 13. April 2021: Verantwortung als Eigentümer der DB AG wahrnehmen – BMVI muss Beteiligungsführung deutlich verbessern.

⁶ Vgl. u. a. Bemerkung nach § 97 BHO vom 5. April 2022: Jeder vierte Zug im Fernverkehr der DB AG verspätet – keine Trendwende bei der Pünktlichkeit.

ändern. Innerhalb eines auch künftig integrierten Konzerns beabsichtigt er, die EIU in einer gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte zusammenführen. Das BMDV hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Berichts hierzu nur erklärt, es wolle seine strategischen Steuerungsmöglichkeiten und Eigentümerinteressen stärken. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat das BMDV noch darzulegen, ob bzw. wie das geplante Konstrukt unter dem Dach der gewinnorientierten Aktiengesellschaft DB AG funktionieren kann. Auch muss das Ressort erläutern, welche Konsequenzen die Umstrukturierung für die Finanzströme zwischen Bund und DB AG (u. a. Eigenkapitalbedarf, Dividendenerwartung, Zuwendungen) hat.

Im Koalitionsvertrag ist angekündigt, die Finanzierungsmöglichkeiten der Beteiligungen des Bundes wie der DB AG zu verbessern, etwa durch Kreditermächtigungen. Bis zum Jahresende 2021 hat die DB AG bereits Nettofinanzschulden von 29,1 Mrd. Euro aufgetürmt. Innerhalb der letzten fünf Jahre hat sich ihr Schuldenstand um 65 % erhöht, obwohl sie beispielsweise allein im Jahr 2021 öffentliche Mittel von 18,6 Mrd. Euro erhielt.⁷ Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, die Finanzierungstransparenz sicherzustellen und möglichen „Schattenhaushalten“ entgegenzuwirken. Seit dem Jahr 2022 besteht keine Maßgabe des Haushaltsausschusses zur Verschuldungsgrenze der DB AG mehr. Dass gerade in der aktuellen Krise des Konzerns kein Begrenzungs- und Überwachungsmechanismus besteht, wird der Lage nicht gerecht. Der Bund muss aus seiner passiven Rolle herausfinden und Zielwerte für die Verschuldung der DB AG ableiten, ohne diese nur an den Plänen des Konzerns zu orientieren. Der Bund sollte auch einfordern, dass sich die DB AG auf die Eisenbahn in Deutschland konzentriert und bahnfremde sowie Auslandsbeteiligungen veräußert.

3.3 Bundeswasserstraßen

Für die Bundeswasserstraßen sind im Haushaltsentwurf 2023 insgesamt 2,3 Mrd. Euro ausgewiesen (Soll 2022: 2,7 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2021 gab das BMDV 2,4 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen aus. Hierin enthalten sind die Ausgaben für die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Die WSV ist für Neu- und Ausbau sowie Erhaltung und Betrieb der Bundeswasserstraßen zuständig und gemessen an der Zahl der Beschäftigten der mit Abstand größte Verwaltungsbereich des BMDV.

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.

⁷ Die öffentlichen Mittel von 18,6 Mrd. Euro umfassen Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie, Ausgleichszahlungen für den Personenverkehr mit Zügen und Bussen (jeweils ohne das im Ausland tätige Tochterunternehmen Arriva) sowie Mittel der Europäischen Union, des Bundes, der Länder und der Gemeinden für die Eisenbahninfrastruktur.

In den Haushaltsaufstellungsverfahren der Jahre 2020 bis 2022 überprüfte das BMDV die Angaben jeweils für einen Teil der Wasserstraßenprojekte. Der Aufforderung durch den Bundesrechnungshof, die Überarbeitung aller Projekte endlich abzuschließen, kam es nicht nach.

Zum Haushaltsentwurf 2023 legte das BMDV die Anlage VWIB mit Stand 13. Mai 2022 vor. Darin übersteigen bei einigen Maßnahmen die bis zum Jahr 2021 geleisteten und für das Jahr 2022 bewilligten Ausgaben die voraussichtlichen Gesamtausgaben.

