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 2021

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 1 - 2020 - 0239

Bonn, den 15. Oktober 2020

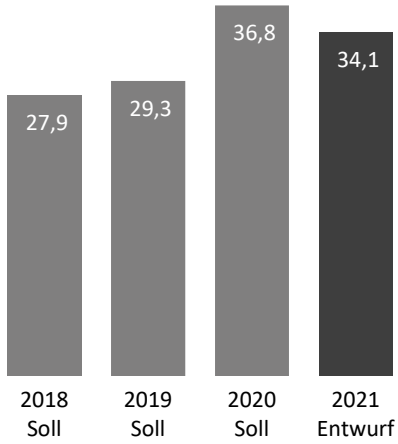
Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Haushaltsentwurf 2021
Einzelplan 12

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

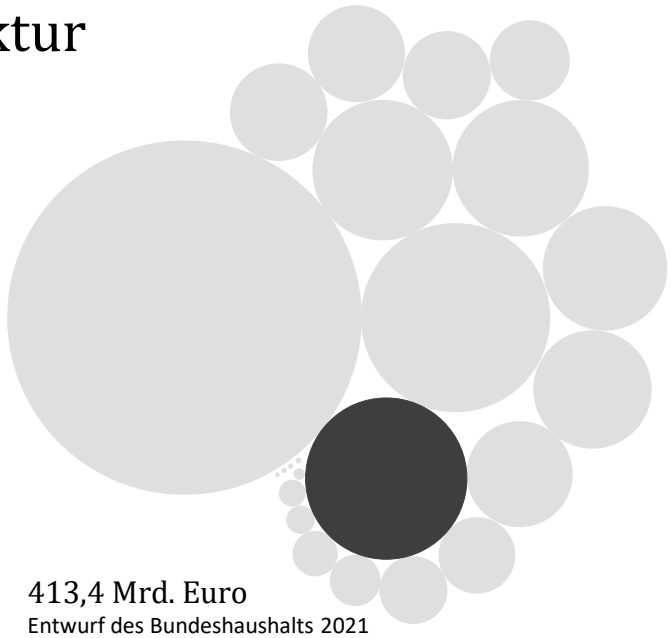
34,1 Mrd. Euro

Ausgaben



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



413,4 Mrd. Euro

Entwurf des Bundeshaushalts 2021
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen

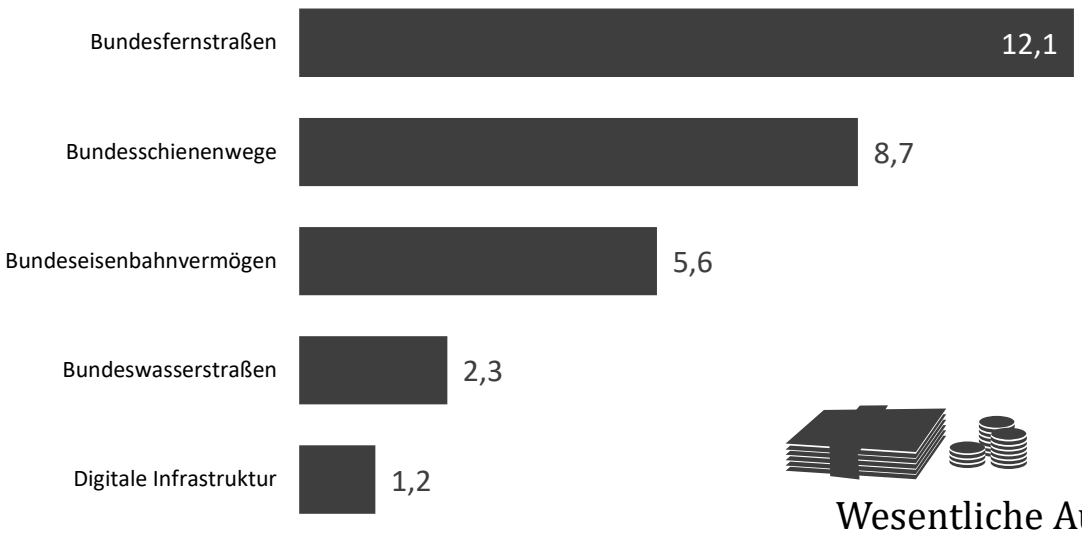


25 491

+ 1 111

Personal

Planstellen und Stellen
Veränderung zum Vorjahr



Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Ausgaben für Investitionen	8
2.1.1	Investitionsschwerpunkte	8
2.1.2	Einführen des Building Information Modelings	9
2.2	Bilden von Ausgaberesten	10
2.3	Veranschlagen und Inanspruchnehmen von Verpflichtungsermächtigungen	11
2.4	Veranschlagen von Haushaltsmitteln ohne Grundlage	12
3	Wesentliche Ausgaben	13
3.1	Bundesfernstraßen	13
3.1.1	Reform der Bundesfernstraßenverwaltung	13
3.1.2	Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen	15
3.2	Bundesschienenwege	15
3.2.1	Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	15
3.2.2	Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes	16
3.2.3	Deutsche Bahn AG: Ausrichtung und Eigenkapitalerhöhungen des Bundes	18
3.3	Bundeseisenbahnvermögen	19
3.3.1	Gesetzlicher Abwicklungsauftrag	19
3.3.2	Personalkostenerstattung für zugewiesenes Personal	20
3.4	Schienengebundener Öffentlicher Personennahverkehr	20
3.4.1	Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	20
3.4.2	Förderungen des Öffentlichen Personennahverkehrs außerhalb des Einzelplans 12	21

3.4.3 Fördervielfalt bei der Bundesfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs 22

3.5 Förderung des Radverkehrs 23

3.6 Bundeswasserstraßen 23

3.6.1 Haushaltsansätze 23

3.6.2 Darstellen der Wasserstraßenprojekte in der Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“ 24

3.7 Förderung der Digitalisierung 25

4 Wesentliche Einnahmen 26

5 Ausblick 27

1 Überblick

Der vorliegende Bericht analysiert die Entwicklung des Einzelplans 12 (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, BMVI) und soll die Beratungen zum Bundeshaushaltsplan 2021 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 2019 beliefen sich die aus dem Einzelplan 12 geleisteten Ist-Ausgaben auf insgesamt 28,9 Mrd. Euro. Das waren rund 8 % der gesamten Ist-Ausgaben des Bundeshaushalts. Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für die Bundesfernstraßen (10,5 Mrd. Euro), für das Bundeseisenbahnvermögen (BEV, 5,5 Mrd. Euro) und für die Bundesschienenwege (6,3 Mrd. Euro). Für die Bundeswasserstraßen gab der Bund 2,3 Mrd. Euro aus. Der Haushaltsentwurf 2021 sieht für den Einzelplan 12 Ausgaben von 34,1 Mrd. Euro vor (Soll 2020: 36,8 Mrd. Euro[2]).

Die Einnahmen, die dem Einzelplan 12 im Haushaltsjahr 2019 zuflossen, betrugen insgesamt 9,5 Mrd. Euro. Die Haupteinnahmequelle war die Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) mit 7,3 Mrd. Euro. Im Haushaltsjahr 2021 sollen dem Einzelplan 8,1 Mrd. Euro zufließen (Soll 2020: 8,6 Mrd. Euro).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Einzelplan 12. Sie enthält Angaben des abgelaufenen Haushalts 2019, des aktuellen Haushalts 2020 sowie des Haushaltsentwurfs 2021 und weist ergänzend Soll-Ist-Abweichungen und Veränderungen gegenüber dem Vorjahr aus.

---

[1] Grundlage des Berichts ist der Entwurf der Bundesregierung für den Haushaltsplan 2021 und den Finanzplan bis 2024 in der Fassung vom 18. September 2020.

