



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 2024

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 - 0001912

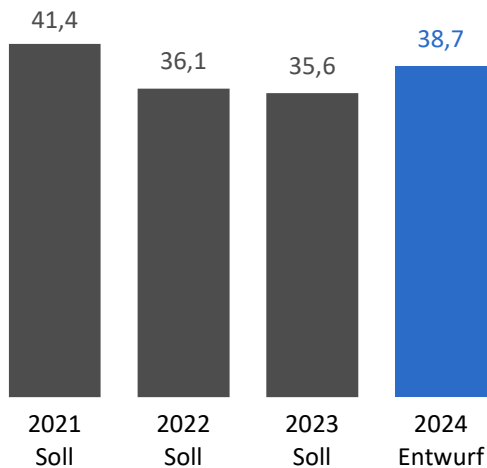
5. September 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

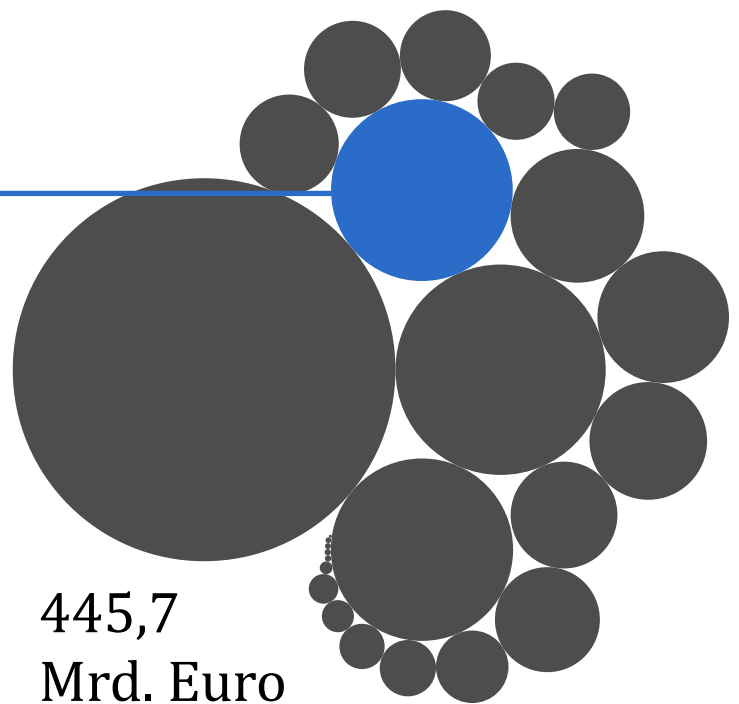
Ausgaben

38,7 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



**445,7
Mrd. Euro**

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2024
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen

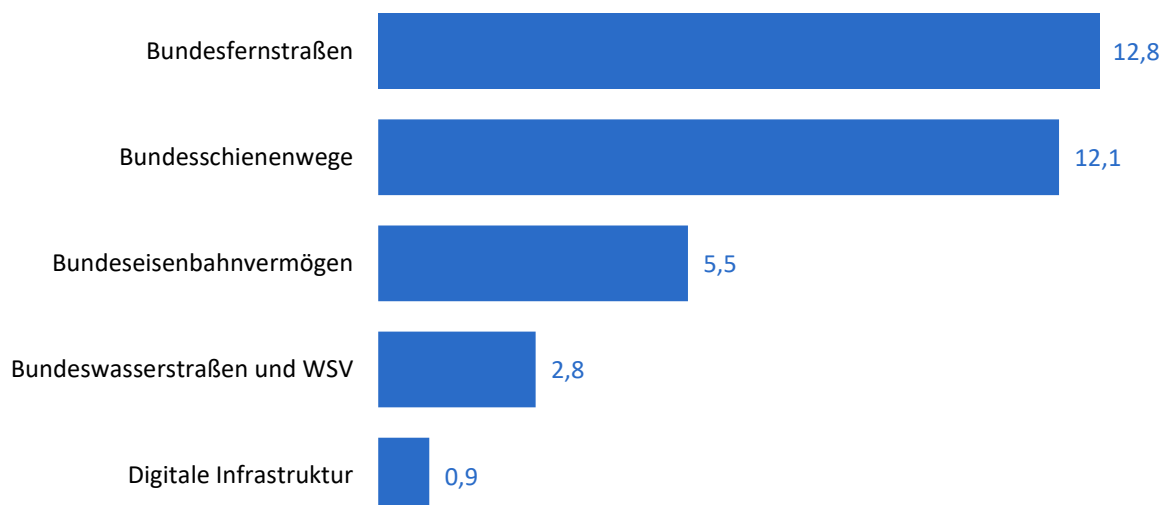


Planstellen und Stellen 26 095

Veränderung zum Vorjahr **± 0**

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Entstehung des Haushaltsentwurfs zum Einzelplan 12	7
2.2	Ausgaben für Investitionen	8
2.3	Bilden von Ausgaberesten	9
2.4	Wirkungsorientierung im Einzelplan 12	11
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Bundesfernstraßen	12
3.2	Bundesschienenwege	13
3.2.1	Baukostenzuschüsse zur Erhaltung der Schienenwege	13
3.2.2	Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem ERTMS	14
3.2.3	DB AG – Anforderungen an einen aktiven Eigentümer Bund	16
3.3	Bundeswasserstraßen	17
3.4	Digitale Infrastruktur	18
3.5	Weitere Ausgabenbereiche	19
3.5.1	Bundeseisenbahnvermögen: Gesetzlicher Abwicklungsauftrag	19
3.5.2	Förderung des Radverkehrs	20
3.5.3	Öffentlicher Personennahverkehr	21
4	Wesentliche Einnahmen	23
5	Ausblick	24

Abkürzungsverzeichnis

A

Autobahn GmbH *Autobahn GmbH des Bundes*

B

BEV *Bundeseisenbahnvermögen*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BSWAG *Bundesschienenwegeausbaugesetz*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

E

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes*

ERTMS *European Rail Traffic Management System; Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem*

ETCS *European Train Control System; Europäisches Zugsicherungssystem*

G

GVFG *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

LuFV *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung*

O

ÖPNV *Öffentlicher Personennahverkehr*

R

RegG *Regionalisierungsgesetz*

W

WSV *Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*

1 Überblick

Im Einzelplan 12 sind die Haushaltsmittel für das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) veranschlagt. Der vorliegende Bericht analysiert die Entwicklung des Einzelplans und soll die Beratungen zum Bundeshaushaltsplan 2024 unterstützen.¹ Er berücksichtigt die Stellungnahme des BMDV vom 11. August 2023 zum Entwurf des Berichts. Die in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen beruhen auf Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes.

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.

Der Haushaltsentwurf sieht im Jahr 2024 für den Einzelplan 12 Ausgaben von 38,7 Mrd. Euro vor (Soll 2023: 35,6 Mrd. Euro). Das sind 8,7 % der Soll-Ausgaben des Bundeshaushalts. Im Jahr 2022 beliefen sich die aus dem Einzelplan 12 geleisteten Ist-Ausgaben auf insgesamt 35,8 Mrd. Euro. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Bundesfernstraßen (11,9 Mrd. Euro), die Bundesschienenwege (9,9 Mrd. Euro) und das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) (5,4 Mrd. Euro). Für die Bundeswasserstraßen gab der Bund 2,6 Mrd. Euro aus.

Mit dem Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ will das BMDV das gesamte bundeseigene Schienennetz digitalisieren. Jedoch kommt das Vorhaben seit Jahren nur äußerst schleppend voran. Die vom Bund bereitgestellten Mittel bleiben bislang weitgehend ungenutzt (siehe Tz. 3.2.2).

An Einnahmen sollen dem Einzelplan 12 im Haushaltsjahr 2024 insgesamt 15,8 Mrd. Euro zufließen (Soll 2023: 8,6 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2022 beliefen sich die Einnahmen des Einzelplans auf 8,4 Mrd. Euro. Die höheren Einnahmen im Jahr 2024 resultieren aus geplanten Änderungen bei der Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) (siehe Tz. 4).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan 12. Sie enthält Angaben des abgelaufenen Haushalts 2022, des laufenden Haushaltsjahres 2023 sowie des Haushaltsentwurfs 2024 und weist ergänzend Soll-Ist-Abweichungen und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr aus.

¹ Grundlage des Berichts ist der am 5. Juli 2023 beschlossene Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushaltsplan 2024 und den Finanzplan bis zum Jahr 2027.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 12

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

	2022 Soll	2022 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2023 Soll	2024 Entwurf	Änderung zu 2023
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	36 111,0	35 634,4	-476,6	35 579,4	38 701,3	8,8
darunter:						
• Bundesfernstraßen	12 506,0	11 859,8	-646,3	12 681,0	12 803,7	1,0
• Bundesschienenwege	9 589,3	9 943,4	354,0	9 192,1	12 075,9	31,4
• Bundeseisenbahnvermögen	5 558,9	5 352,4	-206,4	5 529,9	5 492,4	-0,7
• Bundeswasserstraßen sowie die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	2 667,9	2 626,5	-41,4	2 343,0	2 791,5	19,1
• Digitale Infrastruktur	456,2	1 047,4	591,3	1 209,5	905,7	-25,1
• Luft- und Raumfahrt	438,4	424,0	-14,4	626,8	516,5	-17,6
• Verbesserung der Verkehrs- verhältnisse der Gemeinden	1 004,2	905,0	-99,2	1 004,2	1 004,2	0,0
• Ministerium	168,0	157,1	-10,9	166,3	178,3	7,2
Einnahmen	7 976,5	8 233,7	257,2	8 646,4	15 804,4	82,8
darunter:						
• Lkw-Maut	7 397,1	7 361,5	-35,5	8 021,0	15 137,0	88,7
Verpflichtungsermächtigungen	17 613,4 ^c	13 315,1	-4 298,3	26 079,8	32 762,4	25,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	25 792	22 264 ^d	-3 528	26 095	26.095	0,0

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober 2022.