Das BMDV erklärte dazu, die Aktualisierung der Projekte erfordere einen erheblichen Bearbeitungsaufwand bei den für die Maßnahmenumsetzung zuständigen Organisationseinheiten. Bis zum Stichtag für die Datenerfassung des Haushaltsentwurfs 2023 habe das BMDV nicht für alle Maßnahmen belastbare Ausgabenaktualisierungen erstellen können. Die noch ausstehenden Aktualisierungen werde es schnellstmöglich vornehmen.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortschritt in dieser Angelegenheit weiterverfolgen und den Haushaltsausschuss bei Bedarf über seine Erkenntnisse informieren.

3.4 Digitale Infrastruktur

Im Haushaltsentwurf 2023 sind bei Kapitel 1204 Mittel von 1,2 Mrd. Euro für die digitale Infrastruktur veranschlagt (Soll 2022: 0,5 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2021 beliefen sich die Ausgaben des Einzelplans für die digitale Infrastruktur auf rund 1 Mrd. Euro.

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 2023 sind dort für den Mobilfunkausbau 296 Mio. Euro und zur Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen 1,5 Mrd. Euro (Verpflichtungsermächtigungen bis über das Jahr 2044 hinaus von 3,2 Mrd. Euro) vorgesehen.

Im Zusammenhang mit der Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus (Kapitel 1204 Titel 894 03) hat der Bundesrechnungshof bereits mehrfach auf Ausgabereste von mehreren Hundert Millionen Euro hingewiesen. Um diese abzubauen, reduzierte das BMDV im Bundeshaushalt 2022 den Ansatz für den Breitbandausbau um 800 Mio. Euro auf 76 Mio. Euro. Für das Jahr 2023 plante es, den Förderbereich in das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ zu überführen.

Im Haushaltsentwurf 2023 sind bei Titel 894 03 Ausgabereste von nunmehr 1,1 Mrd. Euro ausgewiesen. Des Weiteren sind dort Ausgaben von 732 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 65 Mio. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass die vom BMDV angekündigte Überführung der Unterstützung des Breitbandausbaus in das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ im Haushaltsentwurf 2023 ausgeblieben ist. Unabhängig davon kritisiert er, dass die seit Jahren

bestehenden Ausgabereite in diesem Bereich erneut gestiegen sind. Er fordert das BMDV auf, diese bei der bedarfsgerechten Veranschlagung zu berücksichtigen. Das BMDV geht davon aus, die Ausgabereite zum Haushaltsjahr 2023 auf unter 100 Mio. Euro reduzieren zu können und beabsichtigt, diese im Jahr 2023 weiter abzubauen. Der im Haushaltsentwurf 2023 vorgesehene Ansatz von 732 Mio. Euro für den Breitbandausbau sei notwendig, um eingegangene Verpflichtungen bedienen zu können. Der Bundesrechnungshof wird die Maßnahmen des BMDV zur Digitalisierung weiter begleiten und die Entwicklung der diesbezüglichen Ausgaben mitverfolgen.

3.5 Weitere Ausgabenbereiche

3.5.1 Öffentlicher Personennahverkehr

3.5.1.1 Fördervielfalt bei der Bundesfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Der Bund fördert den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), zu dem auch der Schienenpersonennahverkehr zählt, mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten. Bei der Förderung durch den Bund handelt es sich insbesondere um Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) (Kapitel 1206), dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (Kapitel 1202) und dem Regionalisierungsgesetz (RegG) (Einzelplan 60). Allein diese erreichen im Jahr 2022 – ohne die zusätzlichen Regionalisierungsmittel aufgrund der COVID-19-Pandemie und des 9 Euro-Tickets (siehe Ziffer 3.5.1.3) – ein Volumen von mehr als 12,2 Mrd. Euro. Hinzu kommen Steuervergünstigungen für den ÖPNV, Förderprogramme, Modellvorhaben usw. Einen Überblick zur Finanzierung des ÖPNV durch den Bund gibt Abbildung 3.

