



Mitteilung

an das
Bundesministerium für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

über die Prüfung

des Verwaltungshandelns des Bundes-
ministeriums für Verkehr, Bau und Stadt-
entwicklung im Zusammenhang mit der
Realisierung des Rhein-Ruhr-Express

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Rhein-Ruhr-Express	5
1.1 Projektbeschreibung	5
1.2 Prüfungsumfang	6
2 Wirtschaftlichkeit	6
2.1 Realisierungsstudie	6
2.2 Änderungen während der Planung	7
3 Ordnungsmäßigkeit	11
3.1 Finanzierung der Planungsleistungen	11
3.2 Vereinbarungsentwurf zur Realisierung des RRX	12
3.3 Wirtschaftsprüfertestate	15

Abkürzungsverzeichnis

ABS	Ausbaustrecke Münster-Lünen(-Dortmund)
AG	Aktiengesellschaft
Az.	Aktenzeichen
BfdH	Beauftragte / Beauftragter für den Haushalt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRH	Bundesrechnungshof
BSchwAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
DB AG	Deutsche Bahn AG
NKV	Nutzen-Kosten-Verhältnis
NRW	Nordrhein-Westfalen
RRX	Rhein-Ruhr-Express
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Tz.	Textziffer
WP	Wirtschaftsprüfer

0 Zusammenfassung

Der Bund finanziert Planungsleistungen zum Rhein-Ruhr-Express. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Planung beabsichtigt er, sich an den Baukosten des Projektes zu beteiligen. Die Baukosten belaufen sich auf 2,5 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof prüfte hierzu das Verwaltungshandeln des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Im Einzelnen stellt der Bundesrechnungshof fest:

- 0.1 Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ließ den Rhein-Ruhr-Express gesamtwirtschaftlich bewerten. Als Ergebnis gab es ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von knapp über 1 an. In der Bewertung berücksichtigte es bekannte Kosten von Teilmaßnahmen nicht, sehr wohl aber deren Nutzen. Außerdem dokumentierte es nicht, wie es das Nutzen-Kosten-Verhältnis ermittelte und erstellte auch keine Sensitivitätsanalyse für das gesamte Vorhaben. Daher ergeben sich erhebliche Zweifel an der Zuverlässigkeit des Bewertungsergebnisses und letztlich an der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit des Projektes. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Projektes vor Baubeginn zu aktualisieren. Dabei ist die Stabilität des Ergebnisses durch eine Sensitivitätsanalyse zweifelsfrei nachzuweisen. (Tz. 2.2)
- 0.2 Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vereinbarte mit dem Land Nordrhein-Westfalen und der Deutschen Bahn AG, sich nachdrücklich für die Finanzierung des Rhein-Ruhr-Express einsetzen zu wollen. Die Vereinbarung ist nicht eindeutig formuliert und lässt offen, ob und inwieweit der Bund sich rechtlich verpflichtet hat, den Rhein-Ruhr-Express zu finanzieren. Der Beauftragte für den Haushalt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hatte dem Vereinbarungsentwurf nicht zugestimmt. Das Bundesministerium der Finanzen wurde über die Vereinbarung nicht unterrichtet. (Tz. 3.2)
- 0.3 Der Wirtschaftsprüfer testierte die wirtschaftliche Verwendung der Planungsmittel nicht, obwohl eine entsprechende Prüfung vertraglich vereinbart war. Das Eisenbahn-Bundesamt hat dies nicht beanstandet. (Tz. 3.3)

1 Rhein-Ruhr-Express

1.1 Projektbeschreibung

In Nordrhein-Westfalen (NRW) soll mit dem Rhein-Ruhr-Express (RRX) ein neuartiges schienengebundenes Verkehrsprodukt für den Personennah- und Regionalverkehr eingeführt werden. Dabei sollen hochwertige Schienenfahrzeuge im Korridor zwischen Dortmund und Köln verkehren. Ausgehend von dieser Achse ist beabsichtigt, andere Landesteile von NRW durch Verlängerung von sechs vorgesehenen Linien mit einzubeziehen. Das geplante Bedienungskonzept sieht vor, dass bestehende Regionalexpress-Züge auf diesen Strecken zugunsten des RRX entfallen. Spezifische Merkmale, wie zum Beispiel die Höchstgeschwindigkeit von 160 km/h, sollen dem RRX auch Fernverkehrsqualität verleihen.

