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 2020

Gz.: V 1 - 2019 - 0407

Bonn, den 13. September 2019

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	4
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Ausgaben für Investitionen	7
2.1.1	Investitionsschwerpunkte	7
2.1.2	Kontrolle des Erfolgs von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur	8
2.1.3	Maßnahmen zur Korruptionsprävention	9
2.2	Bilden von Ausgaberesten	9
2.3	Veranschlagung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen	11
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Übergreifende Themen	13
3.1.1	Neue Planstellen/Stellen für das BMVI und seine nachgeordneten Dienststellen	13
3.1.2	Sofortprogramm „Saubere Luft"	14
3.2	Bundesfernstraßen	14
3.2.1	Reform der Bundesfernstraßenverwaltung	15
3.2.2	Ausgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Infrastrukturabgabe	16
3.2.3	Investitionen im Bereich der Fernstraßen; hier: Brückenbauwerke	17
3.2.4	Planung einer neuen Fehmarnsund-Querung für Straße und Schiene	18
3.2.5	Ausbau von Parkplätzen an Bundesautobahnen	19
3.2.6	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Fernstraßenprojekten, die als Öffentlich-Private Partnerschaft realisiert werden sollen	19
3.2.7	Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen	20
3.3	Bundesschienenwege	20
3.3.1	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	21

3.3.2	Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	22
3.3.3	Finanzielle Lage und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG	24
3.4	Schienengebundener Öffentlicher Personennahverkehr	26
3.4.1	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	26
3.4.2	Fördermöglichkeiten bei der Bundesfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs	27
3.5	Bundeseisenbahnvermögen	28
3.5.1	Personalkostenerstattung für zugewiesenes Personal	28
3.5.2	Gesetzlicher Abwicklungsauftrag	29
3.6	Bundeswasserstraßen	30
3.6.1	Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Wasserstraßenbauprojekte und deren Priorisierung	30
3.6.2	Große Bauvorhaben der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung; hier: Bau der 5. Schleusenkammer Brunsbüttel	32
3.6.3	Reform der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	33
3.7	Digitale Infrastruktur	33
3.7.1	Abfluss im Bundeshaushalt eingeplanter Mittel	33
3.7.2	Einrichten eines Sondervermögens „Digitale Infrastruktur“	34
4	Wesentliche Einnahmen	34
4.1	Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge	35
4.2	Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen	35
5	Ausblick	35

1 Überblick

Der vorliegende Bericht analysiert die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, BMVI) und soll die Beratungen zum Bundeshaushaltsplan 2020 unterstützen.[1]

Das 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. Weitere Aufgabenfelder des BMVI sind die digitale Infrastruktur, die Luft- und Raumfahrtpolitik sowie die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden.

Im Jahr 2018 beliefen sich die aus dem Einzelplan 12 geleisteten Ist-Ausgaben auf insgesamt 28,5 Mrd. Euro. Das waren rund 8 % der gesamten Ist-Ausgaben des Bundeshaushalts. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Bundesfernstraßen (10,3 Mrd. Euro), für das Bundeseisenbahnvermögen (BEV, 5,6 Mrd. Euro) und für die Bundesschienenwege (6,5 Mrd. Euro). Für die Bundeswasserstraßen gab der Bund 2 Mrd. Euro aus. Der Haushaltsentwurf 2020 sieht für den Einzelplan 12 Ausgaben von 29,8 Mrd. Euro vor.

Die Einnahmen, die dem Einzelplan 12 im Haushaltsjahr 2018 zuflossen, betrugen insgesamt 7,7 Mrd. Euro. Die Haupteinnahmequelle war die Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) mit 5,5 Mrd. Euro. Die tatsächlichen Einnahmen überstiegen den veranschlagten Betrag um 1,7 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. Im Haushaltsjahr 2020 sollen dem Einzelplan 8,6 Mrd. Euro zufließen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan 12. Sie stellt Angaben des abgelaufenen Haushalts 2018, des aktuellen Haushalts 2019 und des Haushaltsentwurfs 2020 vor und geht ergänzend auf Abweichungen und Veränderungen ein.

---

[1] Grundlage des Berichts ist der Entwurf des Bundeshaushaltsplans der Bundesregierung in der Fassung vom 9. August 2019.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

	2018 Soll	2018 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2019 Soll	2020 Haushaltsentwurf	Veränderung 2019/2020[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	27 852,1	28 496,8	644,7	29 285,7	29 827,3	*1,8*
darunter:						
• Bundesfernstraßen	10 152,1	10 349,9	197,8	10 801,8	10 810,4	*0,1*
• Bundesschienenwege	5 716,0	6 455,0	422,4	5 644,3[h]	6 806,7[h]	*20,6*
• Bundeseisenbahnvermögen	5 663,7	5 621,9	-41,8	5 670,9	5 612,8	*-1,0*
• Bundeswasserstraßen, mit Ausgaben für Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	2 100,1	1 961,6	-138,5	2 186,8	2 048,0	*-6,3*
• Digitale Infrastruktur (ohne Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“)	332,4	207,7	-124,7	217,7	1 050,9	*382,6*
• Luft- und Raumfahrt	374,1	479,0	104,9	328,5	234,2	*-28,7*
• Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 672,2	1 698,0	25,8	1 672,2	669,3	*-60,0*
• Ministerium	138,0	135,0	-3,1	146,7	147,3	*0,3*
Einnahmen des Einzelplans	6 002,9	7 745,1	1 742,1	8 824,2	8 583,0	*-2,7*
darunter:						
• Lkw-Maut	5 123,2	5 535,2	412,0	8 220,0[f]	7 970,3	*-3,0*
• Dividende der DB AG	0,0	450,0[g]	450,0	0,0	0,0	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen[c]	24 312,2	11 584,4	-12 727,9	30 429,1	68 407,2	*124,8*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	23 160	20 196[d]	-2 964	23 977[e]	23 927	*-0,2*

Quelle: Einzelplan 12. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Bundeshaushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf 2020.

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2018, Übersicht Nummer 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni 2018.
[e] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2019: 20 563.
[f] Einschließlich Einnahmen von 350 Mio. Euro aus dem Verkauf von Geschäftsanteilen an der Toll Collect GmbH. Das Vergabeverfahren für die Veräußerung der Geschäftsanteile stoppte das BMVI, weil nach einer neuberechneten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Eigenrealisierung gegenüber der Fremdrealisierung vorteilhafter sei. Demzufolge wird es die geplanten Einnahmen nicht erzielen.
[g] Die Deutsche Bahn AG zahlte im Jahr 2018 eine Dividende von 450 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. Ziffer 3.3.2).
[h] Einschließlich der Ausgaben zur Senkung der Trassenpreise.

Die Veränderungen bei den Ansätzen des Haushaltsentwurfs 2020 in den Bereichen Digitale Infrastruktur und Verbesserung der Verkehrsverhältnisse

der Gemeinden sind Gegenstand der Ziffern 3.7.1 bzw. 3.4.1. Die Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen ist Bestandteil von Ziffer 2.3.

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

Tabelle 2

Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Behörde	Einnahmen 2018 (Ist)	Ausgaben 2018 (Ist)	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2018[a]	Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2019[a]
	in Mio. Euro			
Straßenverkehr				
• Bundesamt für Güterverkehr	17,6	56,4	672,5[a]	643,5[a]
• Bundesanstalt für Straßenwesen	10,2	55,2	274,0[a]	284,5[a]
• Kraftfahrt-Bundesamt	128,2	86,7	741,5[a]	836,0[a]
• Fernstraßen-Bundesamt	0	0,1	0	7,0
Eisenbahnwesen				
• Bundeseisenbahnvermögen	1 289,7	6 917,5	2 480,0[b]	2 306,0[b]
• Eisenbahn-Bundesamt	44,0	95,0	1 178,5	1 188,5
Wasserstraßen				
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	21,9	96,8	725,0	728,0
• Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	192,7	1 911,6	11 104,0	11 174,0
Luftverkehr und Wetterdienst				
• Luftfahrt-Bundesamt	23,3	77,5	1 015,0	1 020,0
• Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	12,8	7,2	85,0	79,5
• Deutscher Wetterdienst	24,2	342,8	1 966,5	1 943,0
Verwaltungsdienstleistungen				
• Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen	0,1	19,4	189,0	190,0

Quelle: Einzelplan 12. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf 2020.

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 (Pkw-Maut). Die Pkw-Maut kann nicht wie geplant eingeführt werden, da sie nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 18. Juni 2019 europäischem Recht widerspricht.

[b] Angaben datieren vom 1. Januar 2018 bzw. 1. Januar 2019.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Ausgaben für Investitionen

17,2 Mrd. Euro flossen im Jahr 2018 aus dem Einzelplan 12 für Investitionen ab. Dies waren 0,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (Investitionen 2017: 16,7 Mrd. Euro). Rund 60 % der aus dem Einzelplan geleisteten Ausgaben (28,5 Mrd. Euro) wurden für Investitionszwecke verwendet. Der Einzelplan 12 wies damit die höchsten Investitionsausgaben des Bundeshaushalts 2018 aus.

Der Haushaltsentwurf 2020 sieht für den Einzelplan Investitionsausgaben von 17,6 Mrd. Euro vor (Soll 2019: 17,3 Mrd. Euro).