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 Sonderbericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV informiert.⁸ Dabei hat er darauf hingewiesen, dass seit Jahren die Ausgaben des Bundes für den ÖPNV steigen, für den nach dem Grundgesetz grundsätzlich die Länder zuständig sind. Außerdem hat der Bundesrechnungshof verdeutlicht, dass die Vielfalt der Instrumente die Finanzierung des ÖPNV intransparent macht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt in seinem Bericht, die Finanzierungsinstrumente des Bundes zu bereinigen und ein einheitliches ÖPNV-Gesetz des Bundes zu schaffen. Dieses sollte:

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

- 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 und
- 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.

Das BMDV verhandelt derzeit mit den Ländern über einen Ausbau- und Modernisierungspakt für den ÖPNV. Nach seinem Bekunden strebt es eine Entflechtung nicht nur bei den Bundesmitteln, sondern auch bei den Landesmitteln für den ÖPNV an. Eine zentrale Informationsstelle könne möglicherweise in Zusammenarbeit mit den Ländern errichtet werden.

Der Bundesrechnungshof hält eine Einbeziehung der Länder für geboten. Er wird die Verhandlungen zum Ausbau- und Modernisierungspakt weiter beobachten.

3.5.1.2 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Auf der Grundlage des GVFG gewährt der Bund den Ländern seit dem Jahr 1971 Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

Der Gesetzgeber hat mit der Dritten Änderung des GVFG im März 2020⁹

- die Bundesmittel für die GVFG-Förderung merklich erhöht,
- den Katalog der förderungsfähigen Vorhaben erweitert,
- den Bundesanteil an der Finanzierung der Vorhaben angehoben und
- die Mindestbeträge, ab denen Vorhaben mit GVFG-Mitteln gefördert werden können, deutlich gesenkt.

Für die Förderung nach dem GVFG standen im Jahr 2020 in Kapitel 1206 Mittel von rund 665 Mio. Euro bereit. Ab dem Jahr 2021 bis einschließlich dem Jahr 2024 sind, gesetzlich verankert, jährlich 1 Mrd. Euro vorgesehen. Die Förderung soll ab dem Haushaltsjahr 2025 auf

⁹ Dritte Änderung des GVFG, Artikel 1 des Gesetzes vom 6. März 2020 (BGBl. I S. 442).

Grundlage des Klimaschutzprogramms 2030 auf 2 Mrd. Euro verdoppelt werden und ab dem Jahr 2026 um 1,8 % jährlich steigen.

Die im Bundeshaushalt veranschlagten Bundesmittel werden bisher nur schleppend für Zwecke des GVFG verausgabt. Ende des Haushaltsjahres 2021 betrugen die nicht verausgabten Bundesmittel laut Haushaltrechnung des Bundes insgesamt 1,6 Mrd. Euro (davon 839 Mio. Euro bei Kapitel 1206 Titel 882 02¹⁰ und 760 Mio. Euro bei Titel 891 01¹¹). Damit haben sich die Ausgabereste gegenüber den bis Ende des Jahres 2020 angesammelten Ausgaberesten (rund 872 Mio. Euro) nahezu verdoppelt. Allein im Jahr 2021 sind von den veranschlagten 1 Mrd. Euro rund 728 Mio. Euro – also mehr als 70 % – nicht für den ÖPNV eingesetzt worden.

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. Die Ziele des Gesetzgebers werden seit Jahren nicht erreicht.

Das BMDV ist für die GVFG-Mittel verantwortlich. Es muss die Umsetzung des GVFG effektiv und effizient ausgestalten. Hierzu gehören nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einheitliche Vorgaben, die sich an den anerkannten Regeln der Technik und Erfahrungswerten orientieren, ausreichende personelle Kapazitäten sowie schlanke Verfahren. Bei den Arbeiten an der Dritten Änderung des GVFG sind die Möglichkeiten der Länder, mit den zusätzlichen Bundesmitteln kurz- bis mittelfristig neue Vorhaben zu realisieren, offensichtlich überschätzt worden. Dadurch hat sich das Anwachsen der Ausgabereste beschleunigt.

