

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Einzelplan 12)

38 Entwicklung des Einzelplans 12 Kat. A

38.1 Überblick

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Aufgabe, die Entwicklung des Verkehrswesens in Deutschland zu gestalten und zu fördern, soweit der Bund zuständig ist. Es ist verantwortlich für Ausbau und Erhalt der Straßen und der Schienen- und Wasserwege, die Binnen- und Seeschifffahrt sowie den Luftverkehr und den Wetterdienst. Darüber hinaus nimmt es die Zuständigkeiten des Bundes bei der Raumordnung, dem Städtebau sowie dem Wohnungs- und Bauwesen wahr.

Im Haushaltsjahr 2012 betragen die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 12 mehr als 25 Mrd. Euro. Dies entsprach 8,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Besondere Schwerpunkte bildeten die Ausgaben für Straßen (6,5 Mrd. Euro), Wasserstraßen (1,9 Mrd. Euro) und die Eisenbahn (9,7 Mrd. Euro). Bei der Eisenbahn ist zu unterscheiden zwischen Ausgaben für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege (4,2 Mrd. Euro) und Ausgaben des Bundes für das Bundeseisenbahnvermögen (BEV; 5,5 Mrd. Euro).

Der Bund stellt jährlich knapp 1,7 Mrd. Euro für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Die Länder können daraus zweckgebunden 1,3 Mrd. Euro für eigene Vorhaben verwenden und haben dem Bund darüber zu berichten. Die Zweckbindung endet zum 1. Januar 2014. Danach dürfen die Länder die Mittel für jede Art der Investition einsetzen. Die übrigen Finanzhilfen und Investitionszuschüsse von 333 Mio. Euro gewährt der Bund den Ländern und der Deutschen Bahn AG zweckgebunden für die Schieneninfrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs.

Zudem unterstützte der Bund die Länder im Jahr 2012 mit 7,1 Mrd. Euro nach dem Regionalisierungsgesetz, indem er ihnen Einnahmen aus der Energiesteuer zuwies. Diese sogenannten Regionalisierungsmittel für ein ausreichendes Nahverkehrsangebot in den Ländern sind im Einzelplan 60 veranschlagt (vgl. Bemerkung Nr. 71).

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gab im Jahr 2012 für Wohnungswesen und Städtebau 3,4 Mrd. Euro aus; 3,1 Mrd. Euro sind für das Jahr 2013 und 2,9 Mrd. Euro für das Jahr 2014 vorgesehen.

Seine Einnahmen bezog das Bundesministerium zu über zwei Dritteln (4,4 von 6,2 Mrd. Euro) aus der Lkw-Maut. Weitere Einnahmen erzielte es beispielsweise aus Zins- und Tilgungsleistungen für Darlehen, die der Bund zur Förderung des Wohnungsbaus ausgereicht hatte. Zudem zahlte die Deutsche Bahn AG wiederum eine Dividende an den Bund. Der Betrag von 525 Mio. Euro wurde im Jahr 2012 erstmals im Einzelplan 60 veranschlagt.

Tabelle 38.1 zeigt die wesentlichen Einnahmen- und Ausgabenschwerpunkte des Einzelplans 12 im Überblick.

Tabelle 38.1

**Übersicht über den Einzelplan 12^a
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

	2012 Soll	2012 Ist	Abwei- chung Soll/Ist	2013 Soll	2014 1. Haus- halts- entwurf ^b	Verän- derung 2013/2014
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	25 934,1	25 733,8	-200,3	26 411,0	25 444,1	-3,7
darunter:						
• Bundesfernstraßen	6 448,9	6 461,2	12,3	6 449,4	5 863,7	-9,1
• Eisenbahninfrastruktur- unternehmen (EIU)	4 059,1	4 200,2	141,1	4 231,0	4 227,2	-0,1
• Bundeseisenbahnvermögen	5 603,1	5 525,2	-77,9	5 813,6	5 697,1	-2,0
• Wasserstraßen	1 880,7	1 850,5	-30,2	2 014,9	1 949,5	-3,2
• Verbesserung der Verkehrsverhält- nisse der Gemeinden	1 672,2	1 648,7	-23,5	1 672,2	1 672,2	0
• Wohnungswesen und Städtebau	3 412,3	3 362,3	-50,0	3 142,0	2 915,1	-7,2
Einnahmen des Einzelplans	6 042,1	6 232,5	190,4	5 732,6	5 733,9	0
darunter:						
• Lkw-Maut	4 610,0	4 362,1	-247,9	4 523,0	4 560,0	0,8
• Rückflüsse aus Darlehen zur Wohnungsbauförderung	497,4	449,3	-48,1	452,9	419,6	-7,4
Verpflichtungsermächtigungen	12 745,4 ^c	7 478,3	-5 267,1	24 035,9	12 119,3	-49,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	23 888	22 321 ^d	-1 567	23 367	23 298	-0,3

Erläuterungen: ^a Rundungsdifferenzen möglich.

^b Mit dem Ablauf der Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird der 1. Haushaltsentwurf nicht weiterverfolgt (§ 125 GO-BT; s. auch Vorbemerkung Nr. 4).