Der RRX soll verkehrliche, betriebliche und raumordnerische Effekte im Ballungsgebiet Rhein-Ruhr bewirken. Dazu zählen

- die Verkürzung der Reisezeit zwischen vielen regionalen Zentren,
- die Verbesserung der Verbindungsqualität durch Beseitigung von Kapazitätsengpässen im Schienenverkehr und
- die Steigerung des regionalen Schienenpersonenverkehrs.

Um das geplante Bedienungsangebot des RRX zu gewährleisten, soll Eisenbahninfrastruktur neu errichtet werden. Zu den erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen gehören

- der sechsgleisige Ausbau zwischen Duisburg und Düsseldorf-Benrath,
- der viergleisige Ausbau zwischen Düsseldorf-Benrath und Köln sowie
- Ergänzungsmaßnahmen zwischen Duisburg und Dortmund.

Im Jahre 2006 hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) die DB Netz AG und die DB Station&Service AG damit beauftragt, Planungsleistungen für die Infrastruktur des RRX durchzuführen. Die DB Netz AG hat für sämtliche zu realisierenden Abschnitte die ersten Phasen ihrer Planungstätigkeit beendet.¹ Demnach ist die sog. Vorentwurfsplanung abgeschlossen. Das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW rechnet damit, dass im Jahre 2013 die baurechtliche Genehmigung für den ersten Teilabschnitt des RRX

¹ Antwort der Bundesregierung vom 17. Dezember 2009 auf die kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestags-Drucksache 17/171).

vorliegt.²

Über einen Zeitpunkt der Fertigstellung sämtlicher Infrastrukturmaßnahmen gibt es derzeit keine verlässlichen Angaben.

1.2 Prüfungsumfang

Der Bundesrechnungshof prüfte die Planungen zur Infrastruktur des RRX und deren Finanzierung. Im Mittelpunkt standen Fragen zu Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit.

2 Wirtschaftlichkeit

2.1 Realisierungsstudie

Für alle Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind gemäß § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Diese Untersuchungen müssen auch Aussagen zu Nutzen und Kosten enthalten.³

Das BMVBS beauftragte im Dezember 2004 ein Konsortium aus drei Ingenieurbüros⁴ damit, den notwendigen infrastrukturellen Investitionsbedarf zu ermitteln und gesamtwirtschaftlich zu bewerten. Das Konsortium benutzte für die gesamtwirtschaftliche Bewertung des RRX das sog. „kombinierte Bewertungsverfahren“. Dieses beruht auf einer im Jahre 2002 entworfenen Verfahrensanleitung, die wiederum aus Bewertungsverfahren für den öffentlichen Fernverkehr⁵ und für den öffentlichen Nahverkehr⁶ entwickelt wurde.

Die beauftragten Ingenieurbüros legten dem BMVBS im Oktober 2006 den Schlussbericht⁷ zu ihrer Untersuchung vor (Realisierungsstudie). Darin ermittelten sie auch das gesamtwirtschaftliche Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV).

Das NKV gibt an, in welchem Verhältnis der gesamtwirtschaftliche Nutzen zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten steht. Übersteigt der Nutzen die Kosten, so ist das NKV größer 1, und das Vorhaben ist wirtschaftlich. Bei einem NKV kleiner 1, ist der Nutzen kleiner als die Kosten, und das Vorhaben ist unwirtschaftlich.

² Schreiben des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes NRW an das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 19. April 2010, Seite 2.

³ VV-BHO Nr. 2.1 zu § 7 BHO.

⁴ BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt, Intraplan Consult GmbH, sma und Partner AG.

⁵ Die gesamtwirtschaftliche Bewertungsmethodik Bundesverkehrswegeplan 2003.

⁶ Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs.

⁷ „Entwicklung und Bewertung eines Konzeptes für den Rhein-Ruhr-Express in Nordrhein-Westfalen“, Schlussbericht, Oktober 2006.