Quelle: Haushaltsrechnung 2022, Haushaltsplan 2023, Haushaltsentwurf 2024.

Wesentliche Ausgaben des BMDV sind bisher bei den Sondervermögen des Einzelplans 60 veranschlagt. Dies betrifft etwa die Förderung des Gigabit- und Mobilfunknetzausbaus über das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ und alternativer Antriebe über den Klima- und Transformationsfonds (KTF). Das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ soll aufgelöst und die Ausgaben sollen in den Kernhaushalt überführt werden (siehe Tz. 3.4). Demgegenüber sieht der Kabinetentwurf des Wirtschaftsplans des KTF im Jahr 2024 unter anderem zusätzliche Mittel von 4 Mrd. Euro für Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur vor.

Im Geschäftsbereich des BMDV sind eine Vielzahl nachgeordneter Behörden angesiedelt. Diese nehmen Aufgaben in den Bereichen Straßenverkehr, Eisenbahnwesen, Wasserstraßen, Luftverkehr und Wetterdienst sowie Verwaltungsdienstleistungen wahr. Es handelt sich unter anderem um das Kraftfahrt-Bundesamt, das BEV, die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), das Luftfahrt-Bundesamt und den Deutschen Wetterdienst. Neben den zuvor genannten Behörden führt das BMDV die Beteiligungen an unter anderem der Autobahn GmbH des Bundes (Autobahn GmbH), der Toll Collect GmbH und der Deutschen Bahn AG (DB AG) sowie deren Tochterunternehmen.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Entstehung des Haushaltsentwurfs zum Einzelplan 12

Die für den Einzelplan 12 im Haushaltsentwurf 2024 geplanten Ausgaben liegen mit 38,7 Mrd. mehr als 3 Mrd. Euro über dem Soll des Bundeshaushalts 2023. Von diesen Mehrausgaben profitieren insbesondere die Bundesschienenwege und die Bundeswasserstraßen. Gleichzeitig liegen die geplanten Ausgaben um 7 Mrd. Euro unter den Voranschlägen des BMDV. Diese Minderung betrifft insbesondere die Bundesschienenwege.

Tabelle 2

Entwicklung des Haushaltsentwurfs 2024 zum Einzelplan 12

	2024 Soll	2024 Voranschläge	Differenz Soll - Voran- schläge	2023 Soll	Differenz 2024 bis 2023
	<i>in Mio. Euro</i>				
Ausgaben	38 701	45 736	-7 035	35 579	3 122
darunter:					
• Bundesschienenwege	12 076	18 057	-5 981	9 192	2 884
• Bundesfernstraßen	12 804	13 425	-621	12 681	123
• Bundeseisenbahnvermögen	5 492	5 826	-334	5 530	-38
• Bundeswasserstraßen sowie die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	2 792	2 791	0	2 343	449
• Digitale Infrastruktur	906	947	-41	1 210	-304
• Luft- und Raumfahrt	516	516	0	627	-110

Quelle: Haushaltsplan 2023, Voranmeldung zum Haushaltsentwurf 2024, Haushaltsentwurf 2024.

Die Voranschläge für den Haushaltsentwurf und haushaltsbegründende Unterlagen übermittelte das BMDV Anfang Mai 2023. Am 4. Juli 2023 übersandte es eine erneute Anmeldung zum Haushaltsentwurf. Das Kabinett beschloss den Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 am 5. Juli 2023.

In der ersten Fassung der Voranschläge weichen neben den Gesamtausgaben auch die Ansätze einzelner Titel wesentlich vom später beschlossenen Haushaltsentwurf 2024 ab. Zudem enthalten diese Voranschläge einen „Platzhalter“ im Umfang von 6,7 Mrd. Euro für Mehrbedarfe der DB AG, „deren rechtliche Zuwendungsfähigkeit gegeben ist, aber deren Voraussetzungen/Nachweise für eine Bereitstellung von Bundeshaushaltsmitteln noch zu erfüllen sind [...] oder Mittelbedarfe, für die es keine Rechtsgrundlage gibt“.

Einnahmen und Ausgaben der erneuten Anmeldung stimmen insgesamt mit denen des Haushaltsentwurfs 2024 und der Finanzplanung überein. Transparenz bezüglich der Ansätze einzelner Titel schaffen diese Unterlagen jedoch nur eingeschränkt. So fehlen aktualisierte Unterlagen zu Kapitel 1201 Titel 891 11 „Investitionen der ‘Die Autobahn GmbH des Bundes‘“ (Soll: 6 Mrd. Euro) und Kapitel 1202 Titel 891 11 „Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ (Soll: 6,5 Mrd. Euro). Das BMDV konnte diese Unterlagen auch nicht kurzfristig bereitstellen. Es lieferte aber Informationen zu den Titeln 891 12 bis 17 in Kapitel 1202. Dort sollten nach Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) insgesamt 323 Mio. Euro aus zusätzlichen Lkw-Mauteinnahmen für Erhaltungsmaßnahmen an den Bundesschienenwegen verausgabt werden. Diese Titel finden sich allerdings nicht im Haushaltsentwurf 2024.

In den beschriebenen Punkten mangelt es dem Einzelplan 12 des Haushaltsentwurfs 2024 an Haushaltsklarheit. Zudem ist vielfach nicht erkennbar, inwieweit die Haushaltsgrundsätze der Etatreife, der Einzelveranschlagung und der Haushaltswahrheit eingehalten wurden. Durch den verspäteten Kabinettsbeschluss zum Haushaltsentwurf 2024 hatte der Bundesrechnungshof nur begrenzte Zeit, inhaltliche Fragen zum Haushaltsentwurf 2024 zu klären. Dies beschränkt seine Beratungsmöglichkeit für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss).

2.2 Ausgaben für Investitionen

Insgesamt 21,5 Mrd. Euro flossen im Jahr 2022 aus dem Einzelplan 12 für Investitionen ab. Sie lagen damit auf dem Niveau des Vorjahres und entsprechen rund 60 % der aus dem Einzelplan geleisteten Ausgaben. Der Einzelplan 12 wies die höchsten Investitionsausgaben des Bundeshaushalts 2022 aus.

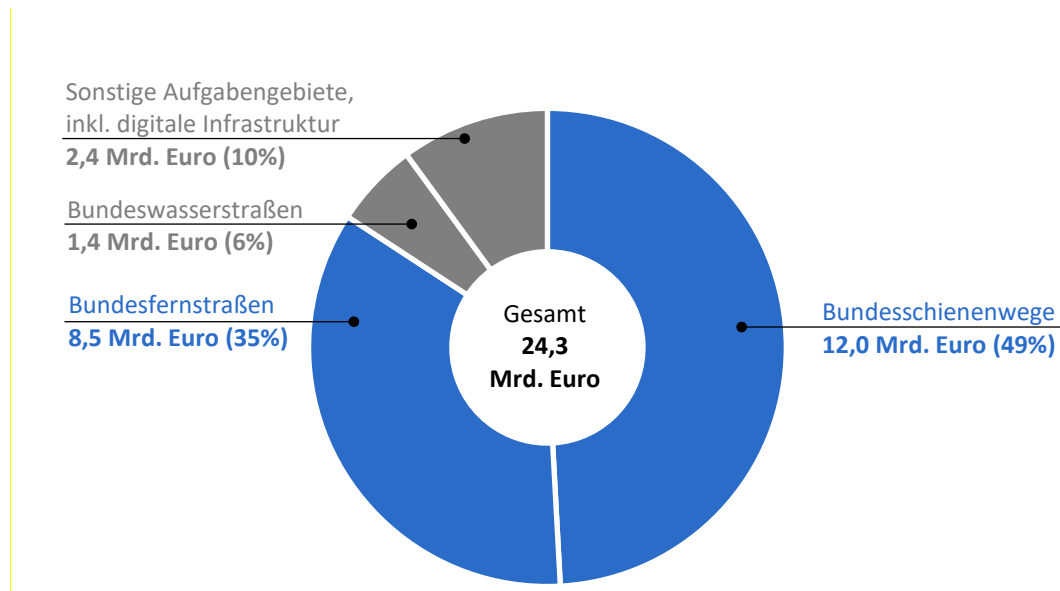
Der Haushaltsentwurf 2024 sieht für den Einzelplan 12 Investitionsausgaben von 24,3 Mrd. Euro vor (Soll 2023: 21,7 Mrd. Euro). Diese Mittel sollen insbesondere den Verkehrsträgern (Schiene, Straße, Wasserstraße) zugutekommen. Der Anstieg der Investitionsausgaben beruht wesentlich auf 2,9 Mrd. Euro höheren Investitionen in die Bundesschienenwege. Damit werden im Jahr 2024 die Bundesschienenwege erneut die meisten Investitionsmittel erhal-

ten, gefolgt von den Bundesfernstraßen. Abbildung 1 zeigt, wie die Investitionsmittel auf die Verkehrsträger und auf die sonstigen Aufgabengebiete des BMDV verteilt werden sollen.

