Bundesrechnungshof

Bericht

an den Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) für die Beratungen des 2. Regierungsentwurfs 2018

Gz.: V 1 - 2017 - 0613

Bonn, den 9. Mai 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und –entwicklung	9
2.1	Investitionen	9
2.2	Verkehrsinfrastrukturprojekte	10
2.3	Künftige Mobilität	11
2.4	Einrichten eines neuen Kapitels für das Fernstraßen-Bundesamt	12
3	Wesentliche Ausgaben	13
3.1	Verkehrsträgerübergreifende Relevanz; hier: Instandsetzung und Ertüchtigung von Brücken des Bundes	13
3.2	Bundesfernstraßen	14
3.2.1	Investitionen in Erhaltung und Neubau	14
3.2.2	Künftige Verwaltung der Bundesfernstraßen	15
3.3	Schienenwege	16
3.3.1	Bundesmittel für Schienenwege	16
3.3.2	Bundeseisenbahnvermögen	19
3.4	Bundeswasserstraßen	21
3.5	Breitbandausbau/Digitale Infrastruktur	22
4	Wesentliche Einnahmen: Lkw-Maut/Infrastrukturabgabe	22
5	Ausblick	24

1 Überblick

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Es ist verantwortlich für den Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege des Bundes, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr und den Wetterdienst. Seit Ende 2013 ist es auch für die digitale Infrastruktur zuständig und fördert den Ausbau des Breitbandnetzes. Zudem befasst es sich mit Themen der künftigen Mobilität, so zum Beispiel mit dem automatisierten und vernetzten Fahren sowie mit alternativen Antrieben und Kraftstoffen. Auch mit Angelegenheiten des öffentlichen Personennahverkehrs und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden ist es betraut.

Nach dem zwischen den Parteien CDU, CSU und SPD ausgehandelten Koalitionsvertrag beabsichtigt die neue Bundesregierung, sich verstärkt den Bereichen Schiene, Straßenverkehr und digitale Infrastruktur zu widmen. So soll ein im BMVI neu implementierter Beauftragter für den Schienenverkehr ein strategisches Gesamtkonzept für den Verkehrsträger Schiene entwickeln. Der Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 sieht vor, dass das BMVI fortan nicht mehr für die Raumordnung, für den Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz, für die Europäische Raumentwicklungspolitik, den territorialen Zusammenhalt und den demografischen Wandel zuständig ist. Diese Aufgabenbereiche gehen auf das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat über.

Im Haushaltsjahr 2016 betrugen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 24,1 Mrd. Euro. Auf diesen Einzelplan entfielen damit 7,6 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Bundesfernstraßen (7,6 Mrd. Euro), für das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) (5,6 Mrd. Euro) und für die Bundesschienenwege (5,3 Mrd. Euro). Für den Ausbau und den Erhalt der Bundeswasserstraßen gab der Bund 1,9 Mrd. Euro aus. Zudem stellte er für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden 1,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Für Zwecke der digitalen Infrastruktur wendete der Bund 164,6 Mio. Euro auf. Diese Mittel flossen vornehmlich in den Breitbandausbau. Sie wurden aber auch für Maßnahmen zur

Ausgestaltung der künftigen Mobilität und für Forschungsprojekte zu digitalen Themenstellungen eingesetzt. Die Einnahmen im Einzelplan 12 stammten im Jahr 2016 überwiegend aus der Lkw-Maut (4,6 Mrd. Euro von 7,1 Mrd. Euro). Tabelle 1 gibt einen Überblick über wesentliche Einnahmen und Ausgaben.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

	2016 Soll	2016 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2017 Soll	2018 2.Haushalts-entwurf	Veränderung 2017/2018[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	24 571,7	24 094,3	-477,4	27 911,4	27 647,3	*-0,9*
darunter:						
• Bundesfernstraßen	7 955,1	7 559,8	-395,3	8 649,9	9 267,7	*7,1*
• Bundesschienenwege	4 733,3	5 293,2	559,9	5 772,8	5 445,7	*-5,7*
• Bundeseisenbahnvermögen	5 653,1	5 575,5	-77,6	5 603,7	5 663,7	*1,1*
• Bundeswasserstraßen[c]	2 105,0	1 859,5	-245,5	2 263,0	2 109,6	*-6,8*
• Verbesserung der Verkehrs-verhältnisse der Gemeinden	1 672,2	1 610,5	-61,7	1 672,2	1 672,2	*0*
• Digitale Infrastruktur	357,8	164,6	-193,2	971,8	315,9	*-67,5*
• Verwaltungsausgaben	2 349,9	2 329,4	-20,5	2 729,7	2 503,1	*-8,3*
Einnahmen des Einzelplans	6 018,4	6 872,2	853,8	5 620,0	6 002,9	*6,8*
darunter:						
• Lkw-Maut	4 629,4	4 638,7	9,3	4 662,2	5 123,2	*9,9*
• Dividende der DB AG	350,0	850,0	500,0	0,0	0,0	*0*
Verpflichtungsermächtigungen	20 646,3[d]	8 404,2	-12 242,2	23 167,2	33 394,0	*44,1*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	22 434	20 021[e]	-2 413	22 729[f]	22 734	0,02

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2016, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung.
[d] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[e] Ist-Besetzung am 1. Juni 2016. Hinzu kommen 31 071 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte.
[f] Ist-Besetzung am 1. Juni 2017: 20 103. Hinzu kommen 29 532 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte; vgl. Fußnote e.

Quelle: Einzelplan 12: Haushaltsrechnung für das Jahr 2016, Haushaltsplan für das Jahr 2017, 2. Entwurf des Bundeshaushaltsplans für das Jahr 2018.

Im Jahr 2017 stiegen die Ausgabenansätze des Einzelplans im Vergleich zum Vorjahr (Soll 2016) um 3,3 Mrd. Euro. Ein Grund hierfür waren u. a. Ausgabensteigerungen bei den Bundesfernstraßen von rund 700 Mio. Euro und rund 1 Mrd. Euro bei den Bundesschienenwegen. Zusätzlich erhöhten sich die Verwaltungsausgaben, die durch die Ausweitung der Lkw-Maut auf die Bundesstraßen entstehen, um rund 380 Mio. Euro. Dabei handelte es sich u. a. um zusätzliche Vergütungsleistungen an den Betreiber.

Im Jahr 2018 sollen die Ausgaben des Einzelplans im Vergleich zum Vorjahr (Soll 2017) um insgesamt 264,1 Millionen Euro sinken. So sind zwar für die Bundesfernstraßen im Haushalt 2018 zusätzliche 617,8 Mio. Euro vorgesehen (7,1 %). Diese Mittel sollen für ÖPP-Projekte, Neu- und Ausbauprojekte sowie Erhaltungsmaßnahmen verwendet werden. Deutlich geringere Ausgabemittel sind aber hingegen für die digitale Infrastruktur veranschlagt. Dort sind insgesamt 655,9 Mio. Euro weniger als im Vorjahr eingeplant (- 67,5 %). Wegen eines auf einen Milliardenbetrag angewachsenen Ausgaberestes verzichtet das BMVI im Jahr 2018 auf weitere Mittel zur Breitbandförderung. Zunächst soll der angesparte Ausgaberest abgebaut werden. Die im Haushalt 2018 für die digitale Infrastruktur ausgewiesenen Haushaltsmittel von 315,9 Mio. Euro stammen vornehmlich aus dem für die Jahre 2016 bis 2018 aufgelegten Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung (vgl. Tz. 3.5).

