



Gemeinsamer Bericht

**über die Erfahrungen der ersten zwei Vertragsjahre
2009 und 2010 und Verbesserungspotenziale der
Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für
die Erhaltung der Bundesschienenwege**

an

- den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages,
- den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und
- den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Bonn, im September 2012

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Hauptsitz: Invalidenstraße 44, 10115 Berlin
Dienstgebäude Bonn: Robert-Schuman-Platz 1, 53175 Bonn
Internet: www.bmvbs.de

Bundesrechnungshof
Adenauerallee 81, 53113 Bonn
Internet: www.bundesrechnungshof.de

Druck: Vervielfältigungsstelle des Bundesrechnungshofes

Fertigstellung: September 2012

Vorwort

Der Bund gewährleistet gemäß Artikel 87e Abs. 4 Grundgesetz, dass beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes dem Allgemeinwohl Rechnung getragen wird. Er finanziert Investitionen in die Bundesschienenwege.

Mit Zustimmung des Deutschen Bundestages haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Deutsche Bahn AG die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen. Sie haben damit das Förderverfahren für die bestehenden Bundesschienenwege zum Jahresbeginn 2009 geändert. Dieser öffentlich-rechtliche Fördervertrag ersetzt die herkömmlichen Zuwendungsverfahren durch eine pauschale Auszahlung der Bundeszuwendungen in Höhe von 2,5 Mrd. € pro Jahr. Die LuFV verlangt im Gegenzug eine jährliche Zustandsbewertung der Bundesschienenwege anhand von Qualitätskennzahlen, zu deren Einhaltung sich die Deutsche Bahn AG verpflichtet hat. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bezeichnet dies als Outputkontrolle. Mit diesem grundlegenden Wechsel der Finanzierungsphilosophie haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Deutsche Bahn AG Neuland bei der Schienenwegefinanzierung betreten.

Die Vertragspartner hatten zuvor die weitreichenden Umstellungen der komplexen Materie und zahlreiche Detailfragen mehrere Jahre lang verhandelt. Der Bundesrechnungshof hatte in diesem Prozess das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages beraten.

Der Haushaltsausschuss und der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages haben im Dezember 2008 das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und den Bundesrechnungshof darum gebeten, die Umsetzung der Vereinbarung eng zu begleiten und nach Auswertung der beiden ersten Vertragsjahre über Erfahrungen und erkannte Verbesserungspotenziale gemeinsam zu berichten. Der vorliegende gemeinsame Bericht bietet einen Überblick zu den Erfahrungen der Jahre 2009 und 2010 mit dem neuen Finanzierungsinstrument.

Der Bericht geht insbesondere auf die Qualitätskennzahlen ein. Er berücksichtigt alle seit dem Inkrafttreten der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit Zustimmung der vorgenannten Ausschüsse des Deutschen Bundestages eingetretenen Änderungen. Er enthält auch kurz zusammengefasst Hinweise und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Finanzierungsverfahrens.

Mit diesem gemeinsamen Erfahrungsbericht haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Bundesrechnungshof ebenfalls Neuland betreten. Er erforderte eine intensive Abstimmung und eine konstruktive Auseinandersetzung mit der Auffassung der jeweiligen Institution. Beide Seiten haben Wert darauf gelegt, Gemeinsamkeiten und unterschiedliche Bewertungen und Empfehlungen transparent zu machen. Sachverhalte und einvernehmliche Auffassungen sind deshalb in einspaltiger Schreibweise dargestellt. Unterschiedliche Bewertungen sind spaltenweise gegenübergestellt, wobei das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung für die linke Spalte und der Bundesrechnungshof für die rechte Spalte verantwortlich zeichnen.

Die Anlage ergänzt den Bericht durch eine ausführlichere Darstellung wesentlicher Komponenten. Diese Darstellungsweise soll der Leserin und dem Leser die Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Bewertungen erleichtern. Dass sich Aussagen des Berichtes in der Anlage teils wiederholen, ist dabei nicht zu vermeiden.

Der Erfahrungsbericht soll dem Parlament bei der Beratung der anstehenden Folgevereinbarung zur LuFV eine Informationsgrundlage bieten. Die Empfehlungen fließen teilweise in die seit Herbst des Jahres 2011 laufenden Verhandlungen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit der Deutschen Bahn AG ein.



Enak Ferlemann
Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung



Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

Inhaltsverzeichnis**Seite**

Teil A: Erfahrungsbericht zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Erhaltung der Bundesschienenwege (Kurzfassung)

I	Berichtsanlass	7
II	Ausgangslage	7
III	Wesentliche Elemente der derzeit geltenden LuFV	9
IV	Erfahrungen mit der LuFV und Empfehlungen zur Weiterentwicklung	10

Teil B: Anlage (Langfassung)

1	Grundsätzliches zur LuFV	28
1.1	Umstellung des Zuwendungsverfahrens	28
1.1.1	Ausgangslage und Anlass zu Veränderungen	28
1.1.2	Grundzüge des vorherigen Finanzierungsverfahrens im Bereich der bestehenden Schienenwege	30
1.1.3	Wesentliche Elemente der LuFV	31
1.1.4	Sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen	33
1.1.5	Anwendung der LuFV ab Januar 2009	35
1.2	Verfahren zur Festlegung der in der LuFV vereinbarten Ziele	36
1.3	Abgrenzung der LuFV zu weiteren Finanzierungsmöglichkeiten	37
1.4	Änderungen der LuFV durch den Nachtrag 2010	38
2	Nachweismechanismen für die eingesetzten Mittel	40
2.1	Sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen für das Schienennetz	40
2.1.1	Theoretischer Fahrzeitverlust	40
2.1.2	Anzahl Infrastrukturmängel	44
2.2	Sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen für Bahnhöfe	47
2.2.1	Funktionalität Bahnsteige	47
2.2.2	Bewertung Anlagenqualität	50
2.3	Sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl für die Bahnstromversorgung	54
2.4	Nicht sanktionsbewehrte Kennzahlen	57

2.5	Tätigkeit des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers des Bundes	59
2.6	Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers der DB AG	63
3	Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichte der DB AG	66
3.1	Funktion der Berichte	66
3.2	Datenqualität	67
3.3	Instandhaltung der Bundesschienenwege	69
3.3.1	Zusammenhang zwischen Instandhaltung und Ersatzinvestitionen	69
3.3.2	Anlagenklasse Eisenbahnbrücken	73
3.4	Aussagekraft und Transparenz	76
3.4.1	Veränderte Informationsbereitstellung durch die LuFV	76
3.4.2	Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und grafische Veranschaulichung des Infrastrukturzustandes	78
4	Ausgewählte Einzelthemen des Bundesrechnungshofes	80
4.1	Auftragsvergabe bei Investitionen in die bestehenden Bundesschienenwege	80
4.2	Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Bundesmitteln	83
4.3	Veränderungen der Qualitätskennzahlen ohne Änderungen des Infrastrukturzustandes	86
4.4	Sperrung von Eisenbahnstrecken	88
4.5	Steuerungswirkung der Kennzahlen und des Sanktionsmechanismus	90
4.6	Schienenwegekapazität	94
5	Erfahrungen und Bewertungen	95
5.1	Bewertung der LuFV im Hinblick auf die mit ihr angestrebten Ziele	95
5.1.1	Erfüllung des grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages des Bundes	96
5.1.2	Transparenz über den Zustand der Bundesschienenwege und dessen Verbesserung	98
5.1.3	Kontinuität der Finanzierung	100
5.1.4	Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung	100
5.1.5	Steigerung der Effizienz bei den eingesetzten finanziellen Mitteln (Bundes- und Eigenmittel) durch unternehmerisches Handeln	103
5.2	Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes im Zusammenhang mit der LuFV	105
5.3	Verhandlungsstand zur Folgevereinbarung	108

Abkürzungsverzeichnis

AVBS	Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BRH	Bundesrechnungshof
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
DB AG	Deutsche Bahn AG
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
HHa	Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages
IZB	Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
Qkz	Qualitätskennzahl
RPA	Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Teil A: Erfahrungsbericht zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Erhaltung der Bundesschienenwege (Kurzfassung)

I Berichts Anlass

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages stimmten am 17.12.2008 dem Inkrafttreten der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) für die Erhaltung der Bundesschienenwege zum Jahresbeginn 2009 zu. Dabei baten beide Ausschüsse das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und den Bundesrechnungshof darum, die Umsetzung der LuFV eng zu begleiten und nach Auswertung der beiden ersten Vertragsjahre über Erfahrungen und erkannte Verbesserungspotenziale gemeinsam zu berichten. Mit dem vorliegenden Erfahrungsbericht wird dieser Bitte des Parlaments entsprochen.

Der BRH berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Juni 2011 über Prüfungserkenntnisse zu den Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichten (IZB) und zur LuFV. Der RPA nahm den Bericht und die Empfehlungen des BRH mit Beschluss vom 02.12.2011 zustimmend zur Kenntnis. Wie vom RPA erbeten, informiert der vorliegende Erfahrungsbericht auch über die Umsetzung der Empfehlungen des BRH (Redaktionsschluss: 13.08.2012).

II Ausgangslage

Der Bund gewährleistet gemäß Artikel 87e Abs. 4 Grundgesetz, dass beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes dem Allgemeinwohl Rechnung getragen wird. Diese Gewährleistungsverantwortung ist Bestandteil der staatlichen Daseinsvorsorge.

Als Bundesschienenwege werden alle für den Bahnbetrieb notwendigen Anlagen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der Deutschen Bahn AG bezeichnet, z.B. Gleise, Bahnhöfe und Bahnstromleitungen. Der Erhalt der Schienenwege

umfasst Maßnahmen zur Instandhaltung und Ersatzinvestitionsmaßnahmen. Einzelheiten regeln §§ 8, 9 und 11 des Bundesschienenwegeausbaugesetzes.

Das BMVBS gewährt den EIU der DB AG Zuwendungen im Sinne von §§ 23, 44 Bundeshaushaltsordnung für Ersatzinvestitionen in die bestehenden Bundesschienenwege. Hierzu schließen das BMVBS und die EIU der DB AG Vereinbarungen.

Das BMVBS hielt es vor etwa zehn Jahren für erforderlich, die Kontrolle der Mittelverwendung zu vereinfachen. So sollten das BMVBS und das in seinem Auftrag tätige Eisenbahn-Bundesamt die Mittelverwendung nicht mehr im Einzelnen prüfen. Gleichzeitig sollte die Investitionstätigkeit in die bestehenden Schienenwege eine verbesserte finanzielle Planungssicherheit erhalten. Dies wollten das BMVBS und die DB AG durch den Abschluss einer LuFV auf der Basis des geltenden BSWAG erreichen.

Das BMVBS strebt mit der LuFV folgende Ziele an:

- Erfüllung des grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages des Bundes zum Erhalt der Bundesschienenwege,
- Verbesserung der Qualität der bestehenden Bundesschienenwege,
- Transparenz über den Zustand der Schienenwege,
- standardisierte Erfolgskontrolle im Hinblick auf die mit der LuFV verfolgten Ziele,
- Kontinuität der Finanzierung und finanzielle Planungssicherheit für die DB AG bzw. die EIU,
- Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung,
- Steigerung der Effizienz bei den eingesetzten finanziellen Mitteln. Indirekt ist damit auch ein Beitrag zur Senkung der Fahrwegbereitstellungskosten und der Zugangsentgelte für die Eisenbahnverkehrsunternehmen beabsichtigt,
- Eigenbeteiligung der EIU an den Schienenwegeinvestitionen sowie
- Vereinbarung eines von der DB AG bzw. den EIU zu finanzierenden Instandhaltungsvolumens.

III Wesentliche Elemente der derzeit geltenden LuFV

Bei der für die Jahre 2009 bis 2013 geltenden LuFV entfällt eine vorhabenbezogene Antrags- und Verwendungsprüfung des EBA. Der Bund bewilligt den EIU pro Jahr Zuwendungen von 2,5 Mrd. €, die er in Monatsraten auszahlt („LuFV-Mittel“, vgl. Bundeshaushaltsplan 2012, Kapitel 1222, Titelgruppe 01, Titel 891 11).

Im Gegenzug müssen die EIU dem BMVBS jährlich in einem IZB über das Erreichen vereinbarter Ziele berichten. Diese Ziele sind durch Qualitätskennzahlen (Qkz) vorgegeben. Die Qkz sollen eine Beurteilung des Zustands der Schienenwege ermöglichen. Zudem haben die EIU die Zielwerte bestimmter Finanzierungsvolumina zu erreichen (Mindestersatzinvestitionsvolumen, Mindestinstandhaltungsvolumen, Eigenbeitrag, siehe unten). An das Nichterreichen bestimmter Qkz oder Finanzierungsvolumina sind Sanktionen geknüpft. Wenn die EIU Ziele verfehlen, kann das BMVBS seine Zuwendungen ganz oder teilweise zurückfordern. Die Höhe der Rückforderung richtet sich nach dem Grad der Zielverfehlung. Im IZB berichtet die DB AG unter anderem folgende wesentliche Informationen:

Qkz: Sie beschreiben den Zustand der Schienenwege; entsprechende Zielwerte sind vereinbart. Es gibt Qkz für das Streckennetz („Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“), für die Bahnhöfe („Funktionalität Bahnsteige“ und „Bewertung Anlagenqualität“) und für die Bahnstromversorgung („Versorgungssicherheit Bahnenergie“). Die Qkz sind in Tz. 1.1.4 der Anlage ausführlich beschrieben. Die Einhaltung der Zielwerte der vorgenannten wesentlichen Qkz ist sanktionsbewehrt; daneben gibt es Kennzahlen, mit denen ergänzende Informationen über den Zustand des Netzes unter Transparenzgesichtspunkten gewonnen werden sollen. Für diese Kennzahlen sind keine Zielwerte oder Sanktionen vereinbart worden. Das EBA überprüft die Qkz.

Mindestersatzinvestitionsvolumen: Die EIU müssen Ersatzinvestitionen in das Sachanlagenvermögen mindestens in der Höhe der Zuwendungen des BMVBS von 2,5 Mrd. € pro Jahr nachweisen. Die Einhaltung des Ziels ist sanktionsbe-

wehrt und wird durch einen eigens hierfür beauftragten Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes geprüft.

Mindestinstandhaltungsvolumen: Die EIU müssen Instandhaltungsarbeiten an den Schienenwegen von mindestens 1,25 Mrd. € im Jahr 2009 und jeweils mindestens 1,0 Mrd. € in den Jahren 2010 bis 2013 nachweisen. Die Einhaltung dieses Ziels ist sanktionsbewehrt und wird vom Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes geprüft.

Eigenbeitrag: Die EIU müssen den Einsatz eigener Investitionsmittel für die Erhaltung und Modernisierung der bestehenden Schienenwege von mindestens 500 Mio. € jährlich nachweisen. Der Wirtschaftsprüfer der EIU testiert, ob die EIU den Eigenbeitrag zur Verfügung gestellt haben. Für den Fall, dass die EIU diesen Eigenbeitrag nicht oder nicht vollständig erbringen, sind in der LuFV keine Sanktionen vorgesehen.

Das BMVBS und die DB AG bezeichnen das mit der LuFV eingeführte Finanzierungsverfahren als Outputkontrolle. Die bei herkömmlichen Zuwendungsverfahren zusätzlich zu Erfolgskontrollen vorgeschriebene Prüfung der bestimmungsmäßigen und wirtschaftlichen Mittelverwendung (Inputkontrolle) findet nicht mehr statt.

Die Vertragspartner schlossen die LuFV im Januar 2009 unter Zeitdruck ab. Wesentliche Einzelfragen mussten beim Vertragsschluss ausgeklammert und später nachverhandelt werden. Die Vertragsparteien zeichneten deshalb im Jahr 2010 einen Nachtrag zur LuFV. Seine Regelungen traten größtenteils zum 01.01.2010 in Kraft.

IV Erfahrungen mit der LuFV und Empfehlungen zur Weiterentwicklung

Nachfolgend werden die Erfahrungen und Empfehlungen aus Sicht des BMVBS und des BRH zu wesentlichen Themenbereichen der LuFV zusammenfassend

dargestellt. Die Reihenfolge in der nachfolgenden Aufzählung sagt dabei nichts über deren Gewichtung aus.

a) Grundsätzliche Systematik der Schienenwegefinanzierung
(vgl. Anlage, dort insb. Tz. 5.1 und 5.2)

Auffassung des BMVBS:

Aus Sicht des BMVBS hat sich die LuFV grundsätzlich bewährt. Die Umstellung der Finanzierungssystematik von einer Input- auf eine Outputkontrolle hat die Erwartungen erfüllt. An Verbesserungen wird derzeit gearbeitet.