Die Realisierungsstudie weist Gesamtkosten von 1378 Mio. Euro aus. Die gesamtwirtschaftliche Bewertung für den RRX führte zu einem positiven NKV von 1,5.⁸ Dieses Ergebnis war Grundlage für den Bund, Planungen zum RRX einzuleiten und Planungskosten vor Baubeginn bereitzustellen.⁹

2.2 Änderungen während der Planung

- 2.2.1 Die DB Netz AG war im Rahmen der Vorentwurfsplanung damit beauftragt, den in der Realisierungsstudie ermittelten Investitionsbedarf zum RRX zu prüfen und zu konkretisieren. Das Ergebnis teilte sie dem BMVBS im Januar 2009 mit. Der Umfang der Investitionsmaßnahmen erhöhte sich durch zusätzliche Maßnahmen und durch Einbeziehung von Baupreissteigerungen. Als zusätzliche Maßnahmen veranschlagte die DB Netz AG z. B. für den Umbau eines Elektronischen Stellwerkes in Düsseldorf 218 Mio. Euro und für Schallschutzmaßnahmen 112 Mio. Euro. Die Gesamtkosten erhöhten sich von 1378 Mio. Euro im Jahre 2005 auf 2476 Mio. Euro im Jahre 2008.¹⁰

Auf Grundlage der veränderten Investitionskosten beauftragte das BMVBS einen Gutachter¹¹ damit, das NKV der Realisierungsstudie zu prüfen. Der Gutachter aktualisierte die Nutzen- und Kostenkomponenten der Realisierungsstudie auf den Preisstand des Jahres 2008. Dazu verwendete er Hochrechnungsfaktoren. Bei einem Nutzen von 2566 Mio. Euro und Kosten von 2143 Mio. Euro ermittelte er ein NKV von 1,2. Sein Ergebnis legte er dem BMVBS im Februar 2009 vor.¹²

Die von der DB Netz AG zusätzlich ermittelten Investitionsmaßnahmen, wie das Elektronische Stellwerk in Düsseldorf und die Schallschutzmaßnahmen, berücksichtigte der Gutachter nicht. Das BMVBS gab an, dass sich das NKV unter Einbeziehung der zusätzlichen Maßnahmen auf „ca. 1,1“ reduziert.¹³ Wie es auf diesen Wert kam, dokumentierte das BMVBS nicht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war es nicht sachgerecht, dass das BMVBS das NKV ausschließlich mittels Hochrechnungsfaktoren neu berechnen

⁸ Die Realisierungsstudie legt dabei Nutzen von 2251 Mio. Euro und Kosten von 1499 Mio. Euro (Barwerte bezogen auf das Jahr 2000) zugrunde, siehe Fußnote 7, hier: S. 105.

⁹ Gemäß Planungsvereinbarung zur Erstellung der Planungsleistungen für das Investitionsvorhaben Rhein-Ruhr-Express vom 19. Dezember 2006 in Verbindung mit der Rahmenvereinbarung zum Rhein-Ruhr-Express vom 13. Januar 2005.

¹⁰ DB Netze, Information Planungsstand Vorplanung Januar 2009, Auszug, S. 12.

¹¹ Intraplan Consult GmbH.

¹² Intraplan Consult GmbH, „Datencheck 2009“, S. 2.

¹³ Vermerk Referat E 17 vom 5. Februar 2009, Az.: E 17/5172.2/1-216, S. 3, Nr. 3.

und damit wesentliche Änderungen unbeachtet ließ. Aufgrund des gestiegenen Umfangs der Maßnahmen wäre eine umfassende, aktualisierte gesamtwirtschaftliche Bewertung angemessen gewesen. Wegen der fehlenden Dokumentation ist die Belastbarkeit des NKV von 1,1 nicht nachgewiesen. Deshalb konnte der Bundesrechnungshof nicht prüfen, ob das BMVBS das NKV richtig berechnet hat.

- 2.2.2 Das Bedienungskonzept der Realisierungsstudie sieht vor, dass eine Linie des RRX auf der Außenstrecke von Dortmund nach Münster verkehrt. Ein Teil dieser Strecke gehört zur Ausbaustrecke „Münster-Lünen(-Dortmund)“ (ABS). Sie ist als eigenständiges Vorhaben im vordringlichen Bedarf für die Bundesschienenwege enthalten. Für dieses Vorhaben gab es eine eigenständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die derzeitigen Planungen werden vom Land NRW vorfinanziert. Regelungen zur Rückzahlung haben Bund und Land nicht vereinbart.

