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 zum Bundeshaushalt 2019

Gz.: V 1 - 2018 - 0210

Bonn, den 7. September 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	4
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
2.1	Hohe Investitionsausgaben kennzeichnen Einzelplan 12	6
2.1.1	Investitionsschwerpunkte: Verkehrsträger und digitale Infrastruktur	7
2.1.2	Bewirtschaftung der Investitionsausgaben; hier: Maßnahmen zur Korruptionsprävention	8
2.2	Bildung von Ausgaberesten	8
3	Wesentliche Ausgaben	9
3.1	Übergreifende Relevanz	9
3.1.1	Neue Planstellen/Stellen für das BMVI und seine nachgeordneten Dienststellen	9
3.1.2	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	11
3.2	Bundesfernstraßen	11
3.2.1	Investitionen im Bereich der Fernstraßen; hier: Brückenbauwerke	12
3.2.2	Ausbau von Parkplätzen an Bundesautobahnen	13
3.2.3	Reform der Bundesfernstraßenverwaltung	13
3.2.4	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Fernstraßenprojekten, die als Öffentlich-Private Partnerschaft realisiert werden sollen	14
3.2.5	Ausgaben für den Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen	15
3.2.6	Ausgaben für die Entsorgung pechhaltiger Baustoffe	15
3.2.7	Rückforderungsmanagement des BMVI	15
3.2.8	Kostenteilung bei Straßenkreuzungsmaßnahmen	16
3.3	Bundesschienenwege	16
3.3.1	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	17
3.3.2	Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	17
3.3.3	Reduzierung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr	18

3.3.4	Finanzielle Lage und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG	19
3.4	Bundeseisenbahnvermögen	20
3.4.1	Personalkostenerstattung für zugewiesenes Personal	20
3.4.2	Gesetzlicher Abwicklungsauftrag	21
3.5	Bundeswasserstraßen	21
3.5.1	Für Bauvorhaben eingeplante Mittel	21
3.5.2	Priorisierung der Baumaßnahmen und Abfluss der Mittel	22
3.5.3	Große Bauvorhaben der Wasserstraßen- und Schifffahrts-verwaltung des Bundes; hier: Bau der 5. Schleusenkammer Brunsbüttel	22
3.5.4	Transparenz bei den Ausgaben für Wasserstraßenprojekte	23
3.5.5	Reform der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	24
3.6	Digitale Infrastruktur	24
3.6.1	Einrichtung eines Sondervermögens „Digitale Infrastruktur"	24
3.6.2	Abfluss im Bundeshaushalt eingeplanter Mittel	25
4	Wesentliche Einnahmen	25
4.1	Autobahnnutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge	25
4.2	Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen	26
5	Ausblick	26

1 Überblick

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) gestaltet und fördert das Verkehrswesen in Deutschland. Dabei stehen Fragen des Erhalts und des Ausbaus der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), der Bundesschienenwege sowie der Bundeswasserstraßen im Vordergrund. Die im Jahr 2013 im BMVI neu eingerichtete Abteilung „Digitale Gesellschaft" widmet sich Angelegenheiten des digitalen Wandels und betreut den Ausbau der digitalen Infrastruktur in Deutschland. Ein weiteres Aufgabenfeld des BMVI ist die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

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

Im Jahr 2017 beliefen sich die aus dem Einzelplan 12 geleisteten Ist-Ausgaben auf insgesamt rund 27,7 Mrd. Euro (Ist-Ausgaben 2016: 24,1 Mrd. Euro). Das waren rund 8,4 % der gesamten Ist-Ausgaben des Bundeshaushalts. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Bundesfernstraßen (9,5 Mrd. Euro), für das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) (5,6 Mrd. Euro) und für die Bundesschienenwege (6,8 Mrd. Euro). Für die Bundeswasserstraßen gab der Bund rund 1,9 Mrd. Euro aus. Die digitale Infrastruktur unterstützte er mit 209 Mio. Euro.

Die dem Einzelplan 12 im Haushaltsjahr 2017 zugeflossenen Einnahmen betrugen insgesamt 6,7 Mrd. Euro. Damit überstiegen die tatsächlichen Einnahmen den veranschlagten Betrag um rund 1,1 Mrd. Euro. Grund hierfür waren u. a. nicht eingeplante Einnahmen wie Zuschüsse des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung für das Bundesprogramm Verkehrsinfrastruktur oder Zuschüsse der Europäischen Union für transeuropäische Netze für Verkehr.

Der Einzelplan 12 sah im Jahr 2017 Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 23,2 Mrd. Euro vor. Davon wurden 12,5 Mrd. Euro tatsächlich in Anspruch genommen; dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von 52,8 %.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan 12. Sie stellt Angaben des abgelaufenen Haushalts 2017, des aktuellen Haushalts 2018 und des Haus-

haltsentwurfs 2019 vor und geht ergänzend auf Abweichungen und Veränderungen ein.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

	2017 Soll	2017 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll	2018 Soll	2019 Haushaltsentwurf	Veränderung 2018/2019
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	27 911,4	27 748,6	-162,8	27 852,1	29 004,0	*4,1*
darunter:						
• Bundesfernstraßen	9 150,2	9 475,2	325,0	10 152,1	10 974,4	*8,1*
• Bundesschienenwege	6 148,8	6 817,8	669,0	5 891,0[d]	5 993,7[d]	*1,7*
• Bundeseisenbahnvermögen	5 603,7	5 586,8	-16,9	5 663,7	5 670,9	*0,1*
• Bundeswasserstraßen, mit Ausgaben für Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	2 263,0	1 880,5	-382,6	2 100,1	2 195,6	*4,5*
• Digitale Infrastruktur (ohne Sondervermögen „Digitale Infrastruktur")	971,8	209,0	-762,8	332,4	319,7	*-3,8*
• Ministerium	134,6	132,1	-2,5	138,0	144,9	*5,0*
Einnahmen des Einzelplans	5 620,0	6 684,8	1 064,8	6 002,9	8 869,7	*47,8*
darunter:						
• Lkw-Maut	4 662,2	4 657,6	-4,6	5 123,2	8 220,0[b]	*60,4*
• Dividende der DB AG	0,0	600,0[c]	600,0	0,0	0,0	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	23 176,0	12 454,4	-11 121,6	24 312,2	29 165,9	*20,0*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	22 729,0	20 103,6 (1. Juli 2017)	-2 625,4	23 159,5	23 475,0	*1,4*

Quellen: Einzelplan 12. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Bundeshaushaltsplan, für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf 2019 (Stand 10. August 2018).

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nummer 4.9).
[b] Einschließlich Einnahmen von 350 Mio. Euro aus dem Verkauf der Toll Collect-Anteile.
[c] Die Deutsche Bahn AG zahlte im Jahr 2017 eine Dividende von 600 Mio. Euro an den Bund. Wie in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II vereinbart, stellte der Bund der Deutschen Bahn AG diesen Betrag für die Erhaltung der Bundesschienenwege zur Verfügung (vgl. Tz. 3.3.2).
[d] Einschließlich der Ausgaben zur Senkung der Trassenpreise

Dem BMVI waren im Jahr 2017 insgesamt 60 Behörden (13 Oberbehörden, eine Mittelbehörde und 46 Unterbehörden) nachgeordnet. Es beaufsichtigte das BEV und die Deutsche Flugsicherung GmbH. Mit den Küstenländern betrieb es das Havariekommando auf Nord- und Ostsee. Eine Übersicht über den Geschäftsbereich des BMVI gibt Tabelle 2.