Die Konzeption der LuFV, also der Paradigmenwechsel von einer In- zu einer Outputkontrolle, ist unter sehr hohem Arbeits- und Zeitdruck erfolgt. In kürzester Zeit war ein völlig neues Finanzierungssystem ohne jeglichen Erfahrungsschatz zu schaffen. Insofern war die LuFV bei ihrem Abschluss unvollständig, was mit dem Nachtrag zur LuFV teilweise korrigiert wurde, und bedarf als „lernendes System“ weiterer Konkretisierungen und Verbesserungen.

Jedes Jahr wird dazu beitragen, das Outputverfahren weiter zu qualifizieren. Erste Anfragen und Gespräche mit Gutachtern zeigen, dass auch in

Auffassung des BRH:

Das Parlament hat im Jahr 2008 die Grundsatzentscheidung getroffen, die bestehenden Schienenwege mittels der LuFV zu finanzieren. Die Erfahrungen mit den ersten zwei Vertragsjahren der LuFV zeigen, dass Verbesserungen notwendig sind, um die mit der LuFV verfolgten Ziele zu erreichen. Der BRH hat Schwachstellen festgestellt. Diese betreffen sowohl Systemmängel als auch das Vertragsmanagement in der Praxis. Beides kann sich finanziell zu Lasten des Bundes auswirken und die Erfüllung der Gewährleistungsverantwortung des Bundes beeinträchtigen.

Auf der Ebene der Europäischen Union werden derzeit unter anderem Regelungen für mehrjährige Finanzierungsverträge zwischen den Mitgliedstaaten und den Eisenbahnen diskutiert, z.B. bei der Erörterung des Vorschlages für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines einheitlichen

anderen Ländern die neue Finanzierungssystematik Interesse weckt. Der aktuelle Recast zur Schaffung eines europäischen Eisenbahnraums sieht sogar eine Umstellung auf europäischer Ebene auf Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen vor, deren Anforderungen die deutsche LuFV bereits erfüllt.

Die LuFV kann jedoch nicht Dreh- und Angelpunkt der Verkehrspolitik sein. Sie dient der Erhaltung und Verbesserung des bestehenden Netzes im Rahmen einer Qualitätsregulierung. Die Festlegung von verkehrspolitischen Oberzielen (z.B. Netzgröße) muss getrennt erfolgen. An solchen Festlegungen müsste sich dann eine folgende LuFV orientieren.

Dem „lernenden System“ LuFV gehört die Zukunft. Eine tragende Rolle kommt dabei der DB AG / den EIU zu, auf deren verantwortungsvollem und unternehmerischem Handeln die LuFV auch fußt. Wichtig ist zudem, dass die LuFV permanent auf Verbesserungsmöglichkeiten hin untersucht wird. Dabei sind die Hinweise aus dem parlamentarischen Raum, von Ländern, Verbänden, dem BRH und auch Dritten willkommen. Diese

europäischen Eisenbahnraums (sog. Recast). Entgegen der Auffassung des BMVBS sehen die Regelungen auf europäischer Ebene keine Finanzierungsverträge vor, die in Form und Inhalt dem deutschen Modell der LuFV entsprechen müssen. Die LuFV ist eine von vielen Möglichkeiten zum Abschluss mehrjähriger Finanzierungsverträge; den Mitgliedstaaten verbleiben hier weitreichende Gestaltungsspielräume.

Der BRH hat die ersten zwei Vertragsjahre der LuFV eng begleitet. Über seine Prüfungsergebnisse hat er das Parlament umfassend durch Berichte informiert und zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt (vgl. Anlage, dort Tz. 5.2).

Das BMVBS setzt den Beschluss des RPA, mit dem dieser am 02.12.2011 grundlegende Verbesserungen der LuFV gefordert hat, unzureichend um. Damit bleiben erkannte Verbesserungsmöglichkeiten ungenutzt.

Hinweise werden in eine auf Basis des BSWAG abzuschließende Folgevereinbarung einfließen.

b) Zuwendungsrechtlicher Rahmen (vgl. Anlage, dort insb. Tz. 3.4.2 und 4.2)

Auffassung des BMVBS:

Mit der LuFV wird erstmals die zuwendungsrechtlich geforderte Erfolgskontrolle systematisch umgesetzt.

Beim Start der LuFV war weder eine Prüfungssystematik noch waren Prüfungsroutinen vorhanden. Die Startschwierigkeiten waren daher auf Seiten des BMVBS und des EBA und bei der DB AG erheblich. Aufgrund erster Erfahrungen nehmen die Prüfungen an Effizienz zu.

Die Prüfung umfasst die Qkz und Finanzierungsvolumina (Mindestersatzinvestitions- und -instandhaltungsvolumen). Das Erreichen der vereinbarten Finanzierungsvolumina wird durch einen vom Bund beauftragten Wirtschaftsprüfer auf Grundlage einer repräsentativen Stichprobe geprüft. Die Prüfung des Erreichens der sanktionsbewehrten Qkz führt das EBA im Rahmen von Vollprüfungen (Qkz

Auffassung des BRH:

Die LuFV in der geltenden Fassung und das Vertragsmanagement des Zuwendungsgebers BMVBS erfüllen derzeit die Anforderungen des Zuwendungsrechts nur unzureichend.

Das BMVBS sollte künftig den zuwendungsrechtlichen Rahmen der BHO beachten und als Zuwendungsgeber die Erfolgskontrollen sicherstellen:

- **Zielerreichungskontrolle:** Mit den Zuwendungen angestrebte Ziele sind vorab durch den Zuwendungsgeber so zu bestimmen, dass er eine spätere Erfolgskontrolle durchführen kann. Die Ziele sollten den Zuwendungsempfänger zur wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel zwingen (effiziente Leistungserstellung). Nach Auffassung des BRH ist die Zielstruktur noch nicht ausgereift und Teilziele sind zu wenig operationalisiert.

„Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“) oder stichprobenhaft durch. Sofern das Erreichen der Qkz vom EBA bestätigt wird, ist von einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung auszugehen, an der im Übrigen auch die DB AG ein ureigenes Interesse hat. In diesem Zusammenhang hat der mit der Ermittlung des künftigen Ersatzinvestitionsbedarfs beauftragte externe Gutachter des Bundes zu prüfen, ob der von der DB AG aufgezeigte Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen Mittelbereitstellung und Qualitätswirkung zur künftigen Zieldimensionierung durch das BMVBS herangezogen werden kann.

- **Wirksamkeitskontrolle:** Der Zuwendungsgeber muss über den Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen den Zuwendungen und den vom Zuwendungsempfänger erreichten Zielen informiert sein. Nach Auffassung des BRH hat das BMVBS weder vor Abschluss der LuFV noch während der ersten zwei Vertragsjahre hierzu die erforderlichen Zusammenhänge darlegen können.
- **Wirtschaftlichkeitskontrolle:** Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind vom Zuwendungsgeber zu überwachen. Dies geschieht derzeit nicht entsprechend der BHO. Verstöße sollte der Zuwendungsgeber sanktionieren. Die derzeit in der LuFV vorgesehenen Sanktionen weisen jedoch Schwachstellen auf; vgl. Themenbereich h).

c) Qkz für das Schienennetz (vgl. Anlage, dort insb. Tz. 2.1, 4.3, 4.4 und 4.6)

Zwei Qkz beschreiben den Zustand des Schienennetzes. Die Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ gibt den in einem Rechenmodell ermittelten Zeitverlust an, der entsteht, weil Züge an mangelbehafteten Streckenabschnitten ihre Geschwindigkeit vermindern müssen (Langsamfahrstellen). Die Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ bildet die Anzahl der maximal zulässigen Langsamfahrstellen ab. In der

LuFV wird keine Qkz zur Kapazität (Leistungsfähigkeit) des Schienennetzes angewandt.

Auffassung des BMVBS:

Die bestehenden Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ haben sich als aussagefähige Indikatoren für die Bewertung des Zustandes des Schienennetzes bewährt.

In die Schienenstrecken werden rund 90 % der LuFV-Mittel investiert (die übrigen Mittel fließen in Bahnhöfe und die Bahnstromversorgung). Veränderungen des Netzzustandes mit Wirkung auf die Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ werden deshalb vollständig, also nicht nur im Rahmen einer Stichprobe, geprüft und fehlerhafte Daten korrigiert. Trotzdem wird zurzeit geprüft, ob eigene Messfahrten des Bundes sinnvoll sind, welche Daten erhoben werden sollten und wie die Daten in das Qualitätssystem integriert werden könnten.

Qualitätsverbesserungen aus sog. „Papiereffekten“ (z.B. Qualitätseffekte aus Infrastrukturstilllegungen oder der Abgabe von Strecken) sollen die EIU künftig nicht mehr anrechnen dürfen.

Auffassung des BRH:

Die Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ sind die einzigen sanktionsbewehrten Kennzahlen für die Verwendung von 2,2 Mrd. € LuFV-Mitteln pro Jahr. Sie weisen derzeit zahlreiche Schwachstellen auf. Denn sie bewerten das Netz nicht vollständig und differenziert, sondern sie bilden nur den Zustand der mangelbehafteten Teile des Schienennetzes ab. Mit beiden Kennzahlen wird somit eine Qualitätsaussage nur über einen kleinen Teil des Netzes getroffen. Ob sich der weit überwiegende Teil (etwa 97 %) des Netzes in gutem, tolerablem oder schlechtem Zustand befindet, ist nicht erkennbar. Es fehlt eine „wirtschaftliche Qkz“ über den Substanzwert des gesamten Schienennetzes.

Der BRH erkennt an, dass das BMVBS zusätzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Outputkontrolle in Betracht zieht. Der BRH empfiehlt, die Systemmängel zu beseitigen und dazu unter anderem

- eine Qkz für das gesamte Netz durch Messfahrten zu ermitteln,

Eine beliebige Ausweitung der Qkz ist auch aufgrund des damit einhergehenden Auswertungsaufwandes nicht angezeigt. Hinzu kommt, dass unabhängig von der LuFV die Sicherheit der vorhandenen Eisenbahnanlagen durch das EBA im Rahmen seiner Eisenbahnaufsicht erfolgt.

Im Auftrag des BMVBS ist vom EBA ein Gutachter damit beauftragt worden zu prüfen, ob die Kapazität der Schienenwege als Qkz geeignet ist. Insofern ist eine Funktionalität zu entwickeln, die die Wirkung von Maßnahmen der EIU auf die Leistungsfähigkeit der Schieneninfrastruktur beschreibt. Die Ergebnisse des Gutachtens sind abzuwarten.

die nach Netzkategorien differenziert werden sollte,

- die Qkz „Anzahl Infrastruktur-mängel“ kategorisiert nach Mängelursachen auszuweisen und hierfür jeweils Zielwerte zu vereinbaren, z.B. für Brücken und andere kostenträchtige Anlagen (diese Kategorisierung ist bei der DB Netz AG bereits vorhanden),
- zu überprüfen, ob die beim Streckenbau geplante Geschwindigkeit gefahren werden kann,
- Fehlanreize der Qkz auszuschließen, zur Zielerreichung sicherheitsrelevante Risiken einzugehen,
- Qkz-Verbesserungen „auf dem Papier“ (z.B. bei Streckenstilllegungen) auszuschließen und
- geeignete Regelungen zum Qualitätsmerkmal Schienenwegekapazität zu vereinbaren.

Durch ein verbessertes Vertragsmanagement sollte das BMVBS die EIU dazu veranlassen, die Datenqualität erheblich zu steigern; vgl. hierzu Themenbereich g).

d) Qkz für Bahnhöfe
(vgl. Anlage, dort insb. Tz. 2.2.1 und 2.2.2)

Zwei Qkz beschreiben den Zustand der Bahnhöfe. Die Qkz „Funktionalität Bahnsteige“ erfasst den Ausstattungsgrad der Bahnsteige bezüglich Bahnsteighöhe, Stufenfreiheit der Bahnsteigzugänge und Wetterschutz. Die Qkz „Bewertung Anlagenqualität“ berücksichtigt in Form von Schulnoten den technischen und optischen Zustand der einzelnen Bestandteile der Bahnhöfe.

Auffassung des BMVBS:

Die Qkz „Funktionalität Bahnsteige“ und „Bewertung Anlagenqualität“ haben sich als Indikatoren für die Kundenzufriedenheit bewährt.

Die Steuerungswirkung der Qkz zielt darauf ab, dass Reisende den Bahnhof erreichen können, sich in ihm bei Wind und Wetter aufhalten können und mit angemessenen Reisezeiten ihren Bestimmungsort erreichen. Hier sind bereits wesentliche Fortschritte erzielt worden, auch wenn nicht alle Bahnhöfe – aufgrund ihrer hohen Anzahl – schon „angefasst“ und verbessert werden konnten.

Aufgrund der ersten Erfahrungen, Hinweisen aus dem parlamentarischen Raum und vom BRH sind in der Folgevereinbarung weitere Verbesserungen im Sinne der Reisenden vorgesehen. So wird z.B. das Qualitäts-

Auffassung des BRH:

Die Qkz „Funktionalität Bahnsteige“ und „Bewertung Anlagenqualität“ sind die wesentlichen Kennzahlen für den Einsatz von 250 Mio. € pro Jahr. Beide Qkz lassen kein dem tatsächlichen Zustand entsprechendes Gesamtbild der Bahnhöfe entstehen. Die Qkz sind nach Auffassung des BRH systematisch ungeeignet, weil sie stark von Reisenden frequentierte Bahnhöfe höher gewichten; kleine Bahnhöfe werden dadurch im Bewertungssystem vernachlässigt. Die Qkz müssen unabhängig vom Reisendenaukommen alle Größenklassen von Bahnhöfen berücksichtigen. Dadurch würden Fehlanreize beseitigt, Zuwendungen vorrangig für große Bahnhöfe einzusetzen, für die die EIU ohnehin aus eigenem unternehmerischem Interesse Mittel bereitstellen (Subsidiaritätsgrundsatz, vgl. Anlage, dort Tz. 1.1.2). Überdies beeinträchtigt die

punktesystem für Stufenfreiheit und Wetterschutz in kleinen Bahnhöfen verschärft (Orientierung an den tatsächlich vorhandenen örtlichen Gegebenheiten ohne Pauschalregelung).

Investitionen in Bahnhöfe sollen möglichst vielen Reisenden zugute kommen. Deshalb erachtet das BMVBS Gewichtungsfaktoren nach Reisendenzahlen als erforderlich, da ansonsten z.B. eine Investition in ein Hallendach denselben Qualitätseffekt unabhängig davon hätte, ob diese mit geringen Mitteln in einem kleinen oder mit hohen Mitteln in einem großen Bahnhof erfolgt. Die Gewichtungsfaktoren werden jedoch so angepasst, dass Investitionen in kleine Bahnhöfe künftig einen höheren Stellenwert erhalten.

Vereinbart ist zudem, dass Bahnhoferanlagen mit langen Bewertungszyklen künftig häufiger auf ihren Zustand begutachtet werden (z.B. Beleuchtungsmaste).

Durch die vorgesehenen Anpassungen und die sich verbessernde Datenqualität werden die Qkz zunehmend aussagefähiger.

schlechte Datenqualität bei den Qkz die Outputkontrolle über Jahre hinweg. Voraussichtlich erst mit Ablauf des Jahres 2013 soll ein weitgehend korrekter Datenbestand vorliegen.

Der BRH bewertet es positiv, dass das BMVBS seine Hinweise berücksichtigt, um die Qkz zu verfeinern. Er empfiehlt, die Systemmängel zu beseitigen und dazu unter anderem

- den tatsächlichen Zustand der Bahnhöfe jeweils einmal pro Jahr zu bewerten,
- Pauschalregelungen zu Qualitätsmerkmalen auszuschließen,
- ohne Ausnahme alle vorhandenen Bestandteile der Bahnhöfe (z.B. auch alle Empfangsgebäude) in den Qkz abzubilden,
- bei der Berechnung der Qkz keine Gewichtungsfaktoren zu verwenden.

Durch ein verbessertes Vertragsmanagement sollte das BMVBS die EIU dazu veranlassen, die Datenqualität erheblich zu steigern; vgl. hierzu Themenbereich g).

e) Qkz für die Bahnstromversorgung
(vgl. Anlage, dort insb. Tz. 2.3)

Die Qkz „Versorgungssicherheit Bahnenergie“ soll aufzeigen, wie zuverlässig die elektrifizierten Eisenbahnstrecken mit Strom versorgt werden.

Auffassung des BMVBS:

Die DB Energie GmbH ist ein EIU des Bundes. Ihre Anlagen sind für die Bahnstromversorgung erforderlich, um den Gewährleistungsauftrag des Bundes zu erfüllen. Insofern wird die DB Energie GmbH genauso behandelt wie die anderen EIU der DB AG (DB Netz AG und DB Station&Service AG).

Mit der DB Energie GmbH ist unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes eine sehr hohe Versorgungssicherheit (99,85 %) vereinbart worden, die eine ambitionierte Verfügbarkeit des Netzes auf hohem Niveau sicherstellt.