Abbildung 1

Schiene und Straße erhalten Großteil der Investitionsmittel

Mehr als vier Fünftel der Investitionsmittel entfallen im Jahr 2024 auf Bundesschienenwege (12,0 Mrd. Euro) und Bundesfernstraßen (8,5 Mrd. Euro).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsentwurf 2024.

Zusätzliche Mittel für Investitionen stehen dem BMDV im Einzelplan 60 in den Sondervermögen KTF und „Aufbauhilfe 2021“ sowie für Maßnahmen zur Stärkung der Kohleregionen zur Verfügung. Ausgaben des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ werden nach dessen Auflösung in den Kernhaushalt verlagert (siehe Tz. 3.4).

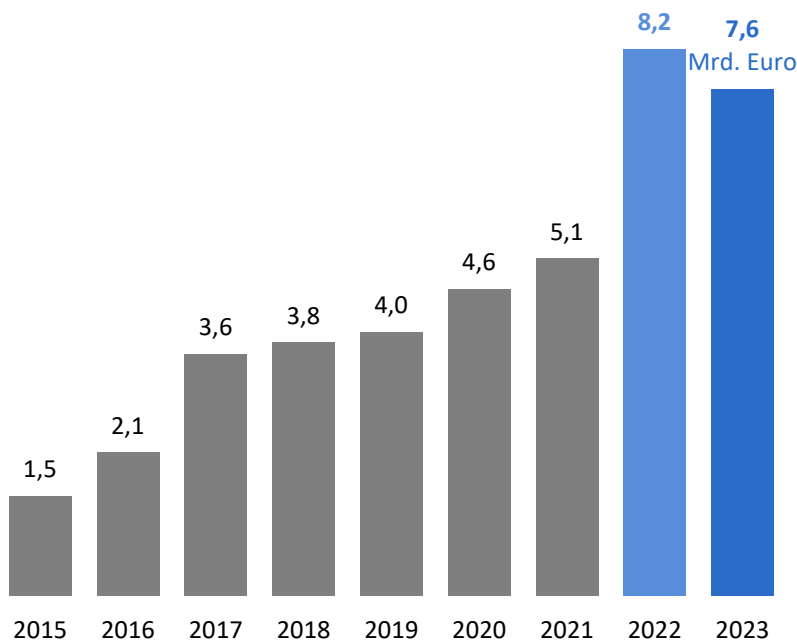
2.3 Bilden von Ausgaberesten

Die Ausgabereste 2023 (in das Jahr 2023 übertragene Mittel abgelaufener Haushaltsjahre) des Einzelplans 12 betragen 7,6 Mrd. Euro. Sie liegen damit 0,6 Mrd. Euro unter dem Vorjahreswert (Ausgabereist 2022: 8,2 Mrd. Euro). Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Ausgabe-reste des Einzelplans.

Abbildung 2

Ausgabereste verbleiben auf hohem Niveau

Nach einem sprunghaften Anstieg zum Jahr 2022 verbleiben die Ausgabereste 2023 mit 7,6 Mrd. Euro auf einem sehr hohen Niveau.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Einzelplan 12, Bundeshaushaltspläne 2016 bis 2023, Haushaltsentwurf 2024.

Die Ausgabereste des Einzelplans 12 wuchsen jahrelang ununterbrochen an und erreichten im Jahr 2022 einen Höchststand. Sie fielen zwar im Jahr 2023 leicht, bleiben aber weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Der Haushaltsausschuss hatte die Bundesregierung im Jahr 2020 aufgefordert, die Höhe der Ausgabereste in kommenden Haushaltsjahren deutlich abzubauen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) erinnerte im Aufstellungsrundschreiben 2024 an diese Vorgabe.

Der weit überwiegende Teil der Ausgabereste des Einzelplans entfällt auf Investitionsausgaben, die dem nicht flexibilisierten Bereich zuzuordnen sind. Hier dürfen Ausgabereste grundsätzlich nur in Anspruch genommen werden, wenn eine kassenmäßige Einsparung innerhalb des Verfügungsrahmens des Einzelplans sichergestellt wird. Die kassenmäßigen Gesamtausgaben des Einzelplans erhöhen sich also nicht.

Für den Bereich der Verkehrsinvestitionen (Kapitel 1201, 1202 und 1203 sowie Kapitel 1210 Titel 891 51) gilt jedoch gemäß Haushaltsführungs Rundschreiben des BMF, dass die Inanspruchnahme von Ausgaberesten auch zulasten aller anderen Einzelpläne erfolgen kann. Vor diesem Hintergrund kann aus den hohen Ausgaberesten des Einzelplans 12 ein Risiko für den Bundeshaushalt, mindestens aber für andere Einzelpläne entstehen. Außerdem wird die Transparenz des Bundeshaushalts für den Haushaltsgesetzgeber eingeschränkt, wenn – zusätzlich zu den etatisierten Ausgaben – Ausgabereste in großem Umfang genutzt werden können.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMDV aufzufordern, dass es seinen Beschluss umsetzt und die Ausgabereise im Einzelplan 12 weiter kontinuierlich abbaut.

2.4 Wirkungsorientierung im Einzelplan 12

Seit mehreren Jahren weist das BMF in den Haushaltsaufstellungsgrundschriften auf die wachsende Bedeutung der Wirkungsorientierung im Bundeshaushalt hin. Es sei ein strenger Maßstab an die Darstellung der Ziele zu legen. Hierzu verweist das BMF auf die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes. Danach sind dem Einzelplan ein Vorwort und den Fachkapiteln Vorbemerkungen voranzustellen. Im Vorwort zum Einzelplan sind die wesentlichen Politikbereiche des Geschäftsbereichs mit ihren wesentlichen Zielen darzustellen. In den Vorbemerkungen zu den Fachkapiteln sind die finanzwirksamen Schwerpunkte des jeweiligen Kapitels und die wesentlichen Ziele, die mit den veranschlagten Mitteln erreicht werden sollen, zu benennen. Die wesentlichen Ziele im Rahmen der benannten Schwerpunkte sind hinreichend konkret zu beschreiben und soweit wie möglich mit Indikatoren zu unterlegen.

Das BMDV beschreibt im Vorwort zum Einzelplan 12 und in den Vorbemerkungen zu den Fachkapiteln allgemeine verkehrs- und digitalpolitische Ziele, wie z. B. den Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die flächendeckende Verfügbarkeit leistungsfähiger digitaler Netze und das Erreichen der Klimaneutralität im Mobilitätssektor. Diese Ziele enthalten keine messbaren Mengen oder Volumina. Das BMDV legt auch nicht fest, bis wann es die Ziele erreichen will. Es führt z. B. nicht aus, wie viele Tonnen an Treibhausgasen bis wann eingespart werden sollen. Ohne konkrete Ziele fehlt die Grundlage für die gesetzlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle. Damit fehlt auch die zentrale Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung. So wird das BMDV nicht feststellen können, ob es seine Ziele erreicht. Es ist nicht in der Lage, Erfahrungen aus abgeschlossenen Maßnahmen zu nutzen, Nachsteuerungsbedarfe zu erkennen und damit die Haushaltsführung an der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit seiner Maßnahmen auszurichten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das BMDV aufzufordern, seine wesentlichen Ziele im Einzelplan 12 hinreichend konkret darzustellen und mit überprüfbaren Indikatoren zu unterlegen. Nur so ist es möglich, die Haushaltsführung – wie auch im Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 angekündigt – wirkungsorientierter auszugestalten.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Bundesfernstraßen

Der Haushaltsentwurf 2024 sieht 12,8 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen vor (Soll 2023: 12,7 Mrd. Euro). Davon entfallen 11,5 Mrd. Euro auf Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen und 1,3 Mrd. Euro auf die Erhebung der Lkw-Maut. Im Jahr 2022 gab der Bund 11,9 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen aus.

Zum 1. Januar 2021 übernahm die Autobahn GmbH die Planung, den Bau, die Erhaltung und den Betrieb der Bundesautobahnen sowie der Bundesstraßen der Stadtstaaten. Die Gesellschaft gehört zu 100 % dem Bund. Im Haushaltsentwurf 2024 sind im Investitionstitel der Autobahn GmbH bei Kapitel 1201 Titel 891 11 Mittel von 6,0 Mrd. Euro (Vorjahr 5,5 Mrd. Euro) für Bau und Erhaltung dieser Bundesfernstraßen vorgesehen. Weitere 2,3 Mrd. Euro sind im Verwaltungstitel der Autobahn GmbH bei Kapitel 1201 Titel 682 12 für Betrieb, Planungsleistungen und Verwaltung veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof wies bereits in seinem Bericht über die Entwicklung des Einzelplans 12 zum Bundeshaushalt 2022 darauf hin, dass aufgrund der Darstellung der Ausgaben in lediglich zwei Titeln keine vollständige Transparenz über die Ausgaben der Autobahn GmbH besteht. Er empfahl eine Überführung der einzelnen Ausgabepositionen in selbstständige Titel.