Tabelle 2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Behörde	Einnahmen 2017 (Ist) in Mio. Euro	Ausgaben 2017 (Ist) in Mio. Euro	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2017[a]	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2018[a]
Straßenverkehr				
• Bundesamt für Güterverkehr	16,1	64,0	643,0[a]	672,5[a]
• Bundesanstalt für Straßenwesen	11,6	52,5	284,0[a]	274,0[a]
• Kraftfahrt-Bundesamt	110,4	81,0	730,0[a]	741,5[a]
Eisenbahnwesen				
• Bundeseisenbahnvermögen	1 436,5	7 026,7	2 683,0[b]	2 480,0[b]
• Eisenbahn-Bundesamt	34,8	91,1	1 128,5	1 178,5
Wasserstraße				
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	15,7	111,2	714,5	725,0
• Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	195,9	1 880,5	11 164,5	11 104,0
Luftverkehr und Wetterdienst				
• Luftfahrt-Bundesamt	23,9	75,0	996,5	1 015,0
• Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	12,8	7,2	76,5	85,0
• Deutscher Wetterdienst	36,5	369,3	2 001,0	1 966,5
Verwaltungsdienstleistungen				
• Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen	0,1	17,4	182,0	189,0

Quellen: Einzelplan 12. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf (Stand 10. August 2018).

Erläuterungen: [a] Hinzu kommt eine in den Haushaltsplänen nicht dienststellenbezogen ausgewiesene Anzahl von Stellen zur Durchführung des Bundesfernstraßenmautgesetzes (Lkw-Maut) bzw. zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (sogenannte Pkw-Maut).
[b] Angaben datieren vom 1. Januar 2017 bzw. 1. Januar 2018.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Hohe Investitionsausgaben kennzeichnen Einzelplan 12

16,7 Mrd. Euro flossen im Jahr 2017 aus dem Einzelplan 12 für Investitionen ab. Dies bedeutet, dass rund 60 % der aus dem Einzelplan geleisteten Ausgaben (27,7 Mrd. Euro) für Investitionszwecke verwendet wurden. Der Einzelplan 12 wies damit die höchsten Investitionsausgaben des Bundeshaushalts 2017 aus (Haushaltsansatz 2018: 16,8 Mrd. Euro, Haushaltsentwurf 2019: 17,1 Mrd. Euro).

2.1.1 Investitionsschwerpunkte: Verkehrsträger und digitale Infrastruktur

Die Investitionen des Jahres 2017 kamen insbesondere den Verkehrsträgern (Straße, Schiene, Wasser), aber auch der digitalen Infrastruktur zugute. Den einzelnen Bereichen flossen folgende Beträge zu:

Tabelle 3

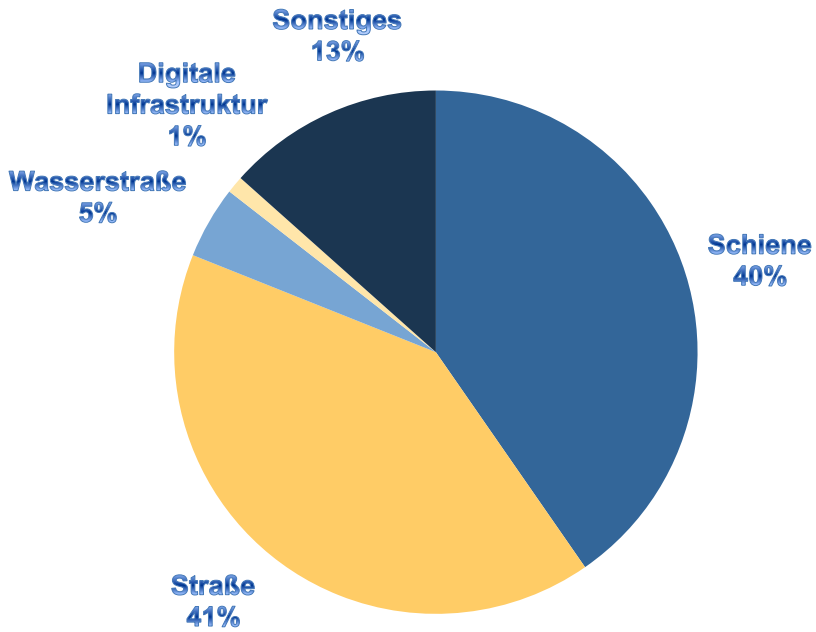
Ausgaben für Investitionen im Jahr 2017

Verkehrsträger/Digitale Infrastruktur	Investitionen 2017 (in Mio. Euro)
Bundesfernstraßen	6 786,6
Bundesschienenwege	6 726,7
Bundeswasserstraßen	746,7
Digitale Infrastruktur	177,2

Über die Verteilung der Investitionen im Jahr 2017 informiert ergänzend Abbildung 1.

Abbildung 1

Verteilung der Investitionen im Jahr 2017



Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnung 2017.

2.1.2 Bewirtschaftung der Investitionsausgaben; hier: Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Weil der Einzelplan 12 hohe Investitionsbeträge ausweist, kommt der Korruptionsprävention im BMVI und seinem nachgeordneten Bereich besondere Bedeutung zu. Die Bundesregierung erließ im Jahre 2004 die Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. Das BMVI konkretisierte diese Richtlinie für seinen Geschäftsbereich mit dem im Jahr 2010 eingeleiteten Programm „Gemeinsam gegen Korruption".

Der Bundesrechnungshof stellte in mehreren Prüfungsverfahren fest, dass das BMVI selbst und nachgeordnete Dienststellen in der Richtlinie vorgesehene Maßnahmen wie die Gefährdungs- und Risikoanalyse nicht mit der gebotenen Sorgfalt durchführten oder diese nicht aktualisierten. Er wies insbesondere auf methodische Fehler hin. So bestellten die Dienststellen beispielsweise Ansprechpersonen für Korruptionsprävention, gaben deren Bestellung aber nicht bekannt. Oder sie legten nicht fest, welche Aufgaben von den Ansprechpersonen für Korruptionsprävention wahrzunehmen sind. Zudem meldete das BMVI teilweise fehlerhafte und überholte Daten an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Diese unzureichenden Daten flossen dann in den jährlichen Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) zur Entwicklung und zu den Ergebnissen der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung ein.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund erarbeitet der Bundesrechnungshof derzeit einen beratenden Bericht an das BMVI. Dieser soll die wesentlichen Fehler aufzeigen und auf eine deutlich verbesserte Umsetzung der Richtlinie zur Korruptionsprävention im Geschäftsbereich hinwirken.