Nach Auffassung der BMDV habe erst die Dritte Änderung des GVFG Planungssicherheit geschaffen, so dass die Länder nun wieder Projekte in Angriff nähmen. Im laufenden Haushaltsjahr sei bereits eine steigende Tendenz erkennbar. Im Nachgang zu der Gesetzesänderung sei auch das Verfahren für die Wirtschaftlichkeitsberechnung (Standardisierte Bewertung) angepasst worden. Ob sich weiterer Handlungsbedarf ergebe, bleibe abzuwarten.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bestätigen die Ausführungen des BMDV, dass zumindest der Zeitpunkt des höheren Bedarfs an GVFG-Mitteln falsch eingeschätzt wurde. Der Bundesrechnungshof wird die Eignung der Standardisierten Bewertung für eine wirtschaftliche Förderung des ÖPNV prüfen.

3.5.1.3 Förderungen des Öffentlichen Personennahverkehrs aus dem Einzelplan 60

Weitere Bundesmittel zur Förderung des ÖPNV erhalten die Länder auf der Grundlage des Artikel 106a Grundgesetz und des RegG. Hiernach steht den Ländern zweckgebunden für

¹⁰ Finanzhilfen an die Länder für Großvorhaben der Schieneninfrastruktur des ÖPNV.

¹¹ Investitionszuschüsse für Großvorhaben des ÖPNV an die DB AG und Unternehmen, die sich überwiegend in Bundeshand befinden.

den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Diese Regionalisierungsmittel werden im Einzelplan 60 bei Kapitel 6001 Titel 031 05 veranschlagt. Die Zuweisungen wurden ab dem Jahr 2020 aufgrund des Klimaschutzprogramms 2030 erhöht. Für das Haushaltsjahr 2023 beträgt der im RegG festgelegte Ansatz 9,8 Mrd. Euro.¹²

Die Länder sind für die bestimmungsgemäße Verwendung dieser Mittel verantwortlich. Sie können die Regionalisierungsmittel sowohl für konsumtive wie auch für investive Maßnahmen des ÖPNV einsetzen. Auch den bei Vorhaben nach dem GVFG verbleibenden Länderanteil dürfen sie aus Regionalisierungsmitteln erbringen. Die Länder weisen dem Bund jährlich die Verwendung der Mittel nach. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2018 betrugen die nicht verausgabten Regionalisierungsmittel bei den Ländern mehr als 4,6 Mrd. Euro.¹³

In den Jahren 2020, 2021 und 2022 wurde das RegG jeweils geändert, um Sonderzahlungen an die Länder zum Ausgleich der durch die COVID-19-Pandemie im ÖPNV entstandenen finanziellen Nachteile zu ermöglichen. Im Jahr 2020 erhielten die Länder vom Bund hierfür zusätzliche Regionalisierungsmittel aus dem Einzelplan 60 von 2,5 Mrd. Euro. Zum Ausgleich von Schäden, die im Jahr 2021 entstanden sind, stellt der Bund bis zu 1 Mrd. Euro zur Verfügung, die aber teilweise erst im Jahr 2024 ausgezahlt werden. Für das Jahr 2022 stehen mit der Siebten Änderung des RegG weitere Bundesmittel von 1,2 Mrd. Euro zu diesem Zweck bereit. Darüber hinaus erhielten die Länder vom Bund durch diese Gesetzesänderung weitere 2,5 Mrd. Euro. Diese Zuweisung soll finanzielle Nachteile ausgleichen, die durch die Einführung und Umsetzung eines ÖPNV-Tickets für die Monate Juni bis August 2022 mit einem monatlichen Entgelt von 9 Euro entstehen.

Die Länder fordern immer wieder eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel. Das BMDV verhandelt mit ihnen über die zukünftige Finanzierung des ÖPNV und die Aufteilung der Lasten zwischen Bund und Ländern als Teil des bereits erwähnten Ausbau- und Modernisierungspakts. Nach Auffassung des BMDV sollte eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel an „die Vereinbarung von Zielen und Regelungen“ geknüpft werden.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung auch unter diesem Aspekt beobachten.

