

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Ziele des Bundes bei den Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG über eine dritte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die bestehende Eisenbahninfrastruktur

Inhaltsverzeichnis

	Seite
0 Zusammenfassung	1
1 Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur durch den Bund	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen	5
1.2.1 Bundesmittel für Ersatzinvestitionen	6
1.2.2 Pflichten der DB AG und der Eisenbahninfrastrukturunternehmen	7
2 BMVI will notwendige Korrekturen um Jahre verschieben	8
3 Schwachstellen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung	9
3.1 Unzureichende Informationen über den Zustand der Eisenbahninfrastruktur	9
3.1.1 Zunehmender Investitionsstau trotz steigender Bundeszuschüsse	10
3.1.2 Ungeeignete Qualitätskennzahlen	11
3.1.3 Anstieg des Investitionsstaus am Beispiel der Eisenbahnbrücken	12
3.1.4 Risiken für den Bundeshaushalt	14
3.2 Keine Kontrolle der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel	14
3.3 Fehlanreiz durch die Verteilung der Finanzierungslasten	15
3.4 Unwirksame Sanktionen	16
3.5 Keine Erfolgskontrollen im haushaltsrechtlichen Sinn	17
4 Fazit und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	18

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 7. Dezember 2018 gemäß § 99 der Bundeshaushaltsordnung.

Abkürzungsverzeichnis

BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
DB AG	Deutsche Bahn AG
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
Infrastrukturbericht	Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
Rechnungsprüfungs- ausschusses	Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

0 Zusammenfassung

0.1

Der Bund schließt mit der Deutschen Bahn AG (DB AG) und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Darin verpflichtet er sich, den EIU jährlich Bundesmittel pauschal in Milliardenhöhe für Ersatzinvestitionen in die Eisenbahninfrastruktur zur Verfügung zu stellen. Die EIU sind im Gegenzug verpflichtet, die Eisenbahninfrastruktur in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern. Die Verwendung der Bundesmittel soll nach den LuFV über das Erreichen sanktionsbewehrter Qualitätskennzahlen kontrolliert werden: Werden sie erreicht, wird die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel unterstellt.

Aus dem Bundeshaushalt flossen seit dem Inkrafttreten der ersten LuFV im Jahr 2009 bis jetzt knapp 30 Mrd. Euro für Ersatzinvestitionen an die EIU. Die jährlichen Beträge stiegen dabei nach und nach an. Die geltende LuFV II läuft zum Ende des Jahres 2019 aus. Im November 2017 haben die Verhandlungen für eine LuFV III begonnen. Die DB AG hat angekündigt, in den Verhandlungen zur LuFV III zu fordern, die Bundeszuwendung um mehr als eine Milliarde Euro pro Jahr aufzustocken.

Für den Bund führt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Verhandlungen. (Tz. 1)

0.2

Das BMVI will die Systematik der LuFV II im Wesentlichen für die LuFV III übernehmen. Weitreichende Änderungen plant es erst ab dem Jahr 2025 in der übernächsten LuFV (LuFV IV) umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI in einem Beratungsbericht empfohlen, bekannte Schwachstellen bereits mit der LuFV III zu beseitigen. Das BMVI ist dieser Empfehlung nicht gefolgt. Es rechtfertigt sein Festhalten an den bisherigen Regelungen damit, dass der Deutsche Bundestag der Systematik der LuFV zugestimmt habe. Um die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen, müsse der Bund die Führung der DB-Unternehmen übernehmen. Dies widerspreche dem in der Bahnreform zum Ausdruck gekommenen Willen des Parlaments. (Tz. 2)

0.3

Der Bundesrechnungshof hat auf Schwachstellen in der Systematik der LuFV hingewiesen. Hierzu zählen insbesondere

- *unzureichende Informationen über den Zustand der Eisenbahninfrastruktur (Tz. 3.1),*
- *fehlende Kontrolle der wirtschaftlichen Mittelverwendung (Tz. 3.2),*
- *Fehlanreize, die dazu führen können, dass die Instandhaltung zulasten des Bundes vernachlässigt wird (Tz. 3.3),*
- *mangelnde Wirksamkeit der vereinbarten Sanktionen (Tz. 3.4) und*
- *fehlende Erfolgskontrollen (Tz. 3.5).*

0.4

Zu diesen Punkten hat der Bundesrechnungshof folgende Hinweise und Empfehlungen gegeben:

- ***Unzureichende Informationen über den Zustand der Eisenbahninfrastruktur***

Die DB AG und die EIU informieren den Bund nach den Regelungen der LuFV im Wesentlichen über die vereinbarten Kennzahlen. Diese sind aber nicht dazu geeignet, den tatsächlichen Zustand der Eisenbahninfrastruktur umfassend abzubilden. So signalisieren z. B. die Qualitätskennzahlen eine Verbesserung des Zustands der Eisenbahninfrastruktur, während in der Realität eine eher negative Entwicklung zu beobachten ist. Mangels entsprechender Informationen kann der Bund weder den Mittelbedarf präzise bemessen noch den Einsatz der Bundesmittel zielgerichtet steuern.

So war es ein wesentliches Ziel beim Abschluss der LuFV, den Investitionsstau bei erneuerungsbedürftiger Eisenbahninfrastruktur (Nachholbedarf) abzubauen. Tatsächlich ist der Nachholbedarf während der Laufzeit der LuFV aber größer geworden. Besonders bei den Eisenbahnbrücken besteht erheblicher Nachholbedarf. Daraus ergeben sich bedeutende finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt.

Das BMVI hat den gestiegenen Nachholbedarf bestätigt. Die Ursache hierfür seien höhere Preise bei Baumaßnahmen. Die vereinbarten sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen dienen ihrem Zweck und eine ergänzende Kennzahl solle eingeführt werden.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Vertragsparteien die LuFV mit der Maßgabe abgeschlossen haben, dass die EIU Preissteigerungen durch mehr Effizienz ausgleichen sollten. Die Einführung einer neuen Kennzahl hält der Bundesrechnungshof für einen Schritt in die richtige Richtung, aber nicht für ausreichend. Das BMVI sollte das System der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen grundlegend verbessern. (Tz. 3.1)