Der RRX erbringt durch die Bedienung der Strecke von Dortmund nach Münster eine Mehrleistung von 0,71 Mio. Zug-km pro Jahr. Der sich daraus ergebende Nutzenanteil ist in die gesamtwirtschaftliche Bewertung des RRX eingegangen.¹⁴ Die Kosten für den Ausbau der Strecke von Dortmund nach Münster enthält das NKV des RRX jedoch nicht.¹⁵

Der vom BMVBS beauftragte Gutachter¹⁶ stellte fest, dass die Außenstrecke Dortmund-Münster nicht in die gesamtwirtschaftliche Bewertung des RRX gehört. Er gab an, dass sie im Zusammenhang mit der ABS gesondert bewertet werden muss.¹⁷

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass in die gesamtwirtschaftliche Bewertung des RRX zwar die Nutzenanteile der ABS eingegangen sind, nicht aber deren Kosten. Damit ist das NKV auf methodisch unzutreffender Grundlage berechnet worden. Soll die ABS in die Bewertung des RRX einfließen, müssen sowohl die Kosten-, als auch Nutzenanteile berücksichtigt werden. Ansonsten wäre die ABS aus der gesamtwirtschaftlichen Bewertung des RRX auszuschließen, wie es auch der vom BMVBS beauftragte Gutachter forderte.

Zudem hat der Bundesrechnungshof Bedenken gegen die Vorfinanzierung von Planungsleistungen durch das Land. Damit trifft der Bund möglicherweise eine

¹⁴ Siehe Fußnote 7, hier: S. 76.

¹⁵ Siehe Fußnote 7, hier: S. 99-104.

¹⁶ Siehe Fußnote 11.

¹⁷ Siehe Fußnote 12, hier: S. 3.

Vorentscheidung für die Realisierung der ABS. Ferner ist nicht auszuschließen, dass die Rückzahlung der vorfinanzierten Planungskosten für den Bund mit Zinsnachteilen verbunden ist.

- 2.2.3 Die Realisierungsstudie geht davon aus, dass zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme des RRX der privat finanzierte Neubau des Dortmunder Hauptbahnhofes (Projekt „3do“) verwirklicht ist. Nach Projektrealisierung war vorgesehen, das Bahnhofsgebäude verschiedenartig zu nutzen, insbesondere für Handel, Gastronomie und öffentliche Veranstaltungen. Im Februar 2006 hatte das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) den Planfeststellungsbeschluss für „3do“ erlassen. Im Februar 2007 erklärte der Investor, das Projekt „3do“ nicht umsetzen zu wollen.

Das BMVBS gab an, die Nichtumsetzung des Projektes „3do“ führe zu einer lokalen Nutzenminderung des RRX im Auswirkungsbereich des Dortmunder Hauptbahnhofes.¹⁸ Von dem durch den RRX ausgelösten Mehrverkehrsaufkommen entfielen etwa 1600 Personenfahrten pro Werktag auf den Ziel- und Quellverkehr von „3do“. Dies entspreche etwa 5% des gesamten Mehrverkehrsaufkommens des RRX. Das BMVBS erklärte, die Stadt Dortmund plane das verringerte Mehrverkehrsaufkommen anderweitig zu kompensieren. Dabei nannte es weder konkrete Maßnahmen noch verbindliche Termine.

Der Bundesrechnungshof bemängelt, dass das Projekt „3do“ nutzenseitig im NKV des RRX enthalten ist, obwohl das Projekt nicht realisiert wird. Die ursprünglichen Planungen zum Mehrverkehrsaufkommen und dem damit verbundenen Nutzenanteil für den RRX sind deshalb nicht haltbar. Ob das entfallende Mehrverkehrsaufkommen durch Maßnahmen der Stadt Dortmund kompensiert werden kann, ist nicht nachgewiesen. Daher hätten spätestens im Jahre 2009 mit der Überprüfung des NKV des RRX die Nutzenanteile des Projekts „3do“ vom Nutzwert abgezogen werden müssen. Das hätte sich auf die Wirtschaftlichkeit des Projektes negativ ausgewirkt.