2.2 Bildung von Ausgaberesten

Der Ausgaberest 2018 (in den Haushaltsentwurf 2019 übertragene Mittel abgelaufener Haushaltsjahre) beläuft sich auf 3,9 Mrd. Euro. Dieser Betrag übersteigt den Ausgaberest 2017 um 0,3 Mrd. Euro (Ausgaberest 2017: 3,6 Mrd. Euro, Ausgaberest 2016: 2,1 Mrd. Euro).

Dabei lässt sich bei den Bundesschienenwegen, bei den Bundeswasserstraßen und bei der digitalen Infrastruktur eine Zunahme feststellen. Lediglich bei den Bundesfernstraßen ergibt sich ein reduzierter Betrag.

Das BMVI beabsichtigt, die bis Ende des Jahres 2018 nicht verausgabten Mittel des Zukunftsinvestitionsprogramms der Bundesregierung in Abgang zu stellen. Es geht dabei um einen Betrag von rund 900 Mio. Euro. Zudem erarbeitet das BMVI derzeit ein Konzept, das bestehende Ausgabereste abbauen und neue Minderausgaben vermeiden soll.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Ausgabereste bei den Verkehrsträgern und bei der digitalen Infrastruktur (Zahlenangaben in Mio. Euro). Zu den nachstehenden Ausgaberesten führen die Ziffern 3.2, 3.3.1, 3.5.2 und 3.6.2 näher aus.

Tabelle 4

Ausgabereste bei den Verkehrsträgern und der digitalen Infrastruktur

Verkehrsträger/Digitale Infrastruktur	Ausgaberest 2018	Ausgaberest 2017
Bundesfernstraßen	18,1	97,5
Bundesschienenwege	1 000,0	926,5
Bundeswasserstraßen	783,9	659,6
Digitale Infrastruktur	995,7	933,5

Quelle: Einzelplan 12. Ausgaberest 2017: Bundeshaushalt 2018; Ausgaberest 2018:Entwurf des Bundeshaushalts 2019 (Stand 10. August 2018).

3 Wesentliche Ausgaben

Die Ausführungen zu den wesentlichen Ausgaben stützen sich ab auf Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu den Bundesfernstraßen, zu den Bundesschienenwegen, zum Bundeseisenbahnvermögen, zu den Bundeswasserstraßen und zur digitalen Infrastruktur. Bereichsübergreifend geht es um die Ausstattung des BMVI und seiner nachgeordneten Dienststellen mit Planstellen/Stellen sowie um den Mitteleinsatz für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

3.1 Übergreifende Relevanz

3.1.1 Neue Planstellen/Stellen für das BMVI und seine nachgeordneten Dienststellen

Der Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2019 weist für den Geschäftsbereich des BMVI zusätzlich 315,5 Planstellen/Stellen aus. So soll beispielsweise das BMVI 36,5 neue Planstellen/Stellen erhalten; es würde dann über 1 370 Plan-

stellen/Stellen verfügen. Für das Kraftfahrt-Bundesamt sind 132 weitere Planstellen/Stellen eingeplant (insgesamt 880 Planstellen/Stellen). Die Ausstattung des Eisenbahn-Bundesamtes soll um 36 auf 1 353,5 Planstellen/Stellen steigen.

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 keine belastbaren Angaben zu den zu veranschlagenden Planstellen/Stellen vor. Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass das BMVI in der Vergangenheit versäumte, entsprechende Untersuchungen zum hauseigenen Planstellen-/Stellenbedarf durchzuführen. Es steht daher nicht fest, ob die für das BMVI neu eingeplanten Planstellen/Stellen tatsächlich erforderlich sind. Die Bedarfsmeldungen sollten durchgängig mit analytischen Berechnungen unterlegt werden. Dabei gilt es insbesondere kritisch zu hinterfragen, ob eine Zuweisung neuer Planstellen/Stellen tatsächlich geboten ist, wenn an anderer Stelle Aufgabenbereiche entfallen sind.

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

Das BMVI kündigte an, neue Aufgabenbereiche künftig zu analysieren. Aktuell befasse es sich mit seiner Stabsstelle Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (IGA). Es werde zudem in fast allen Referaten mit signifikanten Aufgabenveränderungen Personalbedarfsermittlungen durchführen. In Referaten mit gleichbleibendem Aufgabenumfang werde der Personalbedarf zunächst fortgeschrieben.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die Analyse auf bereits bestehende Bereiche auszudehnen. Das Vorgehen des BMVI bei der Ermittlung seines eigenen Bedarfs an Planstellen/Stellen wird der Bundesrechnungshof weiterhin hinterfragen. Ergänzend wird er die Ausstattung der nachgeordneten Dienststellen des BMVI mit Planstellen/Stellen untersuchen.

3.1.2 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Mittel zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (nach dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden) ohne zeitliche Begrenzung von derzeit 333 Mio. Euro ab dem Jahr 2020 sukzessive auf jährlich 1 Mrd. Euro aufzustocken. Dazu bedarf es einer Änderung des Artikels 125c Grundgesetz.

Der Beauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im April 2018 zu dem Referentenentwurf zur Grundgesetzänderung Stellung genommen. Er wies u. a. darauf hin, dass ein zusätzlicher Mittelbedarf nicht nachgewiesen sei. Bei der Bemessung der Finanzhilfen seien auch die bereits angesparten Ausgabereste zu berücksichtigen. Er zweifelte zudem an, dass die Länder über tragfähige Vorratsplanungen verfügen, die eine zeit- und zweckentsprechende Verwendung der erhöhten Mittel gewährleisten.

Den Kabinettsbeschluss vom 2. Mai 2018 zur Änderung u. a. des Artikels 125c des Grundgesetzes wird der Bundesrechnungshof zum Anlass nehmen, seine Bedenken auch dem Parlament zu berichten. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes fehlt weiterhin der Nachweis, dass es einer erhöhten Mittelbereitstellung bedarf. Zudem muss der Bund sicherstellen, dass seine im Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden festgeschriebenen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten durch die Änderung nicht verringert, sondern vielmehr verbessert werden. Darüber hinaus sollte der Bund an einer Befristung der Finanzhilfen festhalten.

3.2 Bundesfernstraßen

Im Haushaltsjahr 2017 setzte der Bund insgesamt 9,5 Mrd. Euro für den Neu- und Ausbau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen sowie für das Mautsystem ein. Hiervon waren 9 Mrd. Euro im Kapitel 1201 (Bundesfernstraßen) und 0,5 Mrd. Euro im Kapitel 1210 (Sonstige Bewilligungen) veranschlagt. Die im Kapitel 1210 hinterlegten Mittel stammten aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung. Dieses Programm läuft Ende des Jahres 2018 aus. Der Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2019 sieht Mittel von 11 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen vor (Bundeshaushalt 2018: 10,2 Mrd. Euro).

Der Ausgaberest 2017 von 97,5 Mio. Euro konnte auf rund 18 Mio. Euro (Ausgaberest 2018) reduziert werden. Den hohen Mittelabfluss machten u. a. die umfassenden Deckungsfähigkeiten im Kapitel 1201 möglich.