Auffassung des BRH:

Die Qkz „Versorgungssicherheit Bahnenergie“ ist die einzige Qkz für die Kontrolle der Verwendung von 50 Mio. € pro Jahr. Die Zielwerte sind merklich geriner als der Istwert des Jahres 2008. Sie lassen damit eine Abnahme der Versorgungssicherheit beim Bahnstrom zu. Der BRH hält es für einen wesentlichen Mangel, dass mit dieser Qkz eine Verschlechterung eines bereits erreichten Qualitätsniveaus eintreten kann. Das BMVBS sollte hier Abhilfe schaffen.

Der BRH bezweifelt, ob die DB Energie GmbH überhaupt Zuwendungen benötigt. Das BMVBS sollte die Höhe der künftigen Zuwendungen bedarfsgerecht ermitteln.

f) Tätigkeit von Wirtschaftsprüfern
(vgl. Anlage, dort insb. Tz. 2.5 und 2.6)

Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer prüft im Auftrag des Bundes, ob die EIU der DB AG das vereinbarte Mindestersatzinvestitions- und das Mindestinstandhaltungsvolumen erreicht haben. Daneben prüft ein Wirtschaftsprüfer der EIU, ob die

EIU den investiven Eigenbeitrag von insgesamt 500 Mio. € pro Jahr für die Erhaltung der bestehenden Schienenwege erbracht haben.

Auffassung des BMVBS:

Dem Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer sind alle von ihm für nötig gehaltenen Erhebungs- und Zugriffsrechte – ohne Behinderungen (so der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer) – eingeräumt worden.

Die Prüfung der Finanzierungsvolumina erfolgt auf Basis einer mathematisch-statistischen Stichprobe, die eine Fehlerhochrechnung zur Folge haben kann.

Im Rahmen seiner Prüfungen akzeptiert der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer konzerninterne Verrechnungssätze nur bis zur Höhe der tatsächlichen Ist-Kosten, da ansonsten dem finanziellen Aufwand kein Wert gegenüber stünde.

Von Seiten der DB AG ist zudem angeregt worden, die Prüfung des Nachweises des Einsatzes der Eigenmittel ebenfalls vom Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes und nicht vom DB-Jahresabschlussprüfer testieren zu lassen.

Auffassung des BRH:

Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes hat einen zu engen Prüfauftrag (Problem des Vertragsmanagements). Im ersten Vertragsjahr 2009 hatte er nicht alle erforderlichen Erhebungs- und Zugriffsrechte auf die Informationssysteme der EIU. Aufgrund dessen blieben unter anderem folgende Fragen unzureichend geprüft:

- Verwendung der Zuwendungen außerhalb der Bundesschienenwege: Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer prüft z.B. nicht, ob die EIU die LuFV-Mittel wie vereinbart nur für Schienenwege und Grundstücke verwenden, die sich vollständig in ihrem Eigentum befinden.
- Höhe und Angemessenheit der konzerninternen Verrechnungssätze der DB AG (zwischen verschiedenen Unternehmensbereichen abgerechnete Preise): Obwohl die Verrechnungssätze Einfluss auf die bei der LuFV nachzuweisenden Finanzierungsvolumina haben, besteht hier eine „black box“ für den Zuwendungs-

geber, den Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes und den BRH.

Darüber hinaus weist das Prüfungsverfahren folgende Schwachstellen auf:

- Beauftragung der Prüfung des finanziellen Eigenbeitrages der EIU durch die EIU selbst statt durch das BMVBS,
- Nutzung mathematisch-statistischer Stichproben, jedoch ohne die Ergebnisse hochzurechnen.

Das BMVBS sollte diese Mängel im Vertragsmanagement abstellen und den Prüfungsauftrag des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers erweitern.

g) Transparenz über den Zustand der Bundesschienenwege (vgl. Anlage, dort insb. Tz. 3 und 5.1.2)

Mit dem IZB soll Transparenz über den Zustand der Bundesschienenwege geschaffen werden. Die Daten des IZB bilden die Basis für die Prüfungstätigkeit des EBA.

Auffassung des BMVBS:

Mit den IZB sind detaillierte Informationen zur Schieneninfrastruktur (Strecken [Hauptgleise], Bahnhöfe, Brücken, Tunnel, Stellwerke, Bahnübergänge, Weichen etc.) für das

Auffassung des BRH:

Der IZB blendet einen Teil der Infrastrukturmängel systematisch aus. So werden insbesondere Langsamfahrstellen und vollständige Streckensperren nicht erfasst, wenn sie höch-

BMVBS verfügbar, die ein verdichtetes Bild zum Zustand der Schienenwege ermöglichen. Der Informationsumfang ist so groß, dass nur punktuell zusätzliche Auswertungen neben der Überprüfung der Qkz mit dem vorhandenen Personal möglich sind.

Eine Anforderung an Prüfungen aufgrund der LuFV bestand darin, keine Sonderdatenbestände für den Bund und dessen Prüfung zu erzeugen. Nachweis und Prüfung sollten anhand von für die Unternehmenssteuerung vorgehaltenen und notwendigen Daten erfolgen. Dabei hat sich gezeigt, dass die verwandten Daten nicht vollständig den Prüfungszwecken entsprechen, Eingriffsrechte in Datenbestände bei der DB AG nicht eindeutig geregelt waren und es den Daten teilweise an Aktualität fehlte. Im Ergebnis waren nach den Prüfungen des EBA daher auch die von der DB AG zur Zielbemessung genannten Basiswerte teilweise anzupassen. Die Datenqualität verbessert sich auch aufgrund der Prüfungen des EBA und Anstrengungen der DB AG stetig.

Eine Orientierung allein an Restnutzungsdauern von Anlagen zur Bewertung des Substanzverzehrs ist nicht

stens 180 Tage bestanden haben. Weil Anzahl und Schwere dieser ausgeblendeten Infrastrukturmängel nicht erkennbar sind, ist der Zustand der Schienenwege nicht hinreichend transparent (Systemmangel). Die unbefriedigende Datenqualität der IZB bedeutet eine mangelnde Vertragserfüllung der EIU und deutet auf ein verbesserungswürdiges Vertragsmanagement des BMVBS hin. So waren im IZB 2009, der dem Parlament übersandt wurde, fünf von sieben Istwerten der Qkz unzutreffend ermittelt.

Das BMVBS hat die vom Parlament geforderte Transparenz des Infrastrukturzustandes herzustellen. Hierzu muss es folgende Verbesserungen erreichen:

- lückenlose Erfassung aller Infrastrukturmängel in den Qkz bzw. den IZB,
- Behebung der Schwächen der einzelnen Qkz, vgl. Empfehlungen des BRH zu den Themenbereichen c) bis e),
- Aufnahme von Informationen über den wirtschaftlichen Substanzwert der Schienenwege,
- konsequenteres Vertragsmanagement des BMVBS zur Verbesserung der Datenqualität, d.h. Defi-

zielführend, da diese durch die Instandhaltung massiv beeinflusst werden kann und in jedem Fall zu untersuchen wäre. Im Übrigen sind die technisch-bilanziellen Nutzungsdauern wesentlich für die Zuwendungen des Bundes und werden daher von dem vom Bund beauftragten externen Gutachter bewertet.

nition einer maximal tolerierbaren Datenfehlerquote und Festlegung praktikabler Sanktionen bei zu hoher Fehlerquote.

Zur Systematik der Erfassung von Infrastrukturmängeln vgl. Anlage, dort Tz. 4.4.

h) Steuerungswirkung und Sanktionsmechanismus (vgl. Anlage, dort insb. Tz. 3.3 und 4.5)

Ihrem Grundgedanken nach soll die LuFV eine qualitätsorientierte Steuerung des Einsatzes der Bundesmittel sowie der Investitions- und der Instandhaltungsmittel der EIU ermöglichen (Erfolgskontrolle über Kennzahlen). Werden die sanktionsbewehrten Zielwerte der Qkz oder Finanzierungsvolumina nicht erreicht, kann das BMVBS seine Zuwendungen ganz oder teilweise zurückfordern. Außer der Rückforderung steht dem BMVBS als Ultima Ratio die Möglichkeit zu, die LuFV zu kündigen.

Auffassung des BMVBS:

Erstmals wurde mit der LuFV eine fixe und umfassende Vereinbarung zu bereitzustellenden Eigenmitteln für die Instandhaltung und ergänzende Ersatzinvestitionen mit der DB AG getroffen. Die fünf Jahre laufende Vereinbarung wird dem Grundsatz

Auffassung des BRH:

Von der LuFV in Verbindung mit dem BSWAG gehen Fehlanreize für die EIU aus:

- Es besteht kein hinreichender Anreiz, dass die EIU die Bahnanlagen ordnungsgemäß instand halten.

„Substanzerhaltung im bestehenden Netz geht vor Neu- und Ausbau“ gerecht und zudem wird für das Bestandsnetz ein Finanzierungsvolumen von mindestens 4 Mrd. € pro Jahr festgeschrieben, mit einer weitergehenden Möglichkeit zur effizienten Verknüpfung von Ersatzinvestitionen und Instandhaltung.

Die vereinbarten Qkz sind von den EIU der DB AG bislang erreicht worden. Damit wird der Zielsetzung der LuFV und dem Willen des BMVBS entsprochen, wonach die Bundesmittel zur Verbesserung des Schienennetzes und der Bahnhöfe und damit zur Steigerung dessen Leistungsfähigkeit und der Kundenzufriedenheit einzusetzen sind. Eine stärkere Differenzierung bei den Qkz über Einzelfälle hinaus (Stichwort: Kapazität) wird daher ebenso wie umfassendere Pönalisierungsmöglichkeiten grundsätzlich nicht als notwendig angesehen.

Auch durch die Berichterstattung im IZB ist die Frage entstanden, in welchem Zustand sich besonders teure Anlagen, bei deren Vernachlässigung eine Investitions- / Instandhaltungslawine entstehen könnte, befinden. Das EBA ist daher mit einer Sonderprü-

- Wenn sie die Bundesschienenwege „auf Verschleiß“ betreiben und die Anlagen vorzeitig zu erneuern sind, kann dies zu unnötigen Ausgaben des Bundes führen.

Damit aus fehlender Instandhaltung der EIU keine finanziellen Belastungen des Bundes entstehen, empfiehlt der BRH, zielgenauere Kennzahlen mit der DB AG zu vereinbaren. Dabei sollte das BMVBS

- bei der Eisenbahnaufsicht und bei der Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes vorhandene Erkenntnisse für eine neue Instandhaltungskennzahl nutzen und
- eine sanktionsbewehrte Kennzahl über den Zustand der kostenintensiven Eisenbahnbrücken vereinbaren.

Damit die Regelungen der LuFV steuernde Wirkung haben, sollte das BMVBS grundsätzlich festlegen, welche Folgen Vertragsverletzungen nach sich ziehen.

Die bislang in der LuFV vorgesehenen Sanktionen können zu unerwünschten Folgen führen. So entziehen Strafzahlungen dem Zuwendungs-

fung zum Zustand der Brücken beauftragt worden. Der Bericht liegt vor und wird derzeit bewertet.

Eine Berücksichtigung von Erkenntnissen aus der Eisenbahnaufsicht scheint nicht zielführend, da diese Ergebnisse unter Finanzierungsgesichtspunkten interpretierbar sind und teilweise erst stark zeitverzögert vorliegen.

empfänger Mittel für erwünschte Ersatzinvestitionen oder Instandhaltungsmaßnahmen. Die als Ultima Ratio vorgesehene Kündigung des LuFV-Vertrages ist gegenwärtig ebenfalls keine praktikable Lösung. Weil die EIU Eigentümer der Schienenwege sind, kann der Bund derzeit keinen anderen Vertragspartner beauftragen, die „Gewährleistungsverpflichtung“ umzusetzen.

i) Auftragsvergabe (vgl. Anlage, dort insb. Tz. 4.1)

Die LuFV enthält Regelungen zur Vergabe von Aufträgen. Das EBA prüft deren Einhaltung anhand ausgewählter Baumaßnahmen der EIU.

Auffassung des BMVBS:

Das EBA hat das Vergabeverhalten der EIU der DB AG bei Bauleistungen entsprechend dem Willen des HHA und des AVBS geprüft. Der BRH wurde über jeden Prüfungsschritt und dessen Ergebnisse unterrichtet.

Die Prüfungen geben keinen Anlass daran zu zweifeln, dass die Baumaßnahmen der EIU sämtlich ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben wurden und keine strukturellen Mängel bestehen. Empfehlungen für Verbesserungen und zur Vereinheitli-

Auffassung des BRH:

Bislang lässt das BMVBS Auftragsvergaben der DB AG unzureichend prüfen. Die Prüfung beschränkt sich auf Bauleistungen. Ein repräsentatives Bild entsteht nicht. Damit kann das BMVBS Verstöße der DB AG gegen Vergabevorschriften nicht flächendeckend feststellen. Der BRH hat eine eigene Stichprobe von Auftragsvergaben gezogen und seine Feststellungen hierzu mit den regionalen Vergabestellen der DB AG erörtert. Überdies bot der BRH der zentralen Vergabestelle der DB AG zusätzlich noch die

chung des Vergabehandeln wurden von den EIU aufgenommen und umgesetzt.

Eine Ausweitung der sehr personalintensiven Prüfungstätigkeit ist nicht zu leisten.

Gelegenheit, sich zu äußern. Der BRH hat in dieser eigenen Stichprobe eine äußerst hohe Fehlerquote festgestellt.

Das BMVBS sollte das Vertragsmanagement zur Prüfung der Auftragsvergaben wie folgt verbessern:

- Einführung eines repräsentativen Stichprobenverfahrens,
- Festlegen von Vorgaben, z.B. zu Umfang und Zusammensetzung der Datenbasis,
- Prüfen weiterer Vergaben (z.B. von Architekten-, Ingenieur- und sonstigen Dienstleistungen).

Teil B: Anlage (Langfassung)

1 Grundsätzliches zur LuFV

1.1 Umstellung des Zuwendungsverfahrens

1.1.1 Ausgangslage und Anlass zu Veränderungen

Der Bund hat gemäß Artikel 87e Abs. 4 Grundgesetz zu gewährleisten, dass beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes dem Allgemeinwohl Rechnung getragen wird (Gewährleistungsverantwortung für die Bundesschienenwege). Diese Gewährleistungsverantwortung ist Bestandteil der staatlichen Daseinsvorsorge. Dem Gesetzgeber bleibt überlassen, wie sie im Einzelnen auszugestalten ist.

Auf der Basis des BSWAG (dort §§ 9, 11) stellt das BMVBS den EIU der DB AG Zuwendungen im Sinne von §§ 23, 44 BHO für die Erhaltung der bestehenden Bundesschienenwege zur Verfügung. Die EIU der DB AG (DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH) sind Betreiber der Bundesschienenwege. Bundesschienenwege sind alle für den Bahnbetrieb notwendigen Anlagen der EIU, z.B. Gleise, Bahnhöfe und Bahnstromleitungen.

Das BMVBS und die EIU sind nach dem BSWAG gehalten, Vereinbarungen zu schließen, um mit Bundesmitteln finanzierte Investitionen in das bestehende Netz zu realisieren. Den EIU der DB AG obliegen dagegen alle sich aus der Eigentümerfunktion ergebenden Rechte und Pflichten, insbesondere die Instandhaltung und betriebsbereite Vorhaltung der Anlagen sowie die Bauherrenfunktion bei Investitionsmaßnahmen.

Finanzierungsvereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge. Ihnen kommt eine herausragende verkehrspolitische Rolle zu. Sie konkretisieren für den Bund, wie er seiner Gewährleistungsverantwortung entsprechen will und welche Ziele er dabei anstrebt.

Nach Einschätzung des BMVBS und der DB AG ist die Erhaltung der Bundesschienenwege in der Regel nicht kostendeckend. Der Betreiber der Schienenwege sei deshalb unter den gegebenen Rahmenbedingungen auf Fördermittel des BMVBS angewiesen.

Von den Vertragspartnern BMVBS und DB AG wurde im Laufe des vergangenen Jahrzehntes erwogen, dass das EBA die Verwendung der ausgezahlten Mittel nicht mehr im Einzelnen prüft (Finanzierungsvereinfachung). Zudem sollten die EIU mehr finanzielle Planungssicherheit erhalten. Durch unternehmerisches Handeln sollte ein effizienterer Mitteleinsatz erreicht werden. Dazu war geplant, den EIU mehr Eigenverantwortlichkeit bei der Verwendung der Bundesmittel einzuräumen. Um dem BMVBS eine qualitätsorientierte Steuerung des Mitteleinsatzes zu ermöglichen, sollten sich die DB AG bzw. die EIU zu einer Erfolgskontrolle über Kennzahlen verpflichten, die den Zustand der Bundesschienenwege beschreiben. Die Verknüpfung der angestrebten Planungssicherheit einerseits mit der Finanzierungsvereinfachung andererseits war Ausgangspunkt für die Überlegung, zwischen dem BMVBS und der DB AG bzw. ihren EIU eine LuFV auf der Basis des geltenden BSWAG zu schließen.