Die Einnahmen lagen im Jahr 2016 um 14,2 % über dem veranschlagten Soll. Hierzu trug wesentlich die von der Deutsche Bahn AG (DB AG) an den Bund gezahlte Dividende von 850 Mio. Euro bei. Diese Dividende überstieg den hierfür eingeplanten Betrag um 500 Mio. Euro. Seit dem Jahr 2017 verzichtet der Bund auf einen Teil der Dividendenzahlung der DB AG. Durch diesen Verzicht und durch eine Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG in Höhe von 1 Mrd. Euro soll die DB AG finanziell gestärkt werden. Ungeachtet dessen zahlte die DB AG im Jahr 2017 eine Dividende von 600 Mio. Euro an den Bund. Wie in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) II vereinbart, stellte der Bund der DB AG diesen Betrag für die Erhaltung der Bundesschienenwege zur Verfügung (vgl. Tz. 3.3.1).

Die ab Mitte dieses Jahres auf allen Bundesstraßen erhobene Lkw-Maut soll im Jahr 2018 zusätzliche Einnahmen von 461 Mio. Euro generieren. Weitere Einnahmenverbesserungen erwartet das BMVI durch die geplante Infrastrukturabgabe (PKW-Maut). Nach aktueller Einschätzung rechnet es damit ab Mitte

des Jahres 2020. Erste Ansätze von rund 2 Mrd. Euro sind im Entwurf des Finanzplanes für das Jahr 2020 enthalten. Bei vollem Wirkbetrieb sind für das Jahr 2021 rund 4,1 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Tz. 4).

Dem BMVI waren im Jahr 2016 insgesamt 60 Behörden (13 Oberbehörden, eine Mittelbehörde und 46 Unterbehörden) nachgeordnet. Es beaufsichtigte das BEV und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. Mit den Küstenländern betrieb es das Havariekommando auf Nord- und Ostsee. Mehr als die Hälfte aller Planstellen und Stellen des Geschäftsbereichs entfielen auf die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Eine Übersicht über den Geschäftsbereich des BMVI gibt Tabelle 2.

Tabelle 2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Behörde	Einnahmen 2016 (Ist)[a] in Mio. Euro	Ausgaben 2016 (Ist)[a] in Mio. Euro	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2016	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2017
Ministerium	0,8	126,2	1 137[b]	1 181[b,c]
Straßenverkehr				
• Bundesamt für Güterverkehr	15,6	144,2	643[b,c]	643[b,c]
• Bundesanstalt für Straßenwesen	9,0	47,3	280[b]	284[b]
• Kraftfahrt-Bundesamt	97,4	76,2	696[b,c]	730[b,c]
Eisenbahnwesen				
• Bundeseisenbahnvermögen	1 430,3[d]	7 017,1	2 876[e]	2 683[e]
• Eisenbahn-Bundesamt	36,1	87,8	1 072	1 129
Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Wasserstraßen				
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie[f]	17,9	97,4	714	715
• Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes[g]	195,2	1 859,5	11 262	11 165
Luftverkehr und Wetterdienst				
• Luftfahrt-Bundesamt[h]	41,0	67,9	920	997
• Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	12,0	7,0	73	77
• Deutscher Wetterdienst	60,6	335,0	2 039	2 001
Verwaltungsdienstleistungen				
• Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen	0,1	15,4	172	182

Erläuterungen: [a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2016, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Hinzu kommt eine in den Haushaltsplänen nicht dienststellenbezogen ausgewiesene Anzahl von Stellen zur Durchführung des Bundesfernstraßenmautgesetzes (Lkw-Maut) gemäß Kapitel 1201, Titel 422 21 und 428 21.
[c] Hinzu kommt eine in den Haushaltsplänen nicht dienststellenbezogen ausgewiesene Anzahl von Stellen zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (sog. Pkw-Maut) gemäß Kapitel 1201, Titel 422 31 und 428 31.
[d] Ohne Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes.
[e] Angaben für das Bundeseisenbahnvermögen datieren vom 1. Januar 2016 bzw. 1. Januar 2017.
[f] Mit Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung.
[g] Mit Bundesanstalt für Wasserbau und Bundesanstalt für Gewässerkunde.
[h] Mit Dienststelle Flugsicherung und Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung.

Quelle: Einzelplan 12: Haushaltsrechnung für das Jahr 2016, Haushaltsplan für das Jahr 2017, 2. Regierungsentwurf zum Bundeshaushaltsplan 2018.

Aktueller Planstellen-/Stellenbedarf des BMVI für das Haushaltsjahr 2018

Im Zuge der Neukonstituierung der Bundesregierung verliert das BMVI die Aufgabenbereiche Raumordnung, Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz, Europäische Raumentwicklungspolitik, territorialer Zusammenhalt und demografischer Wandel sowie die Koordinierung der digitalen Infrastruktur. Mit dem Beauftragten für den Schienenverkehr gewinnt es aber auch neue Aufgaben hinzu.

Einen Stellenmehrbedarf der neuen Bundesregierung meldete das Bundesministerium der Finanzen in einem Schreiben vom 15. März 2018 an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages an. Für das BMVI bat es um die Ausbringung einer zusätzlichen Planstelle der Besoldungsgruppe A 15 und einer zusätzlichen Planstelle der Besoldungsgruppe A 9m. Die beiden Planstellen sollen für die Geschäftsstelle des Beauftragten für den Schienenverkehr verwendet werden. Den Bedarf an den Planstellen begründete es lediglich damit, dass für eine schnelle Handlungsfähigkeit eine Geschäftsstelle eingerichtet werden müsse.

Obgleich Aufgabenbereiche entfallen, weist der Einzelplan 12 (2. Regierungsentwurf Haushalt 2018) im Vergleich zum Vorjahr zusätzliche Planstellen/Stellen aus. So sind für das BMVI insgesamt 48 neue Planstellen/Stellen vorgesehen.

Nur mithilfe von Aufgabenanalysen lassen sich sowohl bei einem Aufgabenzuwachs als auch bei einem Aufgabenwegfall die organisatorischen und somit auch die haushalterischen Folgen abschätzen. Ohne analytische Erkenntnisse zur erforderlichen Dienstpostenausstattung liegen auch keine belastbaren Angaben zu den im Einzelplan zu veranschlagenden Planstellen/Stellen vor. Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass das BMVI in der Vergangenheit versäumte, entsprechende Untersuchungen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI auf der Grundlage des neuen Aufgabenzuschnitts analytische Erhebungen zur tatsächlich erforderlichen Planstellen-/Stellenausstattung einleitet. Die dabei erzielten Ergebnisse sollten Grundlage für künftige Haushaltsanmeldungen sein.

