

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Matthias Gastel, Stephan Kühn (Dresden), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/3139 –**

Finanzierung und Verwaltung der Bundesfernstraßen

Vorbemerkung der Fragesteller

Das deutsche Fernstraßennetz besteht aus rund 13 000 Kilometern Autobahnen und etwa 40 000 Kilometern Bundesstraßen. Das Netz muss stets erhalten und Engpässe nach Bedarf beseitigt werden. Die Aufgaben sind zwischen Bund und Bundesländern aufgeteilt: Der Bund finanziert Baumaßnahmen an den Bundesfernstraßen sowohl aus Haushaltsmitteln als auch aus Mauteinnahmen. Die 16 Bundesländer planen die Baumaßnahmen (Neubau, Ausbau, Erhalt und Sanierung) mit Auftragsverwaltungen, setzen diese um und betreiben Bundesfernstraßen.

Problematisch bei diesen vielschichtigen Aufgaben sind die verworrene Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Nutzung unterschiedlicher Abrechnungssysteme. Auf Seiten des Bundes gibt es mit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) ein Bundesunternehmen zur Weiterreichung und Abrechnung der Mautmittel, welches für den Zahlungsverkehr mit 16 Auftragsverwaltungen und der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) ein Finanzmanagementsystem (FMS) nutzt. Daneben werden Verkehrsprojekte mit Haushaltsmitteln finanziert, bei denen die Abrechnung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und bei den 16 Auftragsverwaltungen durch das Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR) „HICO“ erfolgt. Neben diesen beiden Abrechnungssystemen existiert als Pilotprojekt das Controlling-System für die Bundesfernstraßen (CSBF) zur Bekämpfung von Manipulationen und Korruption im Bundesfernstraßenbau.

Derzeit sind die Zuständigkeiten im Fernstraßenbau unübersichtlich; es besteht starker Abstimmungsbedarf zwischen allen Beteiligten und Harmonisierungsbedarf der unterschiedlichen Systeme. Demzufolge stellt sich die Frage, warum bisher noch nicht der Schritt vollzogen wurde, für die Aufgaben ein einziges System zur Bewirtschaftung der Mittel für Bundesfernstraßen zu nutzen.

1. Welche Aufgabentrennung gibt es bei der Planung, dem Bau, der Errichtung, der Finanzierung und dem laufenden Betrieb der Bundesfernstraßen zwischen
 - a) der VIFG als Unternehmen des Bundes zur Verteilung des Gebührenaufkommens aus der Lkw-Maut,
 - b) der DEGES als Unternehmen des Bundes und von einigen Bundesländern zur Planung und Baudurchführung (Bauvorbereitung und Bauüberwachung) inkl. Grunderwerb von Bundesfernstraßen,
 - c) der Toll Collect GmbH als vom BMVI beauftragtes Privatunternehmen zum Aufbau und Betrieb eines Systems zur Einnahme der Lkw-Maut auf Bundesfernstraßen,
 - d) dem Bundesamt für Güterverkehr zur Erhebung und Verwaltung der Lkw-Maut, sowie für Kontroll-, Prüfungs- und Überwachungsfunktionen,
 - e) dem BMVI,
 - f) den Auftragsverwaltungen der Länder für die Planung, den Bau und die Verwaltung von Bundesfernstraßen nach Kenntnis der Bundesregierung
 - g) sowie weiteren Akteuren, wie dem Kraftfahrtbundesamt, welches die Zuständigkeit für Pkw-Maut erhalten soll?

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) in Vertretung des Bundes als Bauherr der Bundesfernstraßen plant die Schwerpunkte der Bundesstraßeninvestitionen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung, legt die Verteilung der Bundesfernstraßenmittel fest und bewirtschaftet diese gemeinsam mit den Auftragsverwaltungen der Länder. Darüber hinaus übt es die Rechts- und Fachaufsicht über die Länder als Auftragsverwaltungen für die Bundesfernstraßen aus.

Die Auftragsverwaltungen der Länder sind neben den in der Frage genannten Aufgabenbereichen auch für den laufenden Betrieb und die Umsetzung der Bundesfernstraßenmittel zuständig.