[2] Angabe berücksichtigt die beiden Nachtragshaushalte 2020, mit denen im Wesentlichen den Folgen der COVID-19-Pandemie begegnet werden soll. Der ursprüngliche Sollansatz ohne Berücksichtigung der Nachtragshaushalte betrug 31,0 Mrd. Euro.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 12
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

	2019 Soll	2019 Ist[a]	Differenz Ist-Soll[b]	2020 Soll	2021 Entwurf	Änderung zu 2020[b]
	in Mio. Euro					*in %*
Ausgaben	**29 285,7**	**28 929,0**	**-356,7**	**36 783,5**	**34 079,9**	***-7,3***
darunter:						
• Bundesfernstraßen	10 801,8	10 472,5	-329,2	11 459,2	12 119,9	*5,8*
• Bundesschienenwege	5 644,3	6 287,3	643,0	12 880,8	8 743,2	*-32,1*
• Bundeseisenbahnvermögen	5 670,9	5 491,3	-179,6	5 612,8	5 597,3	*-0,3*
• Bundeswasserstraßen, mit Ausgaben f. Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	2 186,8	2 260,1	73,2	2 034,0	2 314,6	*13,8*
• Digitale Infrastruktur (ohne Sondervermögen „Digitale Infrastruktur")	217,7	388,3	170,5	1 182,9	1 191,8	*0,8*
• Luft- und Raumfahrt	328,5	337,3	8,8	286,9	353,9	*23,4*[i]
• Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden	1 672,2	1 543,0	-129,2	669,3	1 004,2	*50,0*
• Ministerium	146,7	141,4	-5,3	147,3	148,5	*0,8*
Einnahmen	**8 824,2**	**9 473,7**	**649,5**	**8 573,0**	**8 106,4**	***-5,4***
darunter:						
• Lkw-Maut[f]	8 220,0[g]	7 722,3	-497,6	7 970,3	7 482,0	*-6,1*
• Dividende der DB AG	0,0	650,0[h]	650,0	0,0	0,0	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen[c]	30 463,3	10 356,6	-20 106,7	72 517,2	24 117,3	*-66,7*
	Planstellen/Stellen					*in %*
Personal	23 977	20 563[d]	-3 413	24 380[e]	25 491	*4,6*

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2019, Übersicht Nummer 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[d] Ist-Besetzung am 1. Juni 2019.
[e] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2020: 20 993.
[f] Gesamteinnahmen im Zusammenhang mit der Lkw-Maut.
[g] 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.
[h] Die Deutsche Bahn AG zahlte im Jahr 2019 eine Dividende von 650 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 3.2.2).
[i] Der Aufwuchs erklärt sich im Wesentlichen durch einen Finanzierungsmehrbedarf der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB) von 375 Mio. Euro im Jahr 2021. Der Bund trägt entsprechend seiner Beteiligung an der FBB (26 %) einen Anteil von 97,5 Mio. Euro.

Quelle: Einzelplan 12. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Bundeshaushaltsplan – Zweiter Nachtragshaushalt; für das Jahr 2021: Haushaltsentwurf 2021.

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 2019 (Ist)**	**Ausgaben 2019 (Ist)**	**Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2019[a]**	**Besetzte Planstellen/ Stellen am 1. Juni 2020[a]**
	in Mio. Euro			
Straßenverkehr				
• Bundesamt für Güterverkehr	19,1	59,6	643,5[a]	643,5[a]
• Bundesanstalt für Straßenwesen	12,8	53,68	284,5[a]	291,0[a]
• Kraftfahrt-Bundesamt	130,4	87,7	836,0[a]	851,5[a]
• Fernstraßen-Bundesamt	0	1,0	7,0	114,5
Eisenbahnwesen				
• Bundeseisenbahnvermögen	1 422,0	6 918,6	2 076,0	1 899,0
• Eisenbahn-Bundesamt	43,5	99,7	1 188,5	1 242,5
Wasserstraßen				
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	15,2	122,3	728,0	762,0
• Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	131,8	904,4	11 174,0	11 385,0
Luftverkehr und Wetterdienst				
• Luftfahrt-Bundesamt	24,2	80,3	1 023,0	1 029,5
• Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	11,9	7,6	79,5	80,5
• Deutscher Wetterdienst	25,4	370,0	1 944,0	1 941,0
Verwaltungsdienstleistungen				
• Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen	0,1	22,5	190,0	197,0

Erläuterung: [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.

Quelle: Einzelplan 12. Für das Jahr 2019: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf 2021.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Ausgaben für Investitionen

17,5 Mrd. Euro flossen im Jahr 2019 aus dem Einzelplan 12 für Investitionen ab. Dies waren 0,3 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (Investitionen 2018: 17,2 Mrd. Euro). Rund 61 % der aus dem Einzelplan geleisteten Ausgaben (28,9 Mrd. Euro) wurden für Investitionszwecke verwendet. Der Einzelplan 12 wies damit die höchsten Investitionsausgaben des Bundeshaushalts 2019 aus.

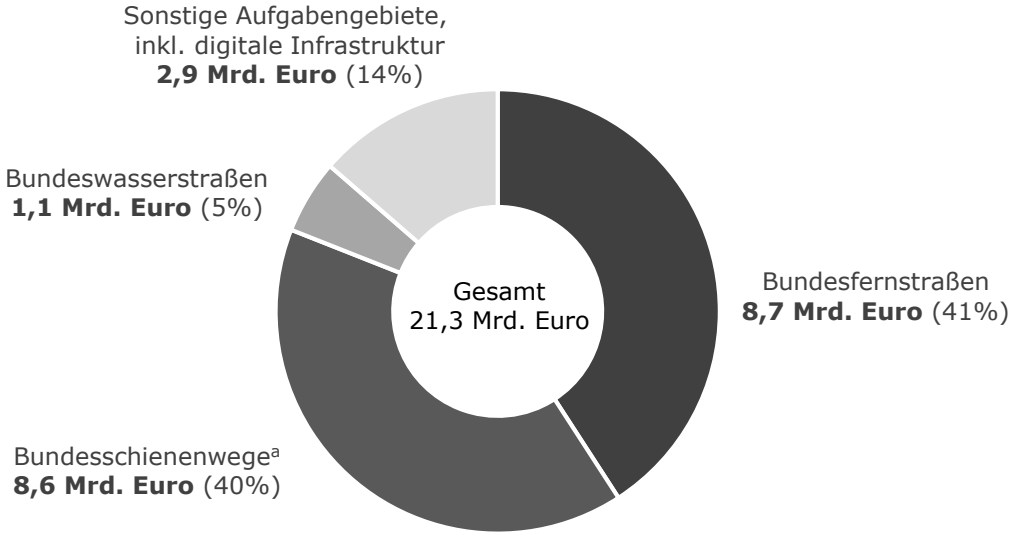
Der Haushaltsentwurf 2021 sieht für den Einzelplan Investitionsausgaben von 21,3 Mrd. Euro vor (Soll 2020: 24,6 Mrd. Euro[3]).

2.1.1 Investitionsschwerpunkte

Die im Haushaltsentwurf 2021 veranschlagten Investitionsmittel sollen insbesondere den Verkehrsträgern (Straße, Schiene, Wasserstraße) zugutekommen. Abbildung 1 zeigt, wie die Mittel auf die Verkehrsträger und auf die sonstigen Aufgabengebiete des BMVI verteilt werden sollen.

Abbildung 1

Straße und Schiene erhalten Großteil der Investitionsmittel
Verteilung der Investitionsausgaben auf die Verkehrsträger im Jahr 2021 (Soll)



Erläuterung: [a] Investitionen in Nahverkehrsschienenwege können darüber hinaus aus den 9,3 Mrd. Euro finanziert werden, die den Ländern nach dem Regionalisierungsgesetz aus dem Einzelplan 60 zugewiesen werden sollen.
Quelle: Einzelplan 12. Haushaltsentwurf 2021.

[3] Angabe berücksichtigt die beiden Nachtragshaushalte 2020. Der ursprüngliche Sollansatz ohne Berücksichtigung der Nachtragshaushalte betrug 18,9 Mrd. Euro.

Den größten Anteil an den im Haushaltsentwurf 2021 vorgesehenen Investitionen des Einzelplans haben die Bundesfernstraßen mit 8,7 Mrd. Euro (Soll 2020: 8,5 Mrd. Euro). Nahezu gleichauf folgen die Bundesschienenwege mit Investitionen von 8,6 Mrd. Euro (Soll 2020: 12,6 Mrd. Euro). Der gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnende Rückgang der Ausgaben bei den Bundesschienenwegen ist durch den Zweiten Nachtragshaushalt 2020 bedingt. Dieser enthält eine in Folge der COVID-19-Pandemie einmalig gewährte zusätzliche Eigenkapitalhilfe für die Deutsche Bahn AG in Höhe von 5 Mrd. Euro (siehe hierzu auch Ziffer 3.2.3).