Das BMVI kündigte an, neue Aufgabenbereiche künftig zu analysieren. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die Analyse auf bereits bestehende Bereiche auszudehnen. Er wird das weitere Vorgehen des BMVI beobachten.

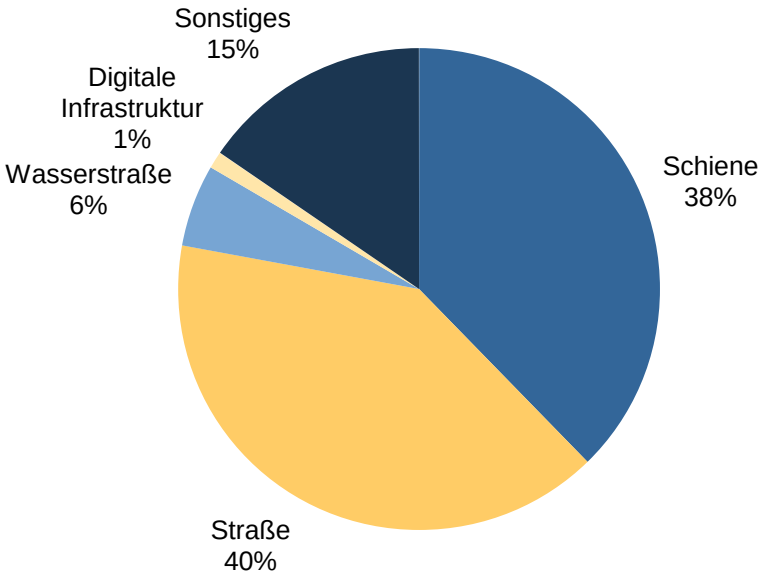
2 Haushaltsstruktur und –entwicklung

2.1 Investitionen

Im Jahr 2016 wurden mehr als die Hälfte der Ausgaben des Einzelplans 12 (13,8 von 24,3 Mrd. Euro) für Investitionen verwendet. Damit wies der Einzelplan 12 wie in den Vorjahren die höchsten Investitionsausgaben aller Einzelpläne des Bundeshaushalts aus. Die Investitionen flossen vor allem in den Fernstraßenbau und in die Schienenwege. Für die digitale Infrastruktur ergab sich ein im Vergleich zum Vorjahr geringerer Wert. Dieser war auf den nur teilweisen Abfluss eingeplanter Investitionsmittel zurückzuführen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Verteilung der Investitionen im Jahr 2016



Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnung 2016.

Gegenüber dem Jahr 2015 stieg die Investitionssumme insgesamt um 0,7 Mrd. Euro. Für das Jahr 2017 waren verglichen mit den Ansätzen für das Jahr 2016 nochmals 3,0 Mrd. Euro mehr für Investitionen eingeplant. Der zusätzliche Betrag stammte u. a. aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 - 2018. Diese Mittel waren bislang im Einzelplan 60 veranschlagt und wurden

mit dem Haushalt 2017 in den Einzelplan 12 überführt. Der Bundeshaushalt 2017 sah Investitionsausgaben von rund 16,9 Mrd. Euro vor. Im Jahr 2018 sollen die geplanten Investitionsausgaben um 147 Mio. Euro auf rund 16,8 Mrd. Euro sinken.

2.2 Verkehrsinfrastrukturprojekte

In seinen Bemerkungen 2013 thematisierte der Bundesrechnungshof die Transparenz der Darstellung von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt (Bundestagsdrucksache 18/111 Nr. 38.2.2, 38.5). Er wies auf erhebliche Defizite hin, die vor allem die Gesamtkostenentwicklung der Projekte betrafen. In der Folge zeigte er eine Reihe von Möglichkeiten auf, wie die finanzielle Transparenz solcher Projekte erhöht werden kann.

Im Oktober 2014 fasste der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages den sogenannten Transparenzbeschluss. Er forderte die Bundesregierung sinngemäß auf, mit Aufstellung des Bundeshaushalts 2016 die bisherigen Projektübersichten für Straße, Schiene und Wasserstraße zu einer grundsätzlich einheitlichen Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes" zusammenzuführen und dabei einen bestimmten inhaltlichen Mindeststandard zu gewährleisten. So sollte die Anlage für jedes Projekt die aktuell erwarteten Gesamtausgaben ausweisen.

Das BMVI hat erstmals mit dem Haushalt 2016 eine im Grundsatz einheitliche Anlage vorgelegt. Für eine Reihe von Wasserstraßenprojekten jedoch setzte das BMVI die Maßgaben des Beschlusses bislang nur unvollständig um. So aktualisierte es nicht die erwarteten Gesamtausgaben. Auch bei den Projekten für die Schiene besteht keine umfassende Transparenz. So weist die Anlage für das Schienenwegeprojekt „Stuttgart 21" nur die vorhabenbezogenen Baukostenzuschüsse des Bundes von 564 Mio. Euro aus. Es fehlt der Hinweis, dass diesem Projekt weitere Bundesmittel in dreistelliger Millionenhöhe zufließen. Dabei handelt es sich zum Beispiel um Zuschüsse aus dem Bundesprogramm zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Auch über die aus anderen öffentlichen Haushalten für „Stuttgart 21" bereitgestellten Mittel informiert die Anlage nicht.

Die fehlende Transparenz bei den Ausgaben für Infrastrukturprojekte griff der Bundesrechnungshof mit Blick auf die Wasserstraßenprojekte in seinen Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes erneut

auf. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm den Bemerkungsbeitrag in der Sitzung am 23. März 2018 zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das BMVI auf, in der Anlage zum Bundeshaushalt „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes" beginnend mit den parlamentarischen Beratungen für das Haushaltsjahr 2019 die voraussichtlichen Gesamtausgaben der einzelnen Investitionsprojekte an Bundeswasserstraßen jährlich zu aktualisieren (Bundestagsdrucksache 19/170 Nr. 13).

2.3 Künftige Mobilität

Das BMVI betrachtet die künftige Mobilität als ein wesentliches Handlungsfeld. Darunter fasst es Maßnahmen zusammen, die sich u. a. mit dem automatisierten und vernetzten Fahren sowie der Elektromobilität befassen.

Digitalisierung des kommunalen Verkehrs

Wegen drohender Sanktionen durch die EU sowie drohender Fahrverbote wegen Überschreitens der EU-Grenzwertvorgaben zu den Stickstoffdioxid-Belastungen verständigte sich das „Nationale Forum Diesel" bestehend aus Vertretern der Bundesregierung, der Landesregierungen und der Automobilindustrie darauf, 500 Mio. Euro für Vorhaben der Digitalisierung des kommunalen Verkehrs nach dem „Sofortprogramm Saubere Luft 2017 – 2020" einzusetzen. Für das Jahr 2018 sind hierfür Mittel in Höhe von 54 Mio. Euro eingeplant. Auf der Einnahmenseite ist der von der Automobilindustrie zugesagte Beitrag von 250 Mio. Euro ausgewiesen. Für die Folgejahre sind Verpflichtungsermächtigungen von 435 Mio. Euro veranschlagt.