2.1.1 Investitionsschwerpunkte

Die Investitionen des Jahres 2018 kamen insbesondere den Verkehrsträgern (Straße, Schiene, Wasserstraße) zugute. Den einzelnen Bereichen flossen folgende Beträge zu:

Tabelle 3

Ausgaben für Investitionen nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	2017	2018
	in Mio. Euro	
Bundesfernstraßen	6 786,6	7 711,5
Bundesschienenwege	6 726,7	6 383,0
Bundeswasserstraßen	746,7	793,0
Digitale Infrastruktur	177,2	132,5
Luft- und Raumfahrt	410,0	313,7
Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 622,0	1 695,9

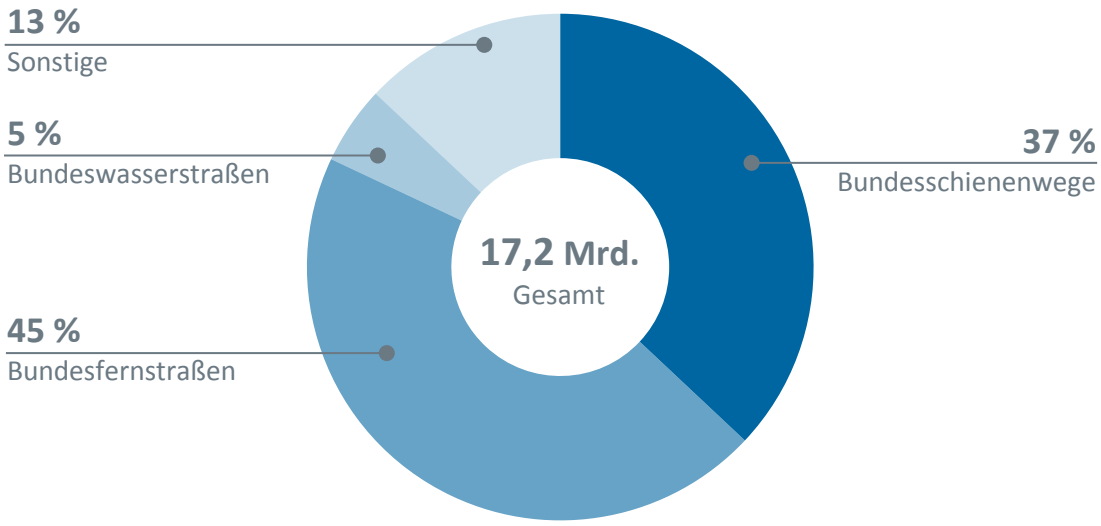
Quelle: Haushaltsrechnungen für die Jahre 2017 und 2018.

Die Investitionen in die Bundesfernstraßen nahmen gegenüber dem Vorjahr um fast 1 Mrd. Euro zu. Sie erreichten damit einen Anteil von 45 % an den Investitionen des Einzelplans. Die Bundesschienenwege folgten mit einem Anteil von 37 %. Abbildung 1 stellt dar, wie sich die Investitionsausgaben im Jahr 2018 auf die Verkehrsträger verteilten.

Abbildung 1

Investitionen

Verteilung auf die Verkehrsträger, in Prozent im Jahr 2018 (Ist); Gesamt in Mrd. Euro



Quelle: Einzelplan 12. Haushaltsrechnung für das Jahr 2018.

2.1.2 Kontrolle des Erfolgs von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die vom BMVI realisierten Verkehrsinfrastrukturprojekte häufig hohe Ausgabensteigerungen aufwiesen. Bis heute kann das BMVI nicht nachweisen, dass die Investitionen in die Infrastruktur den angestrebten Mehrwert für die Gesellschaft erbrachten. Ihm ist auch nicht bekannt, ob die Ausgabensteigerungen ggf. das Ergebnis struktureller Mängel bei der Planung und/oder Durchführung waren. Dazu hätte es systematischer Erfolgskontrollen bedurft. Dies hat das BMVI unterlassen und hierdurch gegen geltendes Haushaltsrecht verstoßen. Durch den Verzicht auf die Kontrolle der Projekte ist es ihm darüber hinaus auch künftig nicht möglich, auf der Basis gesicherten Wissens über die Investitionen in die Verkehrswege des Bundes zu entscheiden. Hierüber hat der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) informiert (Haushaltsausschussdrucksache 19/3343).

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das BMVI seiner Verpflichtung nachkommt, Erfolgskontrollen vorzunehmen. Nur so kann es

sachgerecht und zielorientiert über den Einsatz öffentlicher Mittel in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes entscheiden. Erfolgskontrollen sind auch für die parlamentarische Kontrolle und die Ausübung des Budgetrechts von wesentlicher Bedeutung.

2.1.3 Maßnahmen zur Korruptionsprävention

Angesichts der hohen Investitionsbeträge kommt der Vorbeugung gegen Korruption im Geschäftsbereich des BMVI besondere Bedeutung zu. In den Jahren 2017 und 2018 prüfte der Bundesrechnungshof im BMVI sowie in mehreren nachgeordneten Behörden die Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Er hatte insbesondere festgestellt, dass die vorgesehenen Gefährdungs- und Risikoanalysen im Geschäftsbereich des BMVI teilweise nicht turnusgemäß durchgeführt oder nicht anlassbezogen aktualisiert wurden. Die Verwendungsdauer von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten haben die Behörden nicht überwacht, sodass sie eine regelmäßige und systematische Rotation nicht sicherstellen konnten. Zudem waren die Daten, die das BMVI für den jährlichen Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung meldete, teilweise fehlerhaft und überholt.

Um auf eine deutlich verbesserte Umsetzung der Richtlinie des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zur Korruptionsprävention hinzuwirken, hat der Bundesrechnungshof dem BMVI im September 2019 die wesentlichen Kritikpunkte im Rahmen eines beratenden Berichts aufgezeigt.

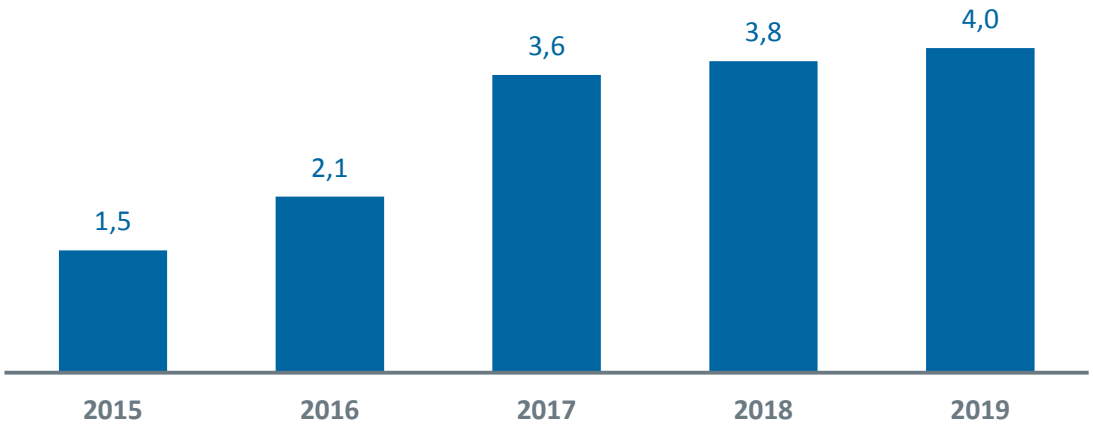
2.2 Bilden von Ausgaberesten

Der Ausgaberest 2019 (in den Haushaltsentwurf 2020 übertragene Mittel abgelaufener Haushaltsjahre) beläuft sich auf 4 Mrd. Euro. Dieser Betrag übersteigt den Ausgaberest 2018 um 0,2 Mrd. Euro (Ausgaberest 2018: 3,8 Mrd. Euro). Wie Abbildung 2 verdeutlicht, stieg der Ausgaberest des Einzelplans 12 in den letzten fünf Jahren kontinuierlich an.

Abbildung 2

Ausgabereste

Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019, in Mrd. Euro



Quelle: Ausgabereste 2015 bis 2018: jeweils Bundeshaushaltsplan des Folgejahres; Ausgaberest 2019: Haushaltsentwurf 2020.

Bei den Bundesfernstraßen beträgt der Ausgaberest 2019 mit 175,6 Mio. Euro fast das Zehnfache des Vorjahreswerts (Ausgaberest 2018: 18,1 Mio. Euro). Grund hierfür ist, dass die im Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben aus Baukostenzuschüssen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung im Bereich der Bundesautobahnen und -straßen (Kapitel 1201 Titel 743 32 bzw. 743 42) aus Mehreinnahmen bei Kapitel 1210 Titel 272 01 verstärkt worden sind. Die Mittel flossen nicht vollständig ab und führten daher zu Ausgaberesten. Die restlichen Mittel stehen nach Angaben des BMVI den Ländern zu und werden durch diese bis Ende 2020 ausgegeben. Der Ausgaberest 2019 nahm auch bei den Bundeswasserstraßen und der Digitalen Infrastruktur gegenüber dem Vorjahr zu. Tabelle 4 zeigt die Ausgabereste in den einzelnen Bereichen.

Tabelle 4

Ausgabereste bei den Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	**Ausgaberest 2018**	**Ausgaberest 2019**
	in Mio. Euro	
Bundesfernstraßen	18,1	175,6
Bundesschienenwege	906,0	773,8
Bundeswasserstraßen	756,0	832,9
Digitale Infrastruktur	995,7	1 065,5
Luft- und Raumfahrt	139,8	44,0
Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	420,7	395,0

Quelle: Ausgaberest 2018: Bundeshaushalt 2019; Ausgaberest 2019: Haushaltsentwurf 2020.