Im Haushaltsentwurf 2024 liegt der Ausgabenansatz im Verwaltungstitel 766 Mio. Euro über der geltenden Finanzplanung und er soll dauerhaft auf dem erhöhten Niveau verbleiben. Um diesen nicht näher erläuterten Bedarf bei den Verwaltungsausgaben zu decken, plant das BMDV, in den Voranschlägen zum Haushaltsentwurf Investitionsmittel der Bundesfernstraßen umzuschichten. Den weit überwiegenden Anteil davon soll der Investitionstitel der Autobahn GmbH tragen. Weitere Mittel werden aus dem investiven Titel für den Bau von Bundesstraßen (Kapitel 1201 Titel 741 22) auf den Verwaltungstitel übertragen.

Ebenso wenig lässt sich den Erläuterungen im Haushaltsentwurf zum Investitionstitel der Autobahn GmbH entnehmen, wie das BMDV den um 500 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr erhöhten Ansatz für Bedarfsplanmaßnahmen, Erhaltung und sonstige Investitionen verwenden will (z. B. für Ingenieurbauwerke, Rastanlagen). Ungeklärt ist auch, ob der gegenüber den Voranschlägen des BMDV um 558 Mio. Euro reduzierte Erhaltungsansatz von 3,4 Mrd. Euro dem Vorrang der Substanzerhaltung des Bestandsnetzes gerecht wird. Zumal der Abstand des Ansatzes der Erhaltungsmaßnahmen zu dem der Bedarfsplanmaßnahmen nur noch etwas mehr als 1,2 Mrd. Euro (Vorjahr: 1,4 Mrd. Euro) beträgt.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist nicht hinnehmbar, dass das BMDV die Mittelverwendung in den Erläuterungen beim Investitionstitel der Autobahn GmbH betragsmäßig nicht vollständig aufteilt.

Das BMDV wird zudem die dauerhaft erhöhten Ausgaben im Verwaltungstitel hinterfragen müssen. Zumindest muss es den erheblichen Mehrbedarf detailliert begründen. Ebenso sollte das BMDV den Mehrbedarf beim Investitionstitel der Autobahn GmbH detailliert begründen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, die im Verwaltungstitel veranschlagten 766 Mio. Euro zu sperren, bis das BMDV den Mehrbedarf inhaltlich begründet. Er empfiehlt weiter, sich die Verteilung der Ausgaben für Investitionen der Autobahn GmbH erläutern und diese verbindlich getrennt nach Ausgabezwecken festschreiben zu lassen. Sie sollte dem im Koalitionsvertrag vereinbarten Grundsatz „Erhalt vor Neubau“ folgen.

3.2 Bundesschienenwege

Der Bund finanziert aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistungsverantwortung anteilig Neu-, Ausbau- und Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes. Eisenbahnen des Bundes sind Tochtergesellschaften der DB AG. Hierzu zählen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU). Diese sind die Eigentümer der Schienenwege und für deren Bau, Unterhaltung und Betrieb zuständig.

Der Bund gab bei Kapitel 1202 im Haushaltsjahr 2022 insgesamt 9,9 Mrd. Euro für den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes aus. Der Haushaltsentwurf 2024 sieht einen Anstieg auf 12,1 Mrd. Euro vor (Soll 2023: 9,2 Mrd. Euro).

Die größten Steigerungen in Kapitel 1202 gegenüber dem Soll des Haushaltsjahres 2023 liegen bei:

- 1,8 Mrd. Euro bei Baukostenzuschüssen für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Titel 891 11),
- 0,7 Mrd. Euro bei Baukostenzuschüssen für Investitionen in die Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Eisenbahnverkehrssystem (European Rail Traffic Management System – ERTMS) (Titel 891 06) sowie
- 0,3 Mrd. Euro bei Baukostenzuschüssen für Investitionen des Bedarfsplans Schiene (Titel 891 01).

3.2.1 Baukostenzuschüsse zur Erhaltung der Schienenwege

Nach dem BSWAG finanziert der Bund Ersatzinvestitionen in die Schienenwege im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Die EIU müssen die Ersatzinvestitionen entsprechend ihrem unternehmerischen Interesse mitfinanzieren. Sie tragen gemäß aktuellem BSWAG auch die Kosten der Unterhaltung und Instandhaltung ihrer Schienenwege.

Die EIU erhalten Bundesmittel für Ersatzinvestitionen in die Schienenwege (Infrastrukturbeitrag) seit dem Jahr 2009 auf der Grundlage von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen

(LuFV). Die öffentlich-rechtlichen Zuwendungsverträge schließt das BMDV mit der DB AG und den EIU. Für die Jahre 2020 bis 2029 gilt die LuFV III. Die Vertragsparteien legen die Höhe des Infrastrukturbeitrages des Bundes für die einzelnen Jahre der Laufzeit fest. Für das Jahr 2024 haben die Vertragsparteien einen Infrastrukturbeitrag von 4,6 Mrd. Euro vereinbart. Die Haushaltsmittel sind bei Kapitel 1202 Titel 891 11 veranschlagt.

Abweichend vom Vertragstext sieht der Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 Ausgaben von 6,5 Mrd. Euro vor. Unter anderem hat die DB AG den Bund aufgrund von Preissteigerungen gebeten, den Infrastrukturbeitrag für das Jahr 2024 um 1,5 Mrd. Euro zu erhöhen. Davon seien laut DB AG 780 Mio. Euro notwendig, um die Preissteigerungen für das Jahr 2024 auszugleichen. Ihr zufolge bedürfe es weiterer 724 Mio. Euro aufgrund von Preissteigerungen, die sie im Jahr 2023 vorfinanziert habe. Die LuFV III sieht nicht vor, Preissteigerungen durch Bundesmittel auszugleichen. Dies soll die EIU anreizen, ihre Kosten zu senken. Eine entsprechende Anpassung des Infrastrukturbeitrags setzt somit voraus, dass sie dem Grunde nach und in der geforderten Höhe berechtigt wäre. Wie sich die geforderten Beträge zusammensetzen, ist aus den vom BMDV bisher vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar und bedarf der Aufklärung. Für das Jahr 2023 muss zudem der Nachweis erbracht werden, dass die DB AG den geforderten Betrag tatsächlich zusätzlich zum Infrastrukturbeitrag des Bundes ausgegeben hat.

Das BMDV hat am 18. August 2023 Nachtragsverhandlungen mit der DB AG aufgenommen. Dabei sollen auch weitere Finanzierungswünsche der DB AG verhandelt werden, deren Rechtsgrundlagen der Bund erst mit der geplanten Änderung des BSWAG schaffen will. Das BMDV hat vorgesehen, diese Verhandlungen zum LuFV III-Nachtrag auf Arbeitsebene bis Mitte September 2023 abzuschließen. Bis dahin sollen die angemeldeten Bedarfe der DB AG „plausibilisiert“ werden.

Die Sachverhalte sind komplex. Der Zeitplan zur Prüfung der Angemessenheit der geforderten Beträge scheint daher sehr ambitioniert. Eine bloße „Plausibilisierung“ der Milliardenforderung dürfte für den Bund erhebliche Risiken bergen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb dem Haushaltsausschuss, vom BMDV den Nachweis zu verlangen, dass die Forderungen der DB AG grundsätzlich berechtigt und auch in der Höhe notwendig sind, um die Sanierung des Schienennetzes mit wirtschaftlichem Mitteleinsatz voranzubringen. Die Haushaltsmittel für diese Finanzierungswünsche sollten bis zum Abschluss eines ordnungsgemäßen Prüfungs- und Vertragsverhandlungsverfahren qualifiziert gesperrt werden. Eine Freigabe sollte erst nach Vorlage eines zustimmungsfähigen Nachtragsentwurfs erfolgen.

3.2.2 Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem ERTMS

Seit dem Jahr 2013 ist der Bund unionsrechtlich verpflichtet, das Schienennetz in Deutschland auf den Korridoren des transeuropäischen Verkehrsnetzes mit dem Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem ERTMS auszurüsten. Wesentlicher Bestandteil von ERTMS ist das

europäische Zugsicherungssystem (European Train Control System – ETCS). Das BMDV beabsichtigt, bis zum Jahr 2040 das gesamte bundeseigene Schienennetz mit ETCS und digitalen Stellwerken auszurüsten. Gemäß einer vom BMDV beauftragten Studie aus dem Jahr 2018 soll das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ 28 Mrd. Euro kosten. Die Ausstattung der Schienenfahrzeuge (sogenanntes rollendes Material) soll laut Studie weitere 4 Mrd. Euro erfordern. Das BMDV hat diese Prognosen bislang nicht fortgeschrieben.