- **Fehlende Kontrolle der wirtschaftlichen Mittelverwendung**

Nach den LuFV sind die EIU verpflichtet, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen. Eine entsprechende Prüfung durch das BMVI sehen die LuFV aber nicht vor. Die Vertragsparteien unterstellen vielmehr die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel, wenn die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen erreicht sind (sogenannte Output-Kontrolle). Die nach der LuFV II gegebene Möglichkeit, von den EIU nur im Falle grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz Bundesmittel wegen unwirtschaftlicher Verwendung zurückzufordern, ist zurechtswidrig unüblich. Sie dürfte in der Praxis die finanziellen Interessen des Bundes nicht wahren und nur theoretische Bedeutung haben.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass wesentliche Informationen fehlen, um aus dem Erreichen der Zielwerte für die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen auf eine wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel schließen zu können. Es ist daher nicht sichergestellt, dass die auf Grundlage der LuFV gewährten Bundesmittel von den EIU wirtschaftlich eingesetzt werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die wirtschaftliche Mittelverwendung zumindest stichprobenartig zu prüfen. (Tz. 3.2)

- **Fehlanreize, die dazu führen können, dass die Instandhaltung vernachlässigt wird**

Nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG), das auch die Rechtsgrundlage für die LuFV darstellt, tragen die EIU die Kosten für die laufende Instandhaltung der Eisenbahninfrastruktur, während der Bund (ausschließlich) Ersatzinvestitionen finanziert. Dies kann bei den EIU zu dem Fehlanreiz führen, die Instandhaltung zu vernachlässigen und stattdessen vorzeitige Ersatzinvestitionen mit Bundesmitteln zu finanzieren.

Nach Ansicht des BMVI haben die EIU selbst ein Interesse an der wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel, da sie anderenfalls mehr Eigenmittel einsetzen müssten, um die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für überzeugend. Denn die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen sind so gesetzt, dass sie auch dann erreicht werden können, wenn die Instandhaltung vernachlässigt wird. Das BMVI sollte erwägen, die Fehlanreize zu beseitigen, indem die Finanzierungslasten anders verteilt werden. (Tz. 3.3)

- **Mangelnde Wirksamkeit der vereinbarten Sanktionen**

Die Sanktionen, die den EIU drohen, falls sie ihre Verpflichtungen aus den LuFV nicht erfüllen, stehen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Bundesmittel. Es ist daher fraglich, ob diese Sanktionen der DB AG und ihren EIU wirksame Anreize setzen.

Das BMVI weist darauf hin, dass sie mit der DB AG und den EIU Einvernehmen über die Regelungen der LuFV erzielen müsse und dies nur möglich sei, wenn die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien in einem angemessenen Verhältnis stünden.

Der Bundesrechnungshof hält den Verweis des BMVI auf notwendiges Einvernehmen mit den EIU im Ergebnis nicht für überzeugend. Schließlich ist der Bund der alleinige Eigentümer der DB AG und kann in dieser Rolle auf die Beachtung der Interessen des Bundes hinwirken. Sollte das BMVI dennoch Schwierigkeiten haben, die Interessen des Bundes im Verhandlungswege durchzusetzen, regt der Bundesrechnungshof an, eine Änderung des BSWAG, das dieses Verfahren vorgibt, in Betracht zu ziehen. (Tz. 3.4)

■ **Fehlende Erfolgskontrollen**

Das Haushaltsrecht verlangt, den Erfolg einer finanziellen Maßnahme zu kontrollieren. Dafür macht es konkrete Vorgaben. So müssen die Zielerreichung, die Wirkung und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme kontrolliert werden. Das BMVI hat eine solche Erfolgskontrolle in Bezug auf die LuFV bisher nicht durchgeführt. Insbesondere ist es bisher nicht möglich gewesen, einen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen den eingesetzten Bundesmitteln und der Wirkung auf die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen nachzuweisen.

Das BMVI will eine von der DB AG beauftragte Untersuchung abwarten, um Erkenntnisse zum Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zu gewinnen.

Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für ausreichend. Das BMVI muss selbst den Erfolg der LuFV entsprechend den Vorgaben des Haushaltsrechts kontrollieren und die LuFV so gestalten, dass dies möglich ist. Es kann das nicht dem Zuwendungsempfänger übertragen. (Tz. 3.5)

0.5

Der Bundesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf und informiert mit diesem Bericht den Deutschen Bundestag. Er empfiehlt, die Beseitigung der bekannten Schwachstellen der LuFV nicht bis zum Jahr 2025 aufzuschieben, sondern Verbesserungen bereits mit der LuFV III umzusetzen.

Sofern für die erforderlichen systematischen Verbesserungen mehr Zeit benötigt wird, sollte die Geltungsdauer der LuFV II entsprechend verlängert werden, damit der Bund ein mit Schwächen behaftetes System nicht einfach für die nächsten fünf Jahre fortschreibt. (Tz. 4)

1 Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur durch den Bund

1.1 Ausgangslage

Der Bund hat beim Ausbau und Erhalt der Infrastruktur seiner Eisenbahnen dafür zu sorgen, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, Rechnung getragen wird (Allgemeinwohlverpflichtung). Die Eisenbahninfrastruktur steht im Eigentum folgender privatrechtlich organisierter Gesellschaften, den sogenannten Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU):

- DB Netz AG (Schienennetz),
- DB Station & Service AG (Bahnhöfe),
- DB Energie GmbH (Energieversorgung).

Die EIU sind Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG (DB AG), deren Alleineigentümer der Bund ist.

In Umsetzung seiner Allgemeinwohlverpflichtung finanziert der Bund anteilig Neu- und Ausbaumaßnahmen sowie Ersatzinvestitionen bei der vorhandenen Eisenbahninfrastruktur. Hierzu gewährt er Zuwendungen. Die EIU müssen die Kosten für die Instandhaltung tragen.

1.2 Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen

Bis zum Jahr 2008 stellte der Bund den EIU nur auf Antrag Bundesmittel für Ersatzinvestitionen zur Verfügung. Dazu schloss er mit den EIU maßnahmenbezogene Finanzierungsvereinbarungen. Die EIU mussten Verwendungsnachweise für die Bundesmittel vorlegen.

Ab dem Jahr 2009 wurde dieses Verfahren durch eine neue Systematik abgelöst, den Abschluss von sogenannten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Die LuFV sind öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge. Sie regeln die Finanzierung und Durchführung von Maßnahmen zur Erhaltung der vorhandenen Eisenbahninfrastruktur. Zur Erhaltung gehören sowohl die laufende Instandhaltung der Eisenbahninfrastruktur als auch Investitionen, wenn Infrastrukturteile zu ersetzen sind (Ersatzinvestitionen). Vertragsparteien der LuFV sind der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), die EIU und die DB AG.

Anders als die bisherigen maßnahmenbezogenen Finanzierungsvereinbarungen erhalten die EIU nach den LuFV die nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüsse für die Ersatzinvestitionen als pauschale jährliche Beträge. Der Bund finanziert nicht mehr einzelne definierte Vorhaben und Investitionsprogramme. Er stellt den EIU stattdessen den Infrastrukturbeitrag zur eigenverantwortlichen Verwendung zur Verfügung. Die bei Zuwendungen übliche Antrags- und Verwendungsprüfung ent-

fällt. Es wird unterstellt, dass die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet worden sind, wenn die vertraglich vereinbarten Qualitätsanforderungen erfüllt und die vereinbarten Mindestersatzinvestitions- und Mindestinstandhaltungsvolumina nachgewiesen sind.