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung am 1. Juni. Hinzu kommen 38 158 zur Deutschen Bahn AG zugewiesene Beamtinnen und Beamte. S. dazu auch die Ausführungen zum BEV in Teil I, Nr. 1.12.5.

Quelle: Einzelplan 12. Für das Jahr 2012: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2013 sind die Ausgabenansätze danach im Vergleich zum Vorjahr (Soll 2012) um 0,5 Mrd. Euro gestiegen. Gegenüber dem Jahr 2013 sollen die Ausgaben im Jahr 2014 um 1 Mrd. Euro sinken.

Überdurchschnittliche Ausgabenrückgänge sind im Jahr 2014 bei den Bundesfernstraßen sowie im Bereich Wohnungswesen und Städtebau vorgesehen. Bei den Bundesfernstraßen ist dies zu einem erheblichen Teil auf das Auslaufen der beiden Infrastrukturbeschleunigungsprogramme zurückzuführen, mit denen seit dem Jahr 2012 zusätzliche Mittel für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellt werden. Die Ausgabenentwicklung im Wohnungswesen und Städtebau begründet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung damit, dass sich einige Förderprogramme in der Abwicklung befinden (z. B. „Förderung von Investitionen in nationale UNESCO-Welterbestätten“, „Altersgerecht Umbauen“). Außerdem sind neue Mittel für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm seit dem Jahr 2012 ausschließlich im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ veranschlagt. Des Weiteren wurden die Ansätze bei der Wohnungsbauprämie an den zurückgehenden Bedarf angepasst.

Bei den Einnahmen rechnet das Bundesministerium für das Jahr 2014 mit sinkenden Rückflüssen aus Darlehen zur Wohnungsbauförderung. Ein erheblicher Teil der Darlehen sei bereits getilgt; einige Länder hätten bestimmte Darlehen vorzeitig vollständig abgelöst.

Mit Blick auf die Verpflichtungsermächtigungen hatte der Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 2011 und 2012 darauf hingewiesen, dass im Einzelplan 12 die Mittel künftiger Haushaltsjahre in hohem Maße durch bestehende Verträge gebunden sind (Bundestagsdrucksachen 17/7600 Nr. 41 und 17/11330 Nr. 37). Nach dem 1. Haushaltsentwurf für das Jahr 2014 sollen die Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Jahr 2013 um knapp die Hälfte sinken und wieder das Niveau des Jahres 2012 (Soll) erreichen. Zurückzuführen ist dieser Sondereffekt darauf, dass der Haushaltsplan für das Jahr 2013 eine Verpflichtungsermächtigung von 12,5 Mrd. Euro enthält, die für den Abschluss einer bislang nicht zustande gekommenen Folgevereinbarung zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zur Erhaltung der Schienenwege vorgesehen ist. Auf ihrer Grundlage darf sich der Bund verpflichten, seinen Eisenbahninfrastrukturunternehmen den o. g. Betrag verteilt auf fünf Jahre als Infrastrukturbeitrag zur Verfügung zu stellen (Näheres hierzu s. u. Nr. 38.3.2.1).

Dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung waren im Jahr 2012 insgesamt 67 Behörden (14 Oberbehörden, 7 Mittelbehörden und 46 Unterbehörden) nachgeordnet. Daneben beaufsichtigte es das Bundeseisenbahnvermögen und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. Der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) waren im Jahr 2012 mehr als die Hälfte aller Stellen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zugeordnet. Zum 1. Mai 2013 setzte es in der WSV eine Organisationsreform in Gang. Hierdurch wurden u. a. die sieben Mittelbehörden (ehemalige Wasser- und Schifffahrtsdirektionen) zu einer Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt mit sieben Außenstellen zusammengefasst. Außerdem richtete das Bundesministerium zum 1. Juli 2013 in seinem Geschäftsbereich die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen ein.

Eine Übersicht über den Geschäftsbereich des Bundesministeriums gibt Tabelle 38.2.

Tabelle 38.2

**Geschäftsbereich des Bundesministeriums
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**

Behörde	Einnahmen 2012 (Ist)	Ausgaben 2012 (Ist)	Besetzte Planstellen/Stellen am 1. Juni 2012
	in Mio. Euro		
Ministerium	7,4	138,5	1 321 ^a
Straßenverkehr			
• Bundesamt für Güterverkehr	18,2	48,4	694 ^a
• Kraftfahrt-Bundesamt	94,9	68,0	717 ^a
• Bundesanstalt für Straßenwesen	6,5	39,5	294 ^a
Eisenbahnwesen			
• Bundeseisenbahnvermögen	1 757,2 ^b	7 271,6	3 711
• Eisenbahn-Bundesamt	27,9	75,1	1 166
Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Wasserstraßen			
• Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie mit der Bundesstelle für Seeunfalluntersuchung	8,5	76,8	707
• Wasser- und Schifffahrtsverwal- tung des Bundes ^c	197,5	1 849,5	12 411
Luftverkehr und Wetterdienst			
• Luftfahrt-Bundesamt ^d	42,1	58,4	836
• Deutscher Wetterdienst	53,7	227,9	2 214
Städtebau, Wohnungswesen, Raumordnung und Bauwesen			
• Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	6,4	143,4	1 014
Verwaltungsdienstleistungen			
• Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen im Geschäfts- bereich des BMVBS ^e	-	-	-
• Bundesanstalt für Verwaltungs- dienstleistungen im Geschäftsbe- reich des BMVBS ^f	-	-	-

