

Antrag

der Abgeordneten Wolfgang Wiehle, Dr. Dirk Spaniel, Matthias Büttner, Leif-Erik Holm, Frank Magnitz, Andreas Mrosek, Marc Bernhard, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Petr Bystron, Joana Cotar, Siegbert Droese, Dr. Michael Ependiller, Peter Felser, Dietmar Friedhoff, Markus Frohnmaier, Franziska Gminder, Wilhelm von Gottberg, Mariana Iris Harder-Kühnel, Verena Hartmann, Lars Herrmann, Martin Hess, Dr. Heiko Heßenkemper, Karsten Hilse, Nicole Höchst, Martin Hohmann, Jens Kestner, Stefan Keuter, Jörn König, Dr. Rainer Kraft, Rüdiger Lucassen, Christoph Neumann, Frank Pasemann, Tobias Matthias Peterka, Jürgen Pohl, Stephan Protschka, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz, Thomas Seitz, Martin Sichert, Detlev Spangenberg, René Springer, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Bahninfrastruktur in Deutschland nachhaltig verbessern – Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Bahninfrastrukturfinanzierung beachten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bahninfrastruktur in Deutschland ist in einem unbefriedigenden Zustand. Trotz Milliardeninvestitionen in die Schienenwege hat sich deren Qualität nicht nachhaltig verbessert. Folge sind Verspätungen im Zugverkehr, die die Reisenden zunehmend verärgern. Die Pünktlichkeitswerte im deutschen Schienenverkehr sind nicht akzeptabel.

Der Bundesrechnungshof hat hierzu am 7. Dezember 2018 einen Bericht nach § 99 BHO über die Ziele des Bundes bei den Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG über eine dritte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die bestehende Eisenbahninfrastruktur veröffentlicht. Ursächlich für den Zustand des Schienennetzes ist auch die intransparente Schieneninfrastrukturfinanzierung.

II. Der Deutsche Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die vom Bundesrechnungshof identifizierten Schwachstellen der Bahninfrastrukturfinanzierung umgehend zu beseitigen. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Beseitigung der bekannten Schwachstellen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) nicht bis zum Jahr 2025 auf-

zuschieben, ist nachzukommen. Verbesserungen sind bereits mit der LuFV III umzusetzen; soweit durchgreifende Verbesserungen mit der Systematik der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen nicht erreichbar sind, ist das System der Bahninfrastrukturfinanzierung insgesamt umzustellen.

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 oder gar länger fortschreibt.

Berlin, den 25. Juni 2019

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Der Bundesrechnungshof hat seinen am 7. Dezember 2018 veröffentlichten Bericht nach § 99 BHO über die Ziele des Bundes bei den Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG über eine dritte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die bestehende Eisenbahninfrastruktur veröffentlicht und wie folgt zusammengefasst:

„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.

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)

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

- unzureichende Informationen über den Zustand der Eisenbahninfrastruktur,
- fehlende Kontrolle der wirtschaftlichen Mittelverwendung,
- Fehlanreize, die dazu führen können, dass die Instandhaltung zulasten des Bundes vernachlässigt wird,
- mangelnde Wirksamkeit der vereinbarten Sanktionen und fehlende Erfolgskontrollen.

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.

- 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 zuwendungsrechtlich 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.

- 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.

- 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.

- **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.

Der Bundesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf und informiert mit diesem Bericht den Deutschen Bundestag.“*

Mit einer Zustimmung zu dem Antrag schließt sich der Deutsche Bundestag der Handlungsempfehlung des Bundesrechnungshofes an und zwingt die Bundesregierung zu einer haushaltsrechtlich konformen Politik.

* www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/bahn/2018-sonderbericht-ziele-des-bundes-bei-den-verhandlungen-mit-der-deutschen-bahn-ag-ueber-eine-dritte-leistungs-und-finanzierungsvereinbarung-fuer-die-bestehende-eisenbahninfrastruktur.