Automatisiertes und vernetztes Fahren

Um die Potenziale des automatisierten und vernetzten Fahrens im Individual-, Güter- und öffentlichen Verkehr zu erschließen, beschloss die Bundesregierung im Jahr 2015 die „Strategie automatisiertes und vernetztes Fahren – Leitanbieter bleiben, Leitmarkt werden, Regelbetrieb einleiten (Strategie AVF)". Zur Umsetzung dieser Strategie initiierte das BMVI im Jahre 2016 ein Forschungsprogramm zur Automatisierung und Vernetzung im Straßenverkehr. Das Programm konzentrierte sich auf hoch- und vollautomatische Fahrfunktionen und das vernetzte Fahren. Im Jahr 2016 standen für diesen Zweck 10 Mio. Euro zur Verfügung. Hiervon flossen 603 000 Euro haushaltswirksam ab. Mit diesen Ausgabemitteln deckte das BMVI die Kosten der Programmorganisation. Der

Ausgaberest wurde übertragen. Zum Ende des Jahres 2016 bewilligte das BMVI erste Zuwendungen.

Der Haushalt 2017 sah für die Umsetzung der Strategie AVF 37 Mio. Euro vor. Mit dem im Vergleich zum Vorjahr erhöhten Mittelansatz sollten zusätzlich Vorhaben des automatisierten und vernetzten Fahrens im kommunalen Umfeld und im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs gefördert werden. Der 2. Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2018 weist 28 Mio. Euro für die Förderung weiterer Forschungsvorhaben aus.

Elektromobilität

Das BMVI wirkt auch daran mit, das von der Bundesregierung für das Jahr 2020 angestrebte Ziel von einer Million Elektrofahrzeugen in Deutschland zu erreichen. Deutschland soll zum Leitmarkt für Elektromobilität werden. Das BMVI fördert die Elektromobilität technologie- und verkehrsträgerübergreifend. So hat es in den vergangenen Jahren, zum Teil gemeinsam mit anderen Ressorts, verschiedene Förderprogramme aufgelegt. Diese Programme werden aus dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) finanziert. Für das Jahr 2017 waren im Wirtschaftsplan des EKF 38,7 Mio. Euro für das BMVI ausgewiesen. Im Jahr 2016 waren es 10 Mio. Euro weniger.

Als Teil eines von der Bundesregierung im Frühjahr 2016 angekündigten weiteren Maßnahmenpakets soll zur Förderung der Elektromobilität auch der Aufbau einer bedarfsgerechten und flächendeckenden Ladeinfrastruktur mit bundesweit 15 000 Ladesäulen beitragen. Das BMVI hat hierzu eine Förderrichtlinie „Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Deutschland" erarbeitet. Für den Ausbau der Ladeinfrastruktur sind 25 Mio. Euro für das Jahr 2017 und 75 Mio. Euro für das Jahr 2018 eingeplant.

2.4 Einrichten eines neuen Kapitels für das Fernstraßen-Bundesamt

Im Zuge der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems soll die Auftragsverwaltung für die Bundesautobahnen bis spätestens zum 31. Dezember 2020 in die Bundesverwaltung übergehen. Zu diesem Zweck soll innerhalb von zwei Monaten nach Verkündung des Haushaltsgesetzes 2018 eine Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (IGA) gegründet werden. Zudem soll am 1. Januar 2021 ein dem BMVI nach

geordnetes Fernstraßen-Bundesamt seine Tätigkeit aufnehmen (vgl. Tz. 3.2.2). Die Einnahmen und Ausgaben des Fernstraßen-Bundesamtes sollen im neu aufgestellten Kapitel 1228 aufgelistet werden. Das Kapitel ist (ohne Ansätze) im Einzelplan 12 bereits für das Haushaltjahr 2018 enthalten, weil das Fernstraßen-Bundesamt in diesem Jahr errichtet werden soll. Damit soll die vollständige Arbeitsfähigkeit der IGA und des Fernstraßen-Bundesamtes planmäßig zum 1. Januar 2021 sichergestellt werden.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Verkehrsträgerübergreifende Relevanz; hier: Instandsetzung und Ertüchtigung von Brücken des Bundes

Schadhafte Brückenbauten schränken die Nutzbarkeit von Bundesfernstraßen, aber auch von Schienen- und Wasserwegen ein. Der bauliche Zustand der Brücken des Bundes verschlechterte sich in den letzten Jahren erheblich. Ein Grund hierfür ist die hohe Verkehrsbeanspruchung bei zunehmender Belastung. Aber auch das Alter und der Erhaltungszustand erfordern bei den Brücken zunehmend funktionssichernde Maßnahmen. Das BMVI verstärkte daraufhin die Mittelansätze bei den Erhaltungstiteln. Dem Bundesrechnungshof liegen Prüfungserkenntnisse zur Instandsetzung und Ertüchtigung von Brücken aus dem Bereich der Bundesfernstraßen und der Bundesschienenwege vor:

<u>Erkenntnisse aus dem Bereich der Bundesfernstraßen</u>

Neben aktuellen oder finanziell erheblichen Einzelmaßnahmen prüfte der Bundesrechnungshof übergreifend, inwieweit das BMVI den Erhaltungsbedarf für Straßen und Ingenieurbauwerke zutreffend ermittelt hat. In diesem Zusammenhang untersuchte der Bundesrechnungshof auch, ob das BMVI die Auswirkungen der steigenden Zahl erlaubnispflichtiger Schwertransporte und die damit verbundene verstärkte Abnutzung der Brücken bei der Ermittlung des Erhaltungsbedarfs berücksichtigte. Er stellte dabei fest, dass dem BMVI wichtige Steuerungsdaten für die Erhaltungs- und Finanzplanung fehlten. Zuletzt bestätigten Erhebungen aus dem Jahr 2017 den nach wie vor bestehenden Nachholbedarf zur Ertüchtigung vieler älterer Brücken. Die Brückenertüchtigung geht über die reine Instandsetzung hinaus. Die Tragfähigkeit soll erhöht bzw. wiederhergestellt werden, damit sie für aktuelle und künftige Verkehrsbelastungen gerüstet sind.

Erkenntnisse aus dem Bereich der Bundesschienenwege

Insbesondere fehlende Anreize für langfristig wirtschaftliches Handeln ermöglichten es, dass die DB AG ihre rund 25 000 Eisenbahnbrücken über mehr als ein Jahrzehnt nicht ordnungsgemäß instandgehalten hat. So kommen gemäß § 8 Bundesschienenwegeausbaugesetz die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) für die Instandhaltung und der Bund für Ersatzinvestitionen auf. Die in der LuFV II vereinbarte Qualitätskennzahl zum Zustand der Brücken setzt ebenfalls nur unzureichende Anreize, die Brücken instand zu halten (vgl. Tz 3.3.1).