Ein Motiv für die Einführung der LuFV war es, unternehmerisches Handeln der DB AG und der EIU zu nutzen. Hierdurch sollte eine hohe Effizienz beim Einsatz der Bundesmittel und eine optimale Abstimmung mit den eingesetzten Eigenmitteln der EIU erreicht werden. So wollten die Vertragsparteien die Qualität und Verfügbarkeit der Infrastruktur erhalten und verbessern.

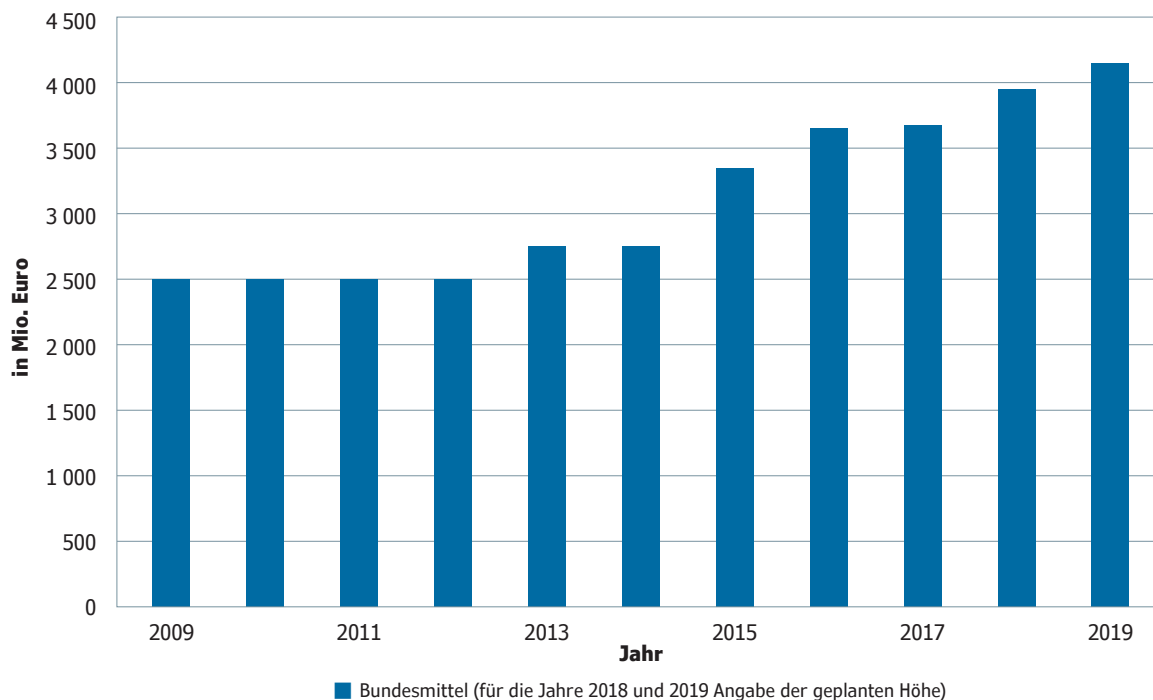
Die erste LuFV (LuFV I) sollte zunächst Ende des Jahres 2013 auslaufen. Die Vertragsparteien verlängerten jedoch die Laufzeit, da die Verhandlungen über die nachfolgende Vereinbarung (LuFV II) nicht rechtzeitig abgeschlossen waren. Die LuFV II trat schließlich im Jahr 2015 in Kraft. Sie soll noch bis Ende des Jahres 2019 gelten. Seit November 2017 verhandeln die Vertragsparteien über eine LuFV III, die mit Beginn des Jahres 2020 für fünf Jahre gelten soll.

1.2.1 Bundesmittel für Ersatzinvestitionen

Die Bundesmittel für Ersatzinvestitionen sind seit der Einführung der LuFV merklich angestiegen. So verpflichtete sich der Bund in der LuFV I, jährlich 2,50 Mrd. Euro bereit zu stellen. In der LuFV II startete der Bund mit 3,35 Mrd. Euro und will seine Zahlungen bis zum Jahr 2019 auf bis zu 4,15 Mrd. Euro erhöhen.

Entwicklung der Bundesmittel für die LuFV

Abbildung 1



Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes, Daten aus LuFV I und LuFV II.

Der Bund verpflichtete sich mit den LuFV, in den Jahren 2009 bis 2019 insgesamt bis zu 34,278 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen. Die DB AG äußerte öffentlich, dass sie für die LuFV III mit dem Bund über jährlich mehr als eine Milliarde Euro zusätzliche Bundesmittel verhandeln wolle.

1.2.2 Pflichten der DB AG und der Eisenbahninfrastrukturunternehmen

Die EIU sind nach den LuFV verpflichtet, die Eisenbahninfrastruktur in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern. Hierzu haben sie auch durch Eigenmittel beizutragen, die sich nach der LuFV II auf durchschnittlich mindestens 1,7 Mrd. Euro pro Jahr belaufen. Die EIU müssen die Bundesmittel wirtschaftlich und sparsam einsetzen.

Die Vertragsparteien haben in der LuFV Kennzahlen vereinbart. Hierzu gehören Mindestbeträge für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen. Ein Wirtschaftsprüfer testiert jährlich, ob die EIU diese Mindestbeträge erreicht haben. Zusätzlich gibt es neun sogenannte sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen. Diese sollen den Einsatz der Bundes- und Eigenmittel steuern und kontrollieren und die Qualität und Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur abbilden. Die EIU müssen jedes Jahr vereinbarte Zielwerte für die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen erfüllen. Dies wird vom Eisenbahn-Bundesamt überprüft.

Die DB AG hat jährlich einen sogenannten Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (Infrastrukturbericht) für die Eisenbahninfrastruktur vorzulegen. Darin berichten die EIU, inwieweit sie die oben genannten Mindestbeträge und die Zielwerte für die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen erreicht haben. Zusätzlich beschreiben sie die Infrastruktur mit weiteren, nicht sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen und sogenannten Beurteilungskennzahlen.

Liegen die Ausgaben der EIU unter den festgelegten Mindestbeträgen oder verfehlen die EIU die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen, kann der Bund Teile seiner Zuschüsse zurückfordern.