- 2.2.4 Im März 2010 hat sich der Bund dazu verpflichtet, 48,4 Mio. Euro zum Ausbau des Dortmunder Hauptbahnhofes zur Verfügung zu stellen.¹⁹ Laut Aussage des BMVBS werden diese Mittel dazu verwendet, um den Dortmunder Hauptbahnhof an die Infrastruktur des RRX anzuschließen. Das BMVBS hat diese Kosten im

¹⁸ Antwortschreiben LA 17 vom 28. Mai 2010 auf Fragenkatalog des BRH vom 25. März 2010.

¹⁹ Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Nordrhein-Westfalen und der Deutschen Bahn AG zur Realisierung des Rhein-Ruhr-Express vom 31. März 2010, S. 4.

NKV nicht berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass diese Kosten bereits im Jahre 2009 bekannt waren und deshalb vom BMVBS mit in die Berechnung hätten einbezogen werden müssen. Das hätte das NKV gemindert.

- 2.2.5 Im Februar 2009 entschied das BMVBS, die Planungen zum RRX fortzuführen.²⁰ Aufgrund des aktualisierten NKV von 1,1 bejahte es die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens. Das BMVBS rechnet frühestens im Jahre 2014 damit, die Realisierung zu beginnen.²¹

Im Jahre 2008 hatte der Bundesrechnungshof die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Bedarfsplanung für Investitionen des Bundes in den Neu- und Ausbau seiner Schienenwege beanstandet. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, Sicherheitsmargen zu berücksichtigen, um Risiken und veränderte Berechnungsgrundlagen abzudecken.²² Dem folgte auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Er forderte das BMVBS auf, die Stabilität der Bewertungsergebnisse durch geeignete Sensitivitätsbetrachtungen zu überprüfen.²³

Das BMVBS hat keine Sensitivitätsanalyse erstellen lassen. Eine Sensitivitätsanalyse dient dazu, das Verhalten des NKV unter Veränderung der zugrundeliegenden Annahmen zu untersuchen. Es sollen die Einflussfaktoren herausgefunden werden, auf die das NKV besonders empfindlich reagiert.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das BMVBS das Vorhaben als wirtschaftlich ansieht, obwohl es das knappe Ergebnis der gesamtwirtschaftlichen Bewertung nicht auf Belastbarkeit und Stabilität überprüft hat. Die schon jetzt absehbaren Änderungen der Ermittlungsgrundlagen können in den nächsten sechs Jahren dazu führen, dass die Annahmen der gesamtwirtschaftlichen Bewertung nicht mehr zutreffen und das Ergebnis dann nicht mehr haltbar ist. Der Bundesrechnungshof fordert deshalb das BMVBS auf, seine oben genannten Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die er bei der Bedarfsplanung für Schienenwege aussprach, auch für den RRX anzuwenden. Nur bei vorhandenen

²⁰ Siehe Fußnote 13.

²¹ Siehe Fußnote 13, hier: S. 2.

²² Bemerkung Nr. 13 der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (BT-Drs. 16/11000 vom 8. Dezember 2008).

²³ Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 13. Februar 2009 und 7. Mai 2010.

Sicherheitsreserven ist gewährleistet, dass Vorhaben auch bei ungünstigen Entwicklungen wirtschaftlich bleiben.

Für eine belastbare Entscheidungsgrundlage sollte der Wert des NKV unbedingt durch eine Sensitivitätsanalyse auf seine Stabilität geprüft werden.

2.2.6 Der Bundesrechnungshof hält die gesamtwirtschaftliche Bewertung insgesamt für unvollständig und fehlerhaft. Da das BMVBS die gesamtwirtschaftliche Bewertung des RRX nicht kritisch hinterfragt hat und darauf verzichtete, die Stabilität des Ergebnisses nachzuweisen, bestehen erhebliche Zweifel an der Zuverlässigkeit des ermittelten NKV. Es ist sehr wahrscheinlich, dass unter Berücksichtigung der vorgenannten Sachverhalte das NKV des RRX unter den kritischen Wert von 1 fällt. Damit steht die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des Vorhabens in Frage.

2.2.7 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, unmittelbar vor Baubeginn den RRX erneut gesamtwirtschaftlich zu bewerten. Diese Untersuchung sollte

- sämtliche Kostenpositionen und Nutzenkomponenten beinhalten und
- ausreichende Sicherheitsmargen berücksichtigen.

Die Stabilität des Ergebnisses ist durch eine Sensitivitätsanalyse nachzuweisen. Sollte dabei kein positives gesamtwirtschaftliches Ergebnis erreicht werden, darf der RRX nicht realisiert werden.