Die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) übernimmt die Verteilung der Einnahmen aus dem Mautaufkommen, die nach Abzug aller Systemkosten und Aufwendungen für Harmonisierungsmaßnahmen verbleiben. Weitere Aufgabe ist die Unterstützung des BMVI bei der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von ÖPP-Projekten (ÖPP – Öffentlich-private Partnerschaft). Planung, Bau, Finanzierung und laufender Betrieb der Bundesfernstraßen sind nicht Gegenstand des Unternehmens.

Aufgaben der Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) sind die Planung und der Bau von Bundesfernstraßen oder wesentlichen Teilen davon im Rahmen der Auftragsverwaltung auf Basis des Inhouse-Modells. In die Finanzierung und den laufenden Betrieb der Bundesfernstraßen ist sie nicht einbezogen.

Die Toll Collect GmbH, das Bundesamt für Güterverkehr und das Kraftfahrtbundesamt sind an Planung, Bau, Finanzierung und laufenden Betrieb der Bundesfernstraßen nicht beteiligt.

2. Inwieweit hält die Bundesregierung die in Frage 1 thematisierte Aufgabenverteilung für sinnvoll, und inwiefern bestehen hier Optimierungsmöglichkeiten?
3. Was sind Aufgaben und Ziele der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Optimierung der Auftragsverwaltung“, und wer wirkt darin mit?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ist festgehalten, dass gemeinsam mit den Ländern Vorschläge für eine Reform der Auftragsverwaltung Straße erarbeitet und umgesetzt werden sollen. Auf die Antworten zu den Fragen 15a und 15b sowie Frage 16 wird verwiesen.

Die Ziele der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Optimierung der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen“, an der neben der Abteilung Straßenbau des BMVI derzeit die Länder Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen beteiligt sind, beinhalten:

- Verbesserung der Ablauforganisation zwischen Bund und Auftragsverwaltungen der Länder
- Abgrenzung der nach Artikel 104a GG vom Bund zu tragenden Zweckausgaben und der von den Ländern zu tragenden Verwaltungskosten
- Verbesserung der Qualität der Leistungserbringung
- Verbesserung der Fachaufsicht des BMVI.

Zur Erreichung dieser Ziele sollen alle Berichtspflichten der Auftragsverwaltungen gegenüber dem Bund erfasst und beurteilt werden. Ein verbessertes Projekt-, Risiko- und Kostenmanagement soll die Effizienz in allen Bereichen des Bundesfernstraßenbaus steigern. Weiterhin sollen zwischen Bund und Ländern streitige Fragen der Kostentragung geklärt und einer dauerhaften Lösung zugeführt werden.

4. Plant die Bundesregierung Änderungen an der Finanzierungsstruktur der Bundesfernstraßen, und wenn ja, welche, und bis wann ist mit deren Umsetzung zu rechnen?

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in der Bereinigungssitzung zum Entwurf des Bundeshaushalts 2015 einen Maßgabebeschluss gefasst, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wird, im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2016 den vollständigen Zahlungsverkehr für alle Ausgaben zur Finanzierung der Bundesfernstraßen über das Finanzmanagement (FMS) der VIFG abzuwickeln. Der Zahlungsverkehr über die VIFG soll analog der bisherigen Auszahlung der Mautmittel aus Kapitel 12 09 erfolgen. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sollen im Jahr 2015 geschaffen werden, um den Zahlungsverkehr für alle Ausgaben zur Finanzierung der Bundesfernstraßen ab dem 1. Januar 2016 durchführen zu können (siehe auch Ausschussdrucksache 1730).

Auf die Antworten zu den Fragen 7 und 13 wird verwiesen.

5. Aus welchen Gründen ist bisher nach Information der Fragesteller eine streckenscharfe bzw. maßnahmenscharfe Ausweisung der Verwendung von Bundeshaushaltsmitteln bzw. Mautmitteln nicht möglich, sondern kann nur über Rückfragen bei den Auftragsverwaltungen der Länder erfolgen?

Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) gestattet dem BMVI für die Finanzierung von Bundesfernstraßen zurzeit nur eine titelbezogene Ausweisung der Verwendung von Haushaltsmitteln des Bundes. Eine strecken- bzw. maßnahmenscharfe Ausweisung der Verwendung wäre im HKR-Verfahren mit der Einrichtung von Zugriffsrechten möglich. Das FMS der VIFG unterstützt auch die maßnahmenscharfe Ausweisung der Verwendung von Mautmitteln.