2 BMVI will notwendige Korrekturen um Jahre verschieben

Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Berichten und Bemerkungen auf grundlegende Schwächen der LuFV I und II sowie auf Änderungsbedarf hingewiesen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat auf dieser Basis zahlreiche Beschlüsse gefasst und das BMVI aufgefordert, Schwachstellen der LuFV zu beseitigen. Das BMVI hat einen Teil dieser Beschlüsse bis heute nicht bzw. nicht vollständig umgesetzt. So war es beispielsweise gehalten, mit der DB AG zu vereinbaren, im Infrastrukturbericht auszuweisen, inwieweit die Instandhaltungen und Ersatzinvestitionen dem Bedarf entsprachen. Dies steht unverändert aus.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das BMVI seine Verhandlungsziele zur LuFV III festgelegt hat. Das BMVI beabsichtigt, die Systematik der LuFV II im Wesentlichen für die LuFV III zu übernehmen. Forderungen aus den Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses will es bewerten und deren Umsetzung bzw. Nicht-Umsetzung bis zum Ende der Verhandlungen qualifiziert begründen. Weitreichende Änderungen und Ergänzungen plant das BMVI erst in der übernächsten LuFV (LuFV IV) umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI am 22. Januar 2018 einen Beratungsbericht übersandt. Darin hat er das BMVI aufgefordert, Korrekturen an den bekannten Schwachstellen der LuFV nicht weiter aufzuschieben, sondern in den Verhandlungen zur LuFV III anzugehen. Hierbei gelte es auch, die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umzusetzen. Für den Fall, dass entsprechende Verhandlungen nicht bis zum Auslaufen der LuFV II abgeschlossen werden können, hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, deren Laufzeit zu verlängern.

Das BMVI will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht folgen und seine Ziele beibehalten. Es plant, die Verhandlungen zur LuFV III im Jahr 2019 möglichst frühzeitig abzuschließen und danach den Vertragsentwurf dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur, dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und dem Rechnungsprüfungsausschuss vorzulegen.

Insgesamt rechtfertigt das BMVI sein Festhalten an den bisherigen Regelungen der LuFV damit, dass das Parlament bzw. seine Ausschüsse der Systematik der LuFV, den konkreten Vertragstexten und damit auch der Output-Kontrolle zugestimmt hätten. Um alle Empfehlungen bzw. Erwartungen des Bundesrechnungshofes umsetzen zu können, müsse die Unternehmensplanung und -führung auf den Bund übergehen. Dies widerspreche dem in der Bahnreform zum Ausdruck gekommenen Willen des Parlaments.

Das BMVI ignoriert, dass die unternehmerische Tätigkeit der DB AG im Verantwortungsbereich der Bundesregierung liegt. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. November 2017 hingewiesen.¹ Das BMVI würde mit seiner geplanten Vorgehensweise die notwendigen Korrekturen am System der LuFV um mehrere Jahre verschieben. Der Bundesrechnungshof berichtet daher nach § 99 BHO an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat. Gleichzeitig unterrichtet er die Bundesregierung.

Das BMVI will bei der kommenden LuFV III auf wesentliche systematische Veränderungen verzichten. Damit kann es notwendige Verbesserungen frühestens im Jahr 2025 umsetzen.

3 Schwachstellen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

Der Bundesrechnungshof hat durch seine Prüfungen mehrfach Schwachstellen der LuFV identifiziert. Wesentliche Beispiele sind nachfolgend aufgeführt.

3.1 Unzureichende Informationen über den Zustand der Eisenbahninfrastruktur

Ein grundlegendes Problem der LuFV ist, dass die Qualitätskennzahlen regelmäßig nur Teile bzw. einzelne Aspekte der Eisenbahninfrastruktur abbilden. Sie geben daher die Qualität der Infrastruktur nicht zuverlässig wieder. Fehlentwicklungen lassen sich so nur schwer erkennen.

Die Systematik der LuFV lässt es zu, dass die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen eine kontinuierliche Verbesserung des Zustands der Infrastruktur signalisieren, während tatsächlich eher ein negativer Trend zu beobachten ist.

¹ Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11, Rn. 216ff., https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/11/es20171107_2bve000211.html.

3.1.1 Zunehmender Investitionsstau trotz steigender Bundeszuschüsse

Sowohl beim Abschluss der LuFV I als auch der LuFV II gingen die Vertragsparteien davon aus, dass die vereinbarten Mittel für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen ausreichen, um den durchschnittlichen jährlichen Bedarf zu decken. Die EIU sagten zu, Preissteigerungen bei den Beschaffungskosten während der Laufzeit der LuFV I und II durch verbesserte Effizienz auszugleichen. So wollten die Vertragsparteien den Investitionsstau bei erneuerungsbedürftiger Infrastruktur (Nachholbedarf) reduzieren.

Obwohl die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen seit dem Jahr 2009 eine Verbesserung der Infrastruktur anzeigen, ist der Nachholbedarf – trotz zusätzlicher Bundesmittel – nicht zurückgegangen, sondern gestiegen:

- In den Infrastrukturberichten 2012 und 2013 prognostizierte die DB Netz AG einen steigenden Nachholbedarf und forderte deshalb für die LuFV II eine Neubemessung der Finanzmittel.
- Die Infrastrukturberichte 2014 und 2015 gingen davon aus, dass der Nachholbedarf trotz der erhöhten Bundesmittel zu Beginn der LuFV II weiter ansteigen und erst in den Jahren 2018/2019 abnehmen werde. Bei Verstetigung der Investitionsmittel über das Jahr 2020 hinaus sei mit einem weiteren Rückgang zu rechnen.
- Der Infrastrukturbericht 2016 hielt einen leichten Rückgang des Nachholbedarfs in den Jahren 2018 und 2019 für möglich. Voraussetzung sei allerdings, dass die Entwicklung der Beschaffungskosten dem nicht entgegenstehe.
- Der Infrastrukturbericht 2017 prognostiziert statt des Rückgangs eine weitere Zunahme des Nachholbedarfs. Ein wesentlicher Grund sei die Entwicklung der Beschaffungskosten. Mittelfristig lasse sich der Nachholbedarf reduzieren. Dies setze aber ein über das Niveau der LuFV II hinausgehendes Investitionsvolumen voraus.

Wachsender Nachholbedarf ist auch zurückzuführen auf eine Zunahme überalterter Infrastruktur. Immer mehr Anlagen überschreiten ihre technische Lebensdauer, wodurch der Bedarf an Ersatzinvestitionen zunimmt. Der Anstieg des Nachholbedarfs ist ein starkes Indiz für eine abnehmende Qualität der Infrastruktur. Der Nachholbedarf geht aber in keine sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl ein.

Das BMVI führt den gewachsenen Nachholbedarf insbesondere auf gestiegene Preise für Ersatzinvestitionen und Instandhaltung zurück. Ursache sei die starke Auslastung des Baugewerbes in den vergangenen Jahren.