2.3 Veranschlagung und Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

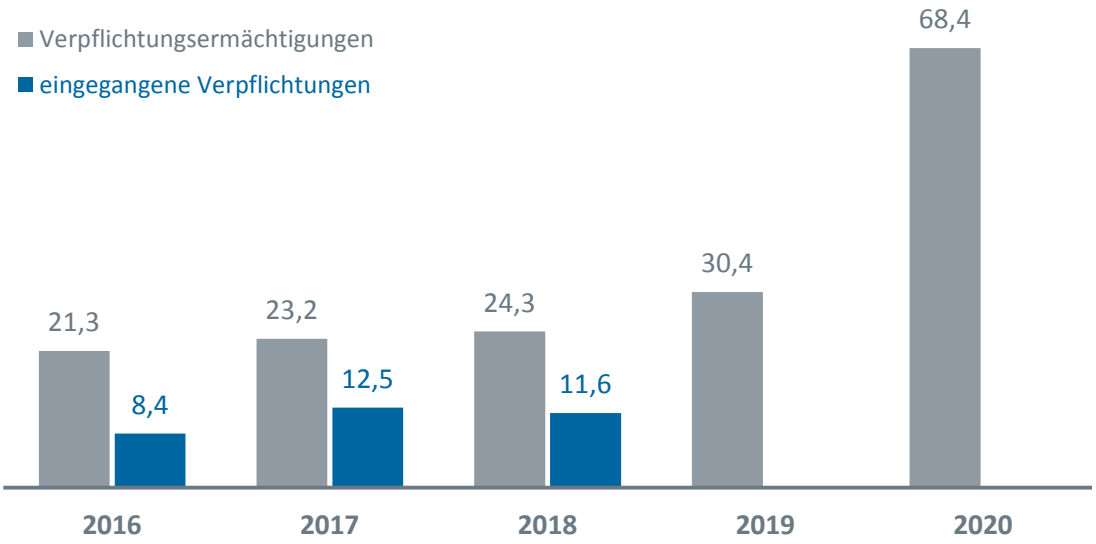
Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es, Verpflichtungen (z. B. für Investitionen) einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Der Einzelplan 12 sah im Jahr 2018 Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 24,3 Mrd. Euro vor. Davon wurden 11,6 Mrd. Euro tatsächlich in Anspruch genommen. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von 47,7 %.

Abbildung 3 zeigt die Höhe der vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen in den Haushalten der Jahre 2016 bis 2020 und (soweit bereits bekannt) die tatsächlich eingegangenen Verpflichtungen. Danach erhöhten sich die Verpflichtungsermächtigungen von Jahr zu Jahr, während der Ausnutzungsgrad auf einem niedrigen Niveau verharrte. Im Haushaltsentwurf 2020 sind die Verpflichtungsermächtigungen mit 68,4 Mrd. Euro mehr als doppelt so hoch wie in den Vorjahren.

Abbildung 3

Verpflichtungsermächtigungen

Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2020, in Mrd. Euro



Quelle: Für die Jahre 2016 bis 2018: Haushaltsrechnungen, für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Der sprunghafte Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2020 ist auf den Bereich der Bundesschienenwege zurückzuführen. Die dort vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen dienen zum Großteil dem bevorstehenden Abschluss der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III, die den Bund in den Jahren 2020 bis 2029 zur Leistung eines jährlichen Beitrags von mehr als 4 Mrd. Euro zur Erhaltung der Schienenwege verpflichten soll (vgl. Ziffer 3.3.2). Bei den anderen Aufgabenbereichen nehmen die für das Jahr 2020 vorgesehenen Verpflichtungen im Vergleich zum Vorjahr ab oder bleiben auf einem konstanten Niveau. Die Verpflichtungsermächtigungen bei den einzelnen Aufgabenbereichen ergeben sich aus Tabelle 5.

Tabelle 5

Verpflichtungen nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	**VE 2019**	**VE 2020**
	in Mio. Euro	
Bundesfernstraßen	22 103,0	11 709,3
Bundesschienenwege	4 973,6	55 065,4
Bundeswasserstraßen	817,5	794,3
Digitale Infrastruktur	851,7	38,2
Luft- und Raumfahrt	138,8	20,7
Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	3,5	3,5

Quelle: Für das Jahr 2019: Bundeshaushalt; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf 2020.

3 Wesentliche Ausgaben

Die Ausführungen zu den wesentlichen Ausgaben stützen sich ab auf Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu den Bundesfernstraßen, zum schienengebundenen Verkehr, zum BEV, zu den Bundeswasserstraßen und zur digitalen Infrastruktur. Bei den übergreifenden Themen werden die Stellenausstattung des BMVI und seiner nachgeordneten Dienststellen sowie das Sofortprogramm „Saubere Luft" aufgegriffen.

3.1 Übergreifende Themen

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

Der Haushaltsentwurf 2020 weist für das BMVI und seinen Geschäftsbereich 23 927 Planstellen/Stellen (Stellen) aus und verbleibt damit annähernd auf dem Niveau des Vorjahres (Stellenausstattung 2019: 23 977 Stellen).

Das neu errichtete Fernstraßen-Bundesamt (FBA) soll 266 neue Stellen erhalten und dann über insgesamt 307 Stellen verfügen. Im Gegenzug entfallen Stellen, die im Bundeshaushalt 2019 für Aufgaben im Zusammenhang mit der Infrastrukturabgabe (ISA, Pkw-Maut) vorgesehen waren. Nähere Erläuterungen hierzu sind in Ziffer 3.2.2 zu finden.

Beim Errichten neuer Behörden oder neuer Organisationsstrukturen in bestehenden Behörden sind geltende Organisations- und Haushaltsgrundsätze zu beachten. So sind Organisationseinheiten und Dienstposten nur in dem Umfang vorzusehen, der für die Aufgabenerledigung unbedingt erforderlich ist. Auch sollten alle Bedarfsmeldungen für neue Stellen durchgängig mit analytischen Berechnungen unterlegt werden. Dabei ist zu hinterfragen, ob neue Stellen tatsächlich erforderlich sind, oder vorhandene Dienstposten neu hinzugekommene Aufgaben wahrnehmen können.

Prüfungserkenntnisse zeigen, dass das BMVI Organisationsgrundsätze außer Acht lässt und vorhandene Stellen sowie zusätzlich geltend gemachten Stellenbedarf nicht durchgängig analytisch begründet.

So richtete beispielsweise das Kraftfahrt-Bundesamt für neu übertragene Aufgaben der Marktüberwachung eine zusätzliche Abteilung ein, obschon in einer vorhandenen Abteilung Aufgaben mit engem Sachzusammenhang bereits wahrgenommen wurden. Die Wirtschaftlichkeit dieser organisatorischen Maßnahme wies das Kraftfahrt-Bundesamt nicht nach. Für diese neuen Aufgaben erhielt es 39 zusätzliche Planstellen, obwohl es wegen des vorgegebenen Handlungsdrucks vor Einrichten der neuen Dienstposten auf eine detaillierte Aufgabenanalyse oder eine analytische Personalbedarfsermittlung verzichtete. Das Kraftfahrt-Bundesamt sagte zu, für die neuen Aufgaben nach einer Konsolidierungsphase Personalbedarfsermittlungen vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Vorbereitungen des BMVI, den Personalbedarf für das FBA analytisch zu bemessen.

3.1.2 Sofortprogramm „Saubere Luft"

Die Bundesregierung und die beteiligten Bundesländer und Kommunen haben sich im November 2017 auf Eckpunkte eines „Sofortprogramms Saubere Luft 2017-2020" zur Verbesserung der Luftqualität in Städten verständigt. Für die einzelnen Maßnahmen des Sofortprogramms griff die Bundesregierung so weit wie möglich auf bestehende Förderprogramme zurück. Sie erhielten im Rahmen des neuen Sofortprogramms ein größeres Finanzvolumen. Wo erforderlich, legte die Bundesregierung neue Förderprogramme auf. In die Zuständigkeit des BMVI fielen zunächst die Bereiche

- der Förderrichtlinie Elektromobilität (Aufstockung),
- der Förderrichtlinie zur Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme (neu) und
- der Förderrichtlinie zur Hardware-Nachrüstung von Dieselbussen (neu).

Das BMVI ordnete dem Sofortprogramm ab dem Jahr 2019 zudem neue Förderbereiche zu:

- die Förderrichtlinie zur Hardware-Nachrüstung von schweren Kommunaldieselfahrzeugen (neu) und
- Förderrichtlinien zur Hardware-Nachrüstung von schweren und leichten gewerblichen Handwerker- und Lieferdieselfahrzeugen (neu).

Der Anteil des BMVI am Sofortprogramm stieg durch die zusätzlichen Förderbereiche von 782 Mio. Euro auf 1,2 Mrd. Euro. Die vorgesehenen Ausgabemittel sind teils im Einzelplan 12 (Kapitel 1210 Titelgruppe 08) und teils im Einzelplan 60 (Elektromobilität) veranschlagt.

Bei der Überarbeitung und Aufstellung der Förderrichtlinien hörte das BMVI den Bundesrechnungshof nach § 103 Bundeshaushaltsordnung (BHO) an. Der Bundesrechnungshof plant, die zuwendungsrechtliche Abwicklung der Förderrichtlinien zu gegebener Zeit zu prüfen.

3.2 Bundesfernstraßen

Im Haushaltsjahr 2018 setzte der Bund insgesamt 10,3 Mrd. Euro für den Neu- und Ausbau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen sowie für den Betrieb des Lkw-Mautsystems ein. Hiervon waren 9,4 Mrd. Euro im Kapitel 1201 (Bundesfernstraßen) und 0,9 Mrd. Euro im Kapitel 1210 (Sonsti-

ge Bewilligungen) veranschlagt. Die im Kapitel 1210 hinterlegten Mittel stammten aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung. Dieses Programm lief Ende des Jahres 2018 aus.

Der Haushaltsentwurf 2020 sieht Mittel von 10,8 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen vor (Soll 2019: 10,8 Mrd. Euro). Davon sollen im Wesentlichen Investitionen von 7,9 Mrd. Euro (72,8 %), der Betrieb der Bundesfernstraßen mit 1,1 Mrd. Euro (10,2 %) und das Erheben der Lkw-Maut mit 1 Mrd. Euro (9,7 %) finanziert werden. Die übrigen Mittel sollen die Straßenbauverwaltungen der Länder erhalten, die die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes planen, bauen und betreiben.

3.2.1 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 Autobahn GmbH des Bundes (vormals: Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen mbH) soll künftig u. a. die Aufgaben der Planung, des Baus und des Betriebs übernehmen. Es handelt sich um eine Gesellschaft des privaten Rechts. Zudem wurde das FBA als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVI errichtet.

Die Einnahmen und Ausgaben des FBA sind im Kapitel 1228 veranschlagt. Für das Haushaltsjahr 2020 sind dort Ausgaben von 35,4 Mio. Euro (Soll-Ausgaben 2019: 7,3 Mio. Euro) vorgesehen.