2.1.2 Einführen des Building Information Modelings

Im Jahr 2015 beschloss das BMVI einen Stufenplan „Digitales Planen und Bauen". Danach soll ab dem Jahr 2020 im gesamten Verkehrsinfrastrukturbau das sogenannte Building Information Modeling (BIM) bei neu zu planenden Projekten angewendet werden. BIM bezeichnet eine kooperative und vernetzte Arbeitsmethodik, die sich auf digitale Modelle eines Bauwerks abstützt. Mit ca. 30 Mio. Euro förderte das BMVI dazu in den letzten Jahren 30 BIM-Pilotprojekte in den Bereichen Bundesfernstraßen, Bundeschienenwege und Bundeswasserstraßen. Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes hat das BMVI seinen Zeitplan mit Blick auf die Bundeswasserstraßen und Bundesfernstraßen deutlich verfehlt:

- Für die Bundeswasserstraßen will das BMVI bis zum Jahr 2025 erste komplexere Bauwerke durch einzelne Ämter umsetzen lassen; die Fachkompetenz für die regelmäßige flächendeckende Anwendung soll in der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung bis zum Jahr 2030 aufgebaut sein.
- Im Bundesfernstraßenbau wird die BIM-Methode die bisherigen analogen Verfahren nicht vor dem Jahr 2027 vollständig ersetzen. Das BMVI kündigte an, ein erstes Leistungsniveau im Jahr 2021 einzuführen. Bis zum Jahr 2027 entwickele es ein über den Stufenplan hinausgehendes Leistungsniveau fort.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung verfolgen und den Haushaltsausschuss im Bedarfsfall unterrichten.

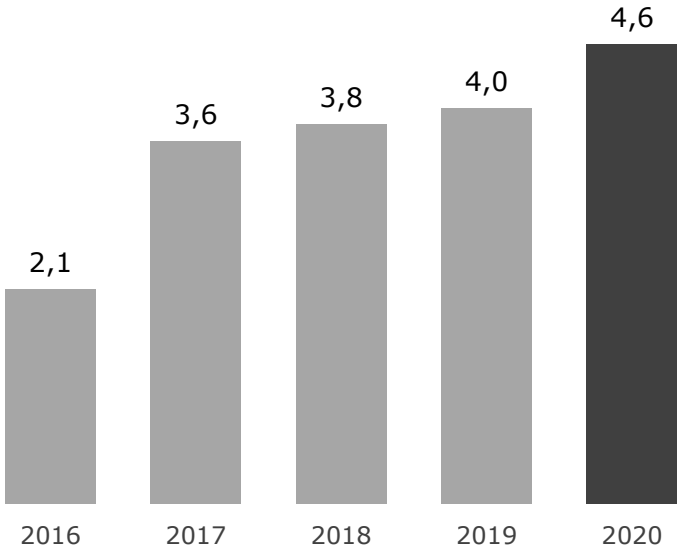
2.2 Bilden von Ausgaberesten

Der Ausgaberest 2020 (in das Jahr 2021 zu übertragene Mittel abgelaufener Haushaltsjahre) des Einzelplans 12 beläuft sich im Haushaltsentwurf 2021 auf 4,6 Mrd. Euro. Dieser Betrag übersteigt den Vorjahreswert um 0,6 Mrd. Euro (Ausgaberest 2019: 4,0 Mrd. Euro). Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Ausgabereste des Einzelplans in den letzten fünf Jahren.

Abbildung 2

Ausgabereste erreichen neuen Höchststand

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



Quelle: Einzelplan 12. Ausgabereste 2016 bis 2019: Jeweils Bundeshaushaltsplan des Folgejahres; Ausgaberest 2020: Haushaltsentwurf 2021.

In seinem Bericht über die Entwicklung des Einzelplans 12 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020 hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass der Ausgaberest des Einzelplans 12 in den Jahren 2015 bis 2019 kontinuierlich angestiegen ist. Dieser Anstieg setzt sich auch beim Ausgaberest 2020 weiter fort. Das BMVI erklärte hierzu, die Entstehung von Ausgaberesten in den verschiedenen Aufgabenbereichen habe vielfältige Ursachen. Um neue Ausgabereste zu verhindern und vorhandene abzubauen, habe es diese bei der diesjährigen Haushaltsaufstellung stärker als zuvor berücksichtigt. Dennoch sieht der Bundesrechnungshof für das BMVI angesichts des ungebrochenen Wachstums der Ausgabereste des Einzelplans weiterhin dringenden Handlungsbedarf. Weitere Ausführungen hierzu sind Bestandteil der Ziffern 3.2.1, 3.4.1, 3.5, 3.6.1 und 3.7.

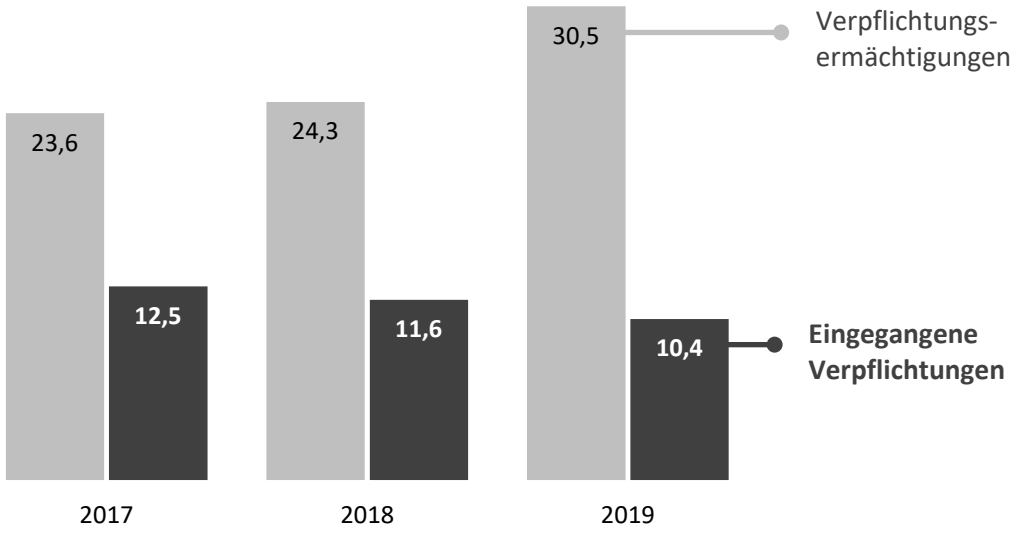
2.3 Veranschlagen und Inanspruchnehmen von Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es, Verpflichtungen (z. B. für Investitionen) einzugehen, die erst in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Im Jahr 2019 sah der Einzelplan 12 Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 30,5 Mrd. Euro vor. Davon wurden lediglich 10,4 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von rund 34 %. Abbildung 3 zeigt die Höhe der Verpflichtungsermächtigungen in den Haushalten der Jahre 2017 bis 2019 und die tatsächlich eingegangenen Verpflichtungen.

Abbildung 3

Verpflichtungsermächtigungen: Ausnutzungsgrad fällt weiter

Entwicklung der Verpflichtungsermächtigungen und der eingegangenen Verpflichtungen, in Mrd. Euro



Quelle: Einzelplan 12. Haushaltsrechnung des jeweiligen Jahres.

Schon in seinem letztjährigen Bericht über die Entwicklung des Einzelplans 12 hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die Verpflichtungsermächtigungen von Jahr zu Jahr angewachsen sind, während der Ausnutzungsgrad auf einem niedrigen Niveau verharrte. Den Anstieg der Verpflichtungsermächtigungen im Jahr 2020 auf insgesamt 72,5 Mrd. Euro (Nachtragshaushalte eingeschlossen) führte er im Wesentlichen auf den Abschluss der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III zurück, die allein Verpflichtungsermächtigungen von mehr als 40 Mrd. Euro bedingte.