Erläuterungen: ^a Hinzu kommt ein im Haushaltsplan nicht näher bezeichneter Teil der insgesamt 906 besetzten Planstellen/Stellen, die im Jahr 2012 erstmals im Kapitel 1209 (Erhebung und Verwendung der Lkw-Maut [Bundesfernstraßen]) ausgebracht waren. Diese Stellen werden ganz überwiegend vom Bundesamt für Güterverkehr bewirtschaftet. Einige wenige Stellen bewirtschaften das Kraftfahrt-Bundesamt, die Bundesanstalt für Straßenwesen, die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen sowie das Bundesministerium selbst.

^b Einnahmen des BEV ohne Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes.

^c Mit Bundesanstalt für Wasserbau und Bundesanstalt für Gewässerkunde (Kapitel 1203).

^d Mit Dienststelle Flugsicherung, Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung und Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (Kapitel 1216).

^e Eingerichtet mit Wirkung zum 1. Januar 2012; veranschlagt im eigenen Kapitel 1204 ab dem Haushaltsjahr 2013.

^f Eingerichtet mit Wirkung zum 1. Juli 2013.

Quelle: Einzelplan 12. Für die Einnahmen und Ausgaben: Haushaltsrechnung; für die Stellenbesetzung: Haushaltsplan 2013.

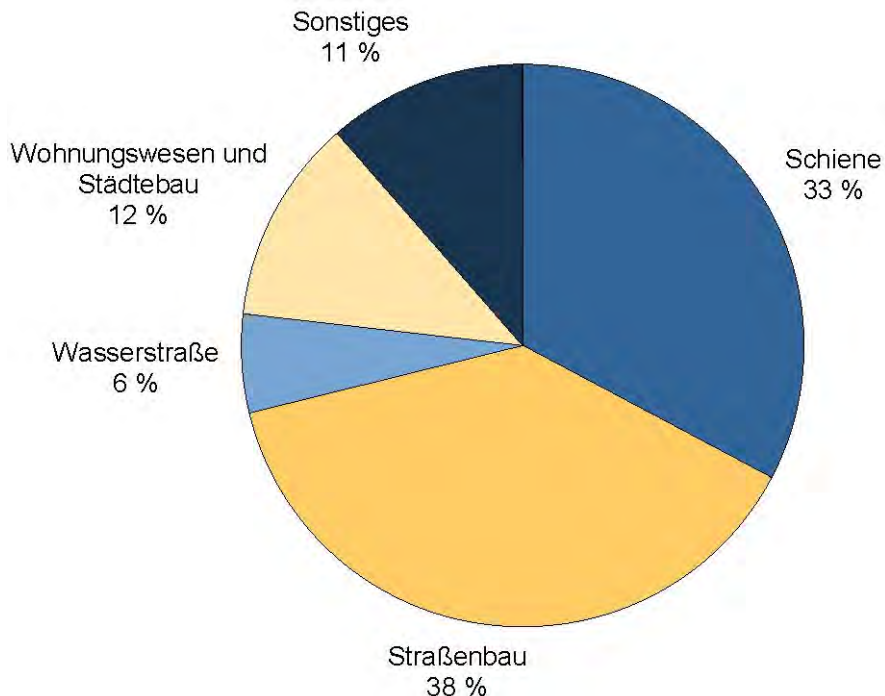
38.2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

38.2.1 Investitionsanteil

54,3 % der Ausgaben des Einzelplans 12 (rund 14,0 von 25,7 Mrd. Euro) wurden im Jahr 2012 für Investitionen verwendet. Damit hatte der Einzelplan 12 wie in den Vorjahren den höchsten Investitionsanteil aller Einzelpläne des Bundeshaushalts. Die Investitionsmittel fließen vor allem in den Straßenbau sowie den Erhalt und Ausbau der Schienenwege. Sie werden zum großen Teil für Projekte der Verkehrsinfrastruktur ausgegeben. Abbildung 38.1 gibt einen Überblick über die Verteilung der Investitionen im Jahr 2012.

Abbildung 38.1

Verteilung der Investitionen im Jahr 2012



Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnung.

38.2.2 Verkehrsinfrastrukturprojekte

38.2.2.1 Transparenz im Bundeshaushalt

Die kostenintensiven Verkehrsinfrastrukturprojekte werden im Bundeshaushalt je nach Verkehrsträger unterschiedlich abgebildet:

Für die **Bundesfernstraßen** enthält der Einzelplan 12 mit dem Straßenbauplan eine detaillierte Anlage. Darin sind die über 700 Neu-, Um- und Ausbauprojekte des Bedarfsplans Straße einzeln aufgelistet. Angegeben werden jeweils die aktuell erwarteten Gesamtausgaben, die bereits verausgabten Mittel sowie die für das laufende Haushaltsjahr veranschlagten und die für Folgejahre eingeplanten Mittel. Diese Angaben sind aufgeschlüsselt nach den Haushaltsstellen, aus denen die Projekte finanziert werden, und weisen auch Finanzierungsbeiträge Dritter aus. Ferner unterrichtet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung jährlich anlässlich der parlamentarischen Haushaltsberatungen über Veränderungen („Information zur Unterrichtung über unterjährige Änderungen des Straßenbauplans“). Weder diese Information noch der Haushaltsplan selbst enthält jedoch Vergleichszahlen, aus denen sich die Gesamtkostenentwicklung der Projekte gegenüber dem Vorjahr oder der Ausgangsplanung ableiten ließe. Zudem fehlen Erläuterungen, die geänderte Bauzuschnitte oder sonstigen Ursachen von Kostenänderungen erklären.