Die Verwaltungsausgaben der Autobahn GmbH sind im Haushaltsentwurf 2020 unter Kapitel 1201 Titel 682 12 mit 360,3 Mio. Euro eingeplant (Soll 2019: 30,2 Mio. Euro). Diese werden bis zum Betriebsbeginn am 1. Januar 2021 auf voraussichtlich 1 Mrd. Euro ansteigen. Für die Finanzierung der Autobahn GmbH sollten auch die Einnahmen aus der Lkw-Maut und aus der ISA verwendet werden. Allerdings hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 18. Juni 2019 die vom Bund beschlossene zeitbezogene ISA als eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bewertet. Er hat darin einen Verstoß gegen die Grundsätze des freien Warenverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs gesehen. Die ISA ist damit unionrechtswidrig und kann in dieser Form

nicht mehr umgesetzt werden. Bereits eingeplante Einnahmen aus dieser Abgabe stehen damit nicht mehr zur Verfügung.

Die Erhöhung seiner geplanten Ausgaben für die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung erklärt das BMVI in den Haushaltsvoranschlägen u. a. damit, dass die bisherigen, auf einer über zwei Jahre alten Gesetzesfolgenabschätzung basierenden Haushaltsansätze einer kritischen Überprüfung bedurften und daher aktualisiert wurden.

Der Bundesrechnungshof prüft die Umsetzung der Reform in der sogenannten Transformationsphase. Diese bereitet den Übergang der Aufgaben und des Personals von der bisherigen Auftragsverwaltung auf die Autobahn GmbH und das FBA vor. Ziel der Prüfung ist, die Bundesregierung und das Parlament zu beraten, um Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenzuwirken.

3.2.2 Ausgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Infrastrukturabgabe

Der Bund hat ab dem Jahr 2014 bis einschließlich 18. Juni 2019 Ausgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Erhebung der ISA (Kapitel 1201 Titelgruppe 03) von knapp 54 Mio. Euro geleistet. Im Bundeshaushalt 2019 sind hierfür rund 86 Mio. Euro veranschlagt. Nachdem der Europäische Gerichtshof festgestellt hatte, dass die ISA gegen Unionsrecht verstößt, mussten die Ausgabenansätze angepasst werden. Der Haushaltsentwurf 2020 enthält nur noch Ausgaben im Zusammenhang mit der Abwicklung der Erhebung der ISA von 8,2 Mio. Euro.

Im Hinblick auf die personellen Auswirkungen des Urteils beim BMVI und seinen nachgeordneten Behörden (Kraftfahrt-Bundesamt und Bundesamt für Güterverkehr) erscheint die zögerliche Besetzung der noch im Bundeshaushalt 2019 für diesen Zweck vorgesehenen 423 Stellen jetzt als Vorteil. Bisher sind davon lediglich 82 Stellen besetzt. Diese im Haushaltsentwurf 2020 ausgebrachten Stellen werden mit kw-Vermerken versehen. In anderen Bereichen frei werdende Stellen müssen somit zunächst für das im Zusammenhang mit der Einführung der ISA bereits eingestellte Personal verwendet werden.

Das BMVI hat aufgrund des Urteils alle Arbeiten für die Einführung der ISA gestoppt und insbesondere Verträge mit Dritten, die mit der Einführung, Erhebung und Kontrolle sowie der gutachterlichen Begleitung dieses Prozesses beauftragt waren, gekündigt. Ob und insbesondere in welcher Höhe daraus

Entschädigungszahlungen an die Auftragnehmer sowie weitere Kosten für Rechtsberatung entstehen, lässt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen. Es ist aber von einem erheblichen finanziellen Risiko und ggf. teuren und langjährigen schiedsgerichtlichen Auseinandersetzungen auszugehen. Ebenso fraglich ist, ob den bereits ausgegebenen Haushaltsmitteln von knapp 54 Mio. Euro ein messbarer Gegenwert gegenübersteht. Das BMVI sieht in den erstellten Konzepten und Vorgehensmodellen einen monetären Wert für künftige Projekte und beabsichtigt, Sachmittel einer Nachfolgenutzung zuzuführen.

Aufgrund der erheblichen finanziellen Bedeutung der ISA und der finanziellen Risiken prüft der Bundesrechnungshof aktuell die Risikovorsorge und das Krisenmanagement des BMVI in diesem Zusammenhang. Die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die Finanzplanung wird er begleiten.

3.2.3 Investitionen im Bereich der Fernstraßen; hier: Brückenbauwerke

Im Jahr 2018 wurden 4,1 Mrd. Euro der für den Fernstraßenbereich ausgewiesenen Investitionsausgaben von insgesamt 7,7 Mrd. Euro für Erhaltungsmaßnahmen verwendet. Davon standen für die Brückenertüchtigung gemäß dem Programm zur Brückenmodernisierung 740 Mio. Euro bereit. Für die folgenden Haushaltsjahre steigen die bereitgestellten Haushaltsmittel für die Brückenertüchtigung als feste Quote der Erhaltungsausgaben kontinuierlich auf 760 Mio. Euro (Soll 2019) und weiter auf 780 Mio. Euro (Haushaltsentwurf 2020) an.

Dennoch befinden sich die Brücken des Bundes nach wie vor in einem schlechten baulichen Zustand. Ein Grund hierfür ist die hohe Verkehrsbeanspruchung bei weiterer Belastungszunahme durch den Schwerverkehr. Schadhafte Brücken führen dazu, dass die Bundesfernstraßen nur eingeschränkt genutzt werden können.

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 fehlten, um die erforderlichen Haushaltsmittel gezielt bereitzustellen und damit überlastete Brücken und Strecken zu ertüchtigen. Dies war u. a.

Gegenstand eines Bemerkungsbeitrags (vgl. Bemerkungen 2016, Bundestagsdrucksache 18/10200 Nummer 42).

Derzeit erstellt der Bundesrechnungshof ein Gutachten über seine umfangreichen Prüfungserkenntnisse zur Brückenerhaltung. Er plant zudem, den Haushaltsausschuss über seine noch nicht ausreichend umgesetzten Empfehlungen zur Erhaltungsbedarfsprognose zu unterrichten.

3.2.4 Planung einer neuen Fehmarnsund-Querung für Straße und Schiene

Die Querung des Fehmarnsunds zwischen dem Festland und der Insel Fehmarn ist als eingleisige kombinierte Eisenbahn-Straßen-Brücke ausgeführt. Die Brücke stammt aus dem Jahr 1963. Im September 2015 kündigte das BMVI Vorplanungen für den Neubau der Eisenbahnüberführung und der Straßenüberführung an (Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 18/162).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Entscheidung des BMVI zugunsten eines Neubaus auf Untersuchungen beruhte, die es nicht rechtfertigten, die Ertüchtigung der alten Brücke als Variante von den weiteren Betrachtungen auszuschließen. Seine Erkenntnisse hat er dem Rechnungsprüfungsausschuss im April 2016 berichtet (Rechnungsprüfungsausschussdrucksache 18/213).

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMVI aufgefordert, weiterhin auch die Variante einer Ertüchtigung der vorhandenen Brücke in die Vorplanungen einzubeziehen. Der Entscheidung über die Vorzugsvariante sollte das BMVI eine belastbare Untersuchung zugrunde legen. Den Betrieb der bestehenden Fehmarnsundbrücke sollte das BMVI bis zur Fertigstellung etwaiger Ersatzbauten uneingeschränkt gewährleisten. Der Bundesrechnungshof prüft den Fortgang dieser Angelegenheit begleitend. Er beabsichtigt, das Parlament über seine aktuellen Erkenntnisse zu unterrichten.

Ferner prüft der Bundesrechnungshof begleitend die Vorplanung der Schienenhinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung, zu der sich Deutschland in einem Staatsvertrag mit Dänemark im Jahr 2008 verpflichtet hat. Über seine Erkenntnisse hierzu beabsichtigt er, das Parlament in Kürze mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zu unterrichten.

3.2.5 Ausbau von Parkplätzen an Bundesautobahnen

Für den Ausbau von Rastanlagen zur Schaffung zusätzlicher Lkw-Parkplätze standen seit dem Haushaltsjahr 2014 bei Kapitel 1201 Titel 741 31 jährlich 130 Mio. Euro zur Verfügung. Im Bundeshaushalt 2019 hat der Gesetzgeber den Ansatz auf 110 Mio. Euro reduziert, weil die Mittel nicht vollständig abgeflossen waren. Für das Jahr 2020 sind 100 Mio. Euro vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bau und die Bewirtschaftung von Rastanlagen an Bundesautobahnen geprüft. Dabei hat er u. a. festgestellt, dass dem Ausbau von Lkw-Parkplätzen weder ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde lagen, noch waren die mit dem Ausbau angestrebten Ziele konkret beschrieben. Teure technische Lösungen waren nicht ausreichend begründet.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, für jede Maßnahme eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchzuführen. Diese Angelegenheit war bereits Gegenstand eines Bemerkungsbeitrages (vgl. Bemerkungen 2017 – Ergänzungsband, Bundestagsdrucksache 19/1800 Nummer 6), den der Rechnungsprüfungsausschuss am 18. Mai 2018 zustimmend zur Kenntnis nahm. Der Bundesrechnungshof untersucht derzeit weitere damit im Zusammenhang stehende Aspekte.

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

Der Bundesrechnungshof hat mehrere Projekte im Fernstraßenbau geprüft, die als Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) realisiert werden sollten. Dabei hat er wiederholt Mängel bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen festgestellt. Über die Ergebnisse hat er den Haushaltsausschuss mit verschiedenen Berichten unterrichtet (z. B. Haushaltsausschussdrucksachen 18/4388 und 18/0822).

Mit Beschluss vom 30. Januar 2019 hat der Haushaltsausschuss das BMVI aufgefordert, bei der Erstellung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die durch die Gründung der Autobahn GmbH des Bundes geänderten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Die Umsetzung des Beschlusses wird der Bundesrechnungshof begleitend prüfen.