Auch wenn die Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsentwurf 2021 mit 24,1 Mrd. Euro geringer als in den beiden Vorjahren ausfallen, liegen sie nach wie vor auf einem vergleichsweise hohen Niveau. So entfallen mehr als ein Fünftel aller im Haushaltsentwurf vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen auf den Einzelplan 12. Angesichts des geringen Ausnutzungsgrads erinnert der Bundesrechnungshof nochmals daran, dass das BMVI Verpflichtungsermächtigungen nur in notwendiger Höhe veranschlagen darf. Dabei sind auch Ausgabereste zu berücksichtigen. Die Verpflichtungsermächtigungen sind auch Gegenstand der Ziffern 3.1.1.2, 3.2.2, 3.6.1 und 3.7.

2.4 Veranschlagen von Haushaltsmitteln ohne Grundlage

Der Haushaltsgesetzgeber kann nur dann sachgerechte Entscheidungen über die Bereitstellung von Haushaltsmitteln treffen, wenn die Verwaltung rechtskonforme und aktuelle Haushaltsunterlagen erstellt. Organisationsbereichsübergreifend stellte der Bundesrechnungshof aber fest, dass das BMVI für finanzwirksame Maßnahmen Haushaltsmittel in Millionenhöhe ohne ausreichende Grundlage veranschlagte:

- So lagen im Bereich Bundeswasserstraßen für die Ersatzbeschaffung von zwei Eisbrechern die erforderlichen Haushaltsunterlagen nicht vor und ein Bedarf war nicht nachgewiesen. Hingegen wurde die Beschaffung eines anderen Eisbrechers genehmigt, der zunächst nicht im Haushalt veranschlagt war.
- Im Falle der Verlegung einer Radarstation des Deutschen Wetterdienstes veranschlagte das BMVI Haushaltsmittel, obwohl weder ein Bedarf nachgewiesen noch die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vollständig dargestellt waren.

In den konkreten Fällen bestätigte das BMVI jeweils die Kritik des Bundesrechnungshofes. Es sagte zu, Haushaltsmittel künftig nur zu veranschlagen, wenn die Notwendigkeit nachgewiesen und die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen seien. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung beobachten und den Haushaltsausschuss im Bedarfsfall unterrichten.

3 Wesentliche Ausgaben

Die Ausführungen zu den wesentlichen Ausgaben stützen sich ab auf Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes, insbesondere zu den Bundesfernstraßen, zum schienengebundenen Verkehr, zu den Bundeswasserstraßen und zur digitalen Infrastruktur.

3.1 Bundesfernstraßen

Im Haushaltsjahr 2019 setzte der Bund insgesamt 10,5 Mrd. Euro für den Neu- und Ausbau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen sowie für den Betrieb des Lkw-Mautsystems ein.

Infolge der COVID-19-Pandemie hat der Deutsche Bundestag am 2. Juli 2020 das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2020 beschlossen. Dieser Nachtragshaushalt sieht für die Bundesautobahnen zusätzliche Mittel in Höhe von insgesamt 680 Mio. Euro vor, davon 250 Mio. Euro für die Beschleunigung von laufenden Bedarfsplanmaßnahmen (Kapitel 1201 Titel 741 11). 430 Mio. Euro sind eingeplant, um Brückenertüchtigungsprojekte und sonstige Erhaltungsmaßnahmen vorzuziehen (Titel 741 32).

Der Haushaltsentwurf 2021 sieht 12,1 Mrd. Euro für die Bundesfernstraßen vor (Soll 2020: 11,5 Mrd. Euro). Davon sollen im Wesentlichen Investitionen von 8,7 Mrd. Euro (72 %), das Erheben der Lkw-Maut mit 1,1 Mrd. Euro (9 %) und der Betrieb der Bundesfernstraßen – ohne Bundesautobahnen – mit 0,5 Mrd. Euro (4 %) finanziert werden.

3.1.1 Reform der Bundesfernstraßenverwaltung

Zum 1. Januar 2021 übernimmt die Autobahn GmbH des Bundes u. a. die Planung, den Bau und den Betrieb von Bundesautobahnen. Die Gesellschaft gehört zu 100 % dem Bund. Als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVI übernimmt das Fernstraßen-Bundesamt (FBA) die Rechts- und Fachaufsicht über die Autobahn GmbH, soweit diese hoheitlich tätig wird. Für die meisten Autobahn-Bauprojekte soll es außerdem Anhörungs- und Genehmigungsbehörde sein.

3.1.1.1 Die Autobahn GmbH des Bundes

Das BMVI plant, zum Haushaltsjahr 2021 zwölf Einzeltitel, in denen Ausgaben für Bundesautobahnen veranschlagt waren, in nur noch zwei Sammeltiteln zu-

sammenzufassen. Dadurch werden u. a. die Ausgaben für den Betrieb, den Neu-, Aus- und Umbau und die Erhaltung der Bundesautobahnen im Haushaltsplan nicht mehr gesondert ausgewiesen. Insofern verliert das Kapitel 1201 an Transparenz. Weder der Finanzierungs- und Realisierungsplan, mit dem die Autobahn GmbH den Gesetzgeber ergänzend alle fünf Jahre unterrichtet, noch die jährliche Anlage des BMVI zum Haushaltsplan „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes" werden diese fehlende Transparenz kompensieren.

Für Verwaltungsausgaben der Autobahn GmbH sind im Kapitel 1201 Titel 682 12 im nächsten Jahr 1,4 Mrd. Euro eingeplant. Im Titel 891 11 sind 5,5 Mrd. Euro für Investitionen der Autobahn GmbH veranschlagt. Die gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung um 1 Mrd. Euro erhöhten Ansätze begründet das BMVI zum einem mit der Finanzplanung der Autobahn GmbH. Zum anderen berücksichtigt das BMVI bei den Investitionen eine Baupreissteigerung vom 12 % in Bezug auf das Jahr 2018.

Um den Betriebsstart zum 1. Januar 2021 zu ermöglichen, schließt die Autobahn GmbH mit den 16 Ländern so genannte Kooperationsvereinbarungen. Gegen Vollkostenerstattung sichern die Länder darin u. a. zu, ihre Infrastruktur und Dienstleistungen für längstens drei Jahre zur Verfügung zu stellen, bis die Autobahn GmbH alle Aufgaben selbstständig übernehmen kann. Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die rechtlichen Grundlagen derartiger Vereinbarungen. In welcher Höhe die Vereinbarungen den Bundeshaushalt belasten werden, kann das BMVI noch nicht abschätzen. Im Jahr 2021 rechnet es mit reformbedingten einmaligen Ausgaben von 211 Mio. Euro, u. a. für den Aufbau der IT oder Investitionen in Gebäude und Ausstattung. Diese Mittel stehen für Investitionen in die Infrastruktur nicht zur Verfügung. 14,4 Mio. Euro davon möchte das BMVI auch für Prämien verwenden, damit Personal von den Ländern zum Bund wechselt.

3.1.1.2 Fernstraßen-Bundesamt

Die Einnahmen und Ausgaben des FBA sind im Kapitel 1228 veranschlagt. Für das Haushaltsjahr 2021 plant das BMVI mit Ausgaben von 129 Mio. Euro. Allein 98,9 Mio. Euro davon sind für Beamtinnen und Beamte vorgesehen, die der Autobahn GmbH zugewiesen werden.

Das BMVI hat bislang keine verbindlichen Organisations- und Stellenpläne vorgelegt. Deshalb gibt es für das FBA noch keine Finanzplanung. Nach Erkennt-

nissen des Bundesrechnungshofes war die Aufgabendefinition des FBA auch im Sommer 2020 noch nicht abgeschlossen. Eine verlässliche Finanzplanung wäre aber erforderlich, damit das FBA seine hoheitlichen Aufgaben zum 1. Januar 2021 mit ausreichend Personal wahrnehmen kann. Das FBA ging dafür im Haushaltsjahr 2020 bereits langfristige Verpflichtungen ein, z. B. für Mieten. Diese Mittel hat das BMVI an anderer Stelle im Einzelplan eingespart.

3.1.2 Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Länder dem Bund seit Jahren zu Unrecht Ausgaben für die Streckenkontrolle auf Bundesfernstraßen anlasten. Er geht davon aus, dass die Ausgaben aller Länder den Bundeshaushalt jährlich mit rund 25 Mio. Euro belasten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMVI mehrfach aufgefordert, die von den Ländern zu Unrecht beanspruchten Mittel zurückzufordern. Das BMVI hat im Februar 2020 die Länder gebeten, die jährlichen Rückzahlungsbeträge ab dem Jahr 2012 zu ermitteln. Im Juni 2020 hielt der Rechnungsprüfungsausschuss das BMVI an, die noch ausstehenden Angaben der Länder anhand der Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes auf Plausibilität und Angemessenheit zu überprüfen. Über das Veranlasste und Erreichte sollte das BMVI dem Rechnungsprüfungsausschuss bis zum 30. September 2020 berichten. Es hat den Bericht zwischenzeitlich vorgelegt.