3.2.1 Investitionen im Bereich der Fernstraßen; hier: Brückenbauwerke

Im Jahr 2017 konzentrierten sich die für den Fernstraßenbereich ausgewiesenen Investitionsausgaben von insgesamt 6,8 Mrd. Euro auf Erhaltungsmaßnahmen (rd. 3,9 Mrd. Euro). Davon standen für die Brückenertüchtigung gemäß dem Programm zur Brückenmodernisierung 465 Mio. Euro bereit. Schadhafte Brücken schränken die Nutzbarkeit von Bundesfernstraßen ein. Der bauliche Zustand der Brücken des Bundes verschlechterte sich in den letzten 15 Jahren teils erheblich und stagniert auf einem nach wie vor niedrigen Niveau. Ein Grund hierfür ist die hohe Verkehrsbeanspruchung bei weiterer Belastungszunahme durch den Schwerverkehr. Das BMVI verstärkte vor diesem Hintergrund die Mittelansätze bei den Erhaltungstiteln im Einzelplan 12.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, inwieweit das BMVI den Erhaltungsbedarf für Straßen und Ingenieurbauwerke zutreffend ermittelt hat. In diesem Zusammenhang untersuchte er auch, ob das BMVI die Auswirkungen der steigenden Zahl erlaubnispflichtiger Schwertransporte – neben dem allgemein gestiegenen Schwerverkehr – und die damit verbundene verstärkte Abnutzung der Brücken berücksichtigt hat. Er stellte fest, dass dem BMVI wichtige Steuerungsdaten für die Erhaltungs- und Finanzplanung fehlten. Das BMVI kann deshalb nicht gezielt die notwendigen Haushaltsmittel bereitstellen, um überlastete Brücken und Strecken zu ertüchtigen (vgl. Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nr. 42).

Im Jahr 2015 hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) erstmals seine Erkenntnisse zur Erhaltung von Brückenbauwerken berichtet (Haushaltsausschussdrucksache 18/2120). In einem weiteren Bericht plant der Bundesrechnungshof, den Haushaltsausschuss über die seit dem ersten Bericht noch nicht ausreichend umgesetzten Empfehlungen zur Erhaltungsbedarfsprognose zu unterrichten.

3.2.2 Ausbau von Parkplätzen an Bundesautobahnen

Für den Ausbau von Rastanlagen zur Schaffung zusätzlicher Lkw-Parkplätze standen seit dem Haushaltsjahr 2014 jährlich 130 Mio. Euro zur Verfügung. Weil die Mittel nicht vollständig abflossen, soll der Ansatz im Bundeshaushalt 2019 auf 110 Mio. Euro reduziert werden. Der Bundesrechnungshof hat sich mit dem Bau und mit der Bewirtschaftung von Rastanlagen an Bundesautobahnen befasst.

Dabei stellte er u. a. fest, dass dem Ausbau von Lkw-Parkplätzen keine ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde lagen. Zudem hatte das BMVI die mit dem Ausbau angestrebten Ziele nicht konkret beschrieben. Teure technische Lösungen waren nicht ausreichend begründet. Der Bundesrechnungshof empfahl, für jede Maßnahme eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchzuführen. Diese Angelegenheit war bereits Gegenstand eines Bemerkungsbeitrages (vgl. Bemerkungen 2017, Bundestagsdrucksache 19/1800 Nr. 6).

3.2.3 Reform der Bundesfernstraßenverwaltung

Mit der vom Bundestag und Bundesrat beschlossenen Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems wird die Verwaltung der Bundesfernstraßen reformiert. Kernstück dieser Reform ist die Umwandlung der Auftragsverwaltung für die Bundesautobahnen in Bundesverwaltung spätestens zum 31. Dezember 2020. Die neu gegründete IGA soll künftig u. a. die Aufgaben der Planung, des Baus und des Betriebs übernehmen. Es handelt sich um eine Gesellschaft des privaten Rechts. Zudem wird ein Fernstraßen-Bundesamt (FBA) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVI errichtet.

Für Verwaltungsausgaben der IGA sind im nächsten Jahr 30 Mio. Euro eingeplant. Diese werden bis zum Betriebsbeginn am 1. Januar 2021 auf voraussichtlich 829 Mio. Euro ansteigen. Die IGA soll durch Einnahmen aus der Lkw-Maut und aus der Infrastrukturabgabe für PKW finanziert werden.

Die Einnahmen und Ausgaben des FBA sind im neu errichteten Kapitel 1228 veranschlagt. Für das Haushaltsjahr 2019 sind Ausgaben von 5,6 Mio. Euro vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof prüft den Übergang der Aufgaben und des Personals von der bisherigen Auftragsverwaltung auf die IGA. Ziel ist es, Bundesregierung und Parlament frühzeitig über mögliche Fehlentwicklungen zu informieren.

3.2.4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Fernstraßenprojekten, die als Öffentlich-Private Partnerschaft realisiert werden sollen

Der Bundesrechnungshof hat sich in einer Reihe von Prüfungen mit Projekten im Fernstraßenbau befasst, die als Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) realisiert werden sollen. Hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen konnte er bei wesentlichen Punkten der methodischen Vorgehensweise Einvernehmen mit dem BMVI erzielen.

In einem zurückliegenden Fall berichtete der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss (Haushaltsausschussdrucksache 18/4388). Dieser forderte das BMVI seinerzeit u. a. auf, bei der Risikobewertung alle zur Verfügung stehenden Daten zu nutzen und die vom privaten Anbieter zu tragenden Risikokosten vollständig im Kostenvergleich zu berücksichtigen (Haushaltsausschussdrucksache 18/4460). Das BMVI will weiterhin Risikokosten nur anteilig berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof plant, dem Haushaltsausschuss hinsichtlich dieser Fragestellung gesondert zu berichten.

In einem aktuellen Prüfungsverfahren betrachtet der Bundesrechnungshof eine Maßnahme, die an ein bereits umgesetztes Projekt angeschlossen werden soll. Dadurch würde eine als ÖPP zu realisierende Gesamtstrecke von mehr als 100 Kilometern entstehen. Dies ist nach dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen jedoch untersagt. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI deshalb empfohlen, das Vorhaben nicht in der bisherigen Form fortzusetzen. Das BMVI will das Projekt wie geplant umsetzen und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht folgen. Der Bundesrechnungshof wird dem Haushaltsausschuss hierzu gegebenenfalls gesondert berichten. Hinsichtlich des weiteren Vorgehens im Hinblick auf den Nachweis der Wirtschaftlichkeit tauschen sich der Bundesrechnungshof und das BMVI derzeit aus.

3.2.5 Ausgaben für den Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2019 weist für den Betriebsdienst auf Bundesautobahnen 601 Mio. Euro und für den Betriebsdienst auf Bundesstraßen 432 Mio. Euro aus. Wesentliche Prüfungserkenntnisse zur Abrechnung der Ausgaben für den Betriebsdienst teilte der Bundesrechnungshof dem BMVI im Jahr 2012 mit. Abrechnungsfehler traten u. a. bei der Streckenkontrolle, dem Gemeinschaftsaufwand und dem Lohnstundenschlüssel auf. Aktuell überprüft der Bundesrechnungshof, ob seinerzeit angemahnte Abrechnungsfehler abgestellt sind.