Darüber hinaus hat der Haushaltsausschuss das BMVI aufgefordert, die vom privaten Anbieter zu tragenden Risikokosten vollständig bei der Abschätzung der Kosten der ÖPP-Variante zu berücksichtigen. Um künftige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, insbesondere jedoch die Risikobewertung, auf realen Erfahrungswerten aufbauen zu können, solle es außerdem laufende oder bereits realisierte Straßenbauprojekte analysieren.

Bei einem anderen als ÖPP geplanten Straßenbauprojekt wäre eine ÖPP-Gesamtstrecke von mehr als 100 Kilometern entstanden. Da dies gegen § 5 des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes verstoßen hätte, forderte der Bundesrechnungshof, die Planung des Vorhabens nicht in der bisherigen Form fortzusetzen. Er hat außerdem darauf hingewiesen, dass die überschlägige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung methodische Fehler aufweise. Das BMVI hat der Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes zwar widersprochen, das ÖPP-Projekt aber gleichwohl beendet. Das BMVI will bis zur Übernahme der Verwaltung für die Bundesautobahnen durch den Bund keine Streckenabschnitte im Wege von ÖPP realisieren, die länger als insgesamt 100 Kilometer sind.

3.2.7 Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen

Für die länderseitig zu tragenden Kosten der Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen nahmen die Straßenbauverwaltungen der Länder in der Vergangenheit wiederholt Bundesmittel in Anspruch. Der Bundesrechnungshof hat dies in seinen Bemerkungen 2018 thematisiert (Bundestagsdrucksache 19/5500 Nummer 19). Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Bemerkung am 22. Februar 2019 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das BMVI aufgefordert, für eine ordnungsgemäße Abrechnung der Streckenkontrolle durch die Straßenbauverwaltungen der Länder zu sorgen. Die zu Unrecht ausgegebenen Bundesmittel solle es zurückfordern. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet hierzu bis zum 31. Oktober 2019 einen Bericht des BMVI.

3.3 Bundesschienenwege

Der Bund gab im abgelaufenen Haushaltsjahr 2018 insgesamt 6,4 Mrd. Euro für den Erhalt und den Ausbau des Schienennetzes aus. 6,1 Mrd. Euro flossen aus dem Kapitel 1202 (Bundesschienenwege) und 0,3 Mrd. Euro aus dem Kapitel 1210 (Sonstige Bewilligungen) ab. Die im Kapitel 1210 eingestellten

Mittel waren dem Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung entnommen. Dieses Programm lief Ende des Jahres 2018 aus.

Der Haushaltsentwurf 2020 weist 6,8 Mrd. Euro für die Schienenwege aus (Soll 2019: rund 5,6 Mrd. Euro).

3.3.1 Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes

Der Haushaltsentwurf 2020 stellt für Ausbauvorhaben an bundeseigenen Schienenwegen 1,5 Mrd. Euro bereit (Bundeshaushalt 2019: 1,6 Mrd. Euro). Der Ausgaberest 2019 beläuft sich bei Kapitel 1202 Titel 891 01 (Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes) auf rund 615 Mio. Euro und bei Kapitel 1210 Titel 891 72 (Investitionen in die Schienenwege) auf 0,3 Mio. Euro. Das BMVI erklärte die Ausgabereste mit Bauverzögerungen, die auf fehlende Planungen, lang andauernde Verwaltungsverfahren und gerichtliche Auseinandersetzungen zurückzuführen seien.

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

Seit Anfang 2018 wird die Finanzierung der Planung und Realisierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen an Schienenwegen durch die Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) geregelt. Vor dem Vertragsschluss hatte das BMVI weder den Haushaltsausschuss noch den Rechnungsprüfungsausschuss eingebunden.

Der Bundesrechnungshof hat sich bereits Ende des Jahres 2016 gegenüber dem BMVI kritisch zu der dort festgelegten Verjährungsregelung geäußert. Unmittelbar vor der Zeichnung des Vertrags hat er den Haushaltsausschuss in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über wesentliche Schwachstellen der Vereinbarung informiert (Haushaltsausschussdrucksache 18/4475).

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMVI am 23. März 2018 aufgefordert, die BUV stetig zu evaluieren und dem Rechnungsprüfungsausschuss über die Ergebnisse bis Ende 2019 zu berichten. Der Bundesrechnungshof hat eine erste Prüfung zur Anwendung der BUV begonnen.

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

Die EIU erhalten Bundesmittel für Ersatzinvestitionen (Kapitel 1202 Titel 891 11). Hierzu schließt der Bund seit dem Jahr 2009 regelmäßig sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) ab.

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

Der Bund verpflichtete sich, für die Jahre 2009 bis 2019 bis zu 34,3 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen. Dabei stiegen die jährlichen Zuwendungen des Bundes deutlich von anfangs 2,5 auf 4,2 Mrd. Euro an (einschließlich der Wiedereinsetzung der von den EIU an den Bund gezahlten sogenannten „zusätzlichen" Dividenden).

Prüfungen des Bundesrechnungshofes ergaben Mängel der LuFV-Finanzierungssystematik. So machten die Qualitätskennzahlen den tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent. Auch fehlten Anreize, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen. Hierauf hat der Bundesrechnungshof mehrfach das BMVI und das Parlament hingewiesen (z. B. Haushaltsausschussdrucksache 18/1533).

Seit Ende des Jahres 2017 verhandelt das BMVI mit der Deutsche Bahn AG (DB AG) über den Abschluss der Folgevereinbarung LuFV III. Sie sollte ursprünglich ab dem Jahr 2020 für fünf Jahre gelten. Der Bundesrechnungshof begleitet die Verhandlungen als Beobachter. Er hat das BMVI auf Verbesserungsbedarf hingewiesen und auch dem Rechnungsprüfungsausschuss unmittelbar berichtet (Rechnungsprüfungsausschussdrucksachen 19/39, 19/94 und 19/155). Die entscheidenden Verhandlungen auf Leitungsebene zwischen den Bundesressorts und der DB AG finden ohne den Bundesrechnungshof statt.

In einem Bericht nach § 99 BHO vom 7. Dezember 2018 hat der Bundesrechnungshof das Parlament über grundlegenden dringenden Handlungsbedarf informiert. Er hat empfohlen, die Beseitigung der bekannten Mängel der LuFV nicht aufzuschieben, sondern die Verbesserungen bereits mit der LuFV III umzusetzen.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 32. Sitzung am 20. Februar 2019 einen Maßgabebeschluss gefasst und die Bundesregierung aufgefordert, in den Verhandlungen zur LuFV III dafür zu sorgen, dass

1. eine neue sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl vereinbart wird, welche den Substanzwert und damit den tatsächlichen Zustand der Eisenbahninfrastruktur ausreichend abbildet;
2. jährliche Zielwerte vereinbart werden, die einen signifikanten Rückgang des Nachholbedarfes (Investitionsstau bei erneuerungsbedürftiger Infrastruktur) bewirken;
3. eine stichprobenhafte Kontrolle des wirtschaftlichen Einsatzes der Bundesmittel im Rahmen der LuFV III ermöglicht wird;
4. Rückforderungen bei nicht wirtschaftlich eingesetzten Bundesmitteln unabhängig von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit ermöglicht werden;
5. eine mögliche Erhöhung des Infrastrukturbeitrags sich bei der Höhe des Mindestinstandhaltungsbeitrags der EIU widerspiegelt.

Inzwischen planen das BMF, das BMVI und die DB AG, die Laufzeit der LuFV III von fünf auf zehn Jahren zu verdoppeln. Dafür sehen der Haushaltsentwurf 2020 und die Finanzplanung in den Jahren 2020 bis 2029 Bundeszuwendungen von insgesamt 51,4 Mrd. Euro vor. Darüber hinaus will das BMVI tatsächlich gezahlte Dividenden der DB AG über einen haushaltsrechtlichen Verstärkungsvermerk als weitere Bundeszuwendungen für Ersatzinvestitionen zur Verfügung stellen.

Das BMVI beabsichtigt, den Haushaltsausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss und den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur vor Abschluss der LuFV III zu beteiligen. Der Bundesrechnungshof plant, das Parlament zu dem vom BMVI übermittelten Vertragsentwurf zu beraten.

3.3.3 Finanzielle Lage und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG

Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung im November 2016 mit einem Maßgabebeschluss aufgefordert, ein Konzept zu erarbeiten, das die Einnahmen der DB AG langfristig mit ihren Ausgaben in Einklang bringt. Die in den letzten vier Jahren stetig gestiegene Verschuldung der DB AG und der unzureichende Zufluss liquider Mittel aus dem operativen Geschäft begründen jedoch Zweifel, ob das BMVI und die DB AG den Maßgaben des Haushaltsausschusses gerecht werden.

Mit einem Bericht nach § 99 BHO (Bundestagsdrucksache 19/7050) hat der Bundesrechnungshof im Januar 2019 aufgezeigt, dass der Bund als Eigentümer der DB AG eine zu passive Rolle einnimmt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes überlässt die Bundesregierung sowohl die Behandlung strategischer Fragen als auch die Steuerung des Konzerns weitgehend der DB AG, obwohl der Bund hierfür die Verantwortung trägt. So haben das BMVI und das BMF die ausufernde Expansion der DB AG in internationale und bahnfremde Geschäfte stets geduldet. Sie haben hingenommen, dass die DB AG regelmäßig Investitionsmittel für weitere Anteilserwerbe im Ausland und jenseits ihres Kerngeschäftes eingesetzt hat, obwohl diese Mittel dringend für die Modernisierung der Eisenbahn in Deutschland benötigt wurden und werden. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen,

- die Bundesziele auf Grundlage des grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages zu definieren,
- ein Strukturmodell für die künftige Eisenbahn in Deutschland zu entwickeln,
- das Interesse als Eigentümer der DB AG zu bestimmen und nicht benötigte Unternehmensteile vollständig zu verkaufen sowie
- für einen angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss zu sorgen.