6. Inwiefern ist es aus Sicht der Bundesregierung sinnvoll, die verschiedenen Systeme FMS, CSFB und HICO für die Finanzierung von Bundesfernstraßen aus den Haushaltskapiteln 12 09, 12 10 und 12 02 in einem Finanzierungssystem zusammenzuführen?

Im Hinblick auf eine erforderliche nachhaltige strategische Finanzsteuerung sowie eine tragfähige Anlagenbuchhaltung mit dem jährlichen Ausweis des Sachanlagevermögens wird die Notwendigkeit eines integrierten Enterprise Resource Planning (ERP) Systems gesehen, damit eine Gesamtschau der den Bundesfernstraßenbau bedienenden Finanzquellen und der Kostenentwicklung der einzelnen Vorhaben ermöglicht wird. Daher ist eine Zusammenführung der Systeme FMS der VIFG und HICO zielführend.

Das CSBF ist dagegen kein Finanzierungssystem, sondern ein Instrument des Projektkostencontrollings und zur Korruptionsprävention, welches auch Daten des FMS der VIFG verwendet.

7. Inwieweit hält es die Bundesregierung für realisierbar, das Abrechnungssystem FMS der VIFG neben der Bewirtschaftung der Mittel aus Haushaltskapitel 12 09 auch für die Bewirtschaftung der Mittel aus Haushaltskapitel 12 10 bzw. 12 02 zu nutzen, also der VIFG auch den Auftrag über die Bewirtschaftung weiterer Mittel zu erteilen?

Das Abrechnungssystem FMS der VIFG ist grundsätzlich auch für eine Verteilung der Mittel aus den Haushaltskapiteln 12 10 und 12 02 geeignet. Der derzeit gesetzlich normierte Gegenstand der Gesellschaft (§ 2 des Gesetzes zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen – Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz – VIFGG) lässt eine solche Verteilung rechtlich allerdings nicht zu. Mit Blick auf den Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 13. November 2014 wird die Bundesregierung die nun erforderlichen Schritte umsetzen.

8. Welche Voraussetzungen sind bei der VIFG zu erfüllen, um eine entsprechende Mittelbewirtschaftung gemäß der Frage 7 sicherzustellen (u. a. Struktur, zusätzliche Kosten, Zeitrahmen)?

Auf der Grundlage eines geänderten VIFGG muss der Gegenstand des Unternehmens im Gesellschaftsvertrag geändert sowie der Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem Bund und der VIFG angepasst werden. Die VIFG muss die IT-technischen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine erweiterte Aufgabenstellung schaffen. Der Zeitrahmen für die Vorbereitung der Aufgabenerweiterung beträgt voraussichtlich ein Jahr, die zusätzlichen Kosten dieser Umstellung betragen nach derzeitiger Schätzung unter 1 Mio. Euro.

9. Wie kann derzeit das Sachanlagevermögen der Bundesfernstraßen ausgewiesen werden, und nach welchen Kriterien werden diese Bundesfernstraßen bisher bewertet?
10. Für welche Bundesfernstraßen wurden bereits Anlagenbewertungen durchgeführt, und zu welchem Ergebnis kam man dabei (bitte Werte in Euro sowie Prozent des Streckennetzes angeben)?

Die Fragen 9 und 10 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Sachanlagevermögen der Bundesfernstraßen wird bislang unter prioritär technischen und betriebsadministrativen Gesichtspunkten bei den Auftragsverwaltungen der Länder in den Straßeninformationsdatenbanken (SIB) und bei der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) im Verfahren Bundesinformationssystem Straße (BISStra) sowie weiteren Fachanwendungen geführt. Eine monetäre Bewertung des Sachanlagevermögens erfolgt bislang nicht und ist nach der derzeitigen Rechtslage auch nicht erforderlich.

11. Plant die Bundesregierung die vollständige Bewertung des Anlagevermögens der Bundesfernstraßen, und wenn ja, bis wann, und nach welchen Kriterien soll dies im Haushalt ausgewiesen werden?
12. Ist eine Anlagenbuchhaltung für Bundesfernstraßen durch das aktuelle System FMS der VIFG möglich, und wenn ja, aus welchen Gründen wurde das System nach Information der Fragesteller bisher noch nicht genutzt?