Hinsichtlich der **Schienenwege** werden in einer Anlage im Einzelplan 12 lediglich Vorhaben des Bedarfsplans Schiene einzeln aufgeführt, deren Volumen 25 Mio. Euro übersteigt. Die Angaben zu diesen knapp 40 Vorhaben sind nicht nach Haushaltsstellen aufgeschlüsselt und treffen keine Aussagen zu Finanzierungsbeiträgen Dritter. Ebenso wie im Straßenbauplan finden sich keine Vergleichszahlen zur Kostenentwicklung der Projekte oder Erläuterungen zu möglichen Kostenänderungen.

Im Bereich der **Wasserstraßen** enthält eine Anlage knapp 200 Einzelprojekte. Sie weist Finanzierungsanteile aus verschiedenen Haushaltsstellen, darunter auch Sondertitel und Konjunkturpakete, nicht jedoch Finanzierungsbeiträge Dritter aus. Vergleichszahlen zur Kostenentwicklung der Projekte und Erläuterungen zu Kostenänderungen fehlen auch hier.

Der Bundesrechnungshof hat im Bereich Wasserstraßen festgestellt, dass in der vorgenannten Haushaltsübersicht teilweise mehrere voneinander unabhängige Einzelmaßnahmen zu einem „Gesamtprojekt“ zusammengefasst sind (z. B. „Maßnahmen im Bereich der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Südwest zwischen Mainz und Rolandseck“). Solche Gesamtprojekte wurden mitunter über Jahrzehnte weitergeführt, obwohl viele Einzelmaßnahmen bereits seit Jahren abgeschlossen waren. Haushaltsansätze, tatsächliche Ausgaben und erwartete Gesamtausgaben wurden hinsichtlich des Gesamtprojekts zwar stetig „fortgeschrieben“, mit Blick auf die jeweilige Einzelmaßnahme waren diese Zahlen jedoch nicht nachvollziehbar. Im Ergebnis ließ sich daraus der Verlauf der Einzelprojekte nicht ableiten.

Die Verkehrsinfrastrukturprojekte insgesamt binden einen erheblichen Teil der Ausgaben des Einzelplans 12 und sind für den gesamten Bundeshaushalt von Bedeutung. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten diese Projekte im Haushalt unabhängig vom Verkehrsträger grundsätzlich einheitlich abgebildet werden. Dies gilt insbesondere für die unterschiedlich detaillierten Finanzdaten zu den einzelnen Projekten. Außerdem ist die bisherige Darstellung im Bundeshaushalt nicht hinreichend transparent. Sie gibt dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit nur wenig Aufschluss über die Entwicklung der Gesamtkosten der Projekte, z. B. über die im Projektverlauf zu verzeichnenden Kostensteigerungen und deren Ursachen.

38.2.2.2 Monitoring

Auf Bitte der Berichterstatterinnen und Berichterstatter für den Einzelplan 12 des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Ende 2012 ein jährliches Monitoring eingerichtet, mit dem es über Kostensteigerungen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten unterrichtet. Danach legt das Bundesministerium für die Bereiche Schiene und Wasserstraße jeweils im Dezember eine tabellarische Übersicht zu Kostenveränderungen mit den hierfür wesentlichen Gründen vor. Das Monitoring erfasst sämtliche Aus- und Neubauvorhaben des Bedarfsplans Schiene, bei den Wasserstraßen hingegen nur solche mit einem Volumen von mehr als 250 Mio. Euro. Der erste Monitoringbericht des Bundesministeriums enthielt dementsprechend 58 Schienenbauprojekte, jedoch nur ein Wasserstraßenprojekt. Im Bereich Bundesfernstraßen soll es nach den Vorstellungen des Bundesministeriums bei der oben erwähnten Information über unterjährige Änderungen des Straßenbauplans anlässlich der parlamentarischen Haushaltsberatungen bleiben.

Das Monitoring erhöht die Transparenz der finanziellen Entwicklung von Verkehrsinfrastrukturprojekten. Es ist allerdings ungeeignet, die finanzrelevanten Angaben verkehrsträgerübergreifend zu vereinheitlichen. Auch werden nicht alle aufgezeigten Transparenzdefizite behoben: Die Bundesfernstraßen sind nicht Teil des Monitorings. Bei den Schienenbauprojekten fehlen Angaben zu Finanzierungsbeiträgen Dritter. Im Bereich Wasserstraße liefert das Moni-

toring infolge der Volumenschwelle von 250 Mio. Euro kaum mehr Informationen als der Haushaltsplan. Ferner erscheint es unzweckmäßig, die Monitoringberichte jeweils im Dezember vorzulegen. Denn zu diesem Zeitpunkt ist der Haushalt für das Folgejahr in der Regel bereits verabschiedet, sodass der Haushaltsgesetzgeber hierauf keinen Einfluss mehr nehmen kann.