Der Haushaltsausschuss hat den Bericht am 20. Februar 2019 beraten und zur Kenntnis genommen.

Die Bundesregierung hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der DB AG am Bundesinteresse bislang nicht aufgegriffen. Sie überlässt der DB AG weiterhin die strategische Ausrichtung und hält am bestehenden Strukturmodell fest.

Der Aufsichtsrat der DB AG hat den Vorstand zwischenzeitlich beauftragt, einen Verkauf der Arriva plc. zu prüfen.

Die wirtschaftliche Lage des DB AG-Konzerns hat sich im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr weiter verschlechtert. Insbesondere im Schienenverkehr in Deutschland steht der Konzern vor operativen Herausforderungen (Ergebnis- und Marktanteilsrückgang DB Regio AG, anhaltende Verluste DB Cargo AG), die durch die Expansion in internationale und bahnfremde Bereiche nicht kompensiert werden konnten.

Besorgniserregend ist aber insbesondere die aktuelle Finanzlage der DB AG. Bis Ende des Jahres 2019 besteht bereits eine signifikante Finanzierungslücke von mehr als 2 Mrd. Euro. Diese kann nicht durch eine Neuverschuldung geschlossen werden, ohne die Verschuldungsgrenze zu überschreiten, die der Haushaltsausschuss auf Grundlage der mittelfristigen Finanzplanung der DB AG per Maßgabebeschluss festgelegt hat. Der weitere Anstieg der (sogenannten adjustierten) Nettofinanzschulden per 31. März 2019 bestätigt dieses Risiko (Ist 31. März 2019: 25,3 Mrd. Euro; Grenzwert 31. Dezember 2019: 25,1 Mrd. Euro). Auch mittelfristig steht der DB AG-Konzern vor finanziellen Herausforderungen (Beschaffung neuer Züge, Digitalisierung der Schiene, Stuttgart 21), die er nicht durch operativ erwirtschaftete Cashflows auffangen kann. Bis zum Jahr 2021 sind daher Zusatzmaßnahmen zur Begrenzung der Verschuldung in Höhe von mehreren Milliarden Euro erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hat diese Einschätzung dem beteiligungsführenden BMVI sowie dem BMF und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie mit Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 29. Mai 2019 übermittelt.

Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass die DB AG im Ergebnis einen höheren Bedarf an Bundesmitteln geltend machen könnte. Dies kann sich haushalterisch im Kapitel 1202 nachteilig auswirken, falls der Bund

- der DB AG – wie im Jahr 2017 – erneut Mittel für eine Eigenkapitalerhöhung zur Verfügung stellt (Titel 831 01),
- zusätzlich reduzierte Dividendenzahlungen der DB AG in Kauf nimmt, wie es derzeit bereits über einen Zeitraum von vier Jahren der Fall ist (Titel 121 01), oder

- höhere Zuwendungen für Schienenwegeinvestitionen gewährt (insbesondere Titel 891 01 und 891 11).

Das BMVI hat die Ansicht vertreten, dass die internationale und breit gefächerte Geschäftstätigkeit der DB AG mit den gesetzlichen Vorgaben und der Satzung des Unternehmens im Einklang stehe. Dabei verkennt das BMVI jedoch, dass sich der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag des Bundes auf die Eisenbahn in Deutschland bezieht.

Das BMVI hat die gravierende Finanzierungslücke der DB AG bestätigt und geht davon aus, dass der Verkauf der Arriva plc. zum Einhalten der Schuldengrenze für das Jahr 2019 führen wird. Der Bundesrechnungshof bekräftigt, dass die Bundesregierung und die DB AG darüber hinaus für die Folgejahre erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um die Schulden des Unternehmens zu begrenzen.

3.4 Schienengebundener Öffentlicher Personennahverkehr

3.4.1 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden stehen im Haushaltsentwurf 2020 rund 669 Mio. Euro zur Verfügung (Kapitel 1206). Dies sind 60 % weniger als im Bundeshaushalt 2019. Ursächlich dafür ist, dass das Entflechtungsgesetz zum Jahresende 2019 ausläuft und damit auch der Titel „Kompensationszahlungen an die Länder wegen Beendigung der Finanzhilfen des Bundes“ (Titel 882 03) entfällt. Als Ausgleich hierfür erhalten die Länder ab dem Haushaltsjahr 2020 einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer.

Unabhängig hiervon sollen bei Kapitel 1206 die Mittel für das Bundesprogramm zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) auf rund 665 Mio. Euro verdoppelt werden (Kapitel 1206 Titel 882 02 und 891 01).

Auf der Grundlage des GVFG gewährt das BMVI den Ländern seit dem Jahr 1971 Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Kapitel 1206 Titel 882 02). Diese Finanzhilfen sollten ursprünglich nach den Festlegungen der Föderalismusreform I zum Ende des Jahres 2019 auslaufen.

Die Bundesregierung verfolgt seit Anfang des Jahres 2018 das Ziel, die Finanzhilfen ohne zeitliche Begrenzung von derzeit 333 Mio. Euro auf jährlich 1 Mrd. Euro aufzustocken und zu dynamisieren. Dazu initiierte sie eine Änderung des Artikels 125c Grundgesetz. Der Beauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwal-

tung hat sich bereits im April 2018 zum entsprechenden Referentenentwurf der geplanten Grundgesetzänderung geäußert.

Im späteren parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren hat der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss und gesondert die Berichterstatterinnen und Berichterstatter für die Einzelpläne 12 und 60 mit Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO zu der geplanten Änderung des Artikels 125c Grundgesetz und den Auswirkungen auf die Finanzhilfen des Bundes nach dem GVFG-Bundesprogramm beraten (u. a. Haushaltsausschussdrucksache 19/1636). Er hat u. a. auf die ungeklärte Bedarfsfrage hingewiesen. Zudem hat er empfohlen, im Gesetzgebungsverfahren Vorsorge zu treffen, dass bei der später geplanten Änderung des GVFG die Förderkriterien nicht ausgeweitet werden (z. B. auf Ersatzinvestitionen). Der Haushaltsausschuss hat sich daraufhin mit einem entsprechenden schriftlichen Vorbehalt im Gesetzgebungsverfahren gegen eine Ausweitung der Förderkriterien ausgesprochen.

In den Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 19/5500 Nummer 18) hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass für Straßen- und U-Bahn-Haltestellen der kommunalen Vorhaben des GVFG Standards und Vorgaben fehlen. Dies habe in der Vergangenheit zu beträchtlichen unwirtschaftlichen Ausgaben des Bundes geführt, die für andere Vorhaben des GVFG-Bundesprogramms fehlten. Er hat empfohlen, die Finanzhilfen mithilfe einheitlicher Standards und Höchstbeträge zu bemessen. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMVI aufgefordert, die förderfähigen Ausgaben mithilfe einheitlicher Standards und Höchstbeträge zu bemessen und im anstehenden Gesetzgebungsverfahren zur Novelle des GVFG einen Vorschlag zu erarbeiten. Dabei solle sich das BMVI an den entsprechenden Vorgaben für S- und Regionalbahnen orientieren.

3.4.2 Fördermöglichkeiten bei der Bundesfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Der Bund fördert den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Schienenpersonennahverkehr mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten. Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss in dem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur Änderung des Artikels 125c Grundgesetz u. a. darauf hingewiesen, dass der ÖPNV eine Kernaufgabe der Länder sei. Bei der Förderung durch den Bund handelt es sich insbesondere um Mittel nach dem Regionali-

sierungsgesetz, dem GVFG, dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (über die LuFV) und (bis Ende 2019) dem Entflechtungsgesetz. Sie erreichten bereits im Jahr 2018 ein Volumen von über 10,3 Mrd. Euro und steigen kontinuierlich an. Das Entflechtungsgesetz entfällt ab dem Haushaltsjahr 2020 aus der Bundesförderung.

Für die verbleibenden Finanzierungsinstrumente gelten jeweils eigene Voraussetzungen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zur Änderung des Grundgesetzes angeregt, bei nächster Gelegenheit die finanzielle Unterstützung der Länderaufgabe durch den Bund zu bereinigen und auf eine einheitliche Grundlage zu stellen („ÖPNV-Gesetz"). Ziel sollte sein, die verschiedenen Finanzierungsquellen des ÖPNV zusammen zu führen, um die zunehmende Intransparenz im aktuellen „Förderdschungel" zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten. Er behält sich vor, das Thema zu gegebener Zeit erneut aufzugreifen.

3.5 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen BEV wurde aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn" und „Deutsche Reichsbahn" im Jahr 1994 errichtet. Das BEV erhielt im Jahr 2018 insgesamt 5,6 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt (Kapitel 1216). Der Haushaltsentwurf 2020 sieht Zuschüsse von 5,6 Mrd. Euro vor (Soll 2019: 5,7 Mrd. Euro).