3.5.2 Finanzielle Unterstützung des Bundes für Flughäfen

Bei Kapitel 1205 sind die Einnahmen und Ausgaben für die Luft- und Raumfahrt veranschlagt. Einen finanziellen Schwerpunkt bilden die Beiträge aufgrund internationaler Vereinbarungen über die Zivilluftfahrt. Weiterhin sind dort auch die Einnahmen und Ausgaben für Flughafenbeteiligungen des Bundes veranschlagt.

¹² Ohne Sonderzahlungen zum Ausgleich finanzieller Nachteile durch die COVID-19-Pandemie.

¹³ Bericht der Bundesregierung zur Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder im Jahr 2018, Bundestagsdrucksache 20/672 vom 25. Januar 2022.

Der Bund ist an drei Flughafengesellschaften beteiligt:

- Flughafengesellschaft München GmbH (FMG), Bundesbeteiligung 26 %,
- Flughafen Köln/Bonn GmbH (FKB), Bundesbeteiligung 30,94 % und
- Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB), Bundesbeteiligung 26 %.

Das BMDV übt die Beteiligungsführung aus. Die Beteiligungsführung verneint das wichtige Bundesinteresse seit einigen Jahren hinsichtlich der Beteiligung an der FKB und der FMG. Hinsichtlich der Beteiligung an der FBB hat sie das Bundesinteresse bislang mit der Fertigstellung des neuen Hauptstadtflughafens Berlin Brandenburg (BER) begründet. Da die FBB den neuen BER zwischenzeitlich eröffnet hat, muss das Bundesinteresse neu begründet werden.

Infolge der COVID-19-Pandemie ist das Flugverkehrsaufkommen in Deutschland seit dem Jahr 2020 stark gesunken. Alle Verkehrsflughäfen in Deutschland verzeichneten einen enormen Rückgang der Umsatzerlöse.

Der Bund hat zusammen mit den Mitgesellschaftern die Flughafengesellschaften mit Bundesbeteiligung in den Jahren 2020 und 2021 finanziell mit mehr als 400 Mio. Euro unterstützt. Der Bund erhöhte in Abstimmung mit den jeweiligen Gesellschaftern z. B. das Eigenkapital, leistete Zuschüsse oder bewilligte Darlehen.¹⁴ Weiterhin konnten Zinszahlungen für bestehende Darlehen des Bundes unter bestimmten Voraussetzungen gestundet werden (Kapitel 1205 Titel 161 02). Im Einzelnen:

- Die Gesellschafter der FKB beschlossen im Dezember 2020 eine Einzahlung in die Kapitalrücklage in Höhe von insgesamt 75 Mio. Euro. Auf den Bund entfielen 23 Mio. Euro (Kapitel 1205 Titel 831 12).
- Im Jahr 2020 stellten die Gesellschafter der FBB für die Kompensation von Pandemieschäden 99 Mio. Euro zur Verfügung (Anteil Bund: 26 Mio. Euro, Kapitel 1205 Titel 682 11).
- Die Gesellschafter der FBB bewilligten zur Sicherung der Liquidität in den Jahren 2020 und 2021 außerdem zwei Gesellschafterdarlehen (Kapitel 1205 Titel 861 11). Zur mittelfristigen Herstellung der Kapitalmarktfähigkeit haben die Gesellschafter außerdem eine Teilentschuldung beschlossen. Die Europäische Kommission hat eine Beihilfe von 1,7 Mrd. Euro für den BER genehmigt. Der Anteil des Bundes beträgt rund 446 Mio. Euro. Hierfür wurden im Jahr 2022 Mittel von 102 Mio. Euro und für das Jahr 2023 Mittel von 203 Mio. Euro veranschlagt (Kapitel 1205 Titel 831 12). Der Restbetrag soll durch die Umwandlung der bereits ausgezahlten Darlehen in Eigenkapital finanziert werden, wofür Kapitel 1205 Titel 861 11 einen entsprechenden Haushaltsvermerk enthält.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Bund eine hohe finanzielle Unterstützung an Flughafengesellschaften mit Bundesbeteiligung geleistet hat, obwohl das Bundesinteresse teilweise verneint wird. Der Bundesrechnungshof prüft aktuell die Betätigung des Bundes bei den Flughafengesellschaften nach § 92 BHO.