Sollte sich die Wirtschaftlichkeit erweisen, sind die Teilmaßnahmen nach ihrem NKV zu reihen und entsprechend dieser Reihenfolge zu realisieren, damit die begrenzten Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof bittet um Stellungnahme zu 2.2.1 bis 2.2.7.

3 Ordnungsmäßigkeit

3.1 Finanzierung der Planungsleistungen

Der Bund hat sich vertraglich dazu verpflichtet, Planungsleistungen zum RRX vor Baubeginn finanziell zu unterstützen.²⁴ Dazu stellt er der DB Netz AG und der DB Station&Service AG im Zeitraum von 2006 bis 2011 20 Mio. Euro bereit. Der Bund reicht die Mittel als nicht rückzahlbaren Zuschuss aus; nach Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung ist vorgesehen, sie mit den für die Realisierung vorge-

²⁴ Siehe Fußnote 9.

sehenen Mitteln zu verrechnen.

Im Jahre 2008 hat der Bund gegenüber der Deutschen Bahn AG und dem Land NRW zugesichert, weitere 15 Mio. Euro für Planungsleistungen bereitzustellen.²⁵ Er beabsichtigt damit, dass die Deutsche Bahn AG ihre Planungen nach dem Jahr 2011 bis zur Erlangung des Baurechts fortführt.

3.2 Vereinbarungsentwurf zur Realisierung des RRX

- 3.2.1 Zu Beginn des Jahres 2010 beabsichtigte der Bund, gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen und der Deutschen Bahn AG eine Vereinbarung zur Realisierung des RRX zu schließen. Die Entwurfsfassung vom 17. März 2010 trifft in Ziffer II folgende Regelung: „Unter Berücksichtigung des Beschlusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, „den RRX in künftigen Jahren“ zu realisieren, wird der Bund sich beim Haushaltsgesetzgeber nachdrücklich dafür einsetzen, dass die erforderlichen Finanzmittel zur Realisierung des RRX in zukünftigen Haushaltsjahren so vorgesehen werden, dass unmittelbar nach Vorliegen von Baurecht die Realisierung gesichert ist.“²⁶ Baurecht liegt vor, wenn die zu realisierenden Maßnahmen planfestgestellt sind. Die Deutsche Bahn AG wird für RRX-Maßnahmen „die erforderlichen Planfeststellungsverfahren zwischen 2011 und 2013 einleiten“²⁷.

Der Beauftragte für den Haushalt (BfdH) des BMVBS stimmte dem Vereinbarungsentwurf nicht zu. Er begründete dies mit haushalterischen Bedenken. Danach werde mit der Vereinbarung ein derart starkes Präjudiz geschaffen, dass der Bund in seiner Realisierungsentscheidung nicht mehr frei sei.²⁸ Der Bund schaffe einen Vertrauenstatbestand, aus dem er sich nicht mehr ohne weiteres zurückziehen könne. Eine dementsprechende haushalterische Absicherung des Projektes sei aus Sicht des BfdH derzeit nicht erkennbar.

Die ablehnende Haltung des BfdH gab dem Fachreferat keinen Anlass, den Vertragsentwurf zu ändern. Als Begründung führte es an, dass die Vereinbarung den Bund haushaltsrechtlich nicht dazu binde den RRX zu finanzieren.²⁹

²⁵ Gemäß Nr. 9 der Rahmenvereinbarung II zum Rhein-Ruhr-Express vom 12. Dezember 2008.

²⁶ Ziffer II. der Entwurfsfassung der Vereinbarung zur Realisierung des Rhein-Ruhr-Express.

²⁷ Siehe Fußnote 26, I.

²⁸ Punkt 1. des Vermerks Referat Z 11 vom 23. März 2010, Az.: Z11/2313.22.

²⁹ Vermerk Referat LA 17 vom 24.03.2010, Az.: LA 17/519.4/105 u. 161, S. 3.

Gemäß § 38 BHO sind Maßnahmen, die den Bund zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.³⁰ Sind diese Maßnahmen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung, so ist das Bundesministerium der Finanzen (BMF) über den Beginn und Verlauf von Verhandlungen zu unterrichten.³¹ Das BMVBS unterrichtete das BMF nicht über den Vereinbarungsentwurf.