38.3 Wesentliche Ausgabenbereiche

38.3.1 Bundesfernstraßen

Der Bund finanziert den Bau, den Erhalt und den Betrieb der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Im Jahr 2012 gab er dafür 6,5 Mrd. Euro aus, davon 5,4 Mrd. Euro (83 %) für Investitionen in den Bau und Erhalt der Straßen und 0,9 Mrd. Euro (14 %), um diese zu betreiben. Die restlichen Mittel flossen als Pauschale für die Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an die Straßenbauverwaltungen der Länder. Diese planen, bauen und betreiben die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren mehrfach auf Fälle hingewiesen, in denen die Länder den Bund mit Kosten belasten, die von den Ländern oder von Dritten zu tragen sind. Seine Feststellungen führten zu Rückzahlungen von Bundesmitteln (s. Bemerkungen Nr. 41 und Nr. 43).

Im Haushalt 2013 sind für Bundesfernstraßen Gesamtausgaben von 6,4 Mrd. Euro vorgesehen. Das Verhältnis von Bau und Erhalt zu Betrieb bleibt dabei weitgehend unverändert.

Für die Erhaltung der Bundesfernstraßen erwartet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung künftig einen Mittelbedarf von über 3 Mrd. Euro pro Jahr. Die Mittel, die im Haushalt für die Erhaltung bereitgestellt werden, sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. Während im Bundeshaushalt 2010 dafür noch 2 Mrd. Euro veranschlagt waren, belaufen sich die Erhaltungsmittel im Haushalt 2013 auf 2,5 Mrd. Euro. Zusätzlich flossen in den Jahren 2009 bis 2012 rund 870 Mio. Euro aus Sonderprogrammen in die Erhaltung.

Die Haushaltstitel für die Erhaltung sind mit anderen Titeln für den Bundesfernstraßenbau gegenseitig deckungsfähig. Das bedeutet, dass die Bewirtschafter nicht strikt an die Haushaltsansätze gebunden sind. Sie können diese z. B. überschreiten, wenn sie die Mittel bei anderen Titeln einsparen. Damit soll die Eigenverantwortlichkeit der Bewirtschafter gestärkt und der Ressourceneinsatz optimiert werden.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wies die Straßenbauverwaltungen darauf hin, dass die Erhaltungsmittel grundsätzlich zweckentsprechend einzusetzen sind. Möchten sie Mittel aus den Erhaltungstiteln für andere Zwecke verwenden, müssen sie dies beim Bundesministerium beantragen. Im ersten Halbjahr 2013 hat das Bundesministerium acht Straßenbauverwaltungen gestattet, Erhaltungsmittel von 175 Mio. Euro für den Neubau von Straßen zu verwenden.

Die Haushaltsrechnungen zeigen, dass in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt 878,8 Mio. Euro, die für die Erhaltung der Bundesfernstraßen vorgesehen waren, für andere Zwecke verwendet wurden. Das sind 13 % der eingeplanten Mittel, die trotz eines sich verschlechternden Zustands der Bundesfernstraßen nicht deren Erhaltung zugutekamen.

Tabelle 38.3

**Ausschöpfung der Haushaltsmittel für die Erhaltung
der Bundesfernstraßen (ohne Sonderprogramme)**

Jahr	Mittel für die Erhaltung der Bundesfernstraßen			
	Soll	Ist	Abweichung Soll/Ist	
	in Mio. Euro		in Mio. Euro	in %
2010	2 001,9	1 841,4	-160,4	-8,0
2011	2 252,6	1 772,2	-480,4	-21,2
2012	2 370,8	2 132,8	-238,0	-10,0
2010 – 2012	6 625,4	5 746,6	-878,8	-13,2

Quelle: Einzelplan 12, Haushaltsrechnungen.

Von den nicht für die Erhaltung ausgegebenen Mitteln wurden 549,8 Mio. Euro dafür verwendet, Straßen neu, um- oder auszubauen. Mit 212,7 Mio. Euro deckte der Bund Ausgaben für den Betriebsdienst. Die restlichen Mittel flossen in den Erwerb privat vorfinanzierter Streckenabschnitte, in den Grunderwerb, den Kauf von Fahrzeugen und Geräten sowie in neue Gebäude.

38.3.2 Schienenwege

38.3.2.1 Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes

Im Jahr 1999 ging das Eigentum an den Bundesschienenwegen auf die privatrechtlich organisierten Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) über. Diese betreiben das Netz und unterhalten es mit eigenen Mitteln. Der Bund gewährleistet, dass beim Ausbau und Erhalt den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird (Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz). Er investiert in die Schienenwege der EIU. Dies umfasst sowohl Neu- und Ausbaumaßnahmen als auch Ersatzinvestitionen. Im Jahr 2012 hat er dafür 4,2 Mrd. Euro ausgegeben. Für das Jahr 2013 sind ebenfalls 4,2 Mrd. Euro im Einzelplan 12 veranschlagt. In den Gesamtsummen sind jeweils 100 Mio. Euro für Investitionen in die Lärmsanierung enthalten (s. Bemerkung Nr. 39).