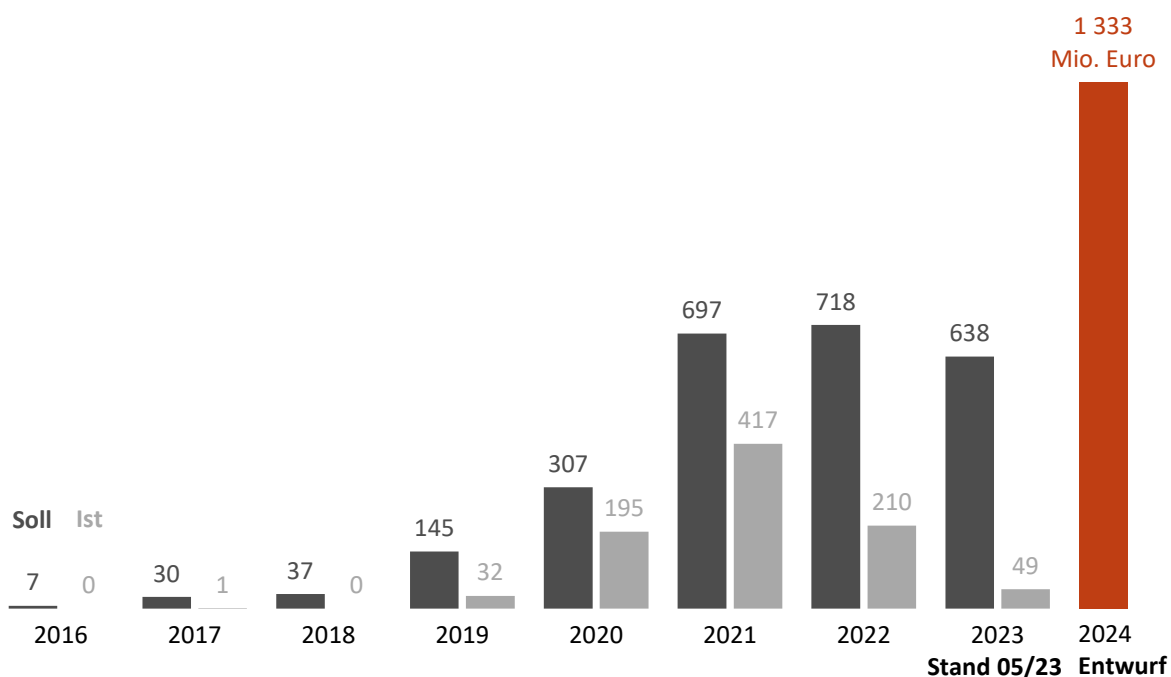
Der Haushaltsentwurf 2024 stellt für Investitionen in die Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und in Schienenfahrzeuge mit ERTMS 1,3 Mrd. Euro bei Kapitel 1202 Titel 891 06 bereit (Soll 2023: 638 Mio. Euro). Die Mittel werden den EIU auf Grundlage von Finanzierungsvereinbarungen zur Verfügung gestellt.

Den Mittelbedarf ließ sich das BMDV von den EIU melden. Tatsächlich verläuft die Digitalisierung des bundeseigenen Schienennetzes seit Jahren schleppend. Bis Ende Februar 2023 waren nur 1,6 % des bundeseigenen Schienennetzes mit ETCS aufgerüstet. Der Bund stellt zwar Jahr für Jahr erhebliche Mittel für die Digitalisierung bereit. Sie blieben jedoch bis Ende des Jahres 2022 weitgehend ungenutzt (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3

Mittel für ERTMS nicht vollständig abgeflossen

Die für „Digitale Schiene Deutschland“ in den Jahren 2016 bis 2022 verausgabten Mittel (Ist) blieben hinter den dafür veranschlagten Ausgabenansätzen (Soll) zurück.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalte der Jahre 2016 bis 2023, Haushaltsentwurf 2024, Haushaltsrechnungen für die Jahre 2016 bis 2022.

Der Bundesrechnungshof beriet BMDV und BMF zur Veranschlagung von Haushaltsmitteln für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ im Haushaltsentwurf 2024. Er sieht

Hinweise, dass die Mittel für Investitionen in die Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit ERTMS überveranschlagt sind. Der Bundesrechnungshof plant, den Haushaltsausschuss hierzu in einem gesonderten Bericht zu beraten.

3.2.3 DB AG – Anforderungen an einen aktiven Eigentümer Bund

Wegen der Gewährleistungsverantwortung des Bundes für Eisenbahninfrastruktur und -verkehr (siehe Tz. 3.2) soll die DB AG Aufgaben im Bundesinteresse wahrnehmen. Als Alleineigentümer unterstützt der Bund den Konzern, um dies sicherzustellen. Aus dem Bundeshaushalt fördert er die Geschäftstätigkeit auch durch Eigenkapitalhilfen. So hat die Bundesregierung im Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 (Kapitel 1202 Titel 831 01) wie im Vorjahr 1,1 Mrd. Euro für Eigenkapitalhilfen für die DB AG veranschlagt. Dies geht auf das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zurück. Im Zuge der Haushaltsaufstellung hatten das BMDV und die DB AG wiederholt erhebliche zusätzliche Mittelbedarfe geltend gemacht. Möglicherweise werden sie bis zur Verabschiedung des Haushalts noch weitere Eigenkapitalhilfen für die DB AG fordern.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass der Bund fast 30 Jahre nach der Bahnreform des Jahres 1994 immer noch keine belastbare Eigentümerstrategie für die Beteiligung an der DB AG hat. So bleibt unklar, auf welche Zwecke der Bund die Geschäftsaktivitäten der DB AG ausrichten will. Dieses und weitere Versäumnisse des BMDV haben zur Dauerkrise der DB AG beigetragen. Auf den weitreichenden Handlungsbedarf hat der Bundesrechnungshof im März 2023 in einem Sonderbericht hingewiesen.²

Zusätzliche Haushaltsmittel allein sind nicht geeignet, um insbesondere die sich verschärfenden strukturellen Probleme des Konzerns DB AG und das Steuerungsdefizit des BMDV wirksam anzugehen. Vielmehr ist es erforderlich, zunächst die Ziele des Bundes und Meilensteine festzulegen, um die Geschäftstätigkeiten der DB AG sukzessive auf die Interessen des Bundes abzustimmen. Darauf aufbauend kann der Bund Art und Umfang seiner finanziellen Mittel für die DB AG bestimmen. Nur wenn die Leistung des Bundes und die Gegenleistung der DB AG hinreichend klar bestimmt sind, kann der Bund den Erfolg kontrollieren.

Sollten der DB AG weiter zusätzliche Eigenkapitalhilfen gewährt werden, muss das BMDV die folgenden Fragen beantworten können:

- Was werden das BMDV und die DB AG im Einzelnen dazu vereinbaren (Höhe der Mittel und nachvollziehbare Verwendungszwecke)?
- Wie wird sich das BMDV zu gegebener Zeit nachweisen lassen, dass die DB AG die Mittel zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam eingesetzt hat?
- Was wird das BMDV veranlassen, falls die DB AG die Mittel nicht so verwenden sollte?

² Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der DB AG – Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung, 15. März 2023, Bundestagsdrucksache 20/7025.

Das BMDV darf sich nicht länger auf die Rolle des bedingungslosen Finanziers der DB AG beschränken. Um den Handlungsdruck zu erhöhen, empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss, etwaige weitere Bundesmittel erst dann freizugeben, wenn das BMDV ein überzeugendes Konzept vorgelegt hat. Der Haushaltsgesetzgeber kann dies mit einer qualifizierten Sperre der Haushaltsmittel durchsetzen.

3.3 Bundeswasserstraßen

Für die Bundeswasserstraßen sind im Haushaltsentwurf 2024 insgesamt 2,8 Mrd. Euro ausgewiesen (Soll 2023: 2,4 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2022 gab das BMDV 2,6 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen aus. Hierin enthalten sind die Ausgaben für die WSV.

Die WSV ist für den Neu- und Ausbau sowie die Erhaltung und den Betrieb der Bundeswasserstraßen zuständig. Sie ist, gemessen an der Zahl der Beschäftigten, der mit Abstand größte Verwaltungsbereich des BMDV. Sie verfügte zum Ende des Jahres 2022 über rund 13 200 Planstellen, von denen jedoch nur rund 11 400 besetzt waren. Die hohe Zahl unbesetzter Stellen liegt auch am Mangel an Fachpersonal im technischen Bereich, auf den der Bundesrechnungshof bereits mehrfach hingewiesen hat. An Stellen mangelt es zumindest nicht.

Die Infrastruktur an den Bundeswasserstraßen ist geprägt durch eine ungünstige Altersstruktur. Die technische Nutzungsdauer der Anlagen von rund 80 Jahren ist vielfach bereits erreicht oder überschritten. Die Folge sind kritische Bauwerkszustände mit der Gefahr, dass z. B. Schleusen nicht mehr genutzt werden können. Bereits im Jahr 2016 schätzte das BMDV im Bundesverkehrswegeplan 2030 den jährlichen Bedarf an Investitionen für das Erneuern vorhandener Infrastruktur auf 900 Mio. Euro und für zusätzliche Erhaltungsmaßnahmen auf 250 Mio. Euro. Das BMDV sieht im Haushaltsentwurf 2024 mit rund 1,2 Mrd. Euro das Erhalten und Erneuern der vorhandenen Infrastruktur als wesentliche Aufgabe. Zudem will es Wasserstraßen mit hoher Verkehrsbelastung qualitativ verbessern.