Nach wie vor werden für die länderseitig zu tragenden Kosten der Streckenkontrollen auf Bundesfernstraßen Bundesmittel in Anspruch genommen. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, hierüber dem Parlament zu berichten.

3.2.6 Ausgaben für die Entsorgung pechhaltiger Baustoffe

Die Straßenbauverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen hat in den vergangenen Jahren 145 000 Tonnen pechhaltige Baustoffe aus Landesstraßen ausgebaut, wiederaufbereitet und anschließend in Bundesfernstraßen eingebaut. Dadurch wälzte sie Kosten von schätzungsweise 7 Mio. Euro für die Entsorgung dieser gesundheitsgefährdenden und umweltschädlichen Stoffe auf den Bund ab. Denn werden die Bundesfernstraßen in Zukunft saniert, muss dieses Material wieder ausgebaut und entsorgt werden. Als Eigentümer der Bundesfernstraßen kämen hohe Ausgaben auf den Bund zu. Das BMVI hat bislang nichts veranlasst, um den absehbaren Schaden vom Bund abzuwenden.

Der Bundesrechnungshof griff die Angelegenheit in seinen Bemerkungen 2017 auf (Bundestagsdrucksache 19/1800 Nr. 4). Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm die Bemerkung am 18. Mai 2018 zustimmend zur Kenntnis. Er bat das BMVI zu prüfen, wie ein Ausgleich für die Verwendung von pechhaltigen Stoffen in Bundesfernstraßen aussehen könnte. Das Ergebnis soll es dem Bundesrechnungshof bis Ende Oktober 2018 berichten. Der Bundesrechnungshof wird den Bericht nach Eingang kritisch prüfen und sodann den Rechnungsprüfungsausschuss über das Ergebnis seiner Auswertung informieren.

3.2.7 Rückforderungsmanagement des BMVI

Das Land Berlin hat Bundesmittel in Höhe von 1,2 Mio. Euro für Naturschutzmaßnahmen erhalten, jedoch für andere Zwecke verwendet. Diese Mittel for-

dert das BMVI seit dem Jahr 2013 nicht mit dem nötigen Nachdruck zurück. Der Bundesrechnungshof schlug vor, diesen Betrag ggf. mit anderen Zahlungen des Bundes zu verrechnen. Einen ähnlichen Fall kritisierte er bereits in der Vergangenheit. Dort belief sich der Betrag auf 4,8 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof thematisierte das unzureichende Rückforderungsmanagement in seinen Bemerkungen 2017 (Bundestagsdrucksache 19/1800 Nr. 5). Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte daraufhin das BMVI auf, sein Rückforderungsmanagement zu verbessern und die ausstehenden Mittel einzufordern bzw. zu verrechnen. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet hierzu bis zum 28. September 2018 einen Bericht des BMVI.

3.2.8 Kostenteilung bei Straßenkreuzungsmaßnahmen

Der Bundesrechnungshof prüfte in sieben Bundesländern die Kostenteilung bei Straßenkreuzungsmaßnahmen. Dabei stellte er fest, dass die Straßenbauverwaltungen dieser Länder Neubau- oder Änderungsmaßnahmen an Straßenkreuzungen mit geteilter Baulast zum Nachteil des Bundes falsch abrechneten. Daraufhin erstatteten die Länder zu viel gezahlte Bundesmittel von 1,9 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof wird dem BMVI eine Zusammenfassung seiner Prüfungsergebnisse zuleiten. Er wird empfehlen, für eine ordnungsgemäße Abrechnung künftiger Straßenkreuzungsmaßnahmen Sorge zu tragen.

3.3 Bundesschienenwege

Der Bund gab im abgelaufenen Haushaltsjahr 2017 insgesamt 6,8 Mrd. Euro für den Erhalt und den Ausbau des Schienennetzes aus. 6,6 Mrd. Euro flossen aus dem Kapitel 1202 (Bundesschienenwege) und 0,2 Mrd. Euro aus dem Kapitel 1210 (Sonstige Bewilligungen) ab. Die im Kapitel 1210 eingestellten Mittel waren dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung entnommen. Dieses Programm läuft Ende des Jahres 2018 aus.

Der Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2019 weist Mittel von rund 6 Mrd. Euro für die Schienenwege aus (Bundeshaushalt 2018: rund 5,9 Mrd. Euro).

3.3.1 Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes

Der Bundeshaushalt 2018 stellt für Ausbauvorhaben an bundeseigenen Schienenwegen 1,59 Mrd. Euro bereit (Entwurf 2019: 1,65 Mrd. Euro). Der Ausgaberest 2018 beläuft sich bei Kapitel 1202 Titel 891 01 (Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes) auf rund 554 Mio. Euro und bei Kapitel 1210 Titel 891 72 (Investitionen in die Schienenwege) auf rund 312 Mio. Euro. Das BMVI erklärte die Ausgabereste mit Bauverzögerungen durch fehlende Planungen und langwierige Baurechtsverfahren.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) müssen die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel nachweisen. Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der bundeseigenen Schienenwege seit der Bahnreform begleitet.

Seit dem 1. Januar 2018 wird die Finanzierung der Planung und Realisierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen an Schienenwegen durch die Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) geregelt. Ende des Jahres 2016 hat sich der Bundesrechnungshof erstmals zu der in dieser Vereinbarung vorgesehenen Verjährungsregelung geäußert. Vor Unterzeichnung hat er auch dem Haushaltsausschuss die Schwachstellen dieser Vereinbarung berichtet (Haushaltsausschussdrucksache 18/4475).

Der Haushaltsausschuss nahm den Bericht in seiner 6. Sitzung am 25. April 2018 zur Kenntnis. Unabhängig davon beschloss der Rechnungsprüfungsauschuss am 23. März 2018, dass das BMVI die BUV stetig evaluieren und ihm die Ergebnisse bis zum 31. Dezember 2019 berichten soll. Der Bundesrechnungshof wird die Anwendung der BUV weiter prüfen und dabei auch zur Evaluierung des BMVI erheben.

3.3.2 Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes

Die EIU erhalten Bundesmittel für Ersatzinvestitionen. Hierzu schloss der Bund mit den EIU eine erste Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV I) für die Jahre 2009 bis 2014 ab. Seit Januar 2015 gilt die Nachfolgevereinbarung LuFV II. Gegen Zuwendungen von durchschnittlich 3,3 Mrd. Euro pro Jahr (LuFV I: 2,5 Mrd. Euro) haben sich die EIU verpflichtet, ihre Schienenwege in

einem Zustand zu erhalten, der durch Qualitätskennzahlen beschrieben ist. Eine Antrags- und Verwendungsprüfung ist nicht vorgesehen. Werden die vereinbarten Qualitätskennzahlen eingehalten, gelten die ausgezahlten Bundesmittel als wirtschaftlich und zweckentsprechend verwendet. Im Jahr 2017 zahlte die Deutsche Bahn AG (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.