Die Fragen 11 und 12 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Ja. Das BMVI befasst sich derzeit mit der Konzeptionierung einer harmonisierten Erfassungs- und Bewertungssystematik und -methodik inklusive der Definition der Erfassungs- und Bewertungskriterien sowie mit deren administrativer Umsetzung. Hierzu mussten im Vorfeld die vorhandenen, unter anderen Gesichtspunkten erstellten Datenbanken gesichtet und auf ihre Tauglichkeit geprüft werden, um Doppelerfassungen zu vermeiden. Um die Ersterfassung und -bewertung im Bereich Bundesfernstraßen zu beschleunigen, wird derzeit im Hinblick auf eine Aufwandsoptimierung in Absprache mit dem Bundesministerium der Finanzen geprüft, inwiefern auf die vorhandenen Datenlagen und die Bewertungssystematik sowie die angewandten Kostensätze der Wegekostenrechnung für die Jahre von 2013 bis 2017 zurückgegriffen werden könnte. Hierbei ist eine Vielzahl von Detailfragen zu klären, um den Standards der staatlichen Doppik gerecht zu werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die der Erstbewertung folgenden jährlichen Fortschreibungen des Anlagevermögens abgesichert werden. Hierzu ist aus Sicht der Bundesregierung eine einheitliche Abbildung der Zahlungsströme unerlässlich, um die Fortschreibungen des Anlagevermögens wirtschaftlich auszugestalten.

Das SAP-basierte ERP-System FMS der VIFG bietet grundsätzlich die Funktionalität einer Anlagenbuchhaltung. Dementsprechend könnten Informationen aus dieser Anlagenbuchhaltung generiert werden. Das dafür notwendige Modul ist im System vorhanden, bislang aber nicht aktiviert. Es ist nunmehr angestrebt, in einem ersten Schritt einen Prototyp „Anlagenbuchhaltung Bundesfernstraßen“ exemplarisch für ausgewählte Strecken bzw. ein Teilnetz aufzubauen.

13. Inwiefern sind neue gesetzliche Voraussetzungen bzw. eine Änderung der Geschäftsbesorgungsverträge für die VIFG und die DEGES nötig, um eine vollständige Anlagenbuchhaltung und Kostenkontrolle von Bauprojekten an Bundesfernstraßen zu ermöglichen?

Bezüglich der VIFG wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen, aus denen sich die Notwendigkeit einer Änderung des § 2 VIFGG dahingehend ergibt, dass der „Gegenstand der Gesellschaft“ um die Verteilung der Mittel aus dem Bundeshaushalt (Kapitel 12 10/12 02) erweitert wird. Korrespondierend hierzu ist § 1 „Aufgaben der Gesellschaft im Bereich der Finanzierung der Verkehrswege des Bundes“ des Geschäftsversorgungsvertrages anzupassen.

Die DEGES ist für ihre Auftraggeber auf Basis von Dienstleistungsverträgen tätig. Die Dienstleistungsverträge beinhalten bereits ein Kostencontrolling der übertragenen Projekte. Die vollständige Anlagenbuchhaltung könnte durch die Auftraggeber auf der Grundlage ihres Weisungsrechts ohne Veränderung der Verträge zusätzlich beauftragt werden. Eine Veränderung des rechtlichen Rahmens ist nicht ersichtlich.

14. Inwiefern ist es nach Auffassung der Bundesregierung zweckmäßig, ein einheitliches Abrechnungssystem für Maßnahmen an Bundesfernstraßen auch für Investitionsmaßnahmen des Bundes an Schienen und Wasserstraßen zu nutzen?

Aufgrund der völlig unterschiedlichen Strukturen im Bereich der Bundesfernstraßen (Auftragsverwaltung der Länder), Bundeswasserstraßen (Bundesbehörde) und Bundesschienenwege (privatrechtliches Unternehmen) und der damit verbundenen unterschiedlichen Erfordernisse in Bezug auf die Abrechnung von Vorhaben erscheint ein einheitliches Abrechnungssystem weder sinnvoll noch möglich.

15. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung zu Schwachstellen, die das Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau aus 2007, veröffentlicht durch den Vorsitzenden des Bundesrechnungshofs in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, aufzeigt (bitte jeweils benennen und begründen)?