Dieser Einwand des BMVI überzeugt nicht. Die Vertragsparteien haben die LuFV I und die LuFV II mit der Maßgabe geschlossen, dass die EIU Preissteigerungen ausgleichen. Sie sollten den Anreiz haben, die Kosten durch eine Steigerung der Effizienz, insbesondere durch unternehmerisches Handeln, zu senken. Die EIU haben dieses wesentliche Ziel offensichtlich verfehlt.

Die Vertragsparteien haben das Ziel verfehlt, mit den LuFV den Investitionsstau bei erneuerungsbedürftiger Infrastruktur (Nachholbedarf) abzubauen. Stattdessen wächst dieser trotz steigender Bundeszuschüsse, während die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen eine Qualitätsverbesserung anzeigen.

3.1.2 Ungeeignete Qualitätskennzahlen

Die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen bilden insbesondere den Zustand des Schienennetzes, das einen großen Teil der Eisenbahninfrastruktur ausmacht, nur unzureichend ab. Einschlägig sind hier vor allem die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastruktur-mängel“. Die Vertragsparteien gingen davon aus, dass die „Anzahl Infrastruktur-mängel“ ein Indikator für die Qualität der Eisenbahninfrastruktur sei. Dem „Theoretischen Fahrzeitverlust“ liegt der Gedanke zugrunde, dass mangelbedingte Geschwindigkeitsreduzierungen zu längeren Fahrzeiten führen.

Ein Mangel im Sinne dieser sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen lag nach der LuFV I erst dann vor, wenn dieser länger als 180 Tage bestand. Bei der LuFV II ist die Dauer auf 100 Tage verkürzt. Eine Auswertung auf Grundlage der LuFV I ergab, dass nach diesen beiden Qualitätskennzahlen 97 % des Schienennetzes als „mängelfrei“ und lediglich 3 % als nicht mängelfrei galten. Die Qualitätskennzahlen lassen aber nicht erkennen, in welchem Zustand der „mängelfreie“ Anteil des Netzes von 97 % tatsächlich ist: Der Zustand kann einwandfrei sein oder aber derart schlecht, dass in Kürze eine Geschwindigkeitsreduzierung erforderlich wird.

Für die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen ist es auch unerheblich, ob die EIU einen Mangel nachhaltig oder nur notdürftig beseitigten, um eine Geschwindigkeitsreduzierung entbehrlich zu machen. Ebenso wenig berücksichtigen die Qualitätskennzahlen, ob z. B. ein Oberbaumangel vorlag, der regelmäßig günstiger zu beseitigen ist als ein Mangel an einer Eisenbahnbrücke, einem Tunnel oder an einem Stützbauwerk. Es besteht also der Fehlanreiz, vordringlich möglichst „günstige“ Mängel zu beseitigen und nicht solche, die unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit prioritär wären. Hinzu kommt, dass beispielsweise eine Brücke nur eine kurze Strecke ausmacht und daher Geschwindigkeitsreduzierungen hier nur einen relativ geringen Einfluss auf die Fahrzeit haben. Dies verleitet dazu, kostenintensive Teile der Infrastruktur zu vernachlässigen, was letztlich in einem gestiegenen Nachholbedarf bei solchen Anlagen mündet.

Das BMVI ist der Auffassung, dass die Qualitätskennzahlen „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastruktur-mängel“ das gesamte Streckennetz berücksichtigten und ihren Zweck erfüllten. Um genauere Informationen zum Zustand des „mängelfreien“ Schienennetzes zu erhalten, solle jedoch ergänzend

eine neue Qualitätskennzahl „Gleislage“ in die LuFV III aufgenommen werden. Die Datenbasis hierzu solle auf regelmäßigen Fahrten mit Messzügen erhoben werden.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bewegt sich das BMVI mit seinem Bemühen um eine neue Qualitätskennzahl in die richtige Richtung. Die Qualitätskennzahl „Gleislage“ erproben das BMVI, die DB AG und die DB Netz AG seit dem Jahr 2016. Eine abschließende Bewertung des BMVI steht noch aus. Derzeit ist insbesondere offen, ob es sich überhaupt um eine sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl handeln soll und ob für sie eine bestehende Qualitätskennzahl entfallen wird. Zudem wird diese Qualitätskennzahl nur einen weiteren Aspekt der Eisenbahninfrastruktur abbilden. Auch dabei ist nicht erkennbar, in welchem Zustand sich der mängelfreie Bereich befindet. Möglicherweise wird die Qualitätskennzahl die Transparenz erhöhen; der Gesamtzustand der Eisenbahninfrastruktur ist für den Bund damit aber immer noch nicht erkennbar.

In jedem Fall ist es für den Bund wichtig, dass die Qualitätskennzahl „Gleislage“ aussagekräftige, vollständige und verlässliche Informationen über den Zustand des Schienennetzes liefert. Dazu muss sie bestimmte Kriterien erfüllen. So sollten beispielsweise die Messdaten fehlerfrei und manipulationssicher sein. Fehlinterpretationen, insbesondere durch die Einflüsse anderer Effekte auf die Qualitätskennzahlen, sollten ausgeschlossen sein. Auch sollte es nicht möglich sein, dass die EIU durch die Reduzierung der Fahrgeschwindigkeit die Bewertung von Mängeln der Infrastruktur beeinflussen können. Wegen der unterschiedlichen verkehrlichen Bedeutung empfiehlt der Bundesrechnungshof, das Schienennetz in Streckenkategorien einzuteilen. Schließlich muss das BMVI für die neue Qualitätskennzahl Zielvorgaben und Sanktionen vereinbaren, die zur Umsetzung der vom Bund mit den LuFV verfolgten Absichten beitragen.

Das BMVI sollte das System der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen grundlegend verbessern.

Die bestehenden Qualitätskennzahlen bilden den tatsächlichen Zustand der Eisenbahninfrastruktur nur unzureichend ab. Ihre Ausgestaltung schafft zudem einen Fehlanreiz, vorrangig günstig zu behebbende Mängel zu beseitigen, auch wenn andere Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit wichtiger wären.

3.1.3 Anstieg des Investitionsstaus am Beispiel der Eisenbahnbrücken

Unter dem Regime der LuFV kam es bei den Eisenbahnbrücken zu unterlassener Instandhaltung und nicht zeitgerecht durchgeführten Ersatzinvestitionen. Im Ergebnis wuchs besonders in dieser Anlagenklasse trotz der gestiegenen Bundesmittel der Nachholbedarf weiter an.