Seine Erkenntnisse zum Entwurf der LuFV II teilte der Bundesrechnungshof dem Parlament vor Unterzeichnung im November 2014 mit (Haushaltsausschussdrucksache 18/1533). Er vertrat die Auffassung, dass die Qualitätskennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent machen. Außerdem fehlten 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 hat das BMVI bereits auf Verbesserungsbedarf hingewiesen. Darüber hinaus berichtete er auch unmittelbar dem Rechnungsprüfungsausschuss (Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 19/39). Es gilt künftig sicherzustellen, dass die vom Bund bereitgestellten hohen Mittelbeträge einer nachgewiesen wirtschaftlichen Verwendung zugeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. festgestellt, dass der Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht der DB AG nicht ausreichend und zutreffend den tatsächlichen Zustand und die Entwicklung der Bundesschienenwege wiedergibt. Der Rechnungsprüfungsausschuss fasste daraufhin am 23. März 2018 den Beschluss, das BMVI solle umgehend auch mit Blick auf die geplante LuFV III für Abhilfe sorgen. Das BMVI hat hierzu dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 30. November 2018 zu berichten.

3.3.3 Reduzierung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr

Der Bund plant, die Trassenpreise für den Schienengüterverkehr deutlich zu senken. Dies soll dazu beitragen, dass mehr Transporte von der Straße auf die Schiene verlagert werden. Dafür stellt der Bund erstmals im Haushalt 2018 175 Mio. Euro bereit. Im Jahr 2019 sollen weitere 350 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre sind nicht eingeplant.

Der Bundesrechnungshof hat zum Entwurf der Förderrichtlinie umfassend Stellung genommen, letztmalig am 12. Juni 2018. Er äußerte zuwendungs- und

haushaltsrechtliche Bedenken. So kritisierte er sehr allgemein gehaltene Festlegungen hinsichtlich des Förderziels. Auch auf fehlende konkrete Vorgaben zur Erfolgskontrolle wies er hin. Das BMF hat der Förderrichtlinie zugestimmt. Sie befindet sich derzeit zur Notifizierung bei der Europäischen Kommission und soll sodann rückwirkend in Kraft treten.

3.3.4 Finanzielle Lage und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG

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). Nach mehrfachen Kostensteigerungen beziffert die DB AG den Finanzierungsrahmen dieses Vorhabens inzwischen mit 8,2 Mrd. Euro (Aufsichtsratsbeschluss vom Januar 2018). Dies kann den Bund und/oder die DB AG mittelfristig finanziell erheblich stärker belasten als ursprünglich angenommen.

Zudem besteht bei diesem Projekt keine umfassende haushaltstechnische Transparenz. Die Übersicht über die Verkehrswegeinvestitionen des Bundes (Bundeshaushalt 2018; Anlage zum Einzelplan 12) weist voraussichtliche Gesamtausgaben für dieses Projekt von 564 Mio. Euro aus. Es fehlt der Hinweis, dass nicht nur Mittel in dieser Höhe bereitgestellt werden, sondern darüber hinaus Bundesmittel in hoher dreistelliger Millionenhöhe sowie Mittel aus anderen öffentlichen Haushalten zufließen. Der Bundesrechnungshof begleitet das Großprojekt seit dem Jahr 2007 und hat wiederholt auf Finanzierungs- und Realisierungsrisiken hingewiesen. Sein Bericht vom 8. September 2016 (Haushaltsausschussdrucksache 18/3301) wurde zuletzt in den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses am 17. Februar 2017 und am 29. Juni 2018 behandelt. Der Ausschuss forderte das BMVI auf, die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Vorgaben zu beachten.

Der Haushaltsausschuss brachte mit einem Maßgabebeschluss im November 2016 seine Erwartung zum Ausdruck, die Einnahmen der DB AG langfristig mit ihren Ausgaben in Einklang zu bringen (Haushaltsausschussdrucksache 18/4060 (neu)). Die Fehlentwicklung bei Stuttgart 21 und weitere umfangreiche Investitionsabsichten der DB AG begründen jedoch Zweifel, ob die DB AG diesem Beschluss künftig gerecht wird.

In einem weiteren Bericht wird der Bundesrechnungshof aufzeigen, wie der Bund als Eigentümer der DB AG die strategische Ausrichtung der Eisenbahn in Deutschland beeinflussen kann.

3.4 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen BEV wurde aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn" und „Deutsche Reichsbahn" am 1. Januar 1994 errichtet. Das BEV erhielt im Jahr 2017 insgesamt rund 5,6 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt (Kapitel 1216).

3.4.1 Personalkostenerstattung für zugewiesenes Personal

Das Deutsche Bahn Gründungsgesetz sieht vor, dass die DB AG dem BEV die Personalkosten für zugewiesenes Personal erstattet. Führen Rationalisierungen zu einem Personalminderbedarf und können die Betroffenen im Konzern nicht anderweitig beschäftigt werden, ist die DB AG von der Erstattungspflicht befreit. Nach einer im Juli 2015 zwischen DB AG und BEV geschlossenen Durchführungsvereinbarung reicht als Nachweis die Erklärung der Geschäftsführer der betriebseigenen Personalvermittlungsgesellschaft aus. Das Vorgehen steht im Widerspruch zu Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses aus den Jahren 2014 und 2016. Danach ist das BMVI aufgefordert, sich Anträge auf Personalkostenerstattung für Rationalisierungen nachprüfbar nachweisen zu lassen.

Im November 2016 forderte der Haushaltsausschuss die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf einzubringen (Haushaltsausschussdrucksache 18/4060 (neu)). Dieser sollte ab Januar 2017 sicherstellen, dass die DB AG keine neuen Erstattungen beantragen kann. Dieser Gesetzentwurf liegt bis heute nicht vor. Deshalb konnte die DB AG weitere Neuanträge stellen. Sie erhielt rund 150 Mio. Euro, für die sie ab dem Jahr 2017 selbst hätte aufkommen sollen.

Das BMVI ignoriert den Beschluss des Haushaltsausschusses. Die Bundesregierung ist zur Vermeidung unnötiger Haushaltsbelastungen parlamentsseitig anzuhalten, nunmehr umgehend das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten.

3.4.2 Gesetzlicher Abwicklungsauftrag

Nach dem Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ist die Bundesregierung seit dem Jahr 2004 ermächtigt, das BEV aufzulösen. Sie kann die Aufgaben stattdessen auf das Eisenbahn-Bundesamt, das BMVI oder die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH übertragen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht. Die derzeitige Aufgabenwahrnehmung durch das BEV hält sie aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen für geboten. Je nach Entwicklung von Personal und Aufgaben werde sie aber die Zukunft des BEV hinterfragen.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientieren sollte. Dabei sollte auch überlegt werden, Aufgaben und Personal anderen Einrichtungen des Bundes zu übertragen. In einem jährlichen Fortschrittsbericht sollte sich die Bundesregierung über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Übertragung von Teilaufgaben auf andere Behörden informieren lassen. Der Bundesrechnungshof wird das BMVI in einem Bericht auffordern, dem gesetzlichen Abwicklungsauftrag nachzukommen.