3.2 Bundesfernstraßen

3.2.1 Investitionen in Erhaltung und Neubau

Der Bund finanziert den Bau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Im Jahr 2016 gab er dafür 7,6 Mrd. Euro aus, davon 5,5 Mrd. Euro für Investitionen. Von den Investitionen flossen 5,1 Mrd. Euro direkt in den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen. 3,3 Mrd. Euro (64 %) hiervon gab das BMVI für die Erhaltung und 1 Mrd. Euro (19 %) für den Neubau aus. Die restlichen Mittel entfielen auf den Um- und Ausbau von Bundesfernstraßen, den Bau und die Erhaltung von Verkehrseinrichtungen, Verkehrsanlagen und Radwegen sowie auf Erwerbsanteile bei ÖPP-Projekten. Diese Mittel werden in der Haushaltsrechnung nicht getrennt nach Erhaltung und Neubau ausgewiesen. Somit ist dort nicht ersichtlich, wie hoch die jährlichen Erhaltungsausgaben insgesamt waren. Dies erschwert eine wirksame Kontrolle der Mittelverwendung. Künftig sollten auch diese Mittel in der Haushaltsrechnung getrennt nach Erhaltung und Neubau dargestellt werden.

Im Haushalt 2017 waren für die Bundesfernstraßen im Einzelplan 12 Ausgaben von rund 8,6 Mrd. Euro (hiervon für Investitionen rund 6 Mrd. Euro) veranschlagt. 5,6 Mrd. Euro sollten direkt in den Bau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen fließen. Die nur für die Erhaltung eingeplanten Mittel betrugen 3,2 Mrd. Euro (57 %), für den Neubau waren 1,1 Mrd. Euro (20 %) vorgesehen. Damit verblieb das Verhältnis der Erhaltungs- zu den Neubaumitteln annähernd auf dem Niveau des Jahres 2016. Eine Veränderung zugunsten der Erhaltungsmittel, wie vom BMVI angekündigt, ließ sich nicht erkennen.

Mit dem 2. Regierungsentwurf 2018 sollen die Ausgabenansätze für die Bundesfernstraßen im Einzelplan 12 nochmals deutlich steigen. Bei Ausgaben von rund 9,3 Mrd. Euro für diesen Bereich sind Investitionen von rund 6,8 Mrd. Euro vorgesehen. Dies ist eine deutliche Steigerung bei den Straßenbauinvestitionen von knapp 800 Mio. Euro. Von den Ausgaben sind 3,8 Mrd. Euro für die Substanzerhaltung des Bestandsnetzes eingeplant.

Das BMVI hat für den Bundesverkehrswegeplan 2030 einen jährlichen Finanzbedarf für die Erhaltung von durchschnittlich 4,5 Mrd. Euro errechnet. Im Jahr 2017 standen 3,2 Mrd. Euro bereit; für das Jahr 2020 sind 3,9 Mrd. Euro vorgesehen. Für die Jahre 2016 – 2018 können für diesen Zweck zusätzlich Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm eingesetzt werden.

Für Erwerbsanteile im Rahmen von ÖPP-Projekten an Bundesautobahnen sind im Haushalt 2018 für laufende Maßnahmen rund 11,3 Mrd. Euro und für neue Maßnahmen 9,1 Mrd. Euro veranschlagt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMVI im Jahr 2016 auf, jährlich Informationen zu den erwarteten Ausgaben bezogen auf die einzelnen Haushaltsjahre zur Verfügung zu stellen. Dieser Forderung ist das BMVI nunmehr nachgekommen. Aus der Anlage zu Kapitel 1201 Titel 823 11 der Beratungsunterlagen wird ersichtlich, wie sich die Gesamtausgaben für laufende ÖPP-Projekte auf die einzelnen Haushaltsjahre verteilen.

3.2.2 Künftige Verwaltung der Bundesfernstraßen

Die Länder verwalten die Bundesfernstraßen bislang im Auftrag des Bundes (sog. Auftragsverwaltung). Mit der vom Bundestag und Bundesrat beschlossenen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems wird auch die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformiert. Kernstück der Reform ist die Umwandlung der Auftragsverwaltung für die Bundesautobahnen in Bundesverwaltung bis spätestens zum 31. Dezember 2020. Die Auftragsverwaltung der Bundesstraßen verbleibt bei den Ländern. Es sei denn, dass ein Land beim Bund beantragt, die Bundesstraßen seines Landes ebenfalls in Bundesverwaltung zu übernehmen.

Ziel der Reform ist es, Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten. Der Bund hat künftig sowohl die Aufgaben- als auch die Ausgabenverantwortung für die Bundesautobahnen. Damit sollen Probleme mit der Auftragsverwaltung beseitigt und so die Effektivität der Verwaltung der Bundesau-

tobahnen verbessert werden. Mit dieser Reform ist der Bund zumindest teilweise den Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gefolgt. Dieser hatte in den vergangenen Jahren mehrfach empfohlen, dass der Bund die fernverkehrsrelevanten Bundesfernstraßen in eigene Verwaltung übernimmt.

Sämtliche Aufgaben von der Planung über den Bau bis zur vermögensmäßigen Verwaltung der Bundesautobahnen wird der Bund der Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Infrastrukturgesellschaft) übertragen. Hierbei handelt es sich um eine Gesellschaft des privaten Rechts. Er richtet zudem ein Fernstraßen-Bundesamt als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVI ein. Dieses soll beim Autobahnbau u. a. die hoheitlichen Aufgaben einer Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde wahrnehmen.

Die Bundesregierung geht allein für die Infrastrukturgesellschaft von einem Personalbedarf von 11 000 Beschäftigten aus. Übernommen werden soll das Personal aus den Straßenbauverwaltungen der Länder. Sie veranschlagt die Verwaltungsausgaben für die Infrastrukturgesellschaft im laufenden Jahr mit 5 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2021 sollen diese auf 650 Mio. Euro jährlich ansteigen. Die Finanzierung der Infrastrukturgesellschaft stellt der Bund sicher. Hierfür will er die Einnahmen aus der Lkw-Maut und aus der Infrastrukturabgabe verwenden.

3.3 Schienenwege

3.3.1 Bundesmittel für Schienenwege

Eigentümer der Bundesschienenwege sind die privatrechtlich organisierten EIU. Sie sind Teil der DB AG und erhalten Bundesmittel für Aus- und Neubaumaßnahmen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz. Zudem stellt der Bund Mittel für die Erneuerung des bestehenden Netzes zur Verfügung. Er gab für die EIU im Jahr 2016 insgesamt 5,3 Mrd. Euro aus. Für das Jahr 2017 plante er rund 5,8 Mrd. Euro ein. Zusätzlich standen im Jahr 2017 für diesen Zweck 376 Mio. Euro aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 – 2018 zur Verfügung.