¹⁴ Internetpräsenz des BMDV, abgerufen am 5. September 2022 unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LF/massnahmenpaket-fuer-deutsche-flughaefen.html>.

3.5.3 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 auf das Eisenbahn-Bundesamt, das BMDV oder die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH übertragen. Von dieser Möglichkeit hat sie bisher nicht Gebrauch gemacht. Sie vertritt die Auffassung, dass eine Auflösung des BEV erst anstehe, wenn der Aufgabenrückgang einen Stand erreicht habe, der eine eigene Organisationseinheit nicht mehr rechtfertige.

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. Dazu gehören auch Überlegungen, Aufgaben und Personal des BEV auf andere Einrichtungen des Bundes zu übertragen, um so Einsparpotenziale realisieren zu können. Er hat der Bundesregierung empfohlen, einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV zu erarbeiten.¹⁵ Das BMDV hält 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 dessen Zukunft aber überprüfen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMDV im Jahr 2019 auf, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der alle Aufgabenbereiche umfasst und Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung sowie über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt. Er hat im Dezember 2020 den Bundesrechnungshof gebeten, ihm erneut zu berichten, falls die jährlichen Fortschrittsberichte nicht seinen Beschlüssen entsprechen.

Das BMDV hat bisher im Wesentlichen nur zur Aufgabenentwicklung im Immobilienbereich des BEV berichtet. Alle übrigen Bereiche des BEV hat es Ende November 2021 in einem sogenannten Perspektivbericht dargestellt. Das BEV arbeite aber zurzeit an einer umfassenden Bestandsaufnahme aller aktuell wahrgenommenen Aufgaben. Es werde zudem eine Prognose erstellen, welche Aufgaben bis Ende des Jahres 2025 vollständig oder nahezu vollständig abgewickelt sein würden und welche längerfristig vom BEV wahrzunehmen seien. Auch werde es Vorschläge zur beschleunigten Aufgabenabwicklung unterbreiten.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der Koalitionsvertrag vorsieht, die nicht bahnnotwendigen Immobilien des BEV in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben einzugliedern. Er erwartet, dass das BEV das entsprechende Vorhaben der Bundesregierung unterstützt und bei seiner angekündigten Prognose berücksichtigt. Das BMDV hat zugesagt, das BEV werde alles zur Umsetzung Erforderliche unternehmen, sobald die zuständigen Ressorts Bundesministerium der Finanzen und BMDV die notwendigen Entscheidungen getroffen hätten.

¹⁵ Vgl. Bemerkung nach § 97 BHO vom 13. November 2018: Verkehrsministerium bleibt untätig – Bundeseisenbahnvermögen fehlt Aktionsplan für die Abwicklung seines Immobilienbestandes.

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 Haushaltsentwurf 2023 beträgt der Sollansatz für die Einnahmen aus der Lkw-Maut 8 Mrd. Euro und liegt damit 0,6 Mrd. Euro oberhalb des Vorjahres (Soll 2022: 7,4 Mrd. Euro). Ab dem Jahr 2024 rechnet das BMDV mit einer Steigerung der Mauteinnahmen auf 11,1 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2025 auf 12,2 Mrd. Euro. Diese Erhöhungen der Einnahmen sind in der Finanzplanung des Bundes noch nicht berücksichtigt.

Die erwartete Steigerung der Mauteinnahmen im nächsten Jahr resultiert aus der geplanten Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes zum 1. Januar 2023. Mit der Änderung will der Gesetzgeber die Maut erhöhen. Nach europäischem Recht muss sich die Höhe der Maut an den tatsächlichen Wegekosten, d. h. an den Kosten für Bau, Unterhaltung und Verbesserung der betreffenden Straßeninfrastruktur orientieren (sogenannte Infrastrukturkosten). Neben den Infrastrukturkosten können den Nutzern dann auch externe Kosten, z. B. für die von ihnen verursachten Luftverschmutzungen und Lärmbelastungen angelastet werden.