Aus Sicht des BMVBS werden mit der LuFV folgende Ziele angestrebt:

- Erfüllung des grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages des Bundes zum Erhalt der Bundesschienenwege,
- Verbesserung der Qualität der bestehenden Bundesschienenwege,
- Transparenz über den Zustand der Schienenwege,
- standardisierte Erfolgskontrolle im Hinblick auf die mit der LuFV verfolgten Ziele,
- Kontinuität der Finanzierung und finanzielle Planungssicherheit für die DB AG bzw. die EIU,
- Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung,
- Steigerung der Effizienz bei den eingesetzten finanziellen Mitteln. Indirekt ist damit auch ein Beitrag zur Senkung der Fahrwegbereitstellungskosten und der Zugangsentgelte für die Eisenbahnverkehrsunternehmen beabsichtigt,
- Eigenbeteiligung der EIU an den Schienenwegeinvestitionen sowie
- Vereinbarung eines von der DB AG bzw. den EIU zu finanzierenden Instandhaltungsvolumens.

Das neue Finanzierungsverfahren ist in Tz. 1.1.3 beschrieben.

1.1.2 Grundzüge des vorherigen Finanzierungsverfahrens im Bereich der bestehenden Schienenwege

Bis Ende des Jahres 2008 beantragten die EIU für ihre Vorhaben beim EBA die Bewilligung von Zuwendungen. Die EIU hatten in ihren Antragsunterlagen unter anderem darzulegen,

- für welchen Zweck sie Mittel beantragten,
- in welcher Höhe diese benötigt wurden,
- wie das Vorhaben realisiert werden sollte und
- wie die Gesamtfinanzierung gesichert war.

Diese Angaben ermöglichten dem Zuwendungsgeber, zu beurteilen, ob das jeweilige Vorhaben vor dem Hintergrund seiner Gewährleistungsverantwortung im erheblichen Bundesinteresse lag und damit förderwürdig war.

Bei Zuwendungen ist das in der BHO festgelegte Subsidiaritätsprinzip zu beachten: Der Zuwendungsempfänger hat zunächst alles in seinen Kräften Stehende und ihm Zumutbare zu tun, um die Finanzierung des Zuwendungszwecks durch eigene Mittel sicherzustellen. Die öffentliche Förderung hat nur ergänzenden Charakter; sie ist eine nachrangige Hilfe.

Das EBA konnte sich vor der Bewilligung und Zahlung von Bundesmitteln einen umfassenden Überblick über die geplante Mittelverwendung verschaffen. Es konnte prüfen, ob die Zuwendungsempfänger alle Einsparungsmöglichkeiten hinsichtlich der wirtschaftlichen und sparsamen Projektumsetzung ausgeschöpft haben. Überdies hatte das EBA die Möglichkeit, nicht zuwendungsfähigen Vorhabenbestandteilen die Förderung zu verweigern oder die Finanzierung nötigenfalls insgesamt zu versagen. Dies führte dann beim Bund zu Ausgabenreduzierungen bzw. zu Umschichtungen von Bundesmitteln auf andere Projekte.

Nach der Realisierung eines Vorhabens prüfte das EBA zunächst kursorisch, dann stichprobenweise vertieft die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der ausgezahlten Bundesmittel (inputorientierte Kontrollkomponente). Der Umfang der Stichproben bei allen Bedarfsplan- und Bestandsnetzvorha-

ben lag in den Jahren 2003 bis 2007 bei 9 bis 15 % der verausgabten Mittel. Stellte das EBA Verstöße gegen die zuwendungsrechtlichen oder vertraglichen Regelungen fest, hatte es die Möglichkeit, Mittel von den EIU zurückzufordern.

Das EBA legte bei seinen Verwendungsprüfungen regelmäßig Verstöße der EIU offen und forderte durchschnittlich etwa 65 Mio. € pro Jahr zuzüglich mehrerer Mio. € Zinsen zurück (Durchschnitt für die Haushaltsjahre 2004 bis 2007; bezogen auf die bestehenden Schienenwege). Dies bedeutet im Verhältnis zu den ausbezahlten Zuwendungen des Bundes in Höhe von jährlich 2,5 Mrd. € eine Rückforderungsquote von ca. 2,6 %.

Zuwendungsrechtlich ist auch der Erfolg von Bundesfinanzierungen nach Abschluss eines Investitionsvorhabens zu kontrollieren. Dies wurde jedoch systematisch oder in Form von Einzelnachschauen nicht in allen Bereichen umgesetzt. Mit der LuFV strebt das BMVBS die Umsetzung der notwendigen Erfolgskontrolle hinsichtlich der Wirkung der eingesetzten Bundesmittel auf die Qualität und Leistungsfähigkeit der Schienenwege auf einer breiten Informationsbasis an.

1.1.3 Wesentliche Elemente der LuFV

Bei der für die Jahre 2009 bis 2013 geltenden LuFV entfällt eine vorhabenbezogene Antrags- und Verwendungsprüfung des EBA. Der Bund zahlt den EIU pro Jahr Zuwendungen von 2,5 Mrd. € aus („LuFV-Mittel“, vgl. Bundeshaushaltsplan 2012, Kapitel 1222, Titelgruppe 01, Titel 891 11). Die Vertragsparteien haben die variierende Höhe der Monatsrate in einer Anlage zum Vertrag festgeschrieben.

Die EIU müssen dem BMVBS jährlich in einem IZB anhand eines Kennzahlensystems nachweisen, dass sie vereinbarte Ziele und Finanzierungsvolumina erreicht haben. Das mit der LuFV eingeführte Finanzierungsverfahren wird vom BMVBS und der DB AG als Outputkontrolle bezeichnet. Die bei herkömmlichen Zuwendungsverfahren zusätzlich zu Erfolgskontrollen vorgeschriebene Prüfung der bestimmungsmäßigen und wirtschaftlichen Mittelverwendung (Inputkontrolle) fin-

det nicht mehr statt. Als sanktionsbewehrte Ziele haben das BMVBS und die DB AG Folgendes vereinbart:

Qkz: Sie beschreiben den Zustand der Schienenwege; entsprechende Zielwerte sind vereinbart. Es gibt Qkz für das Streckennetz, für die Bahnhöfe und für die Bahnstromversorgung. Diese sind in Tz. 1.1.4 ausführlich beschrieben. Das EBA überprüft die Qkz.

Mindestersatzinvestitionsvolumen: Die EIU müssen durch Buchungen ein Volumen an Ersatzinvestitionen in das Sachanlagenvermögen mindestens in Höhe von 2,5 Mrd. € pro Jahr (entsprechend den Zuwendungen des BMVBS) nachweisen. Dies wird von einem eigens hierfür beauftragten Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes geprüft.

Mindestinstandhaltungsvolumen: Zwar verpflichtet § 8 Abs. 4 BSWAG die EIU, die Kosten der Instandhaltung der Schienenwege zu tragen. Jedoch wird erstmals mit der LuFV eine Größenordnung verbindlich festgeschrieben. Die EIU müssen durch Buchungen im Sachanlagenvermögen ein Volumen an Instandhaltungsarbeiten von mindestens 1,25 Mrd. € im Jahr 2009 und jeweils mindestens 1,0 Mrd. € in den Jahren 2010 bis 2013 nachweisen. Dies wird ebenfalls vom Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes geprüft.

Werden vorgenannte sanktionsbewehrte Ziele nicht erreicht, ist das BMVBS berechtigt, seine Zuwendungen ganz oder teilweise zurückzufordern. Die Höhe der Rückforderung richtet sich nach dem Grad der Zielverfehlung. Falls ein EIU in einem Vertragsjahr bei mehreren Qkz den jeweiligen Zielwert verfehlen sollte, ist die höchste Verfehlung maßgebend. Sollten unterschiedliche EIU in einem Vertragsjahr je einen Zielwert verfehlen, so sind die einzelnen Zielverfehlungen aufzusummieren. Wenn sowohl Qkz als auch andere sanktionsbewehrte Ziele (Finanzierungsvolumina) nicht erreicht werden, bestimmt ebenfalls die höchste Verfehlung die Höhe der Rückforderung.

Werden die sanktionsbewehrten Ziele in mindestens zwei Kalenderjahren nicht erreicht, kann das BMVBS die LuFV kündigen. Seine grundgesetzlich festgeschrie-

bene Gewährleistungsverantwortung für die Schienenwege bliebe hiervon allerdings unberührt.

Eigenbeitrag: Die EIU müssen den Einsatz eigener Investitionsmittel für die Erhaltung und Modernisierung der bestehenden Schienenwege von mindestens 500 Mio. € jährlich nachweisen. Mit der LuFV wird erstmalig eine solche Größenordnung über einen Fünfjahreszeitraum festgelegt. Der Wirtschaftsprüfer der EIU testiert, dass die EIU den Eigenbeitrag zur Verfügung gestellt haben. Für den Fall, dass die EIU diesen Eigenbeitrag nicht oder nicht vollständig erbringen, sind in der LuFV keine Sanktionen vorgesehen.

Nach Auffassung des BMVBS und der DB AG wird dem Subsidiaritätsprinzip und damit § 10 BSWAG entsprochen, indem sich die EIU mit mindestens 500 Mio. € pro Jahr an den Ersatzinvestitionen in die bestehenden Schienenwege beteiligen.

1.1.4 Sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen

Das BMVBS und die DB AG haben folgende sanktionsbewehrte Qkz vereinbart:

- Die Qkz „*Theoretischer Fahrzeitverlust*“ wird für die DB Netz AG berechnet. An mangelbehafteten Streckenabschnitten müssen Züge ihre Geschwindigkeit vermindern (Langsamfahrstellen). Hieraus entstehen Fahrzeitverluste. Für die LuFV wird ein Rechenmodell mit einem „theoretischen“ Zug angewandt, der das Gesamtnetz befährt. Das Bremsen und Beschleunigen des Zuges wird nicht berücksichtigt. Der „Theoretische Fahrzeitverlust“ wird sowohl für das Gesamtnetz ermittelt als auch differenziert nach Fern- und Ballungsnetz und Regionalnetzen. Bei der Berechnung bleiben Langsamfahrstellen insbesondere dann außer Betracht, wenn
 - o die betreffende Strecke von höchstens 365 Zügen pro Jahr befahren wird (sog. Bedarfs- oder Holzzugstrecken) oder
 - o das EIU die Strecke im betreffenden Jahr an ein anderes Unternehmen abgegeben hat oder

- o die Streckenstilllegung beantragt wurde oder
- o eine Langsamfahrstelle höchstens 180 Tage bestanden hat.

Die Gründe für die vorstehenden Ausschlüsse sind insbesondere in den Tz. 2.1.1, 2.1.2, 4.3 und 4.4 bewertet.

- Ebenfalls für die DB Netz AG wurde die Qkz **„Anzahl Infrastrukturmängel“** vereinbart. Sie bildet die Anzahl der maximal zulässigen Langsamfahrstellen ab. Die Qkz lässt bestimmte Langsamfahrstellen unter ähnlichen Voraussetzungen wie beim „Theoretischen Fahrzeitverlust“ unberücksichtigt.
- Zur Bewertung der Bahnhöfe der DB Station&Service AG und der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH besteht die Qkz **„Funktionalität Bahnsteige“**. Sie berücksichtigt in einem Punktesystem den Ausstattungsgrad der Bahnsteige bezüglich Bahnsteighöhe, Stufenfreiheit der Bahnsteigzugänge und Wetterschutz. Die Bedeutung des Bahnhofes, die von der Anzahl der täglichen Ein- und Aussteiger abhängt, geht durch einen Gewichtungsfaktor in die Berechnung der Qkz ein.
- Ebenfalls für die DB Station&Service AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH wurde die Qkz **„Bewertung Anlagenqualität“** festgelegt. Sie berücksichtigt in Form von Schulnoten den technischen und optischen Zustand der einzelnen Bestandteile der Bahnhöfe. Auch bei dieser Qkz bilden Gewichtungsfaktoren die unterschiedliche Anzahl der täglichen Ein- und Aussteiger an den Bahnhöfen ab.

Die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH ist ein Tochterunternehmen der DB Netz AG. Sie besteht aus fünf sogenannten RegioNetzen einschließlich Bahnhöfen (Oberweißbacher Berg- und Schwarzatalbahn, Erzgebirgsbahn, Kurhessenbahn, Westfrankenbahn und Südostbayernbahn). Die Eisenbahnstrecken der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH werden in den Qkz zusammen mit den Strecken der DB Netz AG erfasst.

- Für die DB Energie GmbH gilt die Qkz „**Versorgungssicherheit Bahnenergie**“. Sie soll anhand einer Prozentangabe aufzeigen, wie zuverlässig die elektrifizierten Eisenbahnstrecken mit Bahnenergie versorgt werden. Hierzu wird eine Prozentzahl errechnet, in die die gesamte Bahnenergie und die sog. „Defizitenergie“ eingeht. Letztere ist die theoretische Menge an Bahnenergie, die die DB Energie GmbH wegen von ihr zu verantwortender Störungen in ihren Anlagen nicht zum Bahnbetrieb abgeben konnte.

Weitere Details der Qkz können den LuFV-Anlagen 13.2.1 bis 13.2.4 entnommen werden.

1.1.5 Anwendung der LuFV ab Januar 2009

Die LuFV verzichtet auf den zuwendungsrechtlich vorgesehenen Nachweis über die Verwendung der Bundesmittel (Verwendungsnachweis). Im Rahmen der Vertragsverhandlungen zur LuFV hatte sich der BRH wiederholt kritisch zu nach seiner Auffassung absehbaren Kontrolldefiziten und Schwächen der Qkz geäußert. Er hatte deshalb angeregt, seine Prüfungsrechte zu erweitern, um aussagekräftige Informationen zum Einsatz der Bundesmittel gewinnen zu können. Das BMVBS leitete kein gesondertes schriftliches Verfahren zur Herstellung des Einvernehmens mit dem BRH ein. Der BRH hat dem geänderten Verfahren für den Verwendungsnachweis nicht zugestimmt. Daraufhin hatte das BMVBS dem AVBS und dem HHA den Entwurf der LuFV zur notwendigen Zustimmung vorgelegt. Nach einer Anhörung im AVBS am 03.12.2008 stimmten beide Ausschüsse dem Vertragswerk am 17.12.2008 zu. Der Haushaltsgesetzgeber bewilligte im Bundeshaushalt 2009 Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die LuFV mit einer verbindlichen Erläuterung und Beschreibung des neuen Verfahrens.

Seit Januar 2009 wenden das BMVBS und die DB AG die LuFV an.

1.2 Verfahren zur Festlegung der in der LuFV vereinbarten Ziele

Der Bund / das BMVBS als Eigentümer der DB AG und damit auch der EIU hat gegenüber den EIU hinsichtlich

- vorzuhaltender Strecken-km,
 - Streckenkapazität,
 - Reisezeiten auf bestimmten Korridoren,
 - Erschließungsgrad,
 - Anzahl von Bahnhöfen,
 - anzustrebendem Sicherheitsniveau über gesetzliche Verpflichtungen hinaus
- keine konkreten Ziele in der LuFV festgelegt. Jedoch sind Streckenstilllegungen nur unter den Voraussetzungen des § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz möglich. Bei Reduzierungen der Netzgröße um mehr als 2 % während der Laufzeit der LuFV werden BMVBS und DB AG über eine Anpassung der Zuwendungen verhandeln.

In der LuFV haben die Vertragspartner geregelt, dass die EIU die Schienenwege in einem uneingeschränkt nutzbaren Zustand zu erhalten haben. Da das Netz sehr komplex ist, wurde nach geeigneten Indikatoren für den uneingeschränkt nutzbaren Zustand gesucht. Indikatoren wurden in der LuFV als sanktionsbewehrte Qkz festgeschrieben. Die Qkz sind sowohl hinsichtlich ihrer Art als auch in Bezug auf die Höhe der Zielwerte ein Ergebnis der Verhandlungen zwischen BMVBS und DB AG. Die Verhandlungsergebnisse sind Messgrößen für die Erfolgskontrolle bei der LuFV.

Die Höhe der Zielwerte bei den einzelnen Qkz ist in Grundzügen wie folgt zustande gekommen:

1. Eine Facharbeitsgruppe des BMVBS und der DB AG errechnete gemeinsam den vom BMVBS zu tragenden Investitionsbeitrag und den von der DB AG zu tragenden Instandhaltungsbeitrag für die bestehenden Bundesschienenwege.
2. Die EIU führten Simulationsrechnungen durch und teilten dem BMVBS anschließend für jede Qkz die Höhe des Zielwertes mit, die sie jeweils mit den LuFV-Mitteln für erreichbar hielten.