Seit dem Jahr 2013 beteiligt sich der Bund am Erhalt der Schienenwege nicht bundeseigener Eisenbahnen. Er trägt bis zu 50 % der Investitionskosten und stellt Baukostenzuschüsse von bis zu 25 Mio. Euro jährlich bereit. Auch beim

Bau von Anlagen des Kombinierten Verkehrs engagiert sich der Bund. Von den im Jahr 2016 bereitgestellten 92,7 Mio. Euro wurden 38,6 Mio. Euro (42 %) in Anspruch genommen. Danach sank der Ansatz von 92,7 Mio. Euro im Jahr 2017 auf 72,7 Mio. Euro im Jahr 2018. Mit bis zu 14 Mio. Euro jährlich förderte der Bund bis zum Jahr 2017 zudem die Errichtung, den Ausbau und die Reaktivierung privater Gleisanschlüsse. Im Haushaltsentwurf 2018 (2. Regierungsentwurf) verringert der Bund den Ansatz auf 11 Mio. Euro. Damit reagiert er auf die fehlende Nachfrage.

Ausbau der bundeseigenen Schienenwege

Im Jahr 2016 hat der Bund Ausbauvorhaben an bundeseigenen Schienenwegen mit 1,1 Mrd. Euro gefördert. Der Bundeshaushalt 2017 wies einen Betrag von 1,3 Mrd. Euro aus. Der Ausgaberest belief sich zum Ende des Jahres 2017 auf 600 Mio. Euro. Die EIU müssen die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel nachweisen. Das Eisenbahn-Bundesamt prüft die Finanzierungsanträge sowie die Verwendungsnachweise der geförderten Projekte.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der bundeseigenen Schienenwege seit der Bahnreform begleitet und dem Parlament über seine Erkenntnisse berichtet (Bundestagsdrucksache 16/840). Er stellte wiederholt fest, dass die EIU Bundesmittel für den Schienenwegebau unwirtschaftlich einsetzten oder zweckwidrig verwendeten. Er hat auch empfohlen, Amtsträger in Projektbeiräten nicht bei Planungen der Schienenwege mitwirken zu lassen. Die Unabhängigkeit und die Neutralität von behördlichen Entscheidungen seien ansonsten gefährdet.

Seit dem 1. Januar 2018 wird die Finanzierung der Planung und Realisierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen an Schienenwegen durch die Bedarfsplanungsumsetzungsvereinbarung (BUV) geregelt. Diese Vereinbarung wurde ohne Einbindung parlamentarischer Gremien abgeschlossen. Der Bundesrechnungshof wies bereits vor der Unterzeichnung der BUV am 10. Juli 2017 in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO auf zahlreiche Schwachstellen dieser Vereinbarung hin (HHA-Drs. 18-4475).

Ersatzinvestitionen

Die EIU erhalten Bundesmittel für Ersatzinvestitionen, mithin für die Erneuerung ihrer Infrastruktur. Hierzu schloss der Bund mit den EIU eine erste LuFV

(LuFV I) für die Jahre 2009 bis 2014 ab. Seit Januar 2015 gilt die Nachfolgevereinbarung LuFV II für die Dauer von fünf Jahren. Gegen Zuwendungen von jährlich durchschnittlich 3,3 Mrd. Euro haben sich die EIU verpflichtet, ihre Schienenwege in einem Zustand zu erhalten, der durch Qualitätskennzahlen beschrieben ist. Eine Antrags- und Verwendungsprüfung findet nicht statt. Die EIU müssen nicht mehr im Einzelnen belegen, ob sie die Zuwendungen wirtschaftlich und zweckentsprechend verwenden. Im Vergleich zur LuFV I hat der Bund die jährlichen Zuwendungen durchschnittlich um 800 Mio. Euro erhöht. Im Jahr 2016 stellte der Bund zusätzlich 500 Mio. Euro zur Verfügung; hierfür verwendete er einen Teil der Dividendenzahlung der DB AG. Im Jahr 2017 zahlte die DB AG an den Bund eine Dividende von 600 Mio. Euro. Wie in der LuFV II vereinbart, stellte der Bund diesen Betrag für die Erhaltung der Bundesschienenwege zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung und Steuerungswirkung der LuFV I und II untersucht. Dabei prüfte er insbesondere das System der Qualitätskennzahlen und die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes. Dem Parlament hat er zuletzt im November 2014 über seine Erkenntnisse zum Vertragsentwurf der LuFV II berichtet. Der Bundesrechnungshof vertritt nach wie vor die Auffassung, dass die Qualitätskennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent machen. Außerdem fehlen Anreize, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen.

Seit Ende des Jahres 2017 verhandelt das BMVI mit der DB AG über eine Nachfolgevereinbarung, die ab dem Jahr 2020 gelten soll (LuFV III). Der Bundesrechnungshof beobachtet diese Verhandlungen. Er hat das BMVI bereits mit mehreren Beratungsberichten auf Verbesserungsbedarf hingewiesen, der bei dem künftigen Vertragswerk berücksichtigt werden sollte.

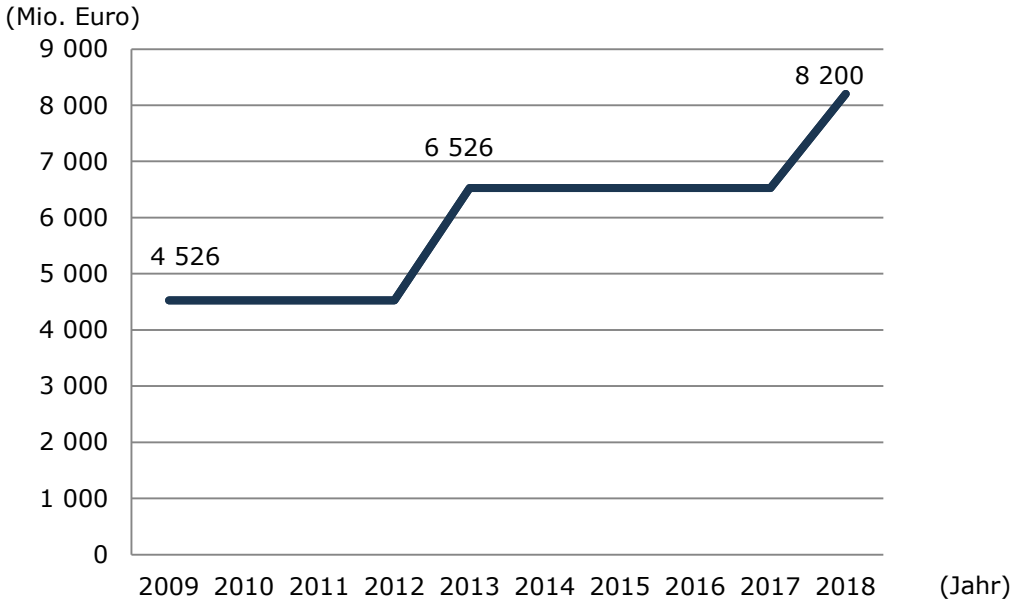
Großvorhaben Stuttgart 21

Eine der größten Schienenwegeinvestitionen der DB AG, die der Bund sowohl mit Mitteln für Ausbauvorhaben als auch mit Ersatzinvestitionsmitteln anteilig finanziert, ist der Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofes (Stuttgart 21). Der Bundesrechnungshof begleitet das Handeln des Bundes seit dem Jahr 2007 und hat wiederholt auf Finanzierungs- und Realisierungsrisiken hingewiesen. Während der Finanzierungsrahmen des Vorhabens im Jahr 2009 noch bei

4,5 Mrd. Euro lag, beziffert die DB AG ihn heute mit 8,2 Mrd. Euro (Aufsichtsratsbeschluss vom Januar 2018), vgl. Abbildung 2.