Der Bund fördert seit dem Jahr 2013 auch den Ausbau und Erhalt von Schienenwegen nicht bundeseigener Eisenbahnen. Er finanziert bis zu 50 % der Investitionskosten und stellt hierfür jährlich nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse von 25 Mio. Euro bereit.

Neu- und Ausbau des Schienenwegenetzes

Das Schienenwegenetz der EIU wird nach dem „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ neu- und ausgebaut. Im Jahr 2012 hat der Bund die Vorhaben des Bedarfsplans mit insgesamt 1,2 Mrd. Euro bezuschusst. Zusätzlich stellte er den EIU weitere Mittel bereit, beispielsweise 1,4 Mrd. Euro aus den Konjunkturpaketen I und II. Außerdem finanziert er den Bau von Anlagen des Kombinierten Verkehrs. Solche Umschlaganlagen dienen dazu, Güter (insbesondere in Containern) von einem Verkehrsträger auf einen anderen zu verlagern.

Die EIU haben die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel nachzuweisen. Das Eisenbahn-Bundesamt hat die Finanzierungsanträge und die Verwendungsnachweise für die geförderten Projekte zu prüfen. Auf der Grundlage von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Jahr 2010 auf, eine Kontrollquote von mindestens 25 % der zur Verfügung gestellten Bundesmittel sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzierung der Schienenwege seit der Bahnreform begleitet und dem Parlament über seine Erkenntnisse berichtet (Bundestagsdrucksache 16/840). Er stellte wiederholt fest, dass die EIU Bundesmittel

für den Schienenwegebau zweckwidrig oder unwirtschaftlich verwendeten (Bemerkungen 2012, Bundestagsdrucksache 17/11330 Nr. 40; Bemerkungen 2011, Bundestagsdrucksache 17/7600 Nr. 44).

Ersatzinvestitionen

Die EIU erhalten auch Bundesmittel für Ersatzinvestitionen, d. h. für die Erneuerung ihrer Infrastruktur. Der Bund zahlt diese Mittel überwiegend in Form nicht rückzahlbarer Baukostenzuschüsse aus. Für die bis Ende 2008 ausgezahlten Mittel prüfte das Eisenbahn-Bundesamt auch aufgrund von Hinweisen des Bundesrechnungshofes (s. beispielsweise Bemerkung Nr. 49) stichprobenartig die zweckentsprechende sowie wirtschaftliche Verwendung der Mittel. Seine Kontrollen führten zu jährlichen Rückforderungen, die sich auf hohe zwei- oder dreistellige Millionenbeträge beliefen.

Im Jahr 2009 hat der Bund in Abstimmung mit den EIU die Auszahlung und Kontrolle der Mittel neu ausgerichtet. Er hat mit den EIU für fünf Jahre eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) abgeschlossen. Gegen Zuwendungen von jährlich 2,5 Mrd. Euro verpflichteten sich die EIU, ihre Schienenwege in einem uneingeschränkt nutzbaren Zustand zu erhalten. Die Verwendung der Mittel obliegt allein den EIU. Sie müssen die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nicht mehr im Einzelnen belegen. Stattdessen haben sie dem Bund jährlich mit Qualitätskennzahlen über den Zustand der Schienenwege zu berichten (sog. Outputkontrolle). Der Bericht enthält außerdem Aussagen zum Investitionsvolumen, das ein vom Bund beauftragter Wirtschaftsprüfer testiert. Das Eisenbahn-Bundesamt prüft in Stichproben, ob die EIU die Qualitätskennzahlen vereinbarungsgemäß ermittelt und die Qualitätsziele eingehalten haben. Der Bundesrechnungshof informierte das Parlament über seine Erkenntnisse und Beanstandungen zu den Berichten der EIU über den Zustand der Bundesschienenwege der Jahre 2008 und 2009. So waren die Angaben der EIU teils unvollständig und unzutreffend. Zudem wiesen die Berechnungsmethoden bei einigen Qualitätskennzahlen erhebliche Mängel auf (s. auch Bemerkungen 2010 – Weitere Prüfungsergebnisse, Bundestagsdrucksache 17/5350 Nr. 3).

Der Bundesrechnungshof hat die Ausgestaltung und Steuerungswirkung der LuFV in mehreren Prüfungen untersucht. Dabei hat er insbesondere das System der Qualitätskennzahlen, die Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers und weitere Teilaspekte dieses neuen Finanzierungsverfahrens geprüft. Der Bundesrechnungshof hat dem Parlament im September 2012 über seine Erfahrungen zur LuFV berichtet. Er ist der Auffassung, dass die LuFV in der vorliegenden Fassung Systemmängel aufweist. Die Datengrundlagen für die Berechnung der Qualitätskennzahlen waren teilweise fehlerhaft. Auch das Vertragsmanagement des Zuwendungsgebers war verbesserungswürdig. Denn das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat versäumt, eine Vertragsstrafe rechtzeitig einzufordern. In den ersten zwei Vertragsjahren konnte das Bundesministerium deshalb die Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung beispielsweise zu Erfolgskontrollen nur unzureichend erfüllen.