3. Das BMVBS verhandelte mit den EIU über ihre Zielwertvorschläge. Es verzichtete auf eine eigene Überprüfung der Netzqualität, um die unternehmerische Eigenverantwortung und die gesetzliche Betreiberverantwortung zu wahren.
4. Im Ergebnis haben sich die Verhandlungspartner dann auf Zielwerte geeinigt. Sie sind teilweise ambitionierter als die zunächst von den EIU unterbreiteten Vorschläge.

Dem BMVBS und dem BRH war beim Inkrafttreten der LuFV nicht bekannt, ob die vereinbarten Zielwerte bereits einen maximalen „Anspannungsgrad“ bedeuteten oder ob die EIU für die Zuwendungen weitere Infrastrukturverbesserungen vornehmen könnten. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die LuFV-Mittel auch für die Erneuerung von solchen Schienenwegen einzusetzen sind, die sich nicht unmittelbar auf die Qkz auswirken (z.B. Ersatz mechanischer durch elektronische Stellwerke).

1.3 Abgrenzung der LuFV zu weiteren Finanzierungsmöglichkeiten

Neben den LuFV-Mitteln erhalten die EIU auch andere Mittel für Investitionen in die bestehenden Bundesschienenwege. Beispielhaft zu nennen sind:

- Mittel des Bundes für die sogenannten Bedarfsplanvorhaben; diese Mittel dienen unter anderem dem Ausbau bestehender Strecken;
- Zuwendungen des Bundes aus dem Sofortprogramm Seehafen-Hinterlandverkehr für die Beseitigung von Engpässen im Schienenverkehr von und zu den deutschen Häfen; sie sind befristet bis zum Jahr 2013;
- Bundesmittel aus den Konjunkturpaketen I und II für den Ausbau der Stellwerkstechnik, der Bahnstromversorgung, die Modernisierung von Bahnhöfen u.a.; sie wurden befristet bis zum Jahr 2011;
- Mittel der Bundesländer für ausgewählte Vorhaben zur Verbesserung der regionalen Schienennetze;
- kommunale Mittel, damit die EIU bestehende Bahnhöfe erhalten bzw. modernisieren;

- Mittel der Europäischen Union und
- Mittel der Betreiber anderer Verkehrswege, die die Bundesschienenwege kreuzen.

Die genannten Mittel verbessern teilweise bestehende Schienenwege, deren Zustand durch die Qkz der LuFV erfasst wird.

Da die mit Bundesmitteln finanzierten Ausbauvorhaben des Bedarfsplans auch auf die Qualität der bestehenden Schienenwege wirken, wurde von den errechneten Zuwendungen des Bundes ein Abzug vorgenommen.

Für die aus den Konjunkturpaketen finanzierten Maßnahmen hat das BMVBS mit der DB AG vereinbart, dass die damit erzielten Infrastrukturverbesserungen grundsätzlich nicht auf die Erreichung der Qkz angerechnet werden. Auch die Infrastrukturverbesserungen künftiger Sonderinvestitionsprogramme des BMVBS sollen bei der Berechnung der Qkz unberücksichtigt bleiben.

Für die aufgeführten anderen Finanzierungsquellen haben die Vertragsparteien auf eine solche Abgrenzung der Infrastruktureffekte hinsichtlich der Qkz verzichtet, weil die künftige Verfügbarkeit dieser zusätzlichen Finanzierungsquellen nicht planbar ist. Zudem wollten das BMVBS und die EIU sicherstellen, dass in die Bundesschienenwege möglichst viele Investitionsmittel aus unterschiedlichen Finanzierungsquellen fließen. Das BMVBS fürchtete, dass die Motivation zur Einwerbung solcher Mittel ggf. abnimmt, wenn die EIU diese zusätzlichen Mittel auf die Erreichung der Qkz nicht anrechnen dürfen bzw. die Qkz-Ziele angehoben würden.

1.4 Änderungen der LuFV durch den Nachtrag 2010

Die LuFV wurde im Januar 2009 unter Zeitdruck abgeschlossen. Insbesondere folgende Einzelfragen sind deswegen in einem Nachtrag zur LuFV geregelt:

- Methodische Schwierigkeiten führten dazu, dass anstelle der ursprünglich ab dem Jahr 2010 vorgesehenen Qkz „Gesamtsignal Standardabweichung“ eine neue Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ gesetzt worden ist (siehe unten).

- Die DB Netz AG hat sich auf Forderung des BMVBS zusätzlich verpflichtet, die Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ im gesamten Netz während der Laufzeit der LuFV bis Ende des Jahres 2013 um insgesamt 200 Minuten (einschließlich der bisher vereinbarten acht Minuten) zu verringern. Das BMVBS ist berechtigt, für jede Minute, um die dieses neue Ziel verfehlt wird, 1 Mio. € von seinen Zuwendungen zurückzufordern.
- Für die DB Station&Service AG und die Die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH wurde die „Bewertung Anlagenqualität“ ab dem Jahr 2010 als weitere sanktionsbewehrte Qkz aufgenommen.

Im Rahmen der Nachtragsverhandlungen sollten zur geplanten Qkz „Gesamtsignal Standardabweichung“ bis Ende 2009 lediglich noch die Zielwerte festgelegt werden. Das „Gesamtsignal Standardabweichung“ ist eine rechnerische Größe auf Basis der Inspektionsergebnisse der Gleismesszüge; es dokumentiert anhand von Abweichungen in der Gleisgeometrie die durchschnittliche Gleislagequalität in jeweils 250 m langen Gleisabschnitten. Die Qkz „Gesamtsignal Standardabweichung“ sollte eine weitreichende Zustandsbewertung des gesamten Streckennetzes im Hinblick auf die Gleislagequalität sicherstellen.

Die Auswertung von ersten Daten sowie der Verlauf der Verhandlungen hatte jedoch während des Jahres 2009 beim BMVBS auf Basis der Expertise eines Gutachters des Bundes zu der Einschätzung geführt, dass das „Gesamtsignal Standardabweichung“ in der geplanten Form nur bedingt als verifizierbare und justiziable Qkz geeignet ist. Daraufhin haben das BMVBS und die DB AG diese Qkz durch die oben bereits erwähnte Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ ersetzt sowie ambitioniertere Zielwerte bei der Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ vereinbart.

Der AVBS und der HHA stimmten Ende September bzw. Ende Oktober 2010 den Regelungen zu. Die Vertragsparteien zeichneten den Nachtrag am 04.11.2010. Seine Regelungen traten rückwirkend – größtenteils zum 01.01.2010 – in Kraft.

2 Nachweismechanismen für die eingesetzten Mittel

Die EIU haben nachzuweisen, dass sie Bundesmittel und eigene Mittel entsprechend den Festlegungen der LuFV eingesetzt haben.

2.1 Sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen für das Schienennetz

Für die Zustandsbewertung des Schienennetzes haben das BMVBS und die DB AG insbesondere die beiden sanktionsbewehrten Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ vereinbart. Die EIU haben sich verpflichtet, in den einzelnen Jahren der Laufzeit der LuFV bestimmte Zielwerte der Qkz zu erreichen. Das BMVBS kann seine Zuwendungen ganz oder teilweise zurückfordern, wenn die EIU die Zielwerte verfehlen (Tz. 1.1.3).

2.1.1 Theoretischer Fahrzeitverlust

Die DB Netz AG hat für die einzelnen Abschnitte ihrer Strecken jeweils eine Soll-Geschwindigkeit festgelegt, mit der der Streckenabschnitt im mängelfreien Zustand befahren werden kann. Die Geschwindigkeitsangaben werden vom EBA nach und nach überprüft. Darf die Soll-Geschwindigkeit aufgrund eines Infrastrukturmangels nicht gefahren werden, so legt die DB Netz AG für diesen Abschnitt eine niedrigere Ist-Geschwindigkeit fest (Langsamfahrstelle). Diese Differenz ist - in Verbindung mit der Länge der Langsamfahrstelle - die Grundlage für die Berechnung der Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“.

Die Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ wird für das Gesamtnetz als auch differenziert nach Fern- und Ballungsnetz und den Regionalnetzen ermittelt. Tabelle 1 zeigt die Basiswerte der Qkz des Jahres 2008. Überdies sind für die Jahre 2009 und 2010 die jeweiligen Zielvorgaben und auf Grundlage der Prüfungen des EBA die erreichten Istwerte dargestellt.

Tabelle 1: Ziel- und Istwerte der Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ [Minuten]

		2008	2009	2010
Gesamtnetz	Zielwert	-	2 843	2 841
	Istwert	2 845	2 763	2 594
Fern- und Ballungsnetz	Zielwert	-	777	775
	Istwert	779	700	591
Regionalnetze	Zielwert	-	2 076	2 076
	Istwert	2 076	2 073	2 013

Die Vertragsparteien haben mit dem LuFV-Nachtrag zusätzlich vereinbart, dass für das Gesamtnetz bis zum Ende des Jahres 2013 eine Verbesserung von 200 Minuten gegenüber dem Basiswert 2008 erreicht werden muss (statt ursprünglich vereinbarter acht Minuten Verbesserung).

Auffassung des BMVBS:

Bei dem „Theoretischen Fahrzeitverlust“ handelt es sich um eine exakt messbare und damit eindeutige Qkz. Der „Theoretische Fahrzeitverlust“ wird für die durchgehenden Hauptgleise ermittelt, deren Qualität für den Betrieb von zentraler Bedeutung ist.

Die Soll- und Ist-Geschwindigkeiten für durchgehende Hauptgleise sind nachvollziehbar in den Unterlagen der DB Netz AG dokumentiert (Infrastrukturkataster, Verzeichnis der örtlich zulässigen Geschwindigkeiten, sog. La-Hefte). Veränderungen dieser Geschwindigkeiten für Streckenabschnitte über 100 Meter wurden vollständig geprüft. Änderungen an kürzeren Streckenabschnitten wurden stichprobenartig geprüft. Dagegen ist

Auffassung des BRH:

Mit dem „Theoretischen Fahrzeitverlust“ wird der Zustand des Netzes weder vollständig noch objektiv bewertet, weil z.B. die Geschwindigkeitsdaten durch die DB Netz AG veränderbar sind. Eine objektive, unbeeinflussbare Outputkontrolle ist damit nicht möglich.

Bestimmte Netzteile, z.B. gering belastete Strecken, fließen nicht in die Qkz ein. Künftig sollte die Outputkontrolle alle Strecken- und Gleisabschnitte der DB Netz AG erfassen. Der „Theoretische Fahrzeitverlust“ sollte in mehreren Strecken- bzw. Gleiskategorien ausgewiesen werden, z.B. unterschieden in Fern- und Ballungsnetz, Regionalnetze, schwach frequentierte Strecken, Überholgleise,

eine objektive Ermittlung der Soll- und Ist-Geschwindigkeiten in Überhol- und Abstellgleisen nebensächlich, da diese Gleise schon ihrer Zweckbestimmung nach für die Fahrzeit eines Zuges von A nach B unbedeutend sind. Überhol- und Abstellgleise haben Bedeutung unter Kapazitätsgesichtspunkten, nicht jedoch für den „Theoretischen Fahrzeitverlust“.

Gleiches gilt für schwach belastete Strecken (< 365 Züge pro Jahr; sog. Holzzugstrecken). In diese Bedarfsstrecken zu Lasten höher und regelmäßig belasteter Strecken ggf. erhebliche Investitionsmittel zur Beseitigung eines „Theoretischen Fahrzeitverlustes“ einzusetzen, wäre unverhältnismäßig und nicht wirtschaftlich (Fehlanreiz).

Eine stärkere Differenzierung der Qkz wird als nicht sinnvoll angesehen, da ein unternehmerischer Handlungsspielraum zur Aussteuerung der Qualitätsvorgaben erhalten bleiben soll. Im Übrigen ist die Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ hinsichtlich ihres Ermittlungs- und Prüfaufwandes für alle Beteiligten schon jetzt sehr komplex.

Abstellgleise. Hierfür sollten Zielwerte vereinbart werden, die der unterschiedlichen Bedeutung der jeweiligen Kategorie angemessen sind.

Mitarbeiter der DB Netz AG legen die für den „Theoretischen Fahrzeitverlust“ maßgeblichen Geschwindigkeitsparameter nach Ermessen fest, d.h. die Qkz wird auch von subjektiven Faktoren mitgeprägt. So ergaben Prüfungen des EBA, dass die DB Netz AG in 34 % der Fälle, bei denen sie eine Langsamfahrstelle hätte einrichten müssen, dieses unterlassen hat. Reduzierte Geschwindigkeiten führen zu mehr Sicherheit, verschlechtern aber die Qkz. Der BRH erachtet es als bedenklich, dass diese Qkz der DB Netz AG einen Fehlanreiz gibt, Sicherheitsrisiken einzugehen.

Zwar konnte das BMVBS durch Nachverhandeln den Anspannungsgrad des Zielwertes für das Jahr 2013 von acht auf 200 Minuten Verbesserung steigern. Das frühzeitige Übertreffen dieses neuen Zielwertes bereits Ende 2010 deutet allerdings darauf hin, dass auch er einen geringen Anspannungsgrad hat. Im Übrigen bestätigen die nicht sanktionsbewehrten Kennzahlen des IZB und ein von der

Anhaltspunkte, dass Geschwindigkeiten sicherheitsrelevant manipuliert werden, um Langsamfahrstellen, die den „Theoretischen Fahrzeitverlust“ erhöhen würden, zu vermeiden, liegen nicht vor. Im Übrigen erfolgen vom EBA regelmäßig Sicherheitsüberprüfungen. Zudem gilt bei der DB Netz AG der Grundsatz, dass Anlagenverantwortliche bei auftretenden Betriebsgefahren – unabhängig von Prüfungen – zu sofortigem Handeln zur Gefahrenabwehr gesetzlich verpflichtet sind.

DB AG benannter, erheblich gesteigerter Mittelbedarf (vgl. Tz. 5.1.5) die positive Entwicklung nicht.

Das Prüfen des „Theoretischen Fahrzeitverlustes“ bindet im EBA erhebliche Kapazitäten. Bis zum Jahr 2008 rückwirkende Korrekturen von Vorjahreswerten u.ä. zeigen, dass bereits veröffentlichte Istwerte der Qkz nicht belastbar waren und dass ein noch nicht abgeschlossener Lernbedarf bei der DB Netz AG und beim EBA besteht. Aufgetretene Probleme hätten abgemildert werden können, wenn das BMVBS das EBA der neuen Aufgabe entsprechend mit Personal ausgestattet hätte.

Der „Theoretische Fahrzeitverlust“ ist die wichtigste Qkz für die Verwendung von rund 90 % der Bundesmittel. Aus Sicht des BRH war die Datenqualität bei den Qkz in den ersten beiden Vertragsjahren derart unzureichend, dass erhebliche Zweifel an der Eignung der Qkz für den Nachweis der Mittelverwendung bestehen. Die Qkz bewertet das Netz nur unvollständig und sie wird nicht durchgängig auf Basis objektiver Geschwindigkeitsdaten berechnet. Aufgrund dieser Systemmängel ist die

Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ nicht geeignet, um repräsentativ den Zustand des Schienennetzes widerzuspiegeln und dem Bund Auskunft über den künftig zu erwartenden Finanzbedarf des Gesamtnetzes zu geben. Auch keine andere derzeitige Qkz leistet dies. Das BMVBS sollte diese Probleme ausräumen.

2.1.2 Anzahl Infrastrukturmängel

Die Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ berücksichtigt als Qualitätskriterium die jeweils aufgetretene Langsamfahrstelle (vgl. Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“).

Sie ist der Ersatz für die ursprünglich vorgesehene Qkz „Gesamtsignal Standardabweichung“, die die Gleislagequalität bewerten sollte. Weil die Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ mit dem LuFV-Nachtrag eingeführt wurde, gilt sie erst ab dem Jahr 2010. Der Istwert des Jahres 2009 wurde als Basiswert festgelegt (Tabelle 2).

Tabelle 2: Ziel- und Istwerte der Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ [Stück]

		2009	2010
Gesamtnetz	Zielwert	-	1 758
	Istwert	1 778	1 687

Auffassung des BMVBS:

Der „Theoretische Fahrzeitverlust“ kann durch wenige aber lange Langsamfahrstellen begründet sein, die die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes nur geringfügig herabsetzen. Die Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ soll da-

Auffassung des BRH:

Anhand der „Anzahl Infrastrukturmängel“ wird nur über den kleinen mängelbehafteten Teil des Netzes (etwa 3 %) eine Qualitätsaussage getroffen, bei dem bereits Langsamfahrstellen eingerichtet sind. Allmählich

gegen die absolute Anzahl von Infrastrukturmängeln begrenzen und setzt damit einen starken Anreiz jeweils mit Leistungseinbrüchen, zusätzlichen Betriebskosten für Nutzer verbundene und Lärmbelastigungen einhergehende (Mini-) Infrastrukturmängel zu vermeiden. Insofern ergänzen sich die Qkz. Hinsichtlich des vom BRH unterstellten nicht bekannten Zustands von 97 % der Gleise ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den 3 % um die mangelbehafteten Abschnitte handelt; mithin befinden sich 97 % der Gleise in einem ordnungsgemäßen, also nicht mangelbehaftetem, Zustand; d.h. der Zustand ist sehr wohl bekannt.