3.5 Bundeswasserstraßen

Der Bund trägt die Verantwortung für Neu- und Ausbau sowie Erhaltung und Betrieb der Bundeswasserstraßen. Hierzu bedient er sich der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) mit mehr als 11 000 Beschäftigten. Im Haushaltsjahr 2017 gab der Bund insgesamt 1,9 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen aus. Hiervon waren 990 Mio. Euro im Kapitel 1203 (Bundeswasserstraßen), 843 Mio. Euro im Kapitel 1218 (Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes) und 47 Mio. Euro im Kapitel 1210 (Sonstige Bewilligungen; Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung) eingeplant.

Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2019 sind für das Personal, die Verwaltung und für bauliche Maßnahmen insgesamt rund 2,2 Mrd. Euro veranschlagt (Bundeshaushalt 2018: 2,1 Mrd. Euro).

3.5.1 Für Bauvorhaben eingeplante Mittel

Im Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2019 sind 569 Mio. Euro für Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen eingeplant (Bundeshaushalt 2018: 523 Mio. Euro). Wegen des schlechten Zustands der Bauwerke

an Bundeswasserstraßen reichen Beträge dieser Größenordnung künftig nicht mehr aus. Stattdessen bedarf es eines Mittelansatzes von mindestens 900 Mio. Euro jährlich. Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, dass der Substanzverlust der Bauwerke an den Bundeswasserstraßen auch wegen nicht auskömmlicher Finanzplanung und nicht prioritätsgerecht eingesetzten Personals in den kommenden Jahren fortschreiten wird (siehe hierzu auch Ziffer 3.5.2).

3.5.2 Priorisierung der Baumaßnahmen und Abfluss der Mittel

Das BMVI priorisierte die Investitionsmaßnahmen nachvollziehbar nach fachlichen Kriterien. Für die operative Steuerung der Investitionsmaßnahmen ist die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) zuständig. Ein Jahr nach Einführung der Kriterien hatte diese weder Finanzmittel noch Personal von nachrangigen Maßnahmen zu solchen der höchsten Prioritätsstufe verlagert. Dies soll nach Angaben des BMVI sukzessive erfolgen. Zunächst sollen begonnene und laufende Maßnahmen abgeschlossen werden.

Die knapp bemessenen Mittel für bauliche Maßnahmen an Bundeswasserstraßen fließen zudem bei weitem nicht ab. So gab das BMVI von den im Bundeshaushalt 2017 bei den Kapiteln 1203 und 1210 bereitstehenden 667 Mio. Euro nur rund 437,8 Mio. Euro aus.

Der Ausgaberest 2018 bei den Bauvorhaben (Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen) an Bundeswasserstraßen belief sich auf insgesamt rund 518 Mio. Euro. Das BMVI begründete den schleppenden Mittelabfluss damit, dass vorgesehene Maßnahmen wegen fehlender eigener Ingenieurkapazitäten nicht wie geplant eingeleitet werden könnten. Wie viele Ingenieurinnen und Ingenieure noch zusätzlich benötigt werden, hat das BMVI bislang nicht analytisch untersucht.

3.5.3 Große Bauvorhaben der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes; hier: Bau der 5. Schleusenkammer Brunsbüttel

Das BMVI lässt seit Mitte des Jahres 2014 durch die WSV in Brunsbüttel eine 5. Schleusenkammer bauen. Für die Realisierung dieses Großprojekts werden nach derzeitigem Stand insgesamt 540 Mio. Euro benötigt. Die geplante technische Umsetzung des Bauprojektes bewertet der Bundesrechnungshof kritisch. Den bauzeitlichen Verzug des Bauprojektes beziffert die WSV mit min-

destens 24 Monaten. Wie sich technische Änderungen, bauzeitlicher Verzug und Gründungsrisiken auf die voraussichtlichen Baukosten auswirken, kann das BMVI nicht beziffern. Das BMVI beabsichtigt, dazu dem Haushaltsausschuss spätestens zu den Einzelplanberatungen 2019 zu berichten.

Das BMVI berichtet einmal jährlich zum Sachstand des Bauvorhabens. Die diesjährige Berichterstattung des BMVI wird der Bundesrechnungshof zum Anlass nehmen, den Haushaltsausschuss über seine Erkenntnisse zu unterrichten.

3.5.4 Transparenz bei den Ausgaben für Wasserstraßenprojekte

In seinen Bemerkungen 2013 thematisierte der Bundesrechnungshof erstmals die Transparenz der Darstellung von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt. Der Haushaltsausschuss forderte die Bundesregierung daraufhin im Oktober 2014 auf, mit Aufstellung des Bundeshaushalts 2016 die bisherigen Projektübersichten für Straße, Schiene und Wasserstraße zu einer grundsätzlich einheitlichen Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes"(Anlage) zusammenzuführen und dabei einen bestimmten inhaltlichen Mindeststandard zu gewährleisten. Für eine Reihe von Wasserstraßenprojekten setzte das BMVI den Beschluss nur unvollständig um. Es schrieb die Angaben für Wasserstraßenprojekte anlassbezogen nur dann fort, wenn zunächst veranschlagte Beträge nicht ausreichten. Dies thematisierte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 2017 (Bundestagsdrucksache 19/170 Nr. 13). Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMVI auf, für sämtliche in der Anlage genannten Wasserstraßenprojekte die Kostenangaben jährlich zu aktualisieren. Das BMVI hat nach eigenen Angaben bereits eine Aktualisierung der Gesamtausgaben aller Investitionsprojekte in die Wege geleitet.

Im Hinblick auf eine umfassende parlamentarische Budgetkontrolle bleibt es unerlässlich, dass das BMVI den Transparenzbeschluss des Haushaltsausschusses vollständig umsetzt. Insbesondere bei Wasserstraßenprojekten besteht diesbezüglich noch Handlungsbedarf. Das BMVI sollte von parlamentarischer Seite weiterhin angehalten werden, für eine Umsetzung des Transparenzbeschlusses zu sorgen.

3.5.5 Reform der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes

Im Zuge der Reform der WSV soll die GDWS die Zahl der Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter von derzeit 39 auf künftig 17 reduzieren. Dabei sollen in mehreren Einzelmaßnahmen jeweils mindestens zwei Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter revierbezogen zu einem neuen Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt zusammengeführt werden. Alle Standorte sind aber beizubehalten. Die GDWS ist daher aufgefordert, die Standorte dauerhaft gleichwertig und ausgewogen auszugestalten.

Die Vorbereitungen für die Neustrukturierung sind weit fortgeschritten. Die Vorgaben des BMVI schränken eine an den tatsächlichen Bedürfnissen und Notwendigkeiten der Verwaltung ausgerichtete Ämterstruktur ein. Insofern wird das erreichbare Ergebnis aus Sicht des Bundesrechnungshofs nicht zukunftssicher sein.

3.6 Digitale Infrastruktur

Für die digitale Infrastruktur setzte der Bund im Jahr 2017 insgesamt 209 Mio. Euro ein. Hiervon entnahm er 187,1 Mio. Euro dem Kapitel 1204 (Digitale Infrastruktur) und 21,9 Mio. Euro dem Kapitel 1210 (Sonstige Bewilligungen; Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung). Im Entwurf des Haushalts 2019 sind insgesamt 319,7 Mio. Euro für die Ausgestaltung der Digitalen Infrastruktur ausgewiesen (Haushalt 2018: 332,4 Mio. Euro).