3.2 Bundesschienenwege

Der Bund gab im abgelaufenen Haushaltsjahr 2019 insgesamt 6,3 Mrd. Euro für den Erhalt und den Ausbau des Schienennetzes aus. Der Haushaltsentwurf 2021 weist 8,7 Mrd. Euro für die Schienenwege aus (Soll 2020: 12,9 Mrd. Euro).

3.2.1 Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes

Der Haushaltsentwurf 2021 stellt für Ausbauvorhaben an bundeseigenen Schienenwegen 1,6 Mrd. Euro bereit (Soll 2020: 1,5 Mrd. Euro). Der Ausgaberest 2020 beläuft sich bei Kapitel 1202 Titel 891 01 (Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes) auf rund 724 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.

Zu der seit Anfang 2018 geltenden Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) zur Finanzierung der Planung und Realisierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen an Schienenwegen hat der Bundesrechnungshof bereits Mitte 2017 den Haushaltsausschuss in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über wesentliche Schwachstellen der Vereinbarung informiert (Haushaltsausschussdrucksache 18/4475).

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich mit der BUV mehrfach befasst und das BMVI zuletzt mit Beschluss vom 13. März 2020 aufgefordert, die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, damit die angestrebte bessere Planungs- und Prozessbegleitung in der Praxis realisiert wird. Auch sei die Anwendung der BUV stetig zu evaluieren, wobei die haushaltsrechtlichen Vorgaben für systematische begleitende Erfolgskontrolle beachtet werden müssen. Unabhängig davon hat der Bundesrechnungshof eine erste Prüfung zur Anwendung der BUV begonnen.

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

Zur Erhaltung der Schienenwege gehören sowohl die laufende Instandhaltung als auch Ersatzinvestitionen, wenn Anlagen der Infrastruktur zu ersetzen sind. Nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz ist es Aufgabe des Bundes, Ersatzinvestitionen zu finanzieren. Die EIU müssen die Ersatzinvestitionen entsprechend ihrem unternehmerischen Interesse mitfinanzieren.

Die EIU erhalten Bundesmittel für Ersatzinvestitionen als Infrastrukturbeitrag (Kapitel 1202 Titel 891 11). Im Haushaltsentwurf 2021 sind dafür 4,6 Mrd. Euro veranschlagt. Der Bund, vertreten durch das BMVI, schließt dafür seit dem Jahr 2009 mit der Deutschen Bahn AG (DB AG) und den EIU sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Die dritte LuFV (LuFV III) schloss er Anfang 2020. Sie gilt für die Jahre 2020 bis 2029 und hat damit im

Vergleich zur vorherigen LuFV eine doppelt so lange Laufzeit bei deutlicher Steigerung der Bundeszuschüsse.

Zusätzlich zum Infrastrukturbeitrag verwendet der Bund die Dividendenzahlungen der DB AG für Ersatzinvestitionen in die Schienenwege. Die Vertragsparteien gehen für die Jahre 2020 bis 2024 von einer jährlichen Dividende in Höhe von 0,65 Mrd. Euro und für die Jahre 2025 bis 2029 von 0,7 Mrd. Euro aus.

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 zweckentsprechend verwendet. Das BMVI spricht in diesem Zusammenhang von einer „Output-Kontrolle".

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Qualitätskennzahlen den Zustand der Schienenwege nicht ausreichend abbilden und regelmäßig nur Teile bzw. einzelne Aspekte davon wiedergeben. Er hat das Parlament mehrfach über Mängel an der Systematik der LuFV informiert. Der Bundesrechnungshof empfahl, das parlamentarische Budgetrecht mit einer qualifizierten Haushaltsperre abzusichern, um so auf kontinuierliche Verbesserungen der Systematik hinwirken zu können. Der Deutsche Bundestag hat daraufhin im Bundeshaushalt 2020 Titel 891 11 Verpflichtungsermächtigungen für die Haushaltsjahre 2025 bis 2029 in einem Gesamtumfang von 5 Mrd. Euro qualifiziert gesperrt.

Aufgrund einer Maßgabe des Haushaltsausschusses enthält die LuFV III eine Regelung, um künftig die Aussagekraft über den Zustand der Schienenwege zu erhöhen. Die Vertragsparteien untersuchen dafür während der Laufzeit der LuFV III, ob ab dem Jahr 2025 bzw. ab dem Jahr 2030 alternative oder ergänzende Qualitätsparameter bessere Aussagen über den Zustand der Schienenwege ermöglichen. Zudem mussten die Vertragsparteien Kündigungsrechte des Bundes in die Vereinbarung aufnehmen.

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

3.2.3 Deutsche Bahn AG: Ausrichtung und Eigenkapitalerhöhungen des Bundes

In einem Sonderbericht vom Januar 2019 empfahl der Bundesrechnungshof, die Deutsche Bahn AG (DB AG) strukturell weiterzuentwickeln, ihre Tätigkeit am Bundesinteresse auszurichten und auf das Kerngeschäft zu konzentrieren. Der im Jahr 2019 zunächst angestoßene Veräußerungsprozess für das europaweit tätige Tochterunternehmen Arriva war daher ein Schritt in die richtige Richtung, auch wenn die DB AG bei der Verkaufsvorbereitung vorrangig ihre angespannte finanzielle Lage im Auge hatte.

Die Bundesregierung entschied im Herbst 2019, auf Grundlage des Klimaschutzprogramms 2030 der DB AG eine Eigenkapitalhilfe von 5,5 Mrd. Euro zu gewähren (1 Mrd. Euro im Jahr 2020 und jeweils über 1,1 Mrd. Euro in den Jahren 2021 bis 2024). Dies hat die finanzielle Situation der DB AG zunächst entschärft. Andererseits hat der Bund damit den Druck vom Konzern genommen, Arriva und weitere Töchter zügig zu veräußern. Insofern blockiert die Eigenkapitalhilfe die erforderlichen strukturellen Fortschritte des DB AG-Konzerns. Zudem ist offen, wie das BMVI sicherstellt, dass die DB AG die Mittel tatsächlich für die Infrastrukturvorhaben „robustes Netz", „attraktive Bahnhöfe" und ähnliche Maßnahmen wettbewerbsneutral einsetzen wird. Das BMVI hat auf eine erste Übersicht der Vorhaben verwiesen. Diese enthält jedoch lediglich vage, stichpunktartige Angaben. Die Eigenkapitalhilfe steht noch unter dem grundsätzlichen Vorbehalt der beihilferechtlichen Prüfung und Unbedenklichkeit aus Sicht der EU-Kommission. Zudem steht sie unter dem jährlichen Vorbehalt des Haushaltsgesetzgebers, der für die Jahre 2021 ff. darauf hinwirken muss, dass das BMVI die Mittel mit der DB AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen vorab maßnahmenspezifisch festlegt und messbare Ziele für spätere Erfolgskontrollen vereinbart.

Das BMVI hat hervorgehoben, dass Arriva aus strategischen Gründen weiterhin veräußert werden soll. Dies sei unter anderem vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie bislang nicht möglich gewesen.