Infrastrukturmängel ohne Baumaßnahme nur durch „Beschreiben von Papier“ zu beseitigen wird bei der Prüfung der Qkz durch das EBA bereits heute nicht akzeptiert. Solche Papiereffekte (z.B. Korrektur einer Soll-/Ist-Geschwindigkeit aufgrund eines Datenfehlers) werden hinsichtlich der Zielerfüllung neutralisiert. Dies wird auch formal in der Folgevereinbarung zur LuFV so geregelt werden. Ferner bedürfen alle Fälle der Reduzierung von Soll-Geschwindigkeiten der Zustimmung des EBA. An-

eintretende Qualitätsverschlechterungen im restlichen Netz, die langfristig Ersatzinvestitionen erfordern, werden nicht abgebildet. Dadurch bietet die Qkz den Fehlanreiz, einen Investitionsstau aufzubauen.

Auch beim „Theoretischen Fahrzeitverlust“ sind die Langsamfahrstellen maßgeblich. Beide Qkz bewerten denselben Qualitätsmangel. Eine differenziertere Netzbewertung unterbleibt. Durch die Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ wird für etwa 97 % der Gleise nicht klar, ob sich diese in sehr gutem, gutem oder lediglich tolerablem Zustand befinden. Diese Informationslücke ist angesichts der großen Bedeutung des Produktionsmittels Schienennetz und dessen hohem Wiederbeschaffungswert nicht hinnehmbar. Das BMVBS sollte sich künftig zum Zustand des gesamten Schienennetzes belastbare Erkenntnisse verschaffen. Hierzu sollten über den Substanzwert des Netzes und dessen Veränderung geeignete sanktionsbewehrte Regelungen vereinbart werden, um die Risiken für den Bundeshaushalt abzuschätzen.

Der BRH hält es für einen Systemmangel der LuFV, dass unberücksich-

derungen unterliegen also nicht der Beliebigkeit.

Die mit der LuFV vereinbarten Zielwerte sollen auch durch Effizienzsteigerungen durch unternehmerisches Handeln erreicht werden. Sofern die DB Netz AG zuerst vorrangig kleine und „kostengünstige“ Infrastrukturmängel beseitigt, ist das nicht zu beanstanden.

Die Durchführung von eigenen Messfahrten zur Zustandserhebung wird derzeit vom BMVBS geprüft. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das EBA ausdrücklich die Richtigkeit der Ergebnisse aus Messfahrten der DB AG bestätigt und die Ableitung von Streckengeschwindigkeiten im Rahmen von Messfahrten sehr komplex und kaum realisierbar erscheint.

tigt bleibt, ob in einem Streckenabschnitt die Geschwindigkeit gefahren werden kann, für die die Strecke ursprünglich hergestellt wurde. Stattdessen hat die DB Netz AG die Möglichkeit, eigenständig die Soll- und die Ist-Geschwindigkeit jedes Abschnitts festzulegen. Damit kann das EIU die Qkz verbessern, ohne die Netzqualität zu verbessern. Der BRH empfiehlt, das Schienennetz künftig anhand objektiv messbarer Kriterien zu bewerten. So werden bei Messfahrten objektive Zustandsdaten über das Schienennetz aufgezeichnet, die das BMVBS derzeit über die IZB gar nicht erhält. Über im Zeitverlauf gemessene Abweichungen der Gleise von ihrer Soll-Lage sind Prognosen über den künftigen Mittelbedarf erstellbar.

Nach den Ursachen der Langsamfahrstellen wird nicht unterschieden. Die DB Netz AG hat einen Anreiz, die Qkz durch kostengünstig zu beseitigende Langsamfahrstellen zu verbessern. Folglich kann das EIU mit geringem Mitteleinsatz die Zielwerte erreichen; allerdings bleiben dann kostenintensiv zu beseitigende Langsamfahrstellen bestehen. Ein solcher Investitionsstau kann den Bund finanziell zunehmend belasten. Der

BRH regt an, die Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ kategorisiert nach Mängelursachen auszuweisen und hierfür jeweils Zielwerte zu vereinbaren. Diese Kategorisierung ist bei der DB Netz AG bereits vorhanden.

2.2 Sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen für Bahnhöfe

2.2.1 Funktionalität Bahnsteige

Mit der Qkz „Funktionalität Bahnsteige“ werden an den Bahnhöfen für jeden Bahnsteig die drei Merkmale Bahnsteighöhe, Stufenfreiheit der Bahnsteigzugänge und Ausstattung mit Wetterschutz bewertet. Je nach Ausprägung dieser Merkmale und durch Einbeziehung von Gewichtungsfaktoren erhält der betreffende Bahnsteig bis zu acht Punkte.

Die DB Station&Service AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH haben vor dem Inkrafttreten der LuFV für ihre Bahnsteige die jeweiligen Istwerte für das Jahr 2008 berechnet (Basiswerte). Die Istwerte sind vereinbarungsgemäß in jedem Jahr der Laufzeit der LuFV in einem bestimmten Umfang, über den Basiswert hinaus, auf festgelegte Zielwerte zu steigern. Die nachfolgende Tabelle zeigt neben den Zielwerten auch die erreichten Istwerte (nach Prüfung des EBA).

Tabelle 3: Ziel- und Istwerte der Qkz „Funktionalität Bahnsteige“ für die DB Station&Service AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH [Punkte]

		2008	2009	2010
DB Station&Service AG	Zielwert	-	22 328	22 445
	Istwert	22 212	22 426	22 712
DB RegioNetz Infrastruktur GmbH	Zielwert	-	397	401
	Istwert	395	408	408

Das BMVBS und die DB AG haben zur Stufenfreiheit und zum Wetterschutz folgende Pauschalregelungen vereinbart:

- Bahnsteige an Bahnhöfen mit täglich weniger als 1 000 Reisenden erhalten immer die Höchstpunktzahl für das Merkmal Stufenfreiheit. Dies gilt auch, falls ausschließlich Treppen zum jeweiligen Bahnsteig führen. Von dieser Regelung waren im Jahr 2009 mehr als 3 900 Bahnhöfe (etwa 69 %) betroffen.
- Bahnsteige an Bahnhöfen mit täglich weniger als 100 Reisenden erhalten immer die Höchstpunktzahl für das Merkmal Wetterschutz, d.h. auch wenn tatsächlich kein Wetterschutz vorhanden ist. Im Jahr 2009 betraf diese Regelung über 1 200 Bahnhöfe (rund 22 %).

Bei der Prüfung des von der DB Station&Service AG errechneten Istwertes für das Jahr 2008 hat das EBA festgestellt, dass er auf teils unzutreffenden Daten basierte; die Fehlerquote lag bei rund 6 %. Es ist beabsichtigt, dass mit Ablauf der LuFV zum Jahresende 2013 ein weitgehend korrekter Datenbestand existiert.

Auffassung des BMVBS:

Zutreffend ist, dass in der LuFV hinsichtlich des Wetterschutzes und der Stufenfreiheit Pauschalregelungen für kleinere Stationen vereinbart sind, um insbesondere keine Anreize für Investitionen zu setzen, die zwar zur Erfüllung der Qkz-Ziele dienlich sind, jedoch nur wenigen Reisenden zugute kommen. Aufgrund der ersten Erfahrungen ist festzustellen, dass kleine Bahnhöfe durch die Pauschalregelungen benachteiligt werden. Deshalb werden in der Folgevereinbarung die Pauschalregelungen nicht mehr enthalten sein. Insofern orientiert sich die Bepunktung nach Abschluss einer

Auffassung des BRH:

Die Pauschalregelungen zur Stufenfreiheit und zum Wetterschutz haben zur Folge, dass die Bahnsteige an mehr als 3 900 Bahnhöfen nicht durchgängig nach ihren tatsächlichen Zustandsmerkmalen bewertet werden.

Der BRH hat deshalb empfohlen, Regelungen über die pauschale Erfüllung bestimmter Qualitätsmerkmale, die dem tatsächlichen Zustand der Schienenwege nicht entsprechen, auszuschließen. Diese Empfehlung hat der RPA mit Beschluss vom 02.12.2011 zustimmend zur Kenntnis genommen und das BMVBS aufgefordert, sie im

Folgevereinbarung ausschließlich an den tatsächlich örtlich vorgefundenen Verhältnissen.

Aufgrund von Berechnungsfehlern hat die DB Station&Service AG den ursprünglich übermittelten Basiswert korrigieren müssen. Der korrigierte Basiswert wurde vom EBA als Basis für die Bestätigung der Erfüllung des Zielwertes 2009 per Stichprobe überprüft. Eine vollständige Prüfung des zugrunde liegenden komplexen Datenbestandes ist nur über mehrere Jahre hinweg möglich, da es sich um Millionen von unterschiedlichsten Einzeldaten handelt. Ein anderes (Prüf-) Prozedere ist mit den vorhandenen Personalkapazitäten nicht möglich. Auf dieser Grundlage wurde die Erfüllung der Zielwerte für 2009 und 2010 durch das EBA bestätigt.

Zur Behandlung und Wirkungsweise von Datenfehlern ist anzumerken:

- Festgestellte Einzelfehler werden für die Zukunft korrigiert und neutralisiert im Hinblick auf die Zielerfüllung.
- Zurückliegende Zielwertbestätigungen werden durch festgestellte Einzelfehler nicht in Zweifel gezogen. Diese Einschätzung ist auch

Rahmen der Verhandlungen zur Folgevereinbarung der LuFV zu berücksichtigen.

Wegen zahlreicher Fehler in den Daten der DB Station&Service AG ist der im IZB 2008 dargestellte Basiswert unzutreffend. Nach Bekanntwerden dieses Problems hat das BMVBS nicht ausreichend darauf hingewirkt, zeitnah korrigierte Basisdaten von der DB Station&Service AG zu erhalten. Erst bis zum Jahresende 2013 soll ein weitgehend korrekter Datenbestand zur Verfügung stehen. Das bedeutet, dass insbesondere in den ersten zwei Vertragsjahren keine belastbare Outputkontrolle möglich war. Das BMVBS erfüllt zwar seine Zahlungspflicht, verzichtet aber im Gegenzug darauf, dass auch das EIU seinen Verpflichtungen zur Lieferung fehlerfreier Daten vollumfänglich nachkommt. Dies ist nicht hinnehmbar, weil durch das Vorgehen die Interessen des Bundes nicht durchgesetzt werden.

dadurch begründet, dass festgestellte Datenfehler sowohl zugunsten als auch zu Lasten der DB Station&Service AG wirken und sich nach Erkenntnissen des EBA in der Wirkung weitgehend neutralisieren.

Im Ergebnis der Verfahrensweise wird die Qualität des Datenbestandes jedes Jahr weiter verbessert.

2.2.2 Bewertung Anlagenqualität

Auf Grundlage der für die Qkz „Bewertung Anlagenqualität“ vereinbarten Methodik stellen die DB Station&Service AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH Zustandsnoten für die einzelnen Bestandteile ihrer Bahnhöfe fest. Die Einzelnoten werden zu einer Gesamtnote je Bahnhof zusammengeführt; aus diesen wiederum wird je eine bundesweite Gesamtnote für die DB Station&Service AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH errechnet.

Die DB Station&Service AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH haben erst ab dem Jahr 2010 Zielwerte bei der Qkz „Bewertung Anlagenqualität“ einzuhalten. Die Istwerte wurden deshalb nicht wie bei der Qkz „Funktionalität Bahnsteige“ ab dem Jahr 2008 ermittelt, sondern seit dem Jahr 2009. Die nachfolgende Tabelle enthält die entsprechenden Werte (nach Prüfungen des EBA).

Tabelle 4: Ziel- und Istwerte der Qkz „Bewertung Anlagenqualität“ für die DB Station&Service AG und die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH [Note]

		2009	2010
DB Station&Service AG	Zielwert	-	3,12
	Istwert	3,14	3,10
DB RegioNetz Infrastruktur GmbH	Zielwert	-	3,47
	Istwert	3,52	3,44

In die mehrstufige Berechnung der bundesweiten Gesamtnote fließen Gewichtungsfaktoren von eins bis acht ein. Sie hängen von der Anzahl der täglichen Ein- und Aussteiger des jeweiligen Bahnhofes ab. Stark von Reisenden frequentierte Bahnhöfe erhalten einen hohen Gewichtungsfaktor, der die Qkz wesentlich beeinflusst.

Die Vertragspartner haben vereinbart, wie oft die Bestandteile der Bahnhöfe zu bewerten sind. Hierzu hat die DB Station&Service AG 41 Objektklassen gebildet, für die jeweils ein Bewertungszyklus festgelegt wurde. 39 der 41 Objektklassen werden nicht in einem jährlichen Rhythmus bewertet, sondern in größeren zeitlichen Abständen, z.B. Beleuchtungsmaste sowie die meisten Bahnsteige nach fünf Jahren, Bahnsteigüber- und -unterführungen nach drei Jahren oder Personenaufzüge nach zwei Jahren.

Bei stichprobenhaften Prüfungen der Istwerte des Jahres 2009 der DB Station&Service AG haben das EBA und der BRH Datenfehler festgestellt. Das EIU hatte zahlreiche Anlagen unzutreffend oder unvollständig bewertet. Deshalb hat das EBA das in der LuFV geregelte Abhilfeverfahren eingeleitet. Da die überarbeiteten Datensätze ebenfalls fehlerhaft waren, hat das EBA gegenüber der DB Station&Service AG im April 2011 eine Vertragsstrafe von 500 000 € angekündigt. Diese Strafzahlung ließ sich jedoch aus Gründen des Vertrauensschutzes gegenüber der DB AG nicht durchsetzen, da die eine entsprechende Regelung mit dem Nachtrag zur LuFV vom 04.11.2010 gestrichen wurde.

An Bahnhöfen vorhandene Empfangsgebäude werden gemäß LuFV nur dann auf ihren Zustand hin bewertet, wenn das Gebäude zum sog. Kernportfolio der DB Station&Service AG gehört. Etwa 550 der insgesamt rund 1 450 Empfangsgebäude (d.h. 38 %) werden bewertet, die Übrigen nicht.

Auffassung des BMVBS:

Zur Thematik der Datenqualität siehe Ausführungen zur vorhergehenden Tz. und zu Tz. 3.2.

Auffassung des BRH:

Zahlreiche Datenfehler stellen die Aussagekraft dieser Qkz „Bewertung Anlagenqualität“ in Frage. Zudem

Die Gewichtungsfaktoren eins bis acht, die auch bei der Qkz „Funktionalität Bahnsteige“ zur Anwendung kommen, sollen die Bedeutung der jeweiligen Station nach dem Reisenaufkommen berücksichtigen. Eine aufwändige Investition in eine Anlage eines großen Bahnhofes (z.B. Bahnsteigdach), von der viele Kunden profitieren, soll einen stärkeren Einfluss auf die Zielwerterreichung haben als eine vergleichsweise geringe Investition in die vergleichbare Anlage eines kleinen Bahnhofes.

Aufgrund erster Erfahrungen soll die Spreizung der Gewichtungsfaktoren in der Folgevereinbarung verringert werden, um die Bedeutung von kleineren Stationen im Sinne der Gewährleistungsverantwortung zu stärken und ein ausgewogeneres Gesamtbild zu erhalten. Entsprechende Änderungen sind bei der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH vorgesehen.

Eine jährliche Überprüfung aller Anlagen der vereinbarten 41 Objektklassen mit rund 50 000 Instandhaltungsobjekten – wie vom BRH gefordert – ist bei langlebigen und ihren Zustand sich kaum verändernden Anlagen bestimmter Objektklassen (z.B. Be-

sind die Zustandsbewertungen nicht hinreichend aktuell und unvollständig. Die Datenfehler führen dazu, dass die Outputkontrolle beeinträchtigt ist.

Das EBA und das EIU haben sich auf einen Istwert für das Jahr 2009 verständigt, obwohl dessen Datengrundlage weiterhin fehlerbehaftet ist. Die deshalb verlangte Vertragsstrafe konnte das EBA wegen eines zwischenzeitlichen Fristablaufes nicht durchsetzen. Dem Bund sind Einnahmen entgangen. Der BRH empfiehlt, die von den EIU erhaltenen Daten künftig zeitnah kritisch prüfen zu lassen, ggf. ein Abhilfeverfahren zu vereinbaren und dann auch unverzüglich einzuleiten sowie Vertragsstrafen auszusprechen.