3.6.1 Einrichtung eines Sondervermögens „Digitale Infrastruktur"

Im Bundeshaushaltsplan 2018 (Einzelplan 60) wurden einmalig 2,4 Mrd. Euro für ein noch zu errichtendes Sondervermögen „Digitale Infrastruktur" als Anschubfinanzierung eingestellt. Bisher liegt für dieses Sondervermögen lediglich ein Gesetzentwurf vor. Danach sind die Mittel des Sondervermögens für den Breitbandausbau und für die Digitalisierung von Schulen vorgesehen. Zur Finanzierung sollen dem Sondervermögen befristet bis zum 31. Dezember 2025 die Einnahmen aus der Vergabe von Frequenzen nach § 55 Absatz 10 i. V. m. § 61 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und Einnahmen aufgrund von Antragsverfahren nach § 55 Absatz 3 TKG zufließen.

3.6.2 Abfluss im Bundeshaushalt eingeplanter Mittel

Den Großteil der in den vergangenen Haushalten für den Breitbandausbau vorgesehenen Fördermittel hat das BMVI bereits an förderberechtigte Kommunen vergeben. Die zugesagten Mittel fließen aber erst dann ab, wenn die Kommunen konkrete planerische bzw. bauliche Maßnahmen einleiten. In vielen Fällen verzögern sich diese Maßnahmen schon deshalb, weil fachlich geeignete Unternehmen ausgelastet sind und teilweise erst in künftigen Jahren zur Verfügung stehen. Der Ausgaberest 2018 im Bereich der digitalen Infrastruktur beläuft sich auf 995,7 Mio. Euro.

Mit dem im Vergleich zu den Vorjahren deutlich abgesenkten Sollansatz für die digitale Infrastruktur im Haushalt 2018 will das BMVI dafür sorgen, dass im laufenden Haushaltsjahr keine nennenswerten Minderausgaben entstehen und bestehende Ausgabereste nach Möglichkeit abgebaut werden.

4 Wesentliche Einnahmen

Einnahmen sollen dem Einzelplan 12 in erster Linie aus der Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) und künftig auch aus der Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Fernstraßen zufließen (Pkw-Maut).

4.1 Autobahnnutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge

Der Bund erhebt die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) auf 13 000 km Bundesautobahnen und seit dem 1. Juli 2018 auf allen Bundesstraßen (rund 38 000 km). Dies wird ab dem Jahr 2019 voll haushaltswirksam, sodass die Gesamteinnahmen aus der Lkw-Maut auf 8,2 Mrd. Euro steigen werden. In diesem Betrag sind Einnahmen aus der Veräußerung der Geschäftsanteile an der Toll Collect GmbH in Höhe von 350 Mio. Euro und rund 400 Mio. Euro aus einem Schiedsgerichtsverfahren mit Toll Collect enthalten. Nachdem der Bund die Geschäftsanteile zum 1. September 2018 selbst übernimmt, beabsichtigt er, sie zum 1. März 2019 an einen privaten Bieter weiter zu veräußern. Das Vergabeverfahren läuft und soll noch in diesem Jahr abgeschlossen werden. Der Bundesrechnungshof begleitet das Vergabeverfahren mit einer Prüfung.

4.2 Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen

Erste Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe (ISA) in Höhe von rund 2 Mrd. Euro erwartet das BMVI für das Jahr 2020. In den darauf folgenden Jahren sollen die Einnahmen auf rund 4 Mrd. Euro pro Jahr steigen. Für die Teile des ISA-Erhebungs- und Kontrollsystems, die an private Betreiber vergeben werden sollen, läuft ein Vergabeverfahren. Das Verfahren soll nach Angaben des BMVI noch in diesem Jahr abgeschlossen werden. Wegen der umfangreichen Implementierungsphase des Erhebungs- und Kontrollsystems geht das BMVI davon aus, dass der Betrieb der ISA frühestmöglich Mitte des Jahres 2020 starten wird.

5 Ausblick

Dringenden Handlungsbedarf sieht der Bundesrechnungshof bei dem stetig anwachsenden Ausgaberest des Einzelplans 12. Um dieser Entwicklung entgegen zu wirken, bedarf es von Beginn an einer realistischen Mittelbemessung. Dabei sind sowohl die erforderlichen Mittelansätze als auch die voraussichtlichen Zeitpunkte der Mittelinanspruchnahme sorgfältig zu erheben. Um Ausgabereste zu vermeiden, sollte sich das BMVI daher schon bei der Mittelanmeldung einen Überblick darüber verschaffen, wann die erbetenen Mittel voraussichtlich abfließen werden.

Ein Grund für die hohen Ausgabereste ist der Mangel an Fachpersonal insbesondere im technischen Bereich. Dies betrifft sowohl die Bundes- und Länderverwaltungen als auch die Bauindustrie. So fehlt Fachpersonal in den Planungs- und Genehmigungsbehörden aller Verkehrsträger, bei Ingenieurbüros, bei der Bauaufsicht und Bauabrechnung sowie bei den Baufirmen. Hier sollten Strategien entwickelt werden, wie technische Ausbildungsberufe und technische Studiengänge attraktiver werden können. Kooperationen mit Hochschulen halten wir dabei für einen möglichen Weg. Der Bundesrechnungshof hat schon mehrfach die Einrichtung von Kompetenzzentren auf Länder- und Bundesebene gefordert, in denen technischer Sachverstand gebündelt und gezielter eingesetzt wird. Er hält dies für eine weitere Möglichkeit, dem Fachpersonalmangel zu begegnen.

Dass Ausgabemittel in Milliardenhöhe für die digitale Infrastruktur in einem Sondervermögen zusammengeführt werden sollen, sieht der Bundesrechnungshof kritisch. Er hat sich in der Vergangenheit wiederholt dafür aus-

gesprochen, Bundesmittel nicht einem Sondervermögen, sondern zweckbestimmt dem fachlich zutreffenden Einzelplan zuzuweisen. So wäre es vorliegend möglich gewesen, die zusätzlichen Mittel für den Breitbandausbau bei Kapitel 1204 Titel 894 03 (Unterstützung des Breitbandausbaus) bereitzustellen. Eine Veranschlagung an einer zentralen Stelle im Bundeshaushalt hätte es deutlich erleichtert, sich ohne Aufwand einen Überblick darüber zu verschaffen, in welchem Umfang die für den Breitbandausbau insgesamt bereitgestellten Mittel tatsächlich abfließen. Daraus ließe sich auch ableiten, ob Maßnahmen zum Abbau angesparter Ausgabereste einzuleiten sind. Die insoweit fehlende Transparenz kann die parlamentarische Budgetkontrolle erschweren.

Bei der Bewirtschaftung der hohen Investitionsausgaben des Einzelplans 12 tragen das BMVI und seine nachgeordneten Dienststellen eine besondere Verantwortung. Umso wichtiger ist eine konsequente Umsetzung der Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung in seinem gesamten Geschäftsbereich.

Moebus Kamp