3.5.1 Personalkostenerstattung für zugewiesenes Personal

Beamtinnen und Beamte der ehemaligen Deutschen Bundesbahn wurden mit der Bahnreform der DB AG zugewiesen. Sie erhalten ihre Besoldung weiterhin vom BEV. Die DB AG erstattet dem BEV nach § 21 Absatz 1 Deutsche Bahn Gründungsgesetz die Personalkosten in Höhe der Aufwendungen, die sie für die Arbeitsleistung vergleichbarer Arbeitnehmer erbringen müsste. Sind die Zugewiesenen von Rationalisierungsmaßnahmen betroffen und können im Konzern nicht anderweitig beschäftigt werden, ist die DB AG von ihrer Erstattungspflicht befreit. Der Haushaltsausschuss hat im November 2016 festgestellt, dass die Konsolidierung der DB AG über 20 Jahre nach der Bahnreform als abgeschlossen anzusehen ist. Dabei ist er davon ausgegangen, dass die

zugewiesenen Beamtinnen und Beamte vollständig in das Unternehmen integriert sind. Personalbedingte Belastungen sollten daher nicht mehr vom Bundeshaushalt getragen werden. Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung aufgefordert, einen Gesetzentwurf einzubringen, der sicherstellt, dass die DB AG ab Anfang 2017 keine neuen Anträge zur Erstattung von Personalkosten stellen darf. Der geforderte Gesetzentwurf liegt heute – zweieinhalb Jahre später – immer noch nicht vor. Daraus folgt, dass die DB AG ihre Antragspraxis fortsetzen und ihre Personalkosten um zweistellige Millionenbeträge mindern konnte. Nach dem Willen des Parlaments hätte sie ab dem Jahr 2017 dafür selbst aufkommen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI mehrfach, zuletzt im August 2019, im Ergebnis erfolglos aufgefordert, das Gesetzgebungsverfahren anzustoßen und die Durchführungsvereinbarung nicht mehr anzuwenden. Im Berichterstattergespräch am 24. September 2018 zur Aufstellung des Haushaltsplans 2019 hatte das BMVI noch zugesagt, den Gesetzentwurf im Jahr 2019 einzubringen.

3.5.2 Gesetzlicher Abwicklungsauftrag

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Sie kann die Aufgaben stattdessen auf das Eisenbahn-Bundesamt, 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 Personalbestand und Aufgaben werde sie Überprüfungen zur Zukunft des BEV vornehmen.

Der Bundesrechnungshof mahnt seit Jahren ein konzeptionelles Vorgehen an, das sich am absehbaren Aufgabenrückgang des BEV orientiert. Dabei sollte auch überlegt werden, Aufgaben und Personal anderen Einrichtungen des Bundes zu übertragen. Der Bundesrechnungshof hat im Zusammenhang mit der seit mehr als vier Jahren ausstehenden Entscheidung des BMVI über das Immobilienkonzept des BEV dieses Thema erneut aufgegriffen. Seine Erkenntnisse sind in die Bemerkungen 2018 eingeflossen (Bundestagsdrucksache 19/5500 Nummer 17). Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Bemerkung am 22. Februar 2019 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das BMVI u. a. aufge-

fordert, künftig jährlich einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet dazu einen Bericht des BMVI bis zum 30. September 2019.

3.6 Bundeswasserstraßen

Der Bund trägt die Verantwortung für den Neu- und Ausbau sowie die Erhaltung und den Betrieb der Bundeswasserstraßen. Hierzu bedient er sich der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) mit mehr als 11 000 Beschäftigten. Im Haushaltsjahr 2018 gab das BMVI knapp 2 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen aus. Hiervon waren rund 1 Mrd. Euro im Kapitel 1203 (Bundeswasserstraßen), 869 Mio. Euro im Kapitel 1218 (WSV) sowie 50 Mio. Euro im Kapitel 1210 (Sonstige Bewilligungen; Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung) eingeplant.

Im Haushaltsentwurf 2020 sind für das Personal, die Verwaltung und für bauliche Maßnahmen insgesamt rund 2 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2019: 2,2 Mrd. Euro).

3.6.1 Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Wasserstraßenbauprojekte und deren Priorisierung

Etwa die Hälfte aller Bauwerke an Bundeswasserstraßen entstand vor dem Jahr 1950. Nach Darstellung des BMVI führten unterlassene Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen in den vergangenen zwei Jahrzehnten zu kumulierten Substanzverlusten. Die Substanzreserven sollen bei einem erheblichen Anteil der Bauwerke aufgebraucht sein. Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes hat aufgezeigt, dass jährliche Ersatzinvestitionen von mehr als 900 Mio. Euro erforderlich sind, um die Substanzverluste auszugleichen.

Im Jahr 2016 führte das BMVI eine im Prinzip geeignete Regelung ein, um die wichtigsten Wasserstraßenbauprojekte nach fachlichen Kriterien zu priorisieren. Es beabsichtigte, die Projekte der höchsten Prioritätsstufe sowohl mit Finanzmitteln als auch mit Planungspersonal vollständig abzudecken.

Drei Jahre nach Beginn der Priorisierung verlagert die für die operative Steuerung der Investitionsprojekte zuständige Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) das Personal nach wie vor nur zögerlich von nachrangigen

Projekten zu solchen der höchsten Prioritätsstufe. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es unerlässlich, dass sie erneut prüft, ob nahezu baureife Projekte nachrangiger Prioritätsstufen weiter bearbeitet werden sollten.

Die im Bundeshaushalt 2018 für Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen bereitgestellten Investitionsmittel konnte das BMVI erneut nicht ausgeben. So flossen von den in Kapiteln 1203 und 1210 ausgebrachten 573 Mio. Euro nur rund 436 Mio. Euro ab. Das BMVI begründet den schleppenden Mittelabfluss insbesondere mit dem Fehlen von Planungspersonal. Wieviel Fachpersonal zusätzlich benötigt wird, konnte das BMVI bislang nicht belegen. Die vom Haushaltsausschuss im Zusammenhang mit der WSV-Reform seit Jahren geforderte vollständige Personalbedarfsermittlung für die WSV wird vor der Umsetzung der neuen Ämterstruktur nicht vorliegen (siehe hierzu auch Ziffer 3.6.3). Im Haushaltsentwurf 2020 plant das BMVI rund 475 Mio. Euro für Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen ein.

Unabhängig von den Personalressourcen ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht sichergestellt, dass die im Bundeshaushalt bereitgestellten Finanzmittel für die Projekte realistisch und auskömmlich sind. Die im Bundeshaushalt für Wasserstraßenbauprojekte dargestellten Ausgaben unterscheiden sich in einigen Fällen erheblich von den von der GDWS bei der Priorisierung ermittelten Ausgaben.

Seit Jahren verzichtet das BMVI darauf, die Ausgaben wichtiger Wasserstraßenbauprojekte im Bundeshaushalt realistisch darzustellen. Wiederholt haben Haushaltsausschuss und Rechnungsprüfungsausschuss das Fehlen von Aussagekraft und Transparenz der Angaben im Bundeshaushalt zu den Wasserstraßenbauprojekten kritisiert. Zuletzt hat der Rechnungsprüfungsausschuss das BMVI und das BMF im November 2018 aufgefordert, die Ausgaben für Wasserstraßenprojekte fortlaufend zu aktualisieren sowie vollständig und transparent darzustellen. Das Vorgehen des BMVI im Aufstellungsverfahren für den Haushaltsentwurf 2020 begleitet der Bundesrechnungshof. Er hat den Haushaltsausschuss hierzu separat unterrichtet (Haushaltsausschussdrucksache 19/3534).

3.6.2 Große Bauvorhaben der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung; hier: Bau der 5. Schleusenkammer Brunsbüttel

Das BMVI lässt seit Mitte des Jahres 2014 durch die WSV in Brunsbüttel eine 5. Schleusenkammer bauen. Bereits von der Planung im Jahr 2008 bis zur Auftragsvergabe im Jahr 2014 verdoppelte sich der voraussichtliche Finanzmittelbedarf auf 540 Mio. Euro. Nach der Auftragsvergabe verzögerten sich die Gründungsarbeiten erheblich. Der Bundesrechnungshof hat die Verzögerungen im Kern darauf zurückgeführt, dass sich das BMVI frühzeitig auf eine im Schleusenbau unerprobte Rückverankerungstechnik festlegte.

In seinen jährlichen Berichten zum Sachstand des Bauprojektes stellte das BMVI weder die bauzeitlichen Verzögerungen noch den gestiegenen Finanzmittelbedarf dar. In einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss u. a. aufgezeigt, dass die bisherige Berichtsform des BMVI nicht geeignet war, sich ein realistisches Bild vom Sachstand des Bauprojektes und vom Finanzbedarf zu verschaffen (Haushaltsausschussdrucksache 19/1498).

Gegenüber dem Haushaltsausschuss räumte das BMVI erst im Oktober 2018 bautechnische Schwierigkeiten ein. Zu diesem Zeitpunkt prognostizierte es voraussichtliche Gesamtausgaben von 800 Mio. Euro.

Im November 2018 hat der Haushaltsausschuss das BMVI mit einem Maßgabebeschluss aufgefordert, künftig in den jährlichen Berichten realistisch und umfassend über das Projekt zu informieren.

In seiner diesjährigen Berichterstattung (Haushaltsausschussdrucksache 19/3371) kann das BMVI noch immer keine haushaltsrechtlich belastbaren Gesamtausgaben für das Projekt benennen. Die aktuell mit 830 Mio. Euro angegebenen Gesamtausgaben stellen nur einen Zwischenstand dar. Die Verkehrsfreigabe der 5. Schleusenkammer stellt das BMVI nach vierjähriger Bauzeitverzögerung im Jahr 2024 in Aussicht. Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss über seine weiteren Erkenntnisse zum diesjährigen Bericht des BMVI separat unterrichtet (Haushaltsausschussdrucksache 19/3421).

3.6.3 Reform der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung

Im Zuge der Reform der WSV sollen die ursprünglich 39 Wasserstraßen- und Schifffahrtsämter (WSÄ) zu künftig 17 WSÄ reorganisiert werden. Seit März 2019 werden die neuen revierbezogenen WSÄ schrittweise eingerichtet. Alle bisherigen Standorte sollen dabei dauerhaft erhalten sowie gleichwertig und ausgewogen ausgestaltet werden.

In einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMVI hat der Bundesrechnungshof auf die aus diesen Festlegungen resultierenden Folgen hingewiesen. Danach behindern diese Vorgaben eine effektive und nachhaltige Neustrukturierung der Ämterebene. Auch bleibt vorhandenes weiteres Potenzial für Aufgabenbündelungen und für eine Ausrichtung der Standorte nach fachlichen Schwerpunkten durch die WSV ungenutzt. Es ist abzusehen, dass die Reorganisation die übergeordneten Ziele der Neustrukturierung der Ämter überwiegend nicht erreichen wird. Insofern kann das absehbare Ergebnis auch nicht nachhaltig sein. Auch eine Effizienzrendite aus der Neustrukturierung ist langfristig nicht erkennbar. Der Bundesrechnungshof wird den Haushaltsgesetzgeber über das Ergebnis der Beratung separat unterrichten.