Die in die Qkz einfließenden Gewichtungsfaktoren führen nach Berechnungen des BRH dazu, dass die DB RegioNetz Infrastruktur GmbH bereits durch Modernisierung eines bestimmten Bahnhofes ihre bundesweiten Zielwerte für die gesamte Laufzeit der LuFV übererfüllen kann. Dies ergibt kein ausgewogenes Gesamtbild der Bahnhöfe. Der BRH sieht hierin eine gravierende Verzerrung des Berechnungsergebnisses.

leuchtungsmaste, Rampen) nicht sinnvoll. Jedoch sollen die Bewertungszyklen ausgewählter Anlagen der langlebigen Anlagenklassen in der Folgevereinbarung verkürzt werden. Ziel ist dabei, dass auch langlebige Anlagen innerhalb einer LuFV-Periode mindestens einmal überprüft werden.

Die Beschränkung der Zustandsbewertung allein auf die im sog. Kernportfolio enthaltenen Empfangsgebäude an Bahnhöfen ist der Forderung nach einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Bundesmitteln geschuldet. Unter verkehrlicher Sichtweise nicht mehr benötigte Empfangsgebäude sollen vor einem Verkauf durch die DB Station&Service AG, die den Verkaufserlös vereinnahmt, nicht mit Bundesmitteln „geschmückt“ werden. Insofern besteht ein Konflikt zur Forderung des RPA vom 02.12.2011, nach dem alle Empfangsgebäude in die Zustandsbewertung einzubeziehen sind.

Deshalb sollten die Gewichtungsfaktoren hier entfallen, wie konsequenterweise auch bei der Qkz „Funktionalität Bahnsteige“.

Da die EIU die meisten Objektklassen der Bahnhöfe seltener als einmal jährlich bewerten, beruhen die Istwerte der Qkz nicht durchgängig auf dem tatsächlichen Anlagenzustand des betreffenden Jahres, sondern teils auf einem älteren Zustand. Bei denjenigen Objektklassen, die nur alle fünf Jahre bewertet werden, gilt ihr im Jahr 2009 festgelegter Basiswert für die gesamte Laufzeit der LuFV (z.B. bei den meisten Bahnsteigen). Frost-, Vandalismusschäden u.ä. können jedoch dazu führen, dass sich auch der Zustand langlebiger Objektklassen von Jahr zu Jahr verschlechtert. Der BRH empfiehlt, in einer Folgevereinbarung alle Objektklassen der Bahnhöfe wenigstens einmal pro Jahr zu bewerten.

Weil die Mehrzahl der Empfangsgebäude unberücksichtigt bleibt, findet keine umfassende Zustandsbewertung statt. Entgegen der Auffassung des BMVBS ist hiermit nicht auszuschließen, dass die DB Station&Service AG zum Verkauf anstehende Empfangsgebäude zuvor noch mit Bundesmit-

teln „schmückt“. Denn Modernisierungen dieser Gebäude können gemäß LuFV genauso mit Bundesmitteln finanziert werden wie Maßnahmen an allen übrigen Empfangsgebäuden. Insoweit überzeugt der Einwand des BMVBS nicht. Obwohl der RPA das BMVBS mit Beschluss vom 02.12.2011 aufgefordert hat, ohne Ausnahme alle in einem Berichtsjahr vorhandenen Bestandteile der Bahnhöfe in der Qkz „Bewertung Anlagenqualität“ abzubilden, beabsichtigt das BMVBS, an der bestehenden Regelung festzuhalten.

2.3 Sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl für die Bahnstromversorgung

Die DB Energie GmbH versorgt elektrifizierte Eisenbahnstrecken mit Bahnstrom. Hierbei sollen möglichst wenige Versorgungsausfälle (sog. Defizitenergie) auftreten.

Die sanktionsbewehrte Qkz „Versorgungssicherheit Bahnenergie“ ist ein Indikator für die Zuverlässigkeit der Bahnstromversorgung durch die DB Energie GmbH. Überdies soll sie dem Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel dienen.

BMVBS und DB AG haben für die Laufzeit der LuFV einen konstanten Zielwert vereinbart, dem dann der jeweilige Istwert gegenübergestellt wird. Die Qkz wird in Prozent angegeben; ein höherer Prozentsatz steht für ein besseres Ergebnis (Tabelle 5).

Tabelle 5: Ziel- und Istwerte der Qkz „Versorgungssicherheit Bahnenergie“ [%]

		2008	2009	2010
Versorgungssicherheit Bahnenergie	Zielwert	-	99,8500	99,8500
	Istwert	99,9999	99,9800	99,9851

Der konstante Zielwert ist geringer als die vor Inkrafttreten der LuFV bekannte „Versorgungssicherheit Bahnenergie“.

Auffassung des BMVBS:

Die DB Energie GmbH ist ein EIU des Bundes. Ihre Schieneninfrastrukturanlagen für die Bahnstromversorgung sind erforderlich, um den Gewährleistungsauftrag des Bundes erfüllen zu können. Insofern ist der Wiederbeschaffungswert abgängiger Bahnstromanlagen in den Zuwendungen des BMVBS zu berücksichtigen. Die DB Energie GmbH wird insofern genauso behandelt wie die DB Netz AG und die DB Station&Service AG.

Die DB Energie GmbH verkauft u.a. im Wettbewerb Strom und erhält Entgelte für die Nutzung des Bahnstromnetzes durch Dritte. Die Kalkulation und Genehmigung der Nutzungsentgelte unterliegt der Aufsicht durch die Bundesnetzagentur mit regulierten Renditevorgaben, um die Nutzungsentgelte möglichst niedrig zu halten. Zuschüsse des BMVBS werden bei der Kalkulation der Nutzungsentgelte kostensenkend abgesetzt. Gewinne

Auffassung des BRH:

Die Qkz „Versorgungssicherheit Bahnenergie“ erlaubt eine erhebliche Zunahme der Versorgungsausfälle beim Bahnstrom, ohne dass für das EIU Folgen eintreten. Im Gegensatz zu den anderen sanktionsbewehrten Qkz lassen die Zielwerte hier eine geringere Versorgungssicherheit als im Zeitraum vor der LuFV zu. Bis zu 1 500 mal höhere Versorgungsausfälle sind damit möglich. Das BMVBS nimmt hin, dass sich während der Laufzeit der LuFV die Versorgungsausfälle vergrößert haben und noch erheblich weiter vergrößern können. Es ist jedoch ausdrückliches Ziel der LuFV, den Infrastrukturzustand zu verbessern.

Der BRH bezweifelt, dass die Qkz „Versorgungssicherheit Bahnenergie“ geeignet ist, um die zweckentsprechende, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel nachzuweisen. Das BMVBS zahlt der

aus der Geschäftstätigkeit der DB Energie GmbH werden an die Holding abgeführt. Sie werden damit zum Gegenstand der übergeordneten Verhandlungen, in welchem Umfang die DB AG / EIU Eigenmittel für Ersatzinvestitionen bereitstellen bzw. in welcher Höhe Dividendenzahlungen an den Bund geleistet werden können. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die DB Energie GmbH aufgrund u.a. der Energiewende im Jahr 2011 einen Verlust erzielt hat.

Zum Beginn der Vertragslaufzeit der LuFV im Jahr 2009 war die vorhandene Versorgungssicherheit bereits sehr hoch. Sie wäre nur mit unverhältnismäßig hohen Investitionen und nahezu ohne Qualitätseffekt zu steigern gewesen, was nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprochen hätte. Insofern ist zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Netzes eine gleichbleibend hohe und angemessene Versorgungssicherheit vereinbart worden.

Eine Sanktionsbewehrung war aufgrund der LuFV-Systematik vorzusehen.

DB Energie GmbH Zuwendungen aus, obwohl es die Fördervoraussetzungen (z.B. eigene Finanzkraft des EIU) unzureichend geprüft hat. Der Hinweis des BMVBS, dass die DB Energie GmbH ein EIU der DB AG - und damit des Bundes - ist und dass ihre Anlagen für die Bahnstromversorgung erforderlich sind, reicht nicht aus. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die DB Energie GmbH finanzstark genug ist, um die vereinbarten Zielwerte der Qkz ohne Zuwendungen zu erfüllen. Dennoch gewährt das BMVBS der DB Energie GmbH bis Ende 2013 jedes Jahr LuFV-Mittel von 50 Mio. €.

Nach Auffassung des BRH hat das BMVBS hier das im Zuwendungsrecht verankerte Subsidiaritätsprinzip nicht hinreichend beachtet.

Der BRH erwartet vom BMVBS, kritisch zu prüfen, ob ab dem Jahr 2014 überhaupt weiterer Bedarf für Zuwendungen an die DB Energie GmbH besteht.

2.4 Nicht sanktionsbewehrte Kennzahlen

In den IZB wird auch über sogenannte weitere Qkz und über Beurteilungskennzahlen berichtet. Für diese Kennzahlen sind in der LuFV keine Zielwerte und dementsprechend auch keine Sanktionen vorgesehen. Die Angaben zu diesen Kennzahlen konnten durch das EBA bisher aufgrund begrenzter Personalkapazitäten und einer Schwerpunktsetzung im Bereich der sanktionsbewehrten Qkz nicht eingehend geprüft werden.

Im Einzelnen handelt es sich um

- die weiteren Qkz:
 - o Störungen und Störbestehenszeiten an Anlagen der DB Netz AG,
 - o durchschnittliches Alter von wichtigen Anlagenarten (Gleise, Weichen und Brücken) der DB Netz AG,
 - o Zustandskategorien Brücken und Tunnel der DB Netz AG,
- und die Beurteilungskennzahlen:
 - o Verspätungsminuten,
 - o Betriebsleistungen (Trassenkilometer, Zughalte und Traktionsenergie).

Auffassung des BMVBS:

Das BMVBS hat die wesentlichen Qkz sanktionsbewehrt; im Bereich der DB Netz AG den „Theoretischen Fahrzeitverlust“ und die „Anzahl Infrastrukturmängel“. Entsprechend hat das EBA seinen Prüfungsfokus ausgerichtet. Die weiteren Qkz / Beurteilungskennzahlen dienen derzeit vorrangig der Herstellung von Transparenz. Insofern stehen nun mit der Berichterstattung in der LuFV – anders als im Zeitraum davor – Informationen zur Infrastruktur zur Verfü-

Auffassung des BRH:

Teils bleiben im IZB wichtige und teure Sachanlagen unberücksichtigt, z.B. Stützbauwerke. Da überdies kein geeigneter Indikator zu einem möglichen Substanzverzehr der Schienenwege vereinbart wurde, ist nicht auszuschließen, dass die EIU sie „auf Verschleiß“ betreiben.

Die DB Netz AG hält Zustandsdaten über Stützbauwerke vor. Der BRH regt an, künftig zumindest die größeren Stützbauwerke in das Infrastruk-

gung, die analysiert und bewertet werden können. Eine steuernde Wirkung ist auch ohne aktuelle Prüfungshandlungen des EBA vorhanden, da die DB AG die Kennzahlen berichten muss und kein Interesse an sich öffentlichkeitswirksam ständig verschlechternden Kennzahlen hat. Hinzu kommt, dass bei künftigen Prüfungen auch zurückliegende Angaben hinterfragt werden können.

Die Prüfung der weiteren Qkz / Beurteilungskennzahlen ist teilweise nur eingeschränkt möglich. Bei der weiteren Qkz „Störungen und Störbestehenszeiten“ können z.B. die Angaben zu Störbestehenszeiten und deren Verursacher im Rahmen einer Überprüfung kaum aufgeklärt werden. Im Ergebnis dienen die Angaben zu weiteren Qkz / Beurteilungskennzahlen insbesondere der auch vom Parlament eingeforderten Transparenz. Diesen Zweck erfüllen die Angaben. Zudem können Sie künftig Anlass für Prüfungen sein. Eine erste vertiefende Prüfung ist aufgrund der Angaben in den IZB 2009 und 2010 im Bereich der weiteren Qkz „Zustandskategorien Brücken“ vorgenommen worden. Hinsichtlich der Stützbauwerke wird in einer Folgevereinbarung eine erwei-

turkataster aufzunehmen und über sie mit den weiteren Qkz „durchschnittliches Alter“ und „Zustandskategorien“ zu berichten.

Ohne Zielwerte und ohne Prüfungen des EBA bleibt unklar, ob die jeweiligen Istwerte der Kennzahlen zufriedenstellend sind. Verbesserungen wie auch Verschlechterungen bleiben ohne Folgen für das Verhältnis BMVBS/DB AG. Inwieweit diese Kennzahlen steuernde Wirkung entfalten, ist offen.

Der BRH empfiehlt dem BMVBS, für mehr Kennzahlen als bisher sanktionsbewehrte Zielwerte mit der DB AG zu vereinbaren. Somit könnte es eine differenziertere Bewertung und Steuerung sicherstellen.

Ein entscheidender, bislang nicht genutzter Indikator zum Infrastrukturzustand wäre die Restnutzungsdauer (im Sinne eines noch verbleibenden wirtschaftlichen Substanzwertes). Erst damit würde transparent, ob die Substanz der Bundesschienenwege erhalten bleibt. Mit den gegenwärtig verfügbaren Informationen kann ein möglicher Substanzverzehr nicht frühzeitig erkannt werden. Der Bund kann deshalb unerwartet mit einem

terte Berichtspflicht angestrebt. Die ist auch ausreichend, da ein Substanzverzehr bei diesen Anlagen zwangsläufig zu Langsamfahrstellen führt, die unmittelbar Einfluss auf die sanktionsbewehrten Qkz „Theoretischer Fahrzeugzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ haben.

hohen finanziellen Nachholbedarf konfrontiert werden.

Rückschlüsse allein aufgrund eines z.B. steigenden Anlagenalters auf einen gravierenden Substanzverzehr sind reine Spekulation, da z.B. mögliche Teilerneuerungen oder verbesserte Instandhaltungsmethoden die Nutzungsdauer von Anlagen verlängern können.

2.5 Tätigkeit des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers des Bundes

Die EIU müssen dem BMVBS in jedem Jahr nachweisen, dass sie Mittel in Höhe des vereinbarten Mindestersatzinvestitionsvolumens und des Mindestinstandhaltungsvolumens tatsächlich eingesetzt haben. Das BMVBS hat eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, den sogenannten Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer, damit beauftragt, die Angaben der EIU zu prüfen.

Die LuFV gibt zur Tätigkeit des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers vor, dass dieser jährlich prüfen soll, ob die vereinbarten Ersatzinvestitionen und die Instandhaltungsaufwendungen nach den Maßgaben der LuFV buchhalterisch erfasst wurden. Die Höhe dieser Beträge bestätigt der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer. Da die LuFV keine weiteren Vorgaben zum Prüfungsgegenstand oder -umfang enthält, haben das BMVBS und das EBA die vom Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer wahr-

zunehmenden Aufgaben konkretisiert. Diesen Aufgabenkatalog haben sie mit dem ausgewählten Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer vertraglich vereinbart.

Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer führt zwei wesentliche Prüfschritte durch: Zunächst findet eine Systemprüfung der Buchungssysteme statt. Anschließend untersucht er in einer Stichprobe mit Hilfe eines mathematisch-statistischen Verfahrens ausgewählte Buchungsvorgänge. Auf dieser Basis hat der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer festgestellt, dass die EIU die in Tabelle 6 genannten Ersatzinvestitions- und Instandhaltungsvolumina erreicht haben.

Tabelle 6: Ziel- und Istwerte des Ersatzinvestitionsvolumens und des Instandhaltungsvolumens [Mrd. €]

		2009	2010
Ersatzinvestitions- volumen	Zielwert	2,500	2,500
	Istwert	2,958	2,942
Instandhaltungs- volumen	Zielwert	1,250	1,000
	Istwert	1,374	1,457

Durch seine Prüfung hat der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer die monetären Angaben der DB AG im jeweiligen IZB korrigiert. Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer hat dabei beanstandet, dass die EIU bei Lieferungen und Leistungen eingeräumte Skonti nicht vor der Buchung von den Anschaffungs- und Herstellkosten der Schienenwege abgezogen haben. Stattdessen buchten die EIU die Skonti als Erträge. Demnach stellten die EIU in den IZB 2009 und 2010 entsprechend zu hohe Beträge für das Ersatzinvestitions- und das Instandhaltungsvolumen dar.

Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer prüft nicht alle Einzelheiten des Finanzierungsprozesses. So prüft er z.B. nicht das Eigentum der finanzierten Schienenwege und Grundstücke. Auf Anregung des BRH befasst sich das BMVBS zwischenzeitlich mit diesem Thema. Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer prüft nicht die Höhe der konzerninternen Verrechnungssätze der DB AG (zwischen verschiedenen Unternehmensbereichen abgerechnete Preise).