Die Pandemie hat die schon vorher schwache wirtschaftliche Lage der DB AG weiter belastet. Um dies abzufedern, war der Bund damit einverstanden, dass

die DB AG ihre Netto-Finanzschulden im Jahr 2020 auf bis zu 30 Mrd. Euro erhöht. Darüber hinaus hat der Bund mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2020 seine Eigenkapitalhilfen für das aktuelle Jahr um weitere 5 Mrd. Euro aufgestockt. Die DB AG kann diese für finanzielle Engpässe aller Tochterunternehmen verwenden. Dadurch können der Wettbewerb auf den Verkehrs- und Logistikmärkten beeinträchtigt und Erlösausfälle der DB AG bei bahnfremden, weltweiten Geschäftstätigkeiten ausgeglichen werden, die nicht von der Gewährleistungsverantwortung des Bundes gedeckt sind. Hierauf hat der Bundesrechnungshof auch in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO vom 5. Oktober 2020 aufmerksam gemacht.[4] Die Eigenkapitalhilfen sind auszuzahlen, wenn die pandemiebedingten Schäden und der von der DB AG zu leistende Eigenbeitrag nachgewiesen sowie die beihilferechtliche Genehmigungsfähigkeit von der EU-Kommission bestätigt wurden. Sollte die DB AG künftig nicht in der Lage sein, die fälligen Zinsen und Tilgungen für die deutlich erhöhten Netto-Finanzschulden zu zahlen, können daraus weitere finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt erwachsen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt deshalb die Notwendigkeit, die DB AG effizienter aufzustellen. Sie muss sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und substanzielle Beiträge für deren Finanzierung generieren – vorrangig durch das Veräußern nicht im Bundesinteresse stehender Tochterunternehmen.

3.3 Bundeseisenbahnvermögen

3.3.1 Gesetzlicher Abwicklungsauftrag

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das Bundeseisenbahnvermögen (BEV) ab dem Jahr 2004 aufzulösen. Sie kann die Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das BMVI oder die Finanzagentur übertragen. Von dieser Möglichkeit hat die Bundesregierung bisher nicht Gebrauch gemacht. Die 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.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat der Rechnungsprüfungsausschuss das BMVI im Jahr 2019 aufgefordert, künftig jährlich einen Fort-

[4] HHA-Drs. 19/6233.

schrittsbericht vorzulegen, der Auskunft über den Stand der Aufgabenabwicklung und über die veranlassten Maßnahmen zur Vorbereitung der Übertragung von Teilaufgaben an andere Behörden gibt. Obwohl der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses den Fortschrittsbericht inhaltlich nicht eingrenzt, hat das BMVI nur über den Immobilienbereich des BEV berichtet. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMVI im Dezember 2019 aufgefordert, den gesamten Aufgabenbereich des BEV zu beleuchten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI im Jahr 2020 dieser Maßgabe uneingeschränkt nachkommt.

3.3.2 Personalkostenerstattung für zugewiesenes Personal

Die DB AG erstattet dem BEV die Kosten für zugewiesenes Personal nach Maßgabe des Deutsche Bahn Gründungsgesetzes. Ist dieses Personal von Rationalisierungsmaßnahmen betroffen und im Konzern nicht anderweitig einsetzbar, ist die DB AG von ihrer Erstattungspflicht befreit. Nach dem Gesetz und den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses aus den Jahren 2014 und 2016 muss die DB AG die Voraussetzungen für den Wegfall der Erstattungspflicht im Einzelfall prüfbar nachweisen.

Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung im November 2016 und Oktober 2019 aufgefordert, einen Gesetzentwurf einzubringen, der ab Januar 2017 bzw. Januar 2020 sicherstellt, dass die DB AG keine neuen Erstattungen beantragen kann. Nachdem der Bundesrechnungshof das BMVI mehrmals aufgefordert hatte, den vom Haushaltsausschuss geforderten Gesetzentwurf einzubringen, hat das BMVI im Dezember 2019 einen Referentenentwurf vorgelegt und im Mai 2020 eine überarbeitete Fassung nachgereicht. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Januar und Juni 2020 hierzu kritisch Stellung genommen.

3.4 Schienengebundener Öffentlicher Personennahverkehr

3.4.1 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden

Auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)[5] gewährt der Bund den Ländern seit dem Jahr 1971 Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Mit der Dritten Änderung des

[5] Dritte Änderung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, Artikel 1 des Gesetzes vom 6. März 2020 (BGBl. I S. 442).

GVFG vom 6. März 2020 hat der Gesetzgeber ab dem Haushaltsjahr 2020 die Mittel für die Bundesfinanzhilfen deutlich erhöht, den Katalog der förderungsfähigen Vorhaben erweitert und den Bundesanteil an der Förderung angehoben.

Für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden stehen im Jahr 2020 in Kapitel 1206 Mittel in Höhe von rund 665 Mio. Euro bereit. Ab dem Jahr 2021 sind, gesetzlich verankert, 1 Mrd. Euro vorgesehen. Dies sind 66 % mehr als im Bundeshaushalt 2019 und 33 % mehr als im Bundeshaushalt 2020. Hinzu kommen noch die Ausgabereste der Vorjahre[6]. Die Förderung soll ab dem Haushaltsjahr 2025 auf Grundlage des Klimaschutzprogramms 2030 auf 2 Mrd. Euro verdoppelt werden und ab 2026 um 1,8 % jährlich steigen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMVI am 13. März 2020 aufgrund eines Berichts des Bundesrechnungshofes aufgefordert[7],

- für die Bearbeitung der Bundesfinanzhilfen auf Bundesebene Verwaltungsvorschriften zum GVFG zu erlassen,
- zu prüfen, Aufgaben im Zusammenhang mit dem GVFG-Bundesprogramm auf das Eisenbahn-Bundesamt zu übertragen und hierfür die erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, wie das BMVI den Beschluss umsetzt.

3.4.2 Förderungen des Öffentlichen Personennahverkehrs außerhalb des Einzelplans 12

Neben den Bundesfinanzhilfen des GVFG stehen zur Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) weitere Bundesmittel zur Verfügung. Nach Artikel 106a Grundgesetz steht den Ländern zweckgebunden für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Diese Regionalisierungsmittel werden im Einzelplan 60, Kapitel 6001, Titel 031 05 veranschlagt. Für das Haushaltsjahr 2021 beträgt der gesetzlich festgelegte Ansatz 9,3 Mrd. Euro. Die Zuweisungen wurden ab dem Jahr 2020 aufgrund des Klimaschutzprogramms 2030 erhöht.

---

[6] Ausgabereste aus dem Haushaltsjahr 2019 von summiert 294,4 Mio. Euro (Haushaltsrechnung des Bundes 2019, Kapitel 1206, Titel 882 02 und 891 01).

[7] 19. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 13. März 2020, TOP 18.

Die Länder sind für die bestimmungsgemäße Verwendung dieser Mittel verantwortlich. Sie setzen die Bundesmittel sowohl für konsumtive wie auch für investive Maßnahmen des ÖPNV ein. Die Länder weisen dem Bund jährlich die Verwendung der Mittel nach.

Aufgrund des Zweiten Nachtragshaushalts 2020 erhalten die Länder vom Bund einmalig zusätzliche Regionalisierungsmittel aus dem Einzelplan 60 (Kapitel 6001, Titelgruppe 01, Titel 031 12) von 2,5 Mrd. Euro zum Ausgleich der durch die COVID-19-Pandemie entstandenen finanziellen Nachteile für den ÖPNV. Für diese einmaligen Zuweisungen ist ein gesonderter Verwendungsnachweis gegenüber dem Bund vorgesehen.

3.4.3 Fördervielfalt bei der Bundesfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Der Bund fördert den ÖPNV und Schienenpersonennahverkehr mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten. Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss in dem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 28. September 2018[8] 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 Regionalisierungsgesetz (Einzelplan 60), dem GVFG und dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (über die LuFV). Sie erreichten im Jahr 2020 inklusive der zusätzlichen Regionalisierungsmittel aufgrund der COVID-19-Pandemie ein Volumen von mehr als 12,3 Mrd. Euro.

Für diese Finanzierungsinstrumente gelten jeweils eigene Voraussetzungen. Der Bundesrechnungshof hatte deshalb in seinem o. a. Bericht 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. Hierzu müssten die einschlägigen verfassungsrechtlichen Regeln angepasst werden (Artikel 106a, 125c Grundgesetz).

---

[8] HHA-Drs. 16/1636.

3.5 Förderung des Radverkehrs

Für den Radverkehr setzte der Bund im Jahr 2019 insgesamt 6,2 Mio. Euro ein. Im Haushaltsentwurf 2021 sind zur Förderung des Rad- und Fußverkehrs 277,8 Mio. Euro ausgewiesen. Maßnahmen zur Verbesserung des Radverkehrs sind auch Teil des Klimaschutzprogramms 2030. Das BMVI unterstützt den Radverkehr vor allem durch:

- Förderung von nicht-investiven Maßnahmen zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans (Kapitel 1210 Titel 632 91 und Titel 686 91),
- Zuweisungen an die Länder zum Bau von Radschnellwegen (Titel 882 91),
- Finanzhilfen an die Länder für Investitionen in den Radverkehr durch das Sonderprogramm „Stadt und Land" (Titel 882 92),
- Förderung von Modellvorhaben des Radverkehrs (Titel 891 91) und
- Zuschüsse für den Ausbau und die Erweiterung des „Radnetzes Deutschland" (Titel 891 92).