Auch das BMVI äußerte sich in einem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss zum Infrastrukturbericht 2015 besorgt über die Entwicklung bei den Eisenbahnbrücken. Darin stellte das BMVI eine jahrelange Vernachlässigung und zunehmende Alterung der Brücken fest. Die präventive Instandhaltung der Brücken sei angesichts der vielen Mängel oder schlechten Zustandsnoten nicht ausreichend.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, nahm das BMVI eine sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl „Brücken“ in die LuFV II auf. Diese gab im Jahr 2015 vor, dass die DB Netz AG 875 Brücken bis zum Ende des Jahres 2019 teilweise oder vollständig erneuern soll. Nach dem Infrastrukturbericht 2017 muss die DB Netz AG in den Jahren 2018 und 2019 noch 512 Brücken verbessern. Eine Sanktion kann der Bund erst verhängen, wenn das Jahr 2019 abgelaufen ist und die zugesagten 875 Brücken nicht saniert wurden.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird diese Zahl nicht ausreichen, um den laufenden Erneuerungsbedarf auszugleichen. Das verdeutlicht folgende Überlegung: Es gibt rund 25 000 Eisenbahnbrücken. BMVI und DB Netz AG gehen von einer durchschnittlichen technischen Nutzungsdauer von 122 Jahren aus. Danach müssten rechnerisch in fünf Jahren über 1 000 Brücken erneuert werden. Darüber hinaus ergibt sich ein weiterer Nachholbedarf, weil die DB Netz AG im Infrastrukturbericht 2017 das durchschnittliche Brückenalter gegenüber dem Vorjahr um 16,4 Jahre anheben musste.

Das BMVI gab hierzu an, dass es mithilfe der Qualitätskennzahl „Brücken“ den Defiziten entgegenwirken wollte. Im Übrigen sei das Durchschnittsalter bei den Brücken zuletzt leicht rückläufig gewesen.

Ein Rückgang beim Durchschnittsalter der Brücken wäre zu begrüßen. Der Bundesrechnungshof weist aber darauf hin, dass nach den Angaben im Infrastrukturbericht 2017 das Durchschnittsalter der Brücken im Vergleich zum Infrastrukturbericht 2016 deutlich angestiegen ist. Im Übrigen könnte der vom BMVI beobachtete Rückgang auch auf Effekte außerhalb der LuFV zurückzuführen sein. So sind durch die Inbetriebnahme neuer Strecken (z. B. auf der Schnellfahrstrecke Berlin – München) zahlreiche neue und damit „junge“ Brücken zum vorhandenen Schienennetz hinzugekommen. Dadurch sinkt das Durchschnittsalter zwar rechnerisch, am Zustand der bereits vorher zum Schienennetz gehörenden Brücken ändert sich aber nichts.

Der Nachholbedarf bei den Eisenbahnbrücken ist in den vergangenen Jahren stetig angestiegen. Die in der LuFV II vereinbarte Qualitätskennzahl, nach der mindestens 875 Brücken zu sanieren sind, reicht nicht aus, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

3.1.4 Risiken für den Bundeshaushalt

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes droht ein weiterer Anstieg des Nachholbedarfs und damit mittel- bis langfristig ein erheblicher Mehrbedarf für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen. Diesen müssen entweder der Bund oder die EIU tragen. Im Ergebnis wird der Bund dadurch entweder unmittelbar oder mittelbar als Eigentümer der DB AG, die wiederum Eigentümerin der EIU ist, belastet. Der Bundesrechnungshof befürchtet einen Qualitätsrückgang bei der Eisenbahninfrastruktur. Dieser kann mit volkswirtschaftlichen Schäden einhergehen, wenn die Verfügbarkeit des Schienennetzes eingeschränkt würde. Da die in den LuFV vereinbarten sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen den tatsächlichen Zustand der Infrastruktur und seine Entwicklung nicht hinreichend transparent machen, kann der Bund den Mittelbedarf nicht präzise bemessen und den Einsatz seiner Mittel nicht zielgerichtet steuern. Für ihn ist es daher wichtig, grundlegende Informationen z. B. über die Leistungsfähigkeit, die Größe des Schienennetzes und den Substanzwert der Infrastruktur zu erhalten.

Der Bedarf für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen droht weiter zu steigen. Der Bund kann auf Grundlage der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen den Mittelbedarf nicht präzise bemessen und den Mitteleinsatz nicht zielgerichtet steuern.

3.2 Keine Kontrolle der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel

Die EIU haben sich zum wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel verpflichtet. Nach den LuFV prüfen dies aber weder der Bund noch der Wirtschaftsprüfer, der das Erreichen der Mindestbeträge testiert. Die Vertragsparteien der LuFV unterstellen vielmehr die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel, wenn die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen erreicht sind (sogenannte Output-Kontrolle).

Es ist jedoch nicht belegt, dass die EIU die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen tatsächlich nur dann erreichen können, wenn sie alle Bundesmittel wirtschaftlich einsetzen. Auch ein hinreichendes Eigeninteresse der EIU an einem wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel ist nicht gewährleistet. Zwar kann der Bund auch nach der LuFV II unwirtschaftlich eingesetzte Mittel zurückfordern. Jedoch ist der Nachweis der Unwirtschaftlichkeit mangels entsprechender Erkenntnisse des Bundes kaum möglich. Hinzu kommt, dass die LuFV II eine Rückforderung nur bei vorsätzlicher oder grob fahrlässiger unwirtschaftlicher Verwendung zulässt. Im Gegensatz dazu ist im Zuwendungsrecht hierfür kein Verschulden erforderlich.

Das BMVI weist darauf hin, dass die Output-Kontrolle mit der Zustimmung des Parlaments eingeführt worden sei. Diese habe den Vorteil, dass die Wirkung der eingesetzten Bundesmittel auf die Netzqualität ermittelt werde.

Der Bundesrechnungshof ist hingegen der Meinung, dass für eine effektive Output-Kontrolle wesentliche Informationen fehlen. Daher lässt sich derzeit allein aus dem Erreichen der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen nicht auf einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz schließen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die bisherige Systematik der LuFV nicht im Einklang mit dem Zuwendungsrecht steht, da eine Prüfung der wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel fehlt. Bisher hat das BMVI nicht das Ziel, diesen Missstand in der LuFV III zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof fordert nicht, zur früheren zuwendungsrechtlichen Antrags- und Verwendungsprüfung zurückzukehren. Allerdings sollte die wirtschaftliche Verwendung zumindest stichprobenartig geprüft werden.

Es ist nicht sichergestellt und nicht kontrollierbar, dass die auf Grundlage der LuFV gewährten Bundesmittel von den EIU wirtschaftlich eingesetzt werden.