Abbildung 2

Entwicklung des Finanzierungsrahmens beim Vorhaben Stuttgart 21



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben der DB AG.

Auch der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages verfolgt die wirtschaftliche Entwicklung der DB AG. Er brachte mit einem Maßgabebeschluss im November 2016 seine Erwartung zum Ausdruck, die Einnahmen der DB AG langfristig mit ihren Ausgaben in Einklang zu bringen. Diesem Ziel läuft die zunehmende Kostenbelastung durch das Vorhaben Stuttgart 21 zuwider. Der Bundesrechnungshof plant nicht zuletzt in diesem Zusammenhang einen Bericht, in dem aufgezeigt werden soll, welche Handlungsspielräume der Bund als Eigentümer der DB AG nutzen könnte und wie die strategische Ausrichtung der Eisenbahn in Deutschland nachhaltig fortentwickelt werden kann.

3.3.2 Bundeseisenbahnvermögen

Im Jahr 2016 gab das BEV 7 Mrd. Euro aus und erzielte Einnahmen in Höhe von 1,4 Mrd. Euro. 5,6 Mrd. Euro wurden mit Bundesmitteln ausgeglichen.

Das BEV ist seit der Bahnreform im Jahr 1994 Dienstherr des der DB AG zugewiesenen verbeamteten Personals. Das Deutsche Bahn Gründungsgesetz

(DBGrG) sieht vor, dass die DB AG dem BEV die Personalkosten für das zugewiesene Personal erstattet. Von der Kostenerstattung ist die DB AG befreit, wenn zugewiesenes Personal nachweislich von Rationalisierungsmaßnahmen betroffen und eine anderweitige Unterbringung im Unternehmen nicht möglich ist. Die DB AG wies entsprechende Sachverhalte nicht im Einzelnen nach. Das BEV akzeptierte stattdessen eine schriftliche Bestätigung der Geschäftsführung der bahneigenen Personalvermittlungsgesellschaft. Dabei berief es sich auf eine im Jahr 2015 geschlossene Durchführungsvereinbarung. Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes belegen, dass die DB AG damit zu Unrecht von Erstattungen befreit wurde.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes war die Befreiung von der Personalkostenerstattung bei Rationalisierungsmaßnahmen als zeitlich begrenztes Privileg für die Gründungsphase der DB AG gedacht. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages stellte hierauf aufbauend fest, dass die Konsolidierungsphase der DB AG nach mehr als 20 Jahren abgeschlossen sei. Er forderte die Bundesregierung im November 2016 in einem Maßgabebeschluss auf, mit einer Gesetzesänderung zu verhindern, dass Erstattungen über den 31. Dezember 2016 hinaus beantragt werden können. Die Durchführungsvereinbarung dürfe nicht mehr angewendet werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages gab dem BMVI auf, den Maßgabebeschluss unverzüglich umzusetzen.

Die Bundesregierung hat bisher nicht über einen Gesetzentwurf entschieden. Das BEV wendet die Durchführungsvereinbarung weiterhin an. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Fortsetzung der bisherigen Praxis dem ausdrücklichen parlamentarischen Willen widerspricht.

Das BMVI hat eingewendet, dass die DB AG seit dem 1. Januar 2015 ihre Ansprüche in jedem Einzelfall nachweisen müsse. Es widerspricht der Auffassung des Bundesrechnungshofes, wonach die Regelung des § 21 Absatz 5 und 6 DBGrG als ein zeitlich begrenztes Privileg für die Gründungsphase der DB AG gedacht gewesen sei. Ein entsprechender Wille des Gesetzgebers könne weder dem Wortlaut noch der Begründung der Vorschrift entnommen werden. Auch sei das BMVI der Aufforderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Maßgabebeschluss insoweit nachgekommen, als es einen entsprechenden Gesetzentwurf auf Arbeitsebene erarbeitet habe. Allerdings sei zwischen dem Haushalts- und Verkehrsausschuss keine Einigung zu den

genauen Inhalten erzielt worden. Vielmehr habe der Verkehrsausschuss die Einführung einer zeitlich befristeten Vorruhestandsregelung gefordert, die der Haushaltsausschuss abgelehnt habe. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Die Fortsetzung der bisherigen Praxis widerspricht dem ausdrücklichen parlamentarischen Willen.

3.4 Bundeswasserstraßen

Der Bund trägt die Verantwortung für Neu- und Ausbau sowie Erhaltung und Betrieb der Bundeswasserstraßen. Hierzu bedient er sich der bundeseigenen WSV mit mehr als 11 000 Beschäftigten. Im Jahr 2016 gab er hierfür 1,9 Mrd. Euro aus; für das Jahr 2017 waren 2,3 Mrd. Euro veranschlagt und für das Jahr 2018 sind 2,1 Mrd. Euro eingeplant.

Einnahmen

Einnahmen aus den Bundeswasserstraßen erzielt der Bund, indem er Entgelte für deren Nutzung und Gebühren für Amtshandlungen erhebt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte das BMVI wiederholt auf, kostendeckende Gebühren vorzusehen. Gleichwohl passte das BMVI wichtige Gebühren und Nutzungsentgelte bislang nicht an. Dem Bund entgingen deshalb allein im Jahr 2016 über 19 Mio. Euro.

Diese Angelegenheit thematisierte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis. Das BMVI ist aufgefordert, die Befahrungsabgaben auf dem Nord-Ostsee-Kanal zu prüfen und entsprechend anzuheben sowie die Gebühren der Binnenschifffahrtskostenverordnung neu zu kalkulieren und die Gebührensätze anzupassen (Bundestagsdrucksache 19/170 Nr. 14).

Reform der WSV

Das BMVI reformiert die WSV auf Basis von Beschlüssen der zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages aus den Jahren 2011 und 2012. Für die im Jahr 2013 errichtete Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) liegen seit Juni 2017 die Ergebnisse einer Personalbedarfsermittlung vor. Danach benötigt diese Dienststelle rund 200 zusätzliche Vollzeitkräfte. Die Richtigkeit dieser Angabe wird der Bundesrechnungshof überprüfen.