Der Sollansatz für die Förderung des Rad- und Fußverkehrs fällt im Haushaltsentwurf 2021 mit 277,8 Mio. Euro deutlich höher aus als in den Haushalten der Vorjahre (Soll 2020: 82,6 Mio. Euro). Alleine für Finanzhilfen an die Länder für Investitionen in den Radverkehr durch das Sonderprogramm „Stadt und Land" sind Ausgaben von 185 Mio. Euro vorgesehen. Der Ausgaberest 2020 des Einzelplans 12 beläuft sich im Bereich der Förderung des Rad- und Fußverkehrs auf 98,2 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof erkennt den eindeutigen parlamentarischen Willen, den Radverkehr mit Bundesmitteln zu unterstützen. Die Annahme einer grundsätzlichen Finanzierungszuständigkeit des Bundes sieht er jedoch kritisch. Darauf hat er schon in zurückliegenden Prüfungsverfahren wiederholt hingewiesen. Mit der Abstimmung der Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs untereinander wird er sich in einem zukünftigen Prüfungsverfahren befassen.

3.6 Bundeswasserstraßen

3.6.1 Haushaltsansätze

Im abgelaufenen Haushaltsjahr 2019 gab das BMVI 2,3 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen aus.

Im laufenden Jahr stehen 2 Mrd. Euro zur Verfügung. Die Nachtragshaushalte 2020 sehen für die Bundeswasserstraßen zwar keine zusätzlichen Ausgaben, dafür aber neue Verpflichtungsermächtigungen von 240 Mio. Euro vor. Davon sind 140 Mio. Euro für Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen (Kapitel 1203 Titel 780 02) eingeplant. Weitere 100 Mio. Euro sind für die Beschaffung von Geräten und Fahrzeugen für die maritime Notfallvorsorge (Titel 811 02) vorgesehen.

Im Haushaltsentwurf 2021 sind 2,3 Mrd. Euro für die Bundeswasserstraßen ausgewiesen. Gegenüber dem Haushalt 2020 stellt dies einen Zuwachs von rund 281 Mio. Euro dar. Hiervon entfallen 240 Mio. Euro auf Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen (Titel 780 02), für die insgesamt 699 Mio. Euro veranschlagt sind. Das BMVI begründet den Zuwachs mit der begonnenen Fahrwasservertiefung der Elbe, den Ausbaumaßnahmen am Nord-Ostsee-Kanal und weiteren Ersatzmaßnahmen an Bundeswasserstraßen.

In den vergangenen Jahren bildeten sich im Kapitel 1203 wiederholt Ausgabereste. Für das Jahr 2020 belaufen sich diese im Haushaltsentwurf auf rund 591 Mio. Euro. Das BMVI ist nach eigener Aussage bemüht, vorhandene Ausgabereste noch im laufenden Jahr abzubauen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die im Haushaltsentwurf bereitgestellten zusätzlichen Mittel erneut zu Ausgaberesten führen.

3.6.2 Darstellen der Wasserstraßenprojekte in der Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“

Über viele Jahre hatte das BMVI darauf verzichtet, die Ausgaben wichtiger Wasserstraßenprojekte in der Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“ (VWIB) zum Einzelplan 12 zu aktualisieren und realistisch darzustellen. Seit dem Jahr 2014 forderten der Haushaltsausschuss und der Rechnungsprüfungsausschuss wiederholt, die Aussagekraft und Transparenz der Darstellung der Wasserstraßenprojekte zu verbessern.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2020 begann das BMVI, die Angaben aller in der Anlage VWIB aufgeführten Wasserstraßenprojekte zu überprüfen. Für mehr als ein Drittel der Projekte aktualisierte es die voraussichtlichen Gesamtausgaben. Für einige Projekte mit langem Planungsvorlauf wies es die Planungskosten gesondert aus. Zum Haushalt 2021 kündigte es weitere Überarbeitungen an. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes waren die Zusagen des

BMVI vom Prinzip her geeignet, die vom Haushaltsgesetzgeber gewünschte Transparenz herzustellen.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2021 hat das BMVI jetzt die Angaben weiterer Wasserstraßenprojekte in der Anlage VWIB überprüft und die voraussichtlichen Gesamtausgaben einiger Projekte aktualisiert. In diesem Zusammenhang begrüßt der Bundesrechnungshof die deutlich realistischere Darstellung des Neubaus der 5. Schleusenkammer in Brunsbüttel: Von ursprünglich 273 Mio. Euro im Jahr 2009 über 830 Mio. Euro im vergangenen Jahr passt das BMVI die Angaben zu den voraussichtlichen Gesamtausgaben für das Jahr 2021 erneut auf jetzt 1,2 Mrd. Euro an.

Die in Aussicht gestellte Überarbeitung der Angaben aller Wasserstraßenprojekte hat es nach wie vor nicht realisiert. Sollte das BMVI seine Bemühungen in diesem Tempo fortsetzen, werden bis zu einem vollständigen Herstellen der vom Haushaltsgesetzgeber geforderten Transparenz mindestens zwei weitere Jahre vergehen. Über die weiteren Fortschritte wird der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss im Rahmen seiner Berichterstattung für die Beratungen des Bundeshaushaltes 2022 informieren.

3.7 Förderung der Digitalisierung

Im Kapitel 1204 („Digitale Infrastruktur") des Haushaltsentwurfs 2021 sind insgesamt Ausgaben in Höhe von 1,2 Mrd. Euro veranschlagt (Soll 2020: 1,2 Mrd. Euro). Davon sind für die Verwaltungsausgaben einer Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft und die Umsetzung der Mobilfunkstrategie des Bundes 40 Mio. Euro vorgesehen. 920 Mio. Euro sollen für die Unterstützung des flächendeckenden Breitbandausbaus mit einer Geschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s bereitgestellt werden. Seit 2018 fördert das BMVI ausschließlich den Ausbau von Gigabit-Netzen.

Zusätzliche Mittel für den auch im Klimaschutzprogramm 2030 genannten Ausbau des Mobilfunks und der Gigabit-Netze sind im Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Digitale Infrastruktur" veranschlagt (Kapitel 6097; Anlage 2 des Kapitels 6002 - Digitalfonds). So wurden für den Mobilfunkausbau bereits im Zweiten Nachtragshaushalt 2020 neue Verpflichtungsermächtigungen von 4,8 Mrd. Euro bis zum Jahr 2025 ausgebracht. Der Haushaltsentwurf 2021 sieht Ausgaben von rund 700 Mio. Euro im Jahr 2021 und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 3,9 Mrd. Euro vor. Diese setzen sich zusammen

aus 215 Mio. Euro, fällig bis zum Jahr 2024, für den Mobilfunk und 3,7 Mrd. Euro, fällig bis zum Jahr 2041 und zu einem kleinen Teil sogar noch darüber hinaus, für die Gigabit-Netze.

In der Vergangenheit stellte der Bundesrechnungshof fest, dass der verzögerte Abfluss der für den Breitbandausbau veranschlagten Haushaltsmittel im Kapitel 1204 Ausgabereste von mehreren Hundert Millionen Euro verursachte. Das BMVI erklärte dies mit fehlenden Erfahrungen bei der Veranschlagung von Breitbandausbauprojekten und senkte in den Jahren 2018 und 2019 den Sollansatz für die digitale Infrastruktur ab. Auch aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen dem Glasfaserausbau und dem Mobilfunkausbau sieht der Bundesrechnungshof die nun in beiden Bereichen eingeplanten zusätzlichen Haushaltsmittel kritisch. Sie könnten erneut zu hohen Ausgaberesten führen.