Am 31. März 2010 unterzeichneten Bund, Land NRW und Deutsche Bahn AG den Vereinbarungsentwurf zur Realisierung des RRX.³² Der Bund wurde vertreten durch den Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

- 3.2.2 Gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 BHO ist bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung der oder die BfdH zu beteiligen. Bei obersten Bundesbehörden ist der oder die BfdH die Leiterin oder der Leiter des Haushaltsreferats.³³ Zu den Maßnahmen von finanzieller Bedeutung gehören auch Erklärungen gegenüber Dritten, aus denen sich finanzielle Verpflichtungen ergeben können.³⁴ Widerspricht die oder der BfdH einer obersten Bundesbehörde einem Vorhaben, so darf dieses nur auf ausdrückliche Weisung der Leiterin oder des Leiters der Behörde weiterverfolgt werden.³⁵

Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das BMVBS die Einwände des BfdH unberücksichtigt gelassen hat. Danach hätte das BMVBS den Vereinbarungsentwurf einer weiteren juristischen Prüfung unterziehen müssen, um sich Klarheit darüber zu verschaffen, mit welchen rechtlichen Folgen die Vereinbarung verbunden ist.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel an der Eindeutigkeit der Formulierung des Vereinbarungstextes. Die Erklärung in Ziffer II der Vereinbarung lässt zwei Interpretationsvarianten auf die Frage zu, ob sich der Bund dazu verpflichtet hat, den RRX zu finanzieren. Einerseits kommt darin zum Ausdruck, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung des RRX noch nicht bestehen. Die Erklärung könnte als Haushaltsvorbehalt ausgelegt werden, der die Finanzierung des Bundes unter die aufschiebende Bedingung stellt, dass der Gesetzgeber

³⁰ Vgl. § 38 Abs. 1 Satz 1 BHO.

³¹ Vgl. § 38 Abs. 3 BHO.

³² Siehe Fußnote 19, hier: S. 5.

³³ Vgl. Nr. 1.1 VV-BHO zu § 9 BHO.

³⁴ Vgl. Nr. 4 Satz 2 VV-BHO zu § 9 BHO.

³⁵ Vgl. Nr. 5.4.1 VV-BHO zu § 9 BHO.

hierfür ausreichende Haushaltsmittel vorsieht. Eine rechtliche Bindung des Bundes ergäbe sich dadurch nicht.

Ziffer II der Vereinbarung könnte auch die Interpretation zulassen, dass es sich um eine zwingende Verpflichtung des Bundes zur Finanzierung des RRX handelt. Die Bezeichnung als „Vereinbarung zur Realisierung“ könnte dafür sprechen, dass damit ein verbindlicher Schritt in Richtung Verwirklichung des Bauvorhabens gegangen werden soll. Die Formulierung „wird der Bund sich [...] dafür einsetzen, dass [...] die Realisierung gesichert ist“ könnte als Erklärung mit rechtsbindender Wirkung verstanden werden. Für die Auslegung des Vereinbarungstextes als rechtliche Verpflichtung des Bundes könnte auch der Wortlaut sprechen, wonach der Bund beabsichtigt, sich „beim Haushaltsgesetzgeber“ für die Finanzierung des RRX einzusetzen. Haushaltsgesetzgeber ist der Deutsche Bundestag. Die Tatsache, dass der Deutsche Bundestag ein Organ des Bundes ist, könnte darauf hindeuten, dass eine Verpflichtung des Bundes mit dieser Vereinbarung gewollt ist. In diesem Fall regelt die Vereinbarung nur, zu welchem Zeitpunkt der Bund die Haushaltsmittel bereitstellt. Dazu hätten haushaltsrechtliche Voraussetzungen in Form einer Verpflichtungsermächtigung bereits beim Abschluss der Realisierungsvereinbarung erfüllt sein müssen.

Durch die uneindeutige Formulierung der Vereinbarung ist nicht auszuschließen, dass der Bund damit seine Finanzierungsbeteiligung zugesagt hat. Insoweit wäre es hilfreich gewesen, wenn das BMF über Beginn und Verlauf der Verhandlungen zu dieser Vereinbarung unterrichtet worden wäre.