3.3 Fehlanreiz durch die Verteilung der Finanzierungslasten

Gesetzliche Grundlage für die LuFV ist das Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG). Danach finanziert der Bund Ersatzinvestitionen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Die Kosten der Instandhaltung der Eisenbahninfrastruktur haben die EIU alleine zu tragen. Bei einem optimalen Vorgehen setzen die EIU die Instandhaltung einer Infrastrukturanlage so lange fort, wie dies wirtschaftlich und technisch sinnvoll ist. Erst danach kommt eine Ersatzinvestition in Betracht.

Das BSWAG gibt als Regelfall für die Finanzierung von Ersatzinvestitionen durch den Bund zinslose Darlehen vor, die von den EIU zurückzuzahlen sind. Nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse des Bundes sieht das BSWAG nur ausnahmsweise bei Baumaßnahmen vor, die nicht oder nur teilweise im unternehmerischen Interesse der EIU liegen. Dies korrespondiert mit dem im Zuwendungsrecht geltenden Subsidiaritätsgrundsatz. Danach dürfen Zuwendungen nur dann gewährt werden, wenn der Bund an der Erfüllung eines bestimmten Zwecks ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Davon abweichend gewährt der Bund nach den LuFV die gesamten Bundesmittel für Ersatzinvestitionen nicht als Darlehen, sondern als nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse. Da die EIU nicht zur Rückzahlung verpflichtet sind, erhalten sie keinen Anreiz, die Bundesmittel möglichst wirtschaftlich einzusetzen. Durch die getrennten Zuständigkeiten für die Finanzierung entsteht für die EIU der Fehlanreiz, die Instandhaltung zu vernachlässigen und stattdessen vorzeitige Ersatzinvestitionen mit Bundesmitteln zu finanzieren. Bei dieser Konstellation droht die Gefahr, dass für die tatsächlich notwendigen Ersatzinvestitionen nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen und der Nachholbedarf auch dadurch weiter ansteigt.

Das BMVI vertritt die Auffassung, dass die EIU ein Interesse an der wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel hätten, weil sie anderenfalls mehr Eigenmittel für das Erreichen der Qualitätskennzahlen einsetzen müssten. Sowohl die Bundes- als auch die Eigenmittel seien aber nur begrenzt verfügbar.

Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für überzeugend. Denn die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen sind so gesetzt, dass sie auch dann erreicht werden können, wenn die Instandhaltung vernachlässigt wird. Vor diesem Hintergrund wäre zu erwägen, die getrennten Finanzierungszuständigkeiten aufzugeben und stattdessen sowohl die Instandhaltungs- als auch die Ersatzinvestitionsausgaben zwischen EIU und Bund aufzuteilen. Gegebenenfalls wäre das BSWAG anzupassen.

Aus der Verteilung der Finanzierungslasten ergibt sich für die EIU ein Fehlanreiz zur Vernachlässigung der Instandhaltung und unwirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel.

3.4 Unwirksame Sanktionen

Die LuFV sehen vor, dass der Bund Zuwendungen rückfordern kann, wenn die EIU die Zielwerte für die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen oder die festgelegten Mindestbeträge für Ersatzinvestitionen und Instandhaltungsmaßnahmen nicht erreichen. Die Höhe der möglichen Sanktionen ist jedoch im Verhältnis zur Höhe der Bundesmittel relativ gering. Zudem sind die Sanktionen im Fall mehrfacher Verfehlung auf einen Höchstbetrag begrenzt.

So ist z. B. für die sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl „Brücken“ einmalig ein Betrag von 15 Mio. Euro vorgesehen, wenn die EIU den Zielwert von 875 ganz oder teilweise erneuerter Brücken nicht erreichen sollten. Dies steht in keinem Verhältnis zu dem Ersatzinvestitions- und Instandhaltungsbedarf für Brücken in Milliardenhöhe. Darüber hinaus greift diese Sanktion erst am Ende der fünfjährigen Laufzeit der LuFV II. Dabei wird nicht unterschieden, ob die EIU gar keine Brücke saniert haben oder den Zielwert bei Brücken nur knapp verfehlen. Außerdem zählen bei der Qualitätskennzahl „Brücken“ kleine Brücken genauso viel wie große Brückenbauwerke. Vor dem Hintergrund der jährlichen Milliardeninvestitionen aus dem Bundeshaushalt handelt es sich eher um eine symbolische Sanktion.

Das BMVI verteidigt die geringfügige Sanktion damit, dass es sich bei den LuFV nicht um das „traditionelle“ Finanzierungssystem handle, sondern um einen vom Bund und den EIU ausgehandelten Finanzierungsvertrag. Um das notwendige Einvernehmen zu erreichen, müssten die vertraglichen Rechte und Pflichten für beide Vertragsparteien in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass das BMVI auch schon vor Inkrafttreten der ersten LuFV darauf angewiesen war, mit den EIU Zuwendungsverträge auszuhandeln. Dies schreibt das BSWAG seit der Bahnreform für das Rechtsverhältnis zwischen dem Bund und den EIU vor. Insofern ist durch die LuFV keine neue Sachlage entstanden. Sollten mit der bestehenden Rechtslage die Bundesinteressen nicht ausreichend verfolgt werden können, wäre eine Änderung des BSWAG zu erwägen.

Davon abgesehen hält der Bundesrechnungshof den Verweis des BMVI auf notwendiges Einvernehmen mit den EIU auch aus einem anderen Grund für nicht überzeugend: Der Bund ist nicht nur Zuwendungsgeber, sondern zugleich alleiniger Eigentümer der DB AG, die ihrerseits alleinige Eigentümerin der EIU ist. In dieser Rolle kann der Bund durchaus auf eine angemessene Beachtung seiner Interessen hinwirken.²

Die in den LuFV bislang vorgesehenen Sanktionen sind eher symbolischer Natur.

3.5 Keine Erfolgskontrollen im haushaltsrechtlichen Sinn

Das Haushaltsrecht und damit auch das Zuwendungsrecht verlangen Erfolgskontrollen, um festzustellen, ob die mit der Förderung beabsichtigten Ziele erreicht wurden, ob die Förderung bzw. die geförderten Maßnahmen ursächlich für die Zielerreichung waren und ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war.

Eine solche Erfolgskontrolle hat das BMVI für die LuFV bisher nicht durchgeführt. Es hat zunächst vergeblich versucht, mit Hilfe des Eisenbahn-Bundesamtes einen Zusammenhang zwischen den jeweiligen eingesetzten Mitteln (Ursache) und der Entwicklung der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen (Wirkung) herzustellen. Dies ist schwierig, weil die Mittel des Bundes nur einen Teil des Finanzvolumens der LuFV ausmachen. Hinzu kommen weitere Finanzmittel (z. B. Eigenmittel der EIU oder Mittel Dritter). Bei der LuFV I betrug der Anteil der Bundesmittel am gesamten Finanzvolumen etwa 41 %. Ob und wie die Bundesmittel zu einer Verbesserung der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen führen und wie die anderen Finanzmittel sich auf die Qualitätskennzahlen auswirken, konnten die Vertragsparteien daher bislang nicht aufklären. D. h., es ist kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den jeweiligen eingesetzten Mitteln (Ursache) und der Entwicklung der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen (Wirkung) nachgewiesen. Damit fehlt die notwendige Wirkungskontrolle als Teil der Erfolgskontrolle. Dies hat auch das BMVI eingeräumt.