Maßnahmen zum Erhalt und Erneuern vorhandener Infrastruktur sind im Haushaltsplan in Kapitel 1203 in zwei Titeln erfasst. Reine Erhaltungsmaßnahmen veranschlagt das BMDV mit 450 Mio. Euro in Titel 780 01 „Erhaltung der verkehrlichen Infrastruktur“. Sind Erhaltungsmaßnahmen nicht mehr ausreichend, ist ein Ersatzneubau erforderlich. Die dafür vorgesehenen Ausgaben sind u. a. in den 725 Mio. Euro des Titels 780 02 „Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen“ enthalten. Da dieser auch die Aus- und Neubaumaßnahmen enthält, gibt das BMDV also nicht an, welche Haushaltsmittel allein für den Ersatz vorhandener Infrastruktur veranschlagt sind. Ob es genügend Haushaltsmittel veranschlagt, um die vorhandene Infrastruktur zu erhalten und zu erneuern, bleibt damit offen. Unzureichende Investitionen führen zu fortschreitend schlechterer Infrastruktur und einem Investitionsstau, mit der Folge weiterer kritischer Bauwerkszustände. Dies zeigt sich z. B. am Projekt „Grundinstandsetzung der Schleuse Kachlet“ auf der Donau. Hier hat das BMDV die Planung verschleppt und nicht rechtzeitig Personalressourcen bereitgestellt. Der Bauwerkszustand hat sich verschlechtert. Ein Ausfall der Schleuse während der Bauzeit ist nicht auszuschließen.

Fehlende baureife Planungen infolge zu knapper Personalressourcen können die Substanzerhaltung gefährden und zu kritischen Bauwerkszuständen führen. Die WSV muss verstärkt Anstrengungen unternehmen, dem Fachpersonalmangel zu begegnen.

Für mehr Transparenz im Haushalt hält der Bundesrechnungshof eine Neuordnung der Titel 780 01 und 780 02 in Kapitel 1203 für erforderlich. Analog zu den anderen Verkehrsträgern Straße und Schiene sollte das BMDV die Erhaltungs- und Ersatzmaßnahmen in einem Titel und die Neu- und Ausbauvorhaben (Bedarfsplanmaßnahmen) in einem anderen Titel erfassen. Die projektscharfe Auflistung in der Anlage zum Einzelplan sollte es auf beide Titel ausweiten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMDV aufzufordern, die Höhe des gegenwärtigen Investitionsstaus darzustellen. Darüber hinaus sollte das BMDV dem Haushaltsausschuss darlegen, wie es diesen abbauen will.

3.4 Digitale Infrastruktur

Im Haushaltsentwurf 2024 sind in Kapitel 1204 „Digitale Infrastruktur“ 906 Mio. Euro veranschlagt (Soll 2023: 1,2 Mrd. Euro). Im Haushaltsjahr 2022 beliefen sich die Ausgaben auf rund 1 Mrd. Euro. Die Ausgabereste für das Jahr 2023 sind mit 654 Mio. gegenüber dem vorangegangenen Haushaltsjahr rückläufig.

Ausgaben von 490 Mio. Euro entfallen im Jahr 2024 auf die Unterstützung des Breitbandausbaus. Sie dienen der Finanzierung von Maßnahmen, die nicht ausschließlich auf Glasfasertechnologie basieren. Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ stellte der Bund für reine Glasfaserprojekte zusätzliche Mittel für diesen Zweck zur Verfügung. Im Jahr 2023 waren hier rund 1,5 Mrd. Euro für die Unterstützung des Ausbaus der Gigabitnetze und 0,3 Mrd. Euro zur Unterstützung des Mobilfunknetzausbaus geplant.

Mit dem Haushaltsentwurf 2024 wird das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ aufgelöst. Die bisherigen Aufgaben – Gigabitausbau, Mobilfunknetzausbau (Zuständigkeit BMDV) und Digitalpakt Schule (Zuständigkeit des Bundesministeriums für Bildung und Forschung) – sollen nunmehr vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Im Einzelplan 60 sind insoweit Einnahmen von rund 4,2 Mrd. Euro und Investitionsausgaben von nur rund 2,7 Mrd. Euro als „Vorsorge für die Programmausgaben in den Einzelplänen“ veranschlagt.

Der Haushaltsentwurf 2024 vereinnahmt somit den Differenzbetrag von 1,5 Mrd. Euro, die bei Fortbestehen des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ ab dem Jahr 2025 weiterhin für dessen Zwecke verfügbar wären. Dem standen bereits Ende des Jahres 2022 eingegangene Verpflichtungen von 5 Mrd. Euro gegenüber.

Unbekannt bleibt, welche Anteile der veranschlagten Ausgaben von 2,7 Mrd. Euro den einzelnen Aufgaben des Sondervermögens jeweils zufließen sollen. Insoweit verstößt der Haushaltsentwurf gegen den Grundsatz der Einzelveranschlagung.

Entsprechend sind Ausgaben für den Gigabitausbau und den Mobilfunknetzausbau im Einzelplan 12 des Haushaltsentwurfs 2024 noch nicht abgebildet. Aussagegemäß strebt das BMDV an, den Gigabittitel des Sondervermögens (Kapitel 6097 Titel 894 11) in den bestehenden Breitbandtitel des Einzelplans 12 (Kapitel 1204 Titel 894 03) zu überführen. Für den Mobilfunkausbau (Kapitel 6097 Titel 892 11) strebt es eine Veranschlagung in einem neuen Titel in Kapitel 1204 an. Damit dürften die im Kapitel 1204 veranschlagten Ausgaben entsprechend anwachsen. Im laufenden Haushaltsjahr 2023 sind im Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ für die genannten Bereiche Ausgaben von 1,8 Mrd. Euro veranschlagt. Hinzu kämen zusätzliche Verpflichtungsermächtigungen in Milliardenhöhe.

In zurückliegenden Berichten über die Entwicklung des Einzelplans 12 wies der Bundesrechnungshof auch für diesen Bereich auf eine wenig bedarfsgerechte Veranschlagung hin. Damit verbunden war ein erheblicher Anstieg von Ausgaberesten. Auch die im Sondervermögen veranschlagten Ausgaben für den Ausbau des Gigabitnetzes und der Mobilfunknetze blieben im Jahr 2022 um mehr als 300 Mio. Euro unter dem Soll. Allerdings blieben die Mittel im Sondervermögen für den jeweiligen Zweck erhalten. Dies ist nach der Verlagerung der Ausgaben in den Kernhaushalt nicht mehr der Fall.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss sicherzustellen, dass die von ihm gewünschten Mittel für die Zwecke des bisherigen Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“ bedarfsgerecht bereitgestellt werden.

3.5 Weitere Ausgabenbereiche

3.5.1 Bundeseisenbahnvermögen: Gesetzlicher Abwicklungsauftrag

Das BEV betreut im Wesentlichen das Personal, das gemäß § 12 Absatz 2 und 3 Deutsche Bahn Gründungsgesetz der DB AG zugewiesen ist. Darüber hinaus verwaltet und verwertet es die Liegenschaften, die nicht bahnnotwendig sind. Weiterhin ist es dazu verpflichtet, die betrieblichen Sozialeinrichtungen und Selbsthilfeeinrichtungen der ehemaligen Deutschen Bundesbahn und der ehemaligen Deutschen Reichsbahn aufrechtzuerhalten. Es regelt zudem die Angelegenheiten der Beamtenversorgung.

Im Haushaltsentwurf 2024 sind in Kapitel 1216 für das BEV 5,5 Mrd. Euro vorgesehen. Aufgrund der Tarifeinigung im öffentlichen Dienst benötigt das BMDV aber 271 Mio. Euro zusätzlich, also insgesamt etwa 5,8 Mrd. Euro. Der Ansatz im Haushaltsentwurf liegt nicht nur 334 Mio. Euro unter der Anmeldung des BMDV, sondern auch 63 Mio. Euro unter der geltenden Finanzplanung.

Das BEV zahlt die Bezüge für 130 000 Versorgungsberechtigte, 16 000 der DB AG zugewiesene und beurlaubte Beamtinnen und Beamte sowie für 1 500 Personen, die beim BEV tätig sind. Es ist absehbar, dass das BEV die durch die Tarifeinigung hervorgerufene Ausgabensteigerung nicht selbst erwirtschaften kann. Der Haushaltsentwurf 2024 hält allerdings

2,3 Mrd. Euro im Einzelplan 60 in Kapitel 6002 bei den Titeln 461 71 und 971 71 vor. Diese sind ausdrücklich zur Deckung von Mehrausgaben für Tariflohnsteigerungen und entsprechende Besoldungsanpassungen vorgesehen. Gemäß den Erläuterungen im Einzelplan 60 können Mehrausgaben beim Personal zudem nach Einwilligung des BMF und gegen Einsparung im jeweiligen Einzelplan getätigt werden. Es bleibt unklar, ob das BEV von den 2,3 Mrd. Euro profitiert oder bis zu 271 Mio. Euro an anderer Stelle im Einzelplan 12 einzusparen sind. Das Vorgehen ist intransparent.