- 3.2.3 Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVBS, künftig keine Vereinbarungen zu schließen, die nicht eindeutig erkennen lassen, ob der Bund rechtlich bindende Verpflichtungen eingegangen ist.

Einwände des BfdrH sollte das BMVBS in jedem Fall aufgreifen und im Zweifel eine weitergehende rechtliche Prüfung vornehmen, um sicherzustellen, dass der Bund eindeutige vertragliche Vereinbarungen trifft und unbeabsichtigte rechtliche wie finanzielle Verpflichtungen vermeidet.

Beabsichtigt das BMVBS Vereinbarungen zu Maßnahmen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung zu schließen, sollte es das BMF über Beginn und Verlauf von Verhandlungen unterrichten.

Der BRH bittet um Stellungnahme zu 3.2.2 und 3.2.3. Dabei bittet er um Erläuterung, welche Interpretation das BMVBS mit der Vereinbarung beabsichtigte.

3.3 Wirtschaftsprüfertestate

- 3.3.1 Die DB Netz AG erstellt Planungsleistungen zum RRX auf Grundlage der mit dem Bund geschlossenen Planungsvereinbarung. Danach hat sie ihren Mittelbedarf beim EBA anzumelden.³⁶ Nachdem das EBA den Mittelbedarf bewilligt hat, ist die DB Netz AG berechtigt, Planungsmittel abzurufen. Laut Planungsvereinbarung ist die DB Netz AG dazu verpflichtet, über die tatsächlich abgerufenen Mittel jedes Jahr einen gesonderten Verwendungsnachweis zu führen. Der Verwendungsnachweis ist jährlich durch einen Wirtschaftsprüfer (WP) zu testieren. Dabei hat der WP neben dem zweckentsprechenden Einsatz auch die wirtschaftliche Verwendung der Planungsmittel zu bestätigen.³⁷ Der WP wird von der DB Netz AG beauftragt.

Die DB Netz AG hat dem EBA bislang WP-Testate für die Jahre 2006 bis 2008 vorgelegt (Stand Juli 2010). Den Testaten ist zu entnehmen, dass der WP damit beauftragt wurde, die von der DB Netz AG ermittelten tatsächlichen Planungskosten für den RRX zu prüfen. Grundlage der Prüfungsunterlagen war auch die Planungsvereinbarung.

Der WP untersuchte stichprobenartig ausgewählte Einzelbelege der Verwendungsnachweise daraufhin, ob die Planungskosten den relevanten Projekten richtig zugeordnet waren. Der WP bestätigte in beiden Testaten, dass die in den Stichproben enthaltenen Beträge als Planungskosten im Sinne der Planungsvereinbarung anzuerkennen waren. Aussagen über die wirtschaftliche Verwendung der Planungsmittel machte er nicht.

- 3.3.2 Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die DB Netz AG es versäumt hat, neben der zweckentsprechenden auch die wirtschaftliche Verwendung der Planungsmittel durch den WP prüfen zu lassen. Damit hat sie eine vertragliche Vereinbarung nicht erfüllt. Da der WP die Planungsvereinbarung offensichtlich kannte, hätte er erkennen müssen, dass auch die wirtschaftliche Verwendung der Planungsmittel zu prüfen war.

³⁶ Siehe Fußnote 9, hier: § 3 Abs. 4 der Planungsvereinbarung.

³⁷ Ebenda.

Das EBA hat es versäumt, die von der DB Netz AG vorgelegten WP-Testate auf Vollständigkeit zu überprüfen. Dabei hätte es feststellen und beanstanden müssen, dass die wirtschaftliche Verwendung der Planungsmittel durch den WP nicht testiert wurde.

- 3.3.3 Der Bundesrechnungshof hat Bedenken, dass nicht das BMVBS sondern die DB Netz AG den WP beauftragt. Dadurch verzichtet das BMVBS auf die Möglichkeit, Prüfungsumfang und Prüfungstiefe selbst zu bestimmen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVBS, künftig den WP in eigener Regie mit der Testierung der Planungskosten zu beauftragen.

- 3.3.4 Der Bundesrechnungshof fordert das BMVBS auf, sich auch die wirtschaftliche Verwendung der Planungsmittel für den RRX nachweisen zu lassen.

Der BRH bittet um Stellungnahme zu 3.3.2 bis 3.3.4.

Aprill

Zentner