Die Europäische Union hat ihre sogenannte Wegekostenrichtlinie Anfang 2022 geändert. Danach können die Mitgliedstaaten die externen Kosten für Luftverschmutzung und Lärmbelastung in Höhe der tatsächlichen Kosten den Nutzerinnen und Nutzern anlasten. Bisher galten hierfür Höchstsätze. In Deutschland führt diese Änderung dazu, dass sich die Mautteilsätze für die externen Kosten erhöhen und damit die Mauteinnahmen im Haushaltsjahr 2023 steigen.

Die neue EU-Wegekostenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten grundsätzlich dazu, innerhalb von zwei Jahren auf Basis von CO₂-Emissionsklassen eine Differenzierung des Mautteilsatzes für Infrastrukturkosten vorzunehmen (CO₂-Differenzierung). Von diesem Grundsatz kann der Mitgliedstaat abweichen, wenn er einen Mautteilsatz für externe Kosten für verkehrsbedingte CO₂-Emissionen auf Basis der CO₂-Emissionsklassen einführt (CO₂-Zuschlag). Auch eine Kombination beider Maßnahmen ist möglich, indem der Mitgliedstaat eine CO₂-Differenzierung vornimmt und einen CO₂-Zuschlag einführt. Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren für alle Lkw ab 3,5 Tonnen eine Straßenbenutzungsgebühr zu erheben. Die Koalitionsfraktionen hatten sich bereits im Koalitionsvertrag darauf verständigt, ab dem Jahr 2023 sowohl die CO₂-Differenzierung vorzunehmen als auch den CO₂-Zuschlag einzuführen und die Maut auf Lkw ab 3,5 Tonnen auszuweiten. Das BMDV benötigt aus technischen und organisatorischen Gründen einen längeren zeitlichen Vorlauf für die Umsetzung der Maßnahmen. Es beabsichtigt daher, die CO₂-Differenzierung und den CO₂-Zuschlag zum 1. Dezember 2023 einzuführen sowie die Maut auf Lkw ab 3,5 Tonnen ab dem Jahr 2025 auszuweiten.

5 Ausblick

Zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2023 hat die Bundesregierung den Finanzplan bis zum Jahr 2026 beschlossen. Danach sollen die Ausgaben des Einzelplans 12 im Jahr 2024 nahezu unverändert bei 35 Mrd. Euro liegen und bis zum Jahr 2026 schrittweise auf 36 Mrd. Euro anwachsen. Die Einnahmen des Einzelplans sollen 8,8 Mrd. Euro im Jahr 2024 betragen. Sie erreichen laut Finanzplan 9,4 Mrd. Euro im Jahr 2026. Ob die Einnahmen in der geplanten Höhe tatsächlich zustande kommen, ist angesichts des vom BMDV erwarteten weiteren Ausfalls der Grunddividende der DB AG (siehe Ziffer 3.2.3) fraglich.

Obwohl in der Bezeichnung des BMDV, die es mit der Neukonstituierung der Bundesregierung im Jahr 2021 erhielt, das Digitale an erster Stelle steht, liegt der finanzielle Schwerpunkt des Einzelplans 12 nach wie vor auf den Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (Bundesfernstraßen, -schienenwege und -wasserstraßen). Diese sollen ausgehend vom Jahr 2023 um mehr als 2 Mrd. Euro anwachsen und im Jahr 2026 ein Volumen von 20,8 Mrd. Euro erreichen. Die Priorität muss dabei aus Sicht des Bundesrechnungshofes auf dem enormen Sanierungs- und Instandhaltungsbedarf insbesondere bei den Bundesfernstraßen und -schienenwegen liegen. Es gilt der Grundsatz „Erhalt vor Neubau“. Daneben rücken bei der Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur auch Fragen der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes immer weiter in den Vordergrund. Hier wird das BMDV überzeugende Konzepte zu entwickeln haben, wie es mit seiner Investitionstätigkeit nicht nur zu den verkehrlichen Zielen, sondern auch zu den Nachhaltigkeits- und Klimaschutzzielen bestmöglich beitragen kann.

Bauer-Siewert

Ringel

Beglaubigt: Trimborn, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.