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. Hierzu muss es einen Zeitplan für die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche bis hin zur Auflösung des BEV erarbeiten.³ Zudem hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass der Koalitionsvertrag vorsieht, die nicht bahnnotwendigen Immobilien des BEV in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben einzugliedern.

Das BMDV hat bisher im Wesentlichen nur zum Immobilienbereich des BEV berichtet. Alle übrigen Bereiche des BEV hat es Ende November 2021 in einem sogenannten Perspektivbericht dargestellt. Im Februar 2023 hat das BMDV darüber informiert, dass ein Bericht vorliege, der die zentralen Fragestellungen „Bestandsaufnahme aktueller Aufgaben“, „Perspektivische Entwicklung bis zum Jahr 2025“ sowie „Vorschläge zur beschleunigten Aufgabenabwicklung“ thematisiere. Sobald dieser Bericht abschließend bewertet sei, werde die Hausleitung des BMDV Vorschläge zum weiteren Vorgehen erhalten.

Der Haushaltsausschuss sollte das BMDV dazu verpflichten, einen Vorschlag zur Eingliederung der nicht bahnnotwendigen Immobilien des BEV in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben bis zum Ende des Jahres 2023 vorzulegen.

3.5.2 Förderung des Radverkehrs

Die Förderung des Radverkehrs und den Ausbau der Radinfrastruktur benennt das BMDV im Vorwort zum Einzelplan 12 als wesentliche Maßnahmen zum Erreichen der Klimaneutralität im Mobilitätssektor. In Kapitel 1210 Titelgruppe 09 „Unterstützung der Förderung des Rad- und Fußverkehrs“ stellt das BMDV entsprechende Haushaltsmittel bereit. Im Haushaltsentwurf 2024 sind dort insgesamt rund 263 Mio. Euro für fünf verschiedene Radverkehrsförderprogramme veranschlagt. Die Ausgabereste belaufen sich auf 879 Mio. Euro. Mehrere weitere Förderprogramme, die das BMDV außerhalb der Titelgruppe 09 führt, enthalten ebenfalls Maßnahmen zur Unterstützung des Radverkehrs. Zusätzliche Mittel erhält das BMDV aus dem Einzelplan 60. Dort wurde zum Bundeshaushalt 2022 der Titel „Förderprogramm Fahrradparkhäuser an Bahnhöfen“ eingerichtet, der jedoch noch bis Juli 2023

³ Vgl. Bemerkung nach § 97 BHO, Verkehrsministerium bleibt untätig – Bundeseisenbahnvermögen fehlt Aktionsplan für die Abwicklung seines Immobilienbestandes, 13. November 2018.

qualifiziert gesperrt war. Neben dem BMDV fördern weitere Ressorts sowie die Kreditanstalt für Wiederaufbau den Radverkehr mit eigenen Programmen.

Der Bundesrechnungshof hat sich in einer Orientierungsprüfung ein Bild davon gemacht, wie das BMDV die Radverkehrsmaßnahmen aufeinander abstimmt und welchen Beitrag diese zum Klimaschutz leisten. In einem gesonderten Prüfungsverfahren hat er die Finanzhilfen des Bundes an die Länder zum Bau von Radschnellwegen näher betrachtet.

Weder für die systematische Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans 3.0 auf Bundesebene noch für die konkrete Ausgestaltung und das Zusammenwirken der vielen Einzelmaßnahmen konnte das BMDV ein Konzept vorweisen. Aus den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung verteilte es mehr als 1,2 Mrd. Euro auf Radverkehrsmaßnahmen, ohne belegen zu können, dass diese wirtschaftlich sind und effektiv zur Einsparung von Treibhausgasen beitragen.

Für die jeweiligen Förderprogramme legte das BMDV keine hinreichend konkretisierten Ziele fest. Bei den Radschnellwegen wandten die Länder bislang voneinander abweichende Methoden an, um die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu ermitteln. Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV empfohlen, die Ziele der mannigfaltigen Maßnahmen zur Radverkehrsförderung umgehend zu operationalisieren. Er hält es im Fall der Finanzhilfen für Radschnellwege für geboten, die operationalisierten Ziele in der mit den Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung festzuschreiben oder zumindest bei einer potenziellen Verlängerung der Verwaltungsvereinbarung zu berücksichtigen. Das BMDV hat die Länder nun angehalten, bei künftigen Förderanträgen zu Radschnellwegen eine bestimmte Bewertungsmethode zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit zu verwenden.

Die Bedeutung des Radverkehrs für ein zukunftsfestes, nachhaltiges Verkehrswesen ist unumstritten. Gleichwohl muss eine Unterstützung durch den Bund an konkreten Zielen ausgerichtet sein. Er muss in jedem Fall sicherstellen, dass die Anforderungen zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit und zur Durchführung von Erfolgskontrollen erfüllt werden. Das BMDV hat zugesagt, bei etwaigen neuen Programmen ausreichend operationalisierte Ziele festzulegen und die bestehenden Programme verstärkt in die laufende und abschließende Erfolgskontrolle einzubinden. Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus für notwendig, dass das BMDV ein tragfähiges, ganzheitliches Konzept für die Förderung des Radverkehrs durch den Bund entwickelt. Er empfiehlt dem Haushaltsausschuss mit Blick auf die hohen Ausgabe- und weiteren Mittelaufstockungen nur dann zuzustimmen, wenn ein entsprechendes Konzept vorliegt.

3.5.3 Öffentlicher Personennahverkehr

Der Bund fördert den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), zu dem auch der Schienenpersonennahverkehr zählt, mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten. Bei der Finanzierung durch den Bund handelt es sich insbesondere um Zahlungen aus

- dem Einzelplan 12 Kapitel 1206 nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und aus
- dem Einzelplan 60 Kapitel 6001 nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG).

Hierfür und für das Deutschland-Ticket sieht der Haushaltsentwurf 2024 Ausgaben von mehr als 14,2 Mrd. Euro vor.⁴ Hinzu kommen Mittel aus dem BSWAG, Steuervergünstigungen für den ÖPNV, Förderprogramme, Modellvorhaben, usw.⁵

Zurzeit verhandelt der Bund mit den Ländern über einen Ausbau- und Modernisierungspakt zur Stärkung des ÖPNV.

Auf der Grundlage des GVFG gewährt der Bund den Ländern seit dem Jahr 1971 Finanzhilfen und den EIU der DB AG Zuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Die Länder haben einen eigenen Anteil zu erbringen und die Gesamtfinanzierung sicherzustellen. Für die Förderung nach dem GVFG standen im Jahr 2020 in Kapitel 1206 Mittel von 665 Mio. Euro bereit. Ab dem Jahr 2021 bis einschließlich dem Jahr 2024 sind jährlich 1 Mrd. Euro vorgesehen. Die Förderung soll ab dem Haushaltsjahr 2025 auf Grundlage des Klimaschutzprogramms 2030 auf 2 Mrd. Euro verdoppelt werden und ab dem Jahr 2026 um 1,8 % jährlich steigen.

Im Jahr 2022 sind 902 Mio. Euro der veranschlagten 1 Mrd. Euro verausgabt worden. Die ins Jahr 2023 übertragenen Ausgabereste für Investitionen betragen 1,7 Mrd. Euro. Damit haben sich die Ausgabereste seit dem Jahr 2020 fast verdoppelt. Die veranschlagten Mittel wurden in der Vergangenheit nur schleppend für Zwecke des GVFG verausgabt.

Das BMDV erklärte, der finanzielle Bedarf für das Haushaltsjahr beruhe auf einer groben Einschätzung der Länder und der DB AG. Aus verschiedenen Gründen könnten sich Planung und Umsetzung der Vorhaben verzögern, ohne dass das BMDV dies beeinflussen könne.

Der Bundesrechnungshof hält es für unbefriedigend, dass die im Bundeshaushalt für GVFG-Vorhaben bereitgestellten Mittel in den letzten Jahren nur unzureichend abgeflossen sind. Die nicht verausgabten Mittel können keine Wirkung für den ÖPNV erzielen. Die Ziele des Gesetzgebers werden seit Jahren nicht erreicht.

Angesichts der im GVFG vorgesehenen weiteren Steigerung der Bundesförderung sollte der Haushaltsausschuss das BMDV auffordern, in Abstimmung mit den Ländern die Voraussetzungen für eine verbesserte und gleichwohl wirtschaftliche Inanspruchnahme der Bundesmittel zu schaffen. Dies erfordert zunächst eine realistische Ermittlung des Bedarfs, sowohl hinsichtlich der Höhe als auch des Zeitpunkts.

⁴ GVFG 1 Mrd. Euro, RegG 11,7 Mrd. Euro, Deutschland-Ticket 1,5 Mrd. Euro.

⁵ Näheres dazu siehe Sonderbericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den ÖPNV, 8. Februar 2022, Bundestagsdrucksache 20/599.

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 2024 beträgt der Sollansatz für die Einnahmen aus der Lkw-Maut 15,1 Mrd. Euro. Er liegt damit 7,1 Mrd. Euro oberhalb dem des Vorjahres (Soll 2023: 8 Mrd. Euro). Im Jahr 2025 rechnet das BMDV mit einer Steigerung der Mauteinnahmen auf 16 Mrd. Euro und ab dem Jahr 2026 auf 16,3 Mrd. Euro.