Bund und EIU verhandeln seit dem Jahr 2011 über eine Folgevereinbarung zur LuFV. Die Vertragspartner haben sich bislang nicht auf eine gemeinsame Fassung geeinigt. Sie verständigten sich im Jahr 2013 darauf, die bestehende LuFV zwei Jahre – bis Ende 2015 – fortzuführen. Obwohl der Bund damit seinen Finanzierungsbeitrag für die Jahre 2014 und 2015 verbindlich zugesagt hat, sind bei den Qualitätskennzahlen keine Zielwerte für das Jahr 2015 vereinbart worden. Damit sind die Gegenleistungen der EIU bisher nicht hinreichend konkretisiert worden und folglich kaum nachprüfbar. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die fehlenden Zielwerte eingeräumt ebenso wie die Tatsache, dass ein belastbarer Zusammenhang zwischen Ursache (Infrastrukturbeitrag – Input) und Wirkung (Qualität – Output) bisher nicht besteht. Gemeinsam mit den EIU beabsichtigt es, die Zielwerte der Qualitätskennzahlen zu einem späteren Zeitpunkt auf einer verbesserten Grundlage zu vereinbaren. Der Bundesrechnungshof wird diesen Prozess begleiten.

38.3.2.2 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen „Bundeseisenbahnvermögen“ wurde aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet. Es hat insbesondere die Aufgabe, das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten, die Versorgungsbezüge auszuzahlen, die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und die Liegenschaften des BEV zu verwalten und zu verwerten. Das BEV hat im Jahr 2012 insgesamt 5,5 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt erhalten. Davon entfielen 5,1 Mrd. Euro auf die Erstattung von Verwaltungsausgaben des BEV und 0,4 Mrd. Euro auf Zuschüsse für Rentenleistungen für die Renten-Zusatzversicherung der Knappschaft-Bahn-See (s. zum Bundeseisenbahnvermögen Bemerkung Nr. 1.12.5).

38.3.3 Bundeswasserstraßen

Aufgrund von Beschlüssen des Haushaltsausschusses und des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages untersucht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung seit dem Jahr 2011

die WSV mit dem Ziel, sie zu reformieren. Am 1. Mai 2013 richtete das Bundesministerium die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt in Bonn ein. Damit will es die WSV wirtschaftlich, leistungs- und zukunftsfähig gestalten. Der Bundesrechnungshof wird die Reformbemühungen weiter begleiten und dabei vor allem darauf achten, dass die weiteren Entscheidungen auf der Grundlage belastbarer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen werden. Er ist der Auffassung, dass das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit von Investitionen mit einer fehlerhaften Methodik nachgewiesen hatte. Auf der Grundlage einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Bundesministerium aufgefordert, grundsätzlich die Arbeitsanleitungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesfinanzministeriums zu verwenden. Der Bundesrechnungshof wird das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung dabei unterstützen, die Gegebenheiten der WSV bei Nachweisen der Wirtschaftlichkeit in einer zentralen Regelung zu berücksichtigen.

Als öffentlicher Auftraggeber ist die WSV verpflichtet, Waren und Dienstleistungen wirtschaftlich zu beschaffen. Verbesserungen des Beschaffungsverfahrens und des Vertragsmanagements in Dienststellen der WSV sind Gegenstand der diesjährigen Bemerkungen (s. Nr. 47 und Nr. 48).

38.3.4 Wohnungswesen und Städtebau

38.3.4.1 Wohngeld

Der Anspruch auf Wohngeld als Mietzuschuss oder als Lastenzuschuss für den selbst genutzten Wohnraum richtet sich nach der Zahl der Haushaltsmitglieder, dem Familieneinkommen und der monatlichen Miete oder Belastung (jeweils ohne Heizkosten). Der Bund und die Länder tragen die Ausgaben für das Wohngeld je zur Hälfte. Von den Mitteln, die der Bund im Jahr 2012 für das Wohnungswesen ausgab, entfielen 591,7 Mio. Euro auf das Wohngeld. Gegenüber dem Vorjahr waren die Ausgaben um 153,7 Mio. Euro niedriger. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung führte den Ausgabenrückgang im Wesentlichen auf zwei Gesetzesänderungen zurück. Zum einen wurde der im Jahr 2009 eingeführte Zuschuss zu den Heizkosten im Jahr 2011 wieder gestrichen. Zum anderen traten im Jahr 2011 Änderungen bei den Voraussetzungen für die Gewährung von Kinderwohngeld in Kraft.