Hinsichtlich der Organisation des Aufgabenbereichs Digitalisierung im BMVI stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Zuständigkeiten der Abteilung Grundsatz (G) und der Abteilung Digitale Gesellschaft (DG) nicht klar voneinander abgegrenzt waren. Das BMVI hat zugesagt, die Aufgaben der beiden Abteilungen im Hinblick auf Digitalisierungsthemen zu analysieren und soweit wie möglich eindeutig abzugrenzen. Es hat auch zugesagt, ein zentrales Controlling für die Digitalisierungsaufgaben aufzubauen und die begleitenden Erfolgskontrollen zu stärken.

Der Bundesrechnungshof wird die Maßnahmen des BMVI zur Digitalisierung weiter begleiten.

4 Wesentliche Einnahmen

Einnahmen fließen dem Einzelplan 12 in erster Linie aus der Bundesfernstraßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) zu.

Der Bund erhebt die Lkw-Maut streckenbezogen auf 13 000 km Bundesautobahnen und auf allen Bundesstraßen (rund 38 000 km). Im Haushaltsentwurf 2021 betragen die Einnahmen aus der Lkw-Maut 7,5 Mrd. Euro und liegen damit 0,2 Mrd. Euro unterhalb des Vorjahres (Soll 2020: 7,7 Mrd. Euro).

Die COVID-19-Pandemie wirkt sich negativ auf die Mauteinnahmen des laufenden Haushaltsjahres aus. So lagen diese in den Monaten April und Mai 2020 um 184 Mio. Euro unterhalb der Einnahmen des Vorjahres. Gegenüber den

eingeplanten Mitteln für das Jahr 2020 werden die Mindereinnahmen noch höher sein, weil der Bund mit steigenden Mauteinnahmen gerechnet hatte. Bereits im Monat Juni 2020 ließen die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Mauteinnahmen allerdings deutlich nach. So stiegen die Einnahmen gegenüber dem Vorjahresmonat um 17 Mio. Euro.

Die Toll Collect GmbH betreibt seit dem Jahr 2005 das System zur Erhebung und Kontrolle der Lkw-Maut. Seitdem hat sie für den Bund 64 Mrd. Euro an Einnahmen erzielt. Nach Ende des Vertrages mit dem privaten Betreiberkonsortium der Toll Collect GmbH übernahm der Bund zum 1. September 2018 sämtliche Geschäftsanteile.

Die Übernahme hat u. a. zur Folge, dass der Bundesrechnungshof nunmehr Prüfungs- und Erhebungsrechte bei der Toll Collect GmbH hat. Neben der sogenannten Betätigungsprüfung gemäß § 92 BHO erstrecken sich diese Rechte auch auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft. Hierzu schloss der Bundesrechnungshof mit der Toll Collect GmbH am 9. Oktober 2019 eine Prüfungsvereinbarung gemäß § 104 Absatz 1 Nr. 3 BHO ab. Erstmalig seit der Übernahme untersucht er in diesem Jahr den Jahresabschluss der Gesellschaft und die Tätigkeit ihrer Organe wie z. B. des Aufsichtsrates. Darüberhinausgehende Schwerpunktprüfungen wird der Bundesrechnungshof einplanen.

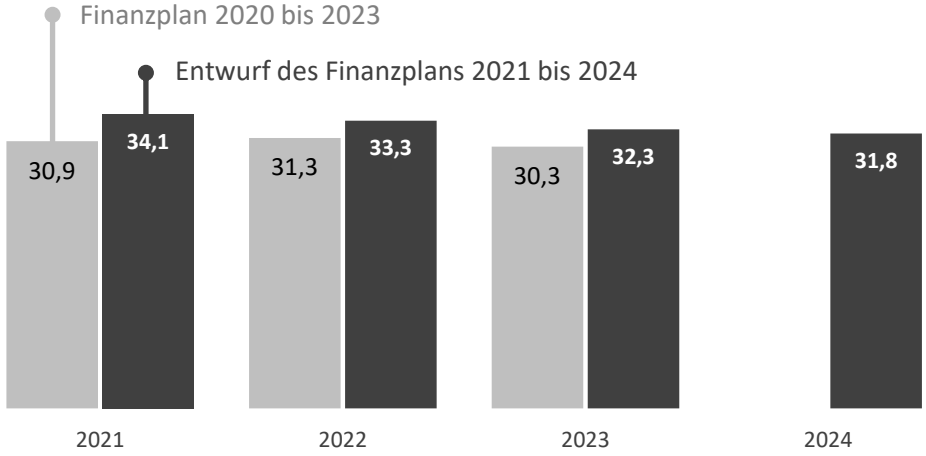
5 Ausblick

Zusammen mit dem Entwurf des Haushaltsplans 2021 hat die Bundesregierung den Entwurf des Finanzplans für die Jahre 2021 bis 2024 beschlossen. Abbildung 4 veranschaulicht die nach dem neuen Finanzplan vorgesehenen Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 12 und stellt diese dem bisherigen Finanzplan gegenüber.

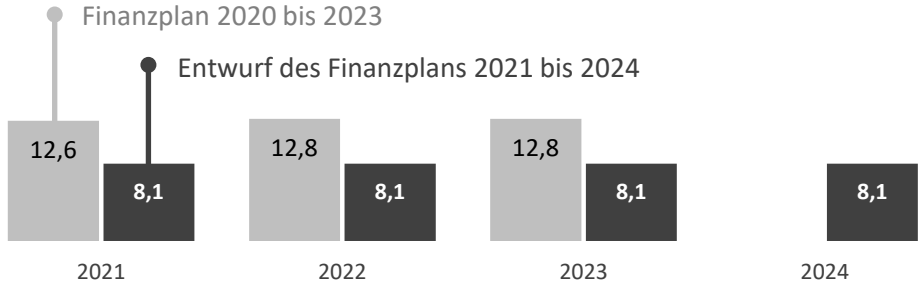
Abbildung 4

Entwurf des Finanzplans sieht für den Einzelplan 12 höhere Ausgaben und geringere Einnahmen als bisher geplant vor

Ausgaben in den Jahren 2021 bis 2024, in Mrd. Euro



Einnahmen in den Jahren 2021 bis 2024, in Mrd. Euro



Quelle: Entwurf zum Finanzplan 2021 bis 2024, Finanzplan 2020 bis 2023.

Die Ausgaben des Einzelplans wachsen in den Jahren 2021 bis 2023 gegenüber der bisherigen Planung jeweils um mehrere Milliarden Euro an. Einen wesentlichen Anteil hieran haben die im Herbst 2019 beschlossenen Eigenkapitalhilfen des Bundes für die DB AG. Dennoch bestehen mit der nach wie vor schwachen wirtschaftlichen Lage des Unternehmens und den noch nicht abschließend bewertbaren Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die DB AG Risiken fort. Somit sind weitere Belastungen für den Bundeshaushalt durch die DB AG nicht auszuschließen.

Die Einnahmen des Einzelplans fallen im Entwurf des Finanzplans um mehr als 4 Mrd. Euro jährlich geringer aus als bisher geplant. Aufgrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 18. Juni 2019 entfallen hier in

erster Linie Einnahmen aus der Pkw-Maut. Ob sich die Einnahmen aus der Lkw-Maut wie erwartet entwickeln oder ob sich die COVID-19-Pandemie auch zukünftig noch negativ auf die Mauteinnahmen auswirkt, bleibt abzuwarten.

Mit Besorgnis verfolgt der Bundesrechnungshof die stetig steigenden Ausgabereste und den zuletzt immer geringer werdenden Ausnutzungsgrad bei den Verpflichtungsermächtigungen des Einzelplans 12. Hiervon sind nicht nur Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, sondern auch weitere wichtige Aufgaben wie die Förderung der Digitalisierung betroffen. Ungeachtet der unterschiedlichen Organisationsformen kommt es bei den Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, wenn auch in unterschiedlich starker Ausprägung, bei allen Verkehrsträgern zu erheblichen Ausgaberesten und bedenklichen Ausnutzungsgraden. Es gilt daher, Ausgabereste künftig deutlich zu reduzieren und veranschlagte Verpflichtungsermächtigungen besser auszunutzen. Besonderes Augenmerk sollte das BMVI vor diesem Hintergrund darauf legen, dass die u. a. durch die Nachtragshaushalte 2020 zur Verfügung gestellten zusätzlichen Investitionsmittel, etwa für den ÖPNV, den Bundesfernstraßenbau und die digitale Infrastruktur, wie geplant abfließen.

Moebus Kamp