Die erwartete Steigerung der Mauteinnahmen um 89 % im nächsten Jahr resultiert aus geplanten Änderungen des Bundesfernstraßenmautgesetzes, zu denen Deutschland aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben verpflichtet ist. So soll zum 1. Dezember 2023 neben den Mautteilsätzen für die Infrastrukturkosten und den verursachten Luftverschmutzungs- sowie Lärmbelastungskosten ein weiterer Mautteilsatz für verkehrsbedingte Kohlenstoffdioxid-Emissionen (CO₂-Zuschlag) die Höhe der zu zahlenden Maut bestimmen. Der CO₂-Zuschlag soll im Jahr 2024 die Mauteinnahmen um 6,8 Mrd. Euro erhöhen und ist damit der wesentliche Grund für deren Steigerung.

Zudem sollen zum 1. Juli 2024 alle Lkw in die Mautpflicht einbezogen werden, deren technische zulässige Gesamtmasse mehr als 3,5 Tonnen beträgt. Bisher lag die Gewichtsgrenze bei 7,5 Tonnen. Ausgenommen hiervon sollen Fahrzeuge unter 7,5 Tonnen sein, die Material, Ausrüstungen oder Maschinen befördern, um ein Handwerk auszuüben (sogenannte HandwerkerAusnahme). Die Absenkung der Mautpflichtgrenze auf Lkw ab 3,5 Tonnen soll zu jährlichen Mehreinnahmen von 1,2 Mrd. Euro führen.

Nach unionsrechtlichen Vorgaben dürfen emissionsfreie Lkw bis 4,25 Tonnen dauerhaft von der Mautpflicht befreit werden. Emissionsfreie Lkw über 4,25 Tonnen dürfen bis zum 31. Dezember 2025 von der Mautpflicht ausgenommen werden. Danach sollen für sie in Deutschland um 75 % reduzierte Mautteilsätze für Infrastrukturkosten sowie für Luftverschmutzungs- und Lärmbelastungskosten gelten. Mit dieser Regelung würde die Höhe des Mautteilsatzes für die Infrastrukturkosten ab dem Jahr 2026 neben dem Fahrzeuggewicht und der Anzahl der Achsen zusätzlich nach Kohlenstoffdioxid-Emissionsklassen differenziert werden (CO₂-Differenzierung). Die Einbindung der emissionsfreien Lkw in die Mautpflicht führt nicht zu Mehreinnahmen, weil die unveränderten Kosten lediglich auf eine höhere Anzahl von Fahrzeugen umgelegt werden. Das BMDV sieht in der CO₂-Differenzierung der Maut und der Einführung des CO₂-Zuschlages wichtige Maßnahmen, um die Treibhausgas-Emissionen im Verkehr zu mindern und damit die Klimaschutzziele zu erreichen.

Bisher durften die Mauteinnahmen nur für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur für die Bundesfernstraßen verwendet werden. Diese Zweckbindung soll sich ab dem Jahr 2024 ändern. Dann sollen die Mauteinnahmen zur Hälfte zweckgebunden für die Bundesfernstraßen sowie im Übrigen für Maßnahmen aus dem Bereich Mobilität und dabei ganz überwiegend für die Bundesschienenwege verwendet werden.

5 Ausblick

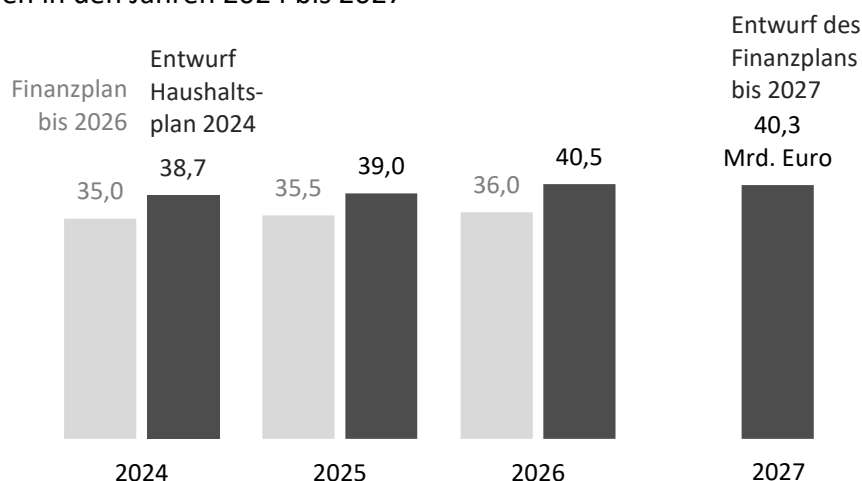
Zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2024 hat die Bundesregierung den Finanzplan bis zum Jahr 2027 beschlossen. Danach sollen die Ausgaben des Einzelplans 12 im Jahr 2025 nahezu unverändert bei 39 Mrd. Euro liegen und im Jahr 2026 auf 40,5 Mrd. Euro anwachsen. Dies sind mehrere Milliarden Euro pro Jahr mehr als im geltenden Finanzplan, der bis zum Jahr 2026 reicht. Die Einnahmen des Einzelplans sollen 17 Mrd. Euro im Jahr 2025 betragen und 17,5 Mrd. Euro im Jahr 2027 erreichen. Die deutliche Einnahmesteigerung im Vergleich zum geltenden Finanzplan ist im Wesentlichen durch den CO₂-Zuschlag auf die Lkw-Maut bedingt (siehe Tz. 4). Abbildung 4 zeigt die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans nach dem Entwurf des Finanzplans und stellt diese dem geltenden Finanzplan gegenüber.

Abbildung 4

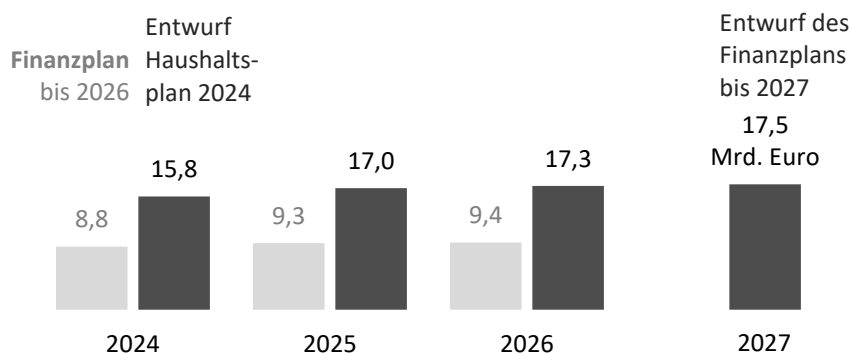
Ausgaben und Einnahmen höher als bisher geplant

Die Ausgaben für die Jahre 2024 bis 2026 sind laut Haushaltsentwurf 2024 und neuer Finanzplanung höher als nach geltender Finanzplanung.

Ausgaben in den Jahren 2024 bis 2027



Einnahmen in den Jahren 2024 bis 2027



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Finanzplan bis 2026, Entwurf des Finanzplans bis 2027.

Die Ausgaben für die Jahre 2024 bis 2026 sind laut Haushaltsentwurf 2024 und neuer Finanzplanung höher, als nach geltender Finanzplanung.

Die Ausgaben für das Jahr 2024 bleiben mit 38,7 Mrd. Euro deutlich hinter den Voranschlägen des BMDV für den Haushaltsentwurf 2024 zurück. Ursprünglich hatte das BMDV 45,7 Mrd. Euro angemeldet. Zwar erscheinen die Voranschläge nicht in jedem Fall etatreif. Dennoch sollten sie grundsätzlich Ausgabeoptionen abbilden, die aus Sicht des BMDV den verkehrs- und digitalpolitischen Zielen des Bundes dienen. Entsprechend sind die Ansätze im Einzelplan 12 des Haushaltsentwurfs 2024 das Ergebnis einer Priorisierung. Die Notwendigkeit zu priorisieren, dürfte in den folgenden Jahren unvermindert fortbestehen.

Nach dem im Koalitionsvertrag vereinbarten Grundsatz „Erhalt vor Neubau“ sollte das BMDV bei der Verkehrsinfrastruktur den enormen Sanierungs- und Instandhaltungsbedarf priorisieren. Fragen der Nachhaltigkeit einschließlich des Klimaschutzes wird es dabei zu berücksichtigen haben.

Das BMDV kann seine Maßnahmen nur dann angemessen priorisieren, wenn es zuvor verbindliche, messbare Ziele für den Einzelplan 12 festlegt. Diesbezüglich sieht der Bundesrechnungshof dringenden Nachholbedarf (siehe hierzu auch Ziffer 2.4). Er empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich die vorgeschlagene Priorisierung vom BMDV detailliert erläutern zu lassen. Mögliche Alternativen einschließlich deren Auswirkungen auf die Erreichung der verkehrs- und digitalpolitischen Ziele im Jahr 2024 und in den darauffolgenden Jahren sollte das BMDV darstellen.

Elbert

Ringel

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.