Das Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau vom 11. Oktober 2004 (nicht 2007) zeigt aus Sicht des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit (BWV) im Wesentlichen folgende Schwachstellen auf:

- a) Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern bei der Verwaltung von Bundesfernstraßen führt zu Problemen, die in der Struktur der Auftragsverwaltung begründet liegen.
- b) Die Ausweitung von Kontroll- und Informationssystemen löst diese Probleme nicht, sondern führt zu mehr Bürokratie.
- c) Das Grundgesetz bestimmt die Bundeszuständigkeit für den Fernverkehr. Nur die Bundesautobahnen übernehmen die Fernverkehrsfunktion, Bundesstraßen haben in erster Linie eine regionale Bedeutung.
- d) Die Abgrenzung der Bundesfernstraßen zu anderen Straßen sei oft Frage der Finanzierung, so dass Straßen oft zu Unrecht zu Bundesfernstraßen aufgestuft werden.

Zu den Buchstaben a und b

Die Bundesregierung verkennt nicht, dass es im bestehenden System der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen unterschiedliche Interessen zwischen Bund und Ländern gibt, die zu vielfältigen Problemen bei der Erfüllung der Aufgaben der Straßenbauverwaltungen führen. Der Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern wie auch der Verbesserung von Kontrollmechanismen kommt daher besondere Bedeutung zu. Die kontinuierliche Arbeit an gesetzlichen Vorschriften und untergesetzlichen Regelwerken dient dieser Aufgabe. Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

Zu den Buchstaben c und d

Die Abgrenzung von Bundesfernstraßen zu anderen Straßen ist in § 1 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) klar definiert. Eine Aufstufung von Landesstraßen zu Bundesstraßen ist nach § 2 Absatz 3a FStrG nur möglich, wenn die Voraussetzungen des § 1 Absatz 1 oder Absatz 3 FStrG erfüllt sind. Vor Aufstufung ist das Einverständnis des BMVI einzuholen. Diese Vorgaben werden von den Ländern beachtet.

Aus der Entwicklung der Netzlänge von Bundesautobahnen und Bundesstraßen kann entgegen den Ausführungen des BWV eine fehlende Fernverkehrsrelevanz nicht abgeleitet werden. Auch dass die jährliche Fahrleistung auf den außerörtlichen Bundesstraßen sich nicht in dem gleichen Verhältnis vergrößert hat wie die Fahrleistung auf Bundesautobahnen, ist kein Indiz für eine mangelnde Fernverkehrsbedeutung der Bundesstraßen. Es bestätigt im Gegenteil die richtige funktionale Einordnung von Bundesstraßen als Straßen des Fernverkehrs in den Fällen, in denen die Verkehrsstärken die für Bundesautobahnen vorgeschriebenen Querschnitte nicht erfordern.

16. Welche in dem Gutachten genannten Verbesserungsvorschläge konnten nach Kenntnis der Bundesregierung bisher umgesetzt werden, und welche befinden sich weiterhin in Verhandlung zwischen Bund und Bundesländern?
17. Welche Auffassung hat die Bundesregierung zu einer möglichen Entflechtung der Bundesfernstraßenverwaltung, wie in dem Gutachten des Bundesrechnungshofs (s. Frage 15) gefordert?

Die Fragen 16 und 17 werden wegen des Sachzusammenhanges gemeinsam beantwortet.

Dem vom BWV vorgeschlagenen Weg, dass der Bund die Bundesautobahnen verwaltet und die Länder Bundesstraßen mit einem Finanzausgleich übernehmen, wurde nach der Föderalismuskommission II im Jahr 2011 nicht gefolgt. Maßgeblich hierfür waren unüberbrückbare Differenzen zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der Übernahme der damit verbundenen Kosten.

Durch diverse Verbesserungen der Arbeitsabläufe und der Kontrollmechanismen in der Auftragsverwaltung wurde aber den Zielen des BWV bereits in Teilen Rechnung getragen. Auch von den Ergebnissen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur „Optimierung der Auftragsverwaltung“ verspricht sich die Bundesregierung weitere Verbesserungen. Auf die Antwort zu Frage 3 wird insoweit verwiesen.

Das BMVI hat zudem gemäß der gemeinsamen Entschließung vom Deutschen Bundestag und Bundesrat zum Abschluss der Föderalismuskommission II mit den Ländern Vereinbarungen zur Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen geschlossen. Danach stufen die Länder derzeit sukzessive die entsprechenden autobahnparallelen Bundesstraßenabschnitte ab.

Entsprechend den Ausführungen zum Fernverkehr in der Antwort zu Frage 15 wird eine Trennung der Verantwortung für Bundesautobahnen und Bundesstraßen durch die Bundesregierung kritisch gesehen.