² Der Bundesrechnungshof bereitet einen Bericht dazu vor, wie der Bund als Eigentümer die DB AG strukturell weiterentwickeln und am Bundesinteresse ausrichten sollte.

Im Jahr 2016 hat schließlich die DB AG gemeinsam mit einer Hochschule wissenschaftliche Untersuchungen begonnen. Es wird der Frage nachgegangen, ob den Bundesmitteln spezifische Qualitätseffekte zugeordnet werden können (Ursache-Wirkungs-Zusammenhang). Das BMVI hat mitgeteilt, dass es das Gutachten begleitet. Es will dessen Ergebnisse abwarten. Nach derzeitigem Kenntnisstand ist nicht davon auszugehen, dass sie vor dem Abschluss der LuFV III vorliegen.

Der Bundesrechnungshof hält es für problematisch, dass das BMVI keine eigenen Anstrengungen mehr unternimmt, seiner Pflicht zur Erfolgskontrolle nachzukommen. Eine Übernahme der Ergebnisse der von der DB AG initiierten Untersuchung erscheint bedenklich, weil die wirtschaftlichen Interessen der DB AG sich nicht zwangsläufig mit den Interessen des Bundes decken.

Das BMVI muss selbst die LuFV so gestalten, dass es eine den Anforderungen des § 7 BHO entsprechende Erfolgskontrolle durchführen kann. Sollte das nicht möglich sein, stellt sich die Frage, ob das Finanzierungsinstrument überhaupt mit dem Haushaltsrecht vereinbar ist.

Das BMVI muss den Erfolg der LuFV entsprechend den Vorgaben des Haushaltsrechts kontrollieren.

4 Fazit und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Das BMVI führt die Verhandlungen über die LuFV III nach wie vor mit der Zielsetzung, die Systematik der LuFV II im Wesentlichen zu übernehmen. Verkehrspolitische Festlegungen (Oberziele) zum Schienennetz, wie beispielsweise dessen Dimensionen, sollen nicht Gegenstand der LuFV III werden. Der finanzielle Bedarf für das jährliche Ersatzinvestitions- und Instandhaltungsvolumen soll unverändert nach der bisherigen Systematik ermittelt werden. Das Qualitätskennzahlen-Portfolio soll im Kern beibehalten werden.

Die LuFV III soll abgeschlossen werden, obwohl der Erfolg des im Jahr 2009 eingeführten Finanzierungsinstruments bisher nicht kontrolliert worden ist. Eine grundlegende Prüfung und Überarbeitung der Systematik will das BMVI erst etwa ein Jahr nach Abschluss der Verhandlungen zur LuFV III beginnen. Die LuFV III solle möglichst Prüfaufträge zu einer künftigen Nachfolgeregelung festlegen.

Aufgrund der aktuellen Systematik der LuFV besteht die Gefahr, dass sich der Zustand der Eisenbahninfrastruktur trotz steigender Bundesmittel weiter verschlechtert, obwohl die Qualitätskennzahlen eine Verbesserung anzeigen. Die vom BMVI derzeit verfolgte Strategie würde diese risikobehaftete Entwicklung für weitere fünf Jahre in Kauf nehmen. Damit würde das Ziel der LuFV, die Eisenbahninfrastruktur in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern, ins Gegenteil verkehrt.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass das BMVI die LuFV I und die LuFV II mit der Zustimmung des Deutschen Bundestages abgeschlossen hat. Allerdings haben die letzten Jahre gezeigt, dass die bisher getroffenen Regelungen wesentliche Erwartungen nicht erfüllt haben. Der Bundesrechnungshof hält es für angezeigt, den Deutschen Bundestag über den Handlungsbedarf zu informieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat erst kürzlich in einem Urteil die Verantwortung der Bundesregierung für die sachgerechte Erfüllung der Allgemeinwohlverpflichtung hervorgehoben.³ Nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes sind die bisherige Systematik der LuFV und ihre Ausgestaltung damit unvereinbar, da sie dem Bund die für die Erfüllung notwendigen Informationen und Steuerungsmöglichkeiten vorenthalten. Die Schwachstellen sollten bereits in der LuFV III beseitigt werden. Außerdem sollte das BMVI die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses aus den letzten Jahren endlich vollständig umsetzen.

Zu den notwendigen Verbesserungen für die LuFV III gehören aus Sicht des Bundesrechnungshofes insbesondere folgende Punkte:

- Die Vereinbarung von geeigneten sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen, die ein detailliertes Bild vom Zustand der gesamten Eisenbahninfrastruktur wiedergeben, den Nachholbedarf für Ersatzinvestitionen abbilden und seine Zunahme sanktionieren,
- die – zumindest stichprobenhafte – Kontrolle des wirtschaftlichen Einsatzes der Bundesmittel,
- den Fehlanreiz zur Vernachlässigung der Instandhaltung zu beseitigen, indem die Finanzierungslasten für Instandhaltungen und Ersatzinvestitionen anders verteilt werden,
- die Vereinbarung wirksamer Sanktionen und
- die Einführung einer ordnungsgemäßen Erfolgskontrolle, insbesondere die Darstellung eines Zusammenhangs zwischen den auf Grundlage der LuFV gewährten Bundesmitteln und den Auswirkungen auf die Qualitätskennzahlen bzw. die Qualität der Infrastruktur.

Das BMVI sollte die sich jetzt bietende Gelegenheit für Korrekturen nutzen. Ein Abwarten bis zur übernächsten LuFV (LuFV IV) wäre für den Bund mit bedeutenden finanziellen Risiken verbunden und angesichts der jährlichen Finanzierungsbeiträge aus dem Bundeshaushalt in Milliardenhöhe nicht vertretbar. Notfalls sollte das BMVI – wie seinerzeit bei der LuFV I – die Laufzeit der LuFV II verlängern, um so ausreichend Zeit für weitere Verhandlungen zu gewinnen.

3 Urteil vom 7. November 2017 – 2 BvE 2/11, Rn. 262, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/11/es20171107_2bve000211.html.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am
15. November 2018 beschlossen.

Bonn, den 7. Dezember 2018

Kay Scheller
Präsident