Die Zahl der 39 Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter soll bis Ende 2025 auf 17 verringert werden. Sämtliche bestehenden Standorte sollen jedoch dauerhaft erhalten bleiben. Der Bundesrechnungshof bewertet den Umsetzungsstand der WSV-Reform nach wie vor kritisch. Die Zusage, alle Standorte der heutigen Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter zu erhalten, darf nicht dazu führen, dass notwendige Verbesserungen und Synergien nicht realisiert werden können. Eine Ursache für die lange Dauer des Reformprozesses sieht der Bundesrechnungshof in dessen unzureichender Steuerung durch das BMVI. Er wird die Reformbemühungen weiter begleiten.

3.5 Breitbandausbau/Digitale Infrastruktur

Die im Haushalt 2018 für die digitale Infrastruktur ausgewiesenen Haushaltsmittel von 315,9 Mio. Euro stammen vornehmlich aus dem für die Jahre 2016 bis 2018 aufgelegten Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung. Im Jahr 2018 erhält das BMVI aus dem auslaufenden Programm weitere 200 Mio. Euro für den Breitbandausbau (Kapitel 1210; Sonstige Bewilligungen).

Das BMVI hatte zunächst zusätzliche 300 Mio. Euro für den Ausbau der Breitbandstruktur beantragt. Diese Mittel sollten im Bundeshaushalt 2018 bei Kapitel 1204 (Digitale Infrastruktur) bereitgestellt werden. Wegen eines hohen Ausgaberests infolge eines verzögerten Mittelabflusses verzichtet das BMVI aber auf eine Veranschlagung dieses Millionenbetrages. Der Ausgaberest aus den Vorjahren für die Breitbandförderung beläuft sich auf insgesamt rund 1,5 Mrd. Euro.

4 Wesentliche Einnahmen: Lkw-Maut/Infrastrukturabgabe

Der Bund erhebt die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) auf 12 800 km Bundesautobahnen und 2 300 km autobahnähnlichen Bundesstraßen. Die Gesamtentwicklung der Mauteinnahmen in den letzten Jahren zeigt Tabelle 3.

Tabelle 3:

Lkw-Mauteinnahmen in den Jahren 2013 bis 2018

Jahr	Soll	Ist	Veränderung zum Vorjahr (Ist)	
	in Mio. Euro			in %
2013	4 523,3	4 395,8	22,5	*0,5*
2014	4 400,3	4 469,1	73,3	*1,7*
2015	4 342,2	4 389,0	-80,1	*-1,8*
2016	4 629,4	4 638,7	249,7	*5,7*
2017	4 662,2			
2018	5 123,2			

Quelle: Einzelplan 12. Haushaltsrechnung für das Jahr 2016, Haushaltsplan für das Jahr 2017, Haushaltsvoranschlag des BMVI zum 2. Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2018.

Im Jahr 2017 sollten 3,2 Mrd. Euro der erwarteten Mauteinnahmen für Investitionen in den Bundesfernstraßenbau verwendet werden. 1,4 Mrd. Euro waren für Ausgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Lkw-Maut eingeplant. Ab Mitte 2018 soll die Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen ausgeweitet werden. Dies soll zu erheblichen jährlichen Mehreinnahmen führen. Wenn die neuen Mautsätze aufgrund des Wegekostengutachtens für die Jahre 2018 bis 2022 ab dem Jahr 2019 eingeführt werden, sollen die Mauteinnahmen im Finanzplanungszeitraum bis auf 7,8 Mrd. Euro (im Jahr 2021) steigen. Dieser Betrag würde nochmals steigen, wenn auch kleinere Lkw (3,5 bis 7,5 Tonnen) und Fernbusse mautpflichtig würden. Eine aktuelle Planung dazu liegt nicht vor.

Ab dem Jahr 2021 erwartet das BMVI zusätzliche Einnahmen von rund 4 Mrd. Euro jährlich aus der Infrastrukturabgabe (Pkw-Maut). Erste Ansätze enthält die Finanzplanung für das Jahr 2020 in Höhe von rund 2 Mrd. Euro. Das BMVI geht davon aus, den Betrieb der Infrastrukturabgabe im Juli 2020 zu starten. Wegen der Ausgaben für die Erhebung der Infrastrukturabgabe und der Mindereinnahmen bei der Kfz-Steuer rechnet es mit jährlichen Nettoeinnahmen von 480 Mio. Euro im Jahr. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse bezweifelt der Bundesrechnungshof die Annahmen des BMVI zum Zeitpunkt und zur Höhe der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe. Zudem hat Österreich eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Infrastrukturabgabe eingereicht, der die Niederlande beigetreten sind.

5 Ausblick

Die Erhaltung und der Ausbau von Verkehrswegen sind auch künftig wesentliche Handlungsfelder des Bundes. Dies belegen die für das laufende Jahr und die kommenden Jahre eingeplanten hohen Investitionsausgaben. Die aktuell eingeleiteten Maßnahmen stützen sich maßgeblich auf das Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 – 2018 und die bisherige Lkw-Maut ab. Ab Mitte 2018 kommen Mittel aus der erweiterten Nutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen hinzu. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es im Interesse der Erhaltung und des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur darauf ankommt, die Investitionen zielgerichtet und wirtschaftlich einzusetzen. Dazu muss das BMVI weiterhin bei der Priorisierung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten den aktuellen Bedarf und das Nutzen-Kosten-Verhältnis beachten.

Im Hinblick auf eine umfassende parlamentarische Budgetkontrolle bleibt es unerlässlich, dass das BMVI den Transparenzbeschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vollständig umsetzt. Bei Wasserstraßen-, aber auch bei Schienenprojekten besteht diesbezüglich noch Handlungsbedarf. Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung des Transparenzbeschlusses durch das BMVI weiter begleiten.

Die Bundesregierung hat das Ziel, die Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden ohne zeitliche Begrenzung von derzeit 333 Mio. Euro auf jährlich 1 Mrd. Euro aufzustocken. Dazu strebt sie eine Änderung des Artikels 125c GG an. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes fehlt bisher der Nachweis für die Notwendigkeit, die Mittel zu erhöhen. Zudem muss der Bund sicherstellen, dass seine im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz festgeschriebenen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten durch die Änderung nicht verringert, sondern vielmehr verbessert werden.

Die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft erfordert auch in den nächsten Jahren ein Engagement des Bundes in den Bereichen der künftigen Mobilität und der digitalen Infrastruktur. Projekte aus diesen Bereichen befassen sich zumeist mit inhaltlich komplexen Fragestellungen. Das führt häufig dazu, dass Haushaltsmittel erst nach einer umfänglichen Vorbereitungsphase verstärkt in Anspruch genommen werden. Dies zeigt der beim Breitbandausbau auf einen Milliardenbetrag angewachsene Ausgaberest deutlich auf. Inso-

weit ist es folgerichtig, dass das BMVI für das Jahr 2018 auf die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für diesen Zweck verzichtet. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt auf die Notwendigkeit einer realistischen Mittelbemessung hingewiesen. Deshalb sind bei diesen Projekten auch künftig sowohl die Mittelansätze als auch die voraussichtlichen Zeitpunkte der Mittelinanspruchnahme sorgfältig zu erheben.

Moebus Pelzer