38.3.4.2 Wohnungsbauprämie

Der Bund fördert das Bausparen mit einer Prämie, wenn das zu versteuernde Einkommen des Bausparers jährlich 25 600 Euro bei Alleinstehenden bzw. 51 200 Euro bei Verheirateten nicht übersteigt. Die Prämie dient als Anreiz, Wohneigentum zu schaffen, zu erwerben oder zu erhalten. Sie beträgt 8,8 % der Sparleistungen, höchstens jedoch 45 bzw. 90 Euro jährlich. Seit dem Jahr 2009 ist die Prämie für neue Verträge in der Regel an die Verwendung für wohnwirtschaftliche Zwecke gekoppelt. Die Ausgaben sind rückläufig; im Jahr 2012 betragen sie 385,6 Mio. Euro. Für das Jahr 2013 sind Ausgaben von 354,4 Mio. Euro und für 2014 von 300 Mio. Euro vorgesehen. Der Bund trägt die Ausgaben für die Wohnungsbauprämie alleine.

38.3.4.3 Förderprogramme

Einen Ausgabenschwerpunkt bildet das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm. Aus dem Einzelplan 12 werden die bis zum Jahr 2011 bewilligten Maßnahmen finanziert. Im Jahr 2013 sind hierfür 759,4 Mio. Euro veranschlagt. Neue Mittel für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm werden seit dem Jahr 2012 ausschließlich im Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (s. Nr. 1.12.7) veranschlagt.

Für die Städtebauförderung stellt der Bund im Jahr 2013 den Ländern wie schon im Jahr 2012 Programmmittel von 455 Mio. Euro zur Verfügung. Die Mittel verteilen sich auf Programme wie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ zur Förderung der Innenentwicklung, „Stadtumbau“ zur Anpassung an den demografischen und strukturellen Wandel, „Kleinere Städte und Gemeinden“ zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen und dünn besiedelten Räumen oder „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“.

38.4 Wesentlicher Einnahmenbereich: Lkw-Maut

Seit Beginn des Jahres 2005 wird in Deutschland die streckenbezogene Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge (Lkw-Maut) erhoben. Seit dem Jahr 2011 orientieren sich die Mautsätze verstärkt an den Schadstoffklassen der Lkw. Da die Fuhrunternehmen ihre Fahrzeugflotten auf schadstoffarme Lkw umstellen, sind die Maut-einnahmen seitdem rückläufig. Seit August 2012 müssen schwere Lkw auch auf rund 1 000 km Bundesstraßen Maut zahlen. Dadurch erzielte der Bund im Jahr 2012 zusätzliche Einnahmen von 45,8 Mio. Euro. Die Gesamtentwicklung der Mauteinnahmen in den letzten Jahren zeigt Tabelle 38.4.

Tabelle 38.4

Lkw-Mauteinnahmen in den Jahren 2010 bis 2014

Jahr	Soll	Ist	Veränderung zum Vorjahr (Ist)	
	in Mio. Euro			in %
2010	4 870,0	4 511,3	186,2	4,3
2011	4 637,0	4 477,4	-33,9	-0,8
2012	4 610,0	4 362,1	-115,3	-2,6
2013	4 523,0	-	-	-
2014	4 560,0	-	-	-

Quelle: Einzelplan 12. Bis zum Jahr 2012: Haushaltsrechnungen; für das Jahr 2013: Haushaltsplan; für das Jahr 2014: 1. Haushaltsentwurf.

Im Jahr 2013 verwendet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung knapp drei Viertel der erwarteten Mauteinnahmen für den Bundesfernstraßenbau (3,3 Mrd. Euro). Das restliche Viertel fließt insbesondere in

- den Einzug der Maut durch Private (560 Mio. Euro),
- Personalausgaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Zusammenhang mit der Maut (48 Mio. Euro) und
- Förderprogramme für das Güterkraftverkehrsgewerbe (395 Mio. Euro).

Außerdem dient es der Kompensation von Kfz-Steuer ausfällen (150 Mio. Euro).

38.5 Ausblick

Der fortbestehende Investitionsbedarf in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur ist unbestritten. Angesichts begrenzter staatlicher Ressourcen wird es immer wichtiger, die Investitionsmittel zielgerichtet und wirtschaftlich einzusetzen. Um diesen Prozess auch parlamentarisch steuern zu können, müssen die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten und ihre Entwicklung transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Zentrale Bedeutung kommt hierbei nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dem Haushaltsplan zu, bei dessen jährlicher Beratung das Parlament aktuelle und übersichtliche Informationen benötigt. Ein ergänzendes Monitoring kann die unterjährige Steuerung unterstützen. Es vermag die Vorlage aktueller, vollständiger und nachvollziehbarer Daten im parlamentarischen Haushaltsverfahren indes nicht zu ersetzen.

Vor diesem Hintergrund sollte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung neben seinen Bemühungen für ein verbessertes Monitoring prüfen, wie die Abbildung von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Bundeshaushalt vereinheitlicht werden kann. Es sollte sich dabei am Straßenbauplan orientieren, der die Infrastrukturprojekte im Haushalt – verglichen mit Schiene und Wasserstraße – transparenter darstellt. Das Bundesministerium könnte die Informationen insbesondere um Angaben zur Gesamtkostenentwicklung der Projekte im Vergleich zum Vorjahr und zur Ausgangsplanung sowie um Erläuterungen der hierfür maßgeblichen Gründe ergänzen. Werden derartige Informationen für die Vorhaben bei allen Verkehrsträgern gleichermaßen zur Verfügung gestellt, kann die parlamentarische Steuerung von Verkehrsinfrastrukturprojekten erheblich verbessert werden.