3.7 Digitale Infrastruktur

Für die digitale Infrastruktur setzte der Bund im Jahr 2018 insgesamt 208 Mio. Euro ein. Hiervon entnahm er 87 Mio. Euro dem Kapitel 1204 (Digitale Infrastruktur) und 121 Mio. Euro dem Kapitel 1210 (Sonstige Bewilligungen; Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung). Im Haushaltsentwurf 2020 sind im Einzelplan 12 insgesamt 1,1 Mrd. Euro für die Ausgestaltung der Digitalen Infrastruktur ausgewiesen (Soll 2019: 218 Mio. Euro). Ein Schwerpunkt ist die Förderung eines zumindest 50-Megabit-fähigen Breitbandausbaus. Die Förderung von Gigabit-fähigen Netzen erfolgt mit Haushaltsmitteln des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur".

3.7.1 Abfluss im Bundeshaushalt eingeplanter Mittel

Den Großteil der in den vergangenen Haushalten für den Breitbandausbau vorgesehenen Fördermittel hat das BMVI bereits förderberechtigten Kommunen zugesagt. Die zugesagten Mittel fließen aber erst dann ab, wenn die Kommunen konkrete planerische und bauliche Maßnahmen einleiten. In vielen Fällen verzögern sich diese Maßnahmen schon deshalb, weil der Mittel-

zusage folgende Prozesse, wie etwa rechtskonforme Vergabeverfahren und das Beibringen der erforderlichen Genehmigungen, zu Verzögerungen führen. Zudem sind fachlich geeignete Unternehmen oft ausgelastet und stehen teilweise erst in künftigen Jahren zur Verfügung. Der Ausgaberest 2019 des Einzelplans 12 beläuft sich im Bereich der digitalen Infrastruktur auf 1,1 Mrd. Euro.

Der Sollansatz für die digitale Infrastruktur fällt im Haushaltsentwurf 2020 mit 1,1 Mrd. Euro deutlich höher aus als in den Haushalten der Vorjahre. Grund dafür ist, dass das BMVI den Ansatz in den Jahren 2018 und 2019 abgesenkt hatte, um Minderausgaben einzugrenzen und bestehende Ausgabereste nach Möglichkeit abzubauen.

Der Bundesrechnungshof prüft aktuell die Förderung des Breitbandausbaus durch das BMVI.

3.7.2 Einrichten eines Sondervermögens „Digitale Infrastruktur"

Dem mit dem Digitalinfrastrukturfondsgesetz vom 17. Dezember 2018 errichteten Sondervermögen „Digitale Infrastruktur" wurden im Jahr 2018 einmalig 2,4 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt (Einzelplan 60) zugewiesen. Zur Finanzierung sollen dem Sondervermögen zudem 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, die sich aus bis Ende 2025 erfolgten Frequenzzuteilungen ergeben. So wurden im Jahr 2019 Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz für insgesamt 6,5 Mrd. Euro versteigert. Der Bund ermöglicht den Netzbetreibern, ihre Zahlungspflichten aus dieser Frequenzauktion mit jährlichen Raten bis 2030 zu strecken. Die Mittel des Sondervermögens sollen zu 70 % für die Förderung von Investitionen zur Unterstützung des Ausbaus von Gigabitnetzen und zu 30 % für Finanzhilfen an die Länder für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden in die bildungsbezogene digitale Infrastruktur für Schulen verwandt werden.

4 Wesentliche Einnahmen

Einnahmen fließen dem Einzelplan 12 in erster Linie aus der Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) zu. Die bisher eingeplanten Einnahmen aus der ISA für die Benutzung von Fernstraßen (Pkw-Maut) können nach dem Urteil des EuGH nicht mehr realisiert werden.

4.1 Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge

Der Bund erhebt die streckenbezogene Lkw-Maut auf 13 000 km Bundesautobahnen und seit dem 1. Juli 2018 auf allen Bundesstraßen (rund 38 000 km). Die Lkw-Maut wird ab dem Jahr 2019 voll haushaltswirksam. Im Haushaltsentwurf 2020 betragen die Gesamteinnahmen aus der Lkw-Maut 8 Mrd. Euro und liegen damit 0,2 Mrd. Euro unterhalb des Vorjahres (Soll 2019: 8,2 Mrd. Euro).

In dem Ansatz für das Jahr 2019 sind Einnahmen von 400 Mio. Euro aus einem Schiedsgerichtsverfahren mit der Toll Collect GmbH und weitere 350 Mio. Euro für die Veräußerung der Geschäftsanteile an der Toll Collect GmbH enthalten. Die zum 1. September 2018 übernommenen Geschäftsanteile wird der Bund nicht im Jahr 2019 veräußern. Das hierfür begonnene Vergabeverfahren stoppte das BMVI, nachdem es die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fortgeschrieben hatte. Die neue Untersuchung ergab, dass die Eigenrealisierung gegenüber der Fremdrealisierung vorteilhafter sei. Die für das Jahr 2019 eingeplanten Einnahmen aus der Veräußerung der Geschäftsanteile wird der Bund somit nicht realisieren.

4.2 Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen

Die Pkw-Maut kann aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs in der beabsichtigen Form nicht umgesetzt werden. Der Haushaltsentwurf 2020 enthält deshalb keinen Ansatz für Einnahmen aus der Pkw-Maut. Die für das Jahr 2020 eingeplanten Einnahmen von 850 Mio. Euro entfallen. Dies gilt auch für die in den Finanzplanungsjahren vorgesehenen Einnahmen von jährlich 3,9 Mrd. Euro. Eine vollständige Umstellung von einer Steuerfinanzierung auf eine Nutzerfinanzierung wird es damit voraussichtlich zunächst nicht geben.

5 Ausblick

Wesentliche Bedeutung für den Einzelplan 12 kommt der Umwandlung der Auftragsverwaltung für die Bundesautobahnen in eine Bundesverwaltung zu. Diese soll spätestens bis Ende 2020 erfolgen. Bereits jetzt ist zu beobachten, dass das BMVI seine Ausgaben für die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung erhöhen muss. Insbesondere der Übergang der Aufgaben und des Personals auf die neu gegründete Autobahn GmbH und das neu errichtete FBA stellen für alle Beteiligten eine Herausforderung dar. Erschwerend kommt hinzu,

dass dem Einzelplan 12 mit dem Scheitern der Pkw-Maut Einnahmen verloren gehen, die u. a. für die Autobahn GmbH und für Straßenbauinvestitionen eingeplant waren.

Im Bereich der Schienenwege spielt der bevorstehende Abschluss der LuFV III noch weit über das Jahr 2020 hinaus eine wichtige Rolle. Angesichts des Volumens der vorgesehenen Bundeszuwendungen (51,4 Mrd. Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren) ist es unabdingbar, dass das BMVI die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel des bisherigen LuFV-Vertragswerks beseitigt und damit den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom Februar 2019 vollständig umsetzt. Risiken für den Einzelplan 12 ergeben sich auch aus der schlechten wirtschaftlichen Lage der DB AG, die mittlerweile die vom Haushaltsausschuss festgelegte Verschuldungsgrenze überschritten hat. Diese Entwicklung bekräftigt die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, den Einfluss des Bundes als Eigentümer der DB AG zu verstärken und den Konzern konsequent am Bundesinteresse auszurichten.

Verkehrsträgerübergreifend muss das BMVI aus Sicht des Bundesrechnungshofes über den Einsatz öffentlicher Mittel in die Infrastruktur sachgerecht und zielorientiert entscheiden. Dies setzt eine fortlaufende Kontrolle voraus, ob die Infrastrukturprojekte den vorgesehenen Ausgabenrahmen einhalten und den gewünschten gesellschaftlichen Nutzen erbringen. Hierfür sind systematische Erfolgskontrollen zwingend erforderlich.

Bereits im Jahr 2014 hatte der Haushaltsausschuss die Darstellung insbesondere der Ausgaben für wichtige Bauprojekte an den Wasserstraßen in der Anlage Verkehrswegeinvestitionen des Bundes kritisiert und konkrete Verbesserungen gefordert. Nach eigener Erklärung wollte das BMVI die Darstellung zum Bundeshaushalt 2020 verbessern. Die nunmehr erreichten Fortschritte stellen nur einen Zwischenschritt dar. Der Bundesrechnungshof hält weitere Anstrengungen insbesondere für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2021 für notwendig.

Der Ausgaberest des Einzelplans 12 für das Haushaltsjahr 2020 steigt erneut gegenüber dem Haushaltsjahr 2019. Bereits in seinem Bericht über die Entwicklung des Einzelplans 12 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019 hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass nur Ausgaben zu veranschlagen sind, deren Notwendigkeit etatreif belegt ist. Angesichts der

Entwicklung des Ausgaberests ist dies dem BMVI aus Sicht des Bundesrechnungshofes in der Vergangenheit nicht gelungen. Gleiches gilt für den Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen, die ebenfalls nur in geringem Umfang in Anspruch genommen wurden; der Ausnutzungsgrad lag im Jahr 2018 deutlich unter 50 %, im Jahr 2016 sogar unter 40 %. Das BMVI sollte dies zum Anlass nehmen, die Qualität seiner Verwaltungsarbeit im Haushaltsaufstellungsverfahren deutlich zu verbessern.

Die nach wie vor andauernde Reorganisation der WSV und die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung stellen das BMVI organisatorisch vor große Herausforderungen. Sie führen zu erheblichen Verlagerungen von Aufgaben und Personal. Hier wird das BMVI die Organisationsgrundsätze zu beachten und vorhandene Stellen sowie zusätzlich geltend gemachten Stellenbedarf analytisch zu begründen haben.

Moebus Kamp