Auffassung des BMVBS:

Die Tätigkeit des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers muss sich am Grundgedanken der LuFV und am Text des geschlossenen Vertrages (hier insbesondere § 11) ausrichten. Dabei ist der grundsätzliche Paradigmenwechsel hin zu einer outputorientierten Steuerung und Kontrolle zu berücksichtigen. Die Philosophie der LuFV sieht daher vor, dass der DB AG / den EIU bei der unternehmensinternen Steuerung und bei begleitenden kaufmännischen Prozessen Freiheitsspielräume gewährt werden. Eine vollständige Prüfung der unternehmensinternen Abläufe durch das BMVBS ist nicht vorgesehen.

Die Eigentumsfrage ist für die Förderung von Schienenwegeinvestitionen wesentlich. Dies ist auch das gemeinsame Verständnis aller Vertragsparteien der LuFV. Gemäß Anlage 12.1 LuFV darf das Infrastrukturkataster nur Sachanlagen enthalten, die sich im juristischen und wirtschaftlichen Eigentum der EIU befinden. Die Prüfung des Infrastrukturkatasters obliegt allerdings dem EBA und nicht dem Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer.

Die vom Infrastruktur-Wirtschafts-

Auffassung des BRH:

Um belastbare Erkenntnisse über das neue Finanzierungsverfahren LuFV gewinnen zu können, sollte der Auftrag des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers weiter gefasst werden. Derzeit finden Teile des Finanzierungsverfahrens in einer vom BMVBS und vom BRH nicht einsehbaren „black box“ statt.

Die vom Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer festgestellten Mängel belegen die Notwendigkeit, die Angaben im IZB unabhängig zu hinterfragen. Indem die EIU Skonti als Erträge buchten, handelten sie nicht vertragskonform und verstießen gegen handelsrechtliche Vorschriften; gemäß § 255 Handelsgesetzbuch sind Preiserminderungen von den Anschaffungskosten abzusetzen. Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer hat darauf hingewiesen, dass er für das Jahr 2009 keine ausreichenden Zugriffsrechte auf die Buchungssysteme hatte und somit die Höhe des Fehlers bei den Skonti teils von den EIU geschätzt werden musste.

Der BRH empfiehlt dem BMVBS, die EIU zur Einhaltung der handelsrechtlichen Vorschriften zu veranlassen.

prüfer bei der Prüfung des Vertragsjahres 2009 festgestellte Skontoproblematik ist zwischenzeitlich transparent aufgearbeitet. Zwar werden Skonti im DB-Konzern in Abstimmung mit dessen Wirtschaftsprüfer nach wie vor passivisch auf Ertragskonten verbucht und nicht aktivisch von den Eingangsrechnungen abgezogen. Allerdings ist dem Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer der Zugriff auf die in Frage kommenden Ertragskonten eingeräumt, damit diesem ein entsprechender Abzug möglich ist.

Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer erhält nach eigener Aussage von den EIU im Übrigen sämtliche Systemberechtigungen, die er für seine mathematisch-statistisch gestützten Prüfungen für erforderlich hält. Ergänzende Informationsanforderungen des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers werden regelmäßig in seinem Beisein erhoben und ohne jede Barrierehaltung zur Verfügung gestellt. Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer erlangt auf dieser Grundlage ein eigenständiges und sicheres Prüfergebnis.

Die Bildung von Kostensätzen zur Unternehmenssteuerung oder die Vereinbarung von Verrechnungspreisen

Überdies sollte das BMVBS künftig die DB AG verpflichten, dem Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer uneingeschränkt alle nötigen Erhebungs- und Zugriffsrechte zu gewähren.

Das BMVBS hat dem Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer zu wichtigen Fragestellungen keinen Auftrag erteilt. So bleibt ungeprüft, inwieweit die EIU zentrale Finanzierungsvoraussetzungen einhalten. Unklar ist bislang z.B., ob sie Bundesmittel wie vereinbart nur für Schienenwege und Grundstücke verwenden, die sich in ihrem juristischen und wirtschaftlichen Eigentum befinden. Vor Inkrafttreten der LuFV berichtete der BRH über finanzielle Nachteile des Bundes, weil die EIU diesen Grundsatz nicht immer einhielten (HHA-Drs. 1562 / 16. WP). Der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer hat nicht berichtet, ob er vor Ort prüfte, inwieweit Buchungen und tatsächliche Bauleistungen übereinstimmen. Überdies lässt das BMVBS Buchungen, die konzerninterne Verrechnungspreise der DB AG enthalten, nicht im Detail untersuchen. Offen ist auch, ob sie der Höhe nach angemessen sind und ob der Ersatzinvestitions- bzw. der Instandhaltungsnachweis entsprechend „werthaltig“ sind. Das

innerhalb des DB-Konzerns zur Weiterverrechnung von Kosten auf Produkte ist zunächst keine spezielle Thematik der LuFV. Die generelle Umstellung von einer Input- auf eine Outputkontrolle in deren Rahmen sieht vor, dass unternehmerisches Handeln möglich ist und auch unterstellt wird, ohne jede Facette dieses Handelns – in bisheriger Prüfungsmanner – zu überprüfen. Insofern beschränkt sich das BMVBS im Einklang mit der LuFV darauf, den Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer in einer gesamthaften Betrachtung prüfen zu lassen, ob die Zielkostensätze bzw. die Verrechnungspreise der EIU evtl. die tatsächlich angefallenen Istkosten übersteigen. Sollte dies der Fall sein, erfolgt eine Kappung der gemeldeten Beträge, da ansonsten keine Werthaltigkeit des Nachweises gegeben wäre.

BMVBS vertraut darauf, dass die unternehmerischen Aktivitäten nicht zum finanziellen Nachteil des Bundes führen.

Das BMVBS sollte sicherstellen, dass der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer die Einhaltung der Finanzierungsvoraussetzungen prüft (auch vor Ort). Mathematisch-statistische Stichproben- und insbesondere Hochrechnungsverfahren sollte er künftig systematisch anwenden. Zudem regt der BRH an, dass sich das BMVBS belastbare Erkenntnisse über die Angemessenheit der für die LuFV angewandten konzerninternen Verrechnungspreise verschaffen sollte.

2.6 Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers der DB AG

Neben dem Mindestinstandhaltungsbeitrag haben sich die EIU auch zu einem investiven Eigenbeitrag von insgesamt 500 Mio. € pro Jahr für die Erhaltung und Modernisierung der bestehenden Schienenwege verpflichtet. Gemäß LuFV bestätigt dies ein Wirtschaftsprüfer der EIU. Mit dessen Bestätigung ist der Nachweis hinsichtlich der Höhe des Eigenbeitrags abschließend erbracht.

Zur Tätigkeit dieses Wirtschaftsprüfers regelt die LuFV nichts Näheres. Die EIU erteilen ihm den Auftrag, den Eigenbeitrag zu prüfen und zu bestätigen.

Der Wirtschaftsprüfer der EIU hat den im IZB jeweils angegebenen Eigenbeitrag entsprechend seiner Prüfungsergebnisse nach unten korrigiert. Ursächlich hierfür waren unterschiedliche Buchungszeiträume für den IZB einerseits und für die Untersuchungen des Wirtschaftsprüfers andererseits. Auch aus den Erkenntnissen des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers des Bundes über Skonti (Tz. 2.5) ergab sich die Notwendigkeit weiterer Korrekturen. Unter Berücksichtigung dieser Umstände haben die EIU in den Jahren 2009 und 2010 die unten dargestellten Eigenbeiträge erbracht (Tabelle 7).

Tabelle 7: Ziel- und Istwerte des Eigenbeitrages der EIU [Mio. €]

		2009	2010
Eigenbeitrag	Zielwert	500	500
	Istwert	548	528

In der LuFV ist nicht geregelt, wie zu verfahren ist, falls die EIU weniger Mittel als vereinbart zur Verfügung stellen.

Auffassung des BMVBS:

Die Prüfung des Eigenbeitrages durch den Wirtschaftsprüfer (Jahresabschlussprüfer) der DB AG / der EIU wurde vereinbart, um kosten- und arbeitsaufwändige Doppelprüfungen zu vermeiden, zumal Wirtschaftsprüfer generell vereidigt sind und Falschangaben strafrechtlich verfolgt werden.

Nach Vorliegen der ersten Erfahrung mit den Prüfungen durch den Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer und den Wirtschaftsprüfer der EIU ist festzustellen, dass sich im Bereich der Investitionen beide Prüfer teilweise mit demselben Prüfgegenstand befassen,

Auffassung des BRH:

Die Überprüfung des Eigenbeitrages sollte künftig durch das BMVBS beauftragt werden. Zudem ist eine Sanktionsregelung für das Verfehlen des Zielwertes festzulegen.

Wie bereits bei den Ersatzinvestitions- und Instandhaltungsvolumina ist auch beim Eigenbeitrag festzuhalten, dass die Angaben der EIU in den IZB überhöht sind. Der BRH sieht sich deshalb in seiner Forderung bestätigt, dass die Angaben der EIU konsequent überprüft werden müssen.

Der Wirtschaftsprüfer wird von den

nämlich mit der Summe aus Bundesmitteln und Eigenbeitrag. Durch die Mischfinanzierung der meisten Projekte aus beiden Finanzierungskomponenten kann eine losgelöste Prüfung eines Bereiches nämlich nicht erfolgen. Stichwort: „Der Euro hat kein Schleifchen“.

Dieser Umstand wird auch von Bahnseite nicht verkannt. Insofern besteht mit der DB AG Einvernehmen, dass in der Folgevereinbarung ab 2014 auch die Höhe des investiven Eigenbeitrages durch den Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes geprüft und bestätigt wird.

Ein evtl. Nichterreichen des Eigenbeitrages von 500 Mio. € ist gemäß LuFV nicht sanktioniert. Die Folgevereinbarung soll einen zusätzlichen Anreiz zum Erbringen des Eigenbeitrags erhalten.

EIU beauftragt, Leistungen der EIU zu bestätigen. Der Zuwendungsgeber hat keinen Einfluss auf Prüfauftrag und -umfang oder auf eventuelle Prüfungsschwerpunkte. Der BRH regt an, dass das BMVBS bzw. EBA die Prüfung des Eigenbeitrages der EIU künftig selbst beauftragt.

Wegen des Fehlens einer Sanktionsregelung könnten die EIU ihren Eigenbeitrag vollständig einbehalten, ohne dass das BMVBS eine Handhabe dagegen hat. Der BRH empfiehlt, zu allen vereinbarten Zielen eine Sanktionsregelung vorzusehen, um den EIU Handlungsanreize zu setzen. Das Einhalten der Ziele ist durch das BMVBS zu prüfen.

3 Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichte der DB AG

3.1 Funktion der Berichte

Der IZB soll den Einsatz der Mittel zur Erhaltung der Schienenwege (also Zuwendungen des BMVBS, Eigenbeitrag und Instandhaltungsmittel der EIU) sowie den Grad des Erreichens der vertraglich vereinbarten Zielvorgaben darstellen. Darüber hinaus soll der IZB ein gesamthaftes Bild zum Zustand der bestehenden Schieneninfrastruktur vermitteln. Damit soll dem vom Parlament geäußerten zentralen Erfordernis der Transparenz Rechnung getragen werden.

Mit der verbindlichen Erläuterung im Bundeshaushaltsplan ist überdies festgelegt worden, dass durch die Erfüllung der Qualitätsanforderungen und den Nachweis eines Mindestersatzinvestitions- und Mindestinstandhaltungsvolumens die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung gemäß § 44 BHO als nachgewiesen gilt. Der IZB und die ihn begründenden Daten bilden die Basis für die Prüfungstätigkeit des EBA.

Die DB AG ist seit dem Inkrafttreten der LuFV vertraglich verpflichtet, den IZB zu erstellen und dem EBA jeweils bis zum 30.04. des Folgejahres vorzulegen. Struktur und Inhalte der IZB sind in der LuFV geregelt. Mit dem IZB hat die DB AG auch in jedem Jahr ein Infrastrukturkataster in elektronischer Form sowie Daten zu dessen Visualisierung zu übergeben. Durch diese Visualisierung soll das BMVBS die Möglichkeit erhalten, Informationen über die Bundesschienenwege in Grafiken bzw. thematischen Karten anschaulich zu machen.

Der RPA hat das BMVBS mit Beschluss vom 13.02.2009 gebeten, künftigen IZB eine ergänzende eigene Einschätzung beizufügen. Daraus soll beispielsweise hervorgehen, wo das BMVBS gegenüber der DB AG ggf. weiteren Informationsbedarf sieht und wie es den im IZB dargestellten Infrastrukturzustand beurteilt. Dabei bekräftigte der RPA seinen Anspruch an Aussagekraft und Transparenz der IZB.

3.2 Datenqualität

Die DB AG und die EIU halten Datenbanken vor, aus denen sie die in den IZB genannten Daten erzeugen. Ziel beim Abschluss der LuFV war es, für Leistungsnachweise möglichst umfassend bereits vorhandene und für die Unternehmenssteuerung erforderliche Datenbanken zu nutzen. Neue und isolierte Datenbanken nur für Zwecke der LuFV sollten möglichst vermieden werden (keine virtuelle LuFV-Welt). Alle Prüfungen des EBA (Qkz), des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers (Mindestersatzinvestitions- und Mindestinstandhaltungsvolumen) und des Wirtschaftsprüfers der EIU (Eigenbeitrag) beruhen deshalb auf von der DB AG und den EIU gelieferten Angaben.

Die IZB enthalten zehn zur Vertragserfüllung wichtige Kerninformationen: sieben Istwerte zu den sanktionsbewehrten Qkz und die drei vorgenannten Finanzierungsvolumina. Das EBA und die Wirtschaftsprüfer prüfen diese Angaben. Sie kamen bei acht von zehn Kerninformationen des IZB 2009 zu anderen Ergebnissen als die DB AG. Beim IZB 2010 bestätigten sie sieben von zehn Kerninformationen der DB AG nicht. Insofern haben sich die Prüfungen des EBA und der Wirtschaftsprüfer als wirksam erwiesen. Nach Durchführung der notwendigen Korrekturen haben sich jedoch keine Zielverfehlungen ergeben. Nur der RPA erhält Kenntnis von diesen Prüfungsfeststellungen und den Richtigstellungen. Das BMVBS informiert alle anderen Adressaten des IZB hierüber nicht.

Auffassung des BMVBS:

Im Fokus der Prüfungen des EBA standen die sanktionsbewehrten Qkz. Die Qualität der in diesem Bereich bereitgestellten Daten war anfangs nicht zufriedenstellend. Es bedurfte eines enormen Aufwandes beim EBA, um die Datengrundlage für Angaben zu den Basiswerten und den Zielwerten zu prüfen. Die nicht zufriedenstellende Datenqualität hatte insbesondere

Auffassung des BRH:

Zahlreiche Fehler in den IZB führen dazu, dass ein falsches und wenig transparentes Bild über den Zustand der Bundesschienenwege entsteht. Das BMVBS unterrichtet das Parlament hierüber nur unzureichend.

Die IZB-Prüfungen des EBA dauern jeweils deutlich über ein Jahr. So hat das BMVBS die Prüfungsfeststellun-

folgende Gründe:

1. fehlende Prüfroutine mit dem neuen Prüfungsverfahren,
2. der „gewollte“ Zugriff auf vorhandene Datenbanksysteme, die für unternehmerische Zwecke geschaffen worden sind,
3. verbesserungswürdige Qualitätssicherung bei den EIU,
4. Unterschätzung des Umfangs der aufzubereitenden Daten seitens der EIU.

Ergänzend wurden die Erwartungen des BMVBS an die Berichterstattung und den Datenbestand konkretisiert und definiert. Offensichtliche Unzulänglichkeiten – wie etwa die Nichtberücksichtigung zahlreicher Weichen im IZB 2009 – wurden durch die EIU korrigiert. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die EIU dem Problem der Datenqualität (insbesondere hinsichtlich der Qkz der DB Netz AG) erst nach und nach die erforderliche Priorität einräumt haben, wodurch die Prüfkapazitäten des EBA teilweise erheblich zusätzlich belastet worden sind.

Für die Outputprüfung ist die Qualität der in den Systemen der EIU vorgehaltenen Daten und der daraus erzeug-

ten und Richtigstellungen zum IZB 2010 bislang nicht dem Parlament übersandt. Erkenntnisse dieser Prüfungen können deshalb i.d.R. nicht in den nächsten IZB einfließen; d.h. er wird von der DB AG veröffentlicht, obwohl zu erwarten ist, dass er Fehler enthält. Verlässliche / wirkliche Transparenz schaffen die IZB somit nicht.

Alle Stellen, die den IZB erhalten, sollten auch die Einschätzungen und Richtigstellungen des BMVBS / EBA erhalten. Sachgerecht wäre es, die IZB erst zu veröffentlichen, wenn sie vom Zuwendungsgeber abschließend geprüft wurden.

Die jährlichen Istwerte der Qkz und der Finanzierungsvolumina sind die Kerninformationen bei der Outputkontrolle der LuFV. Die unzutreffenden Angaben der DB AG in den IZB 2009 und 2010 beeinträchtigen die Outputkontrolle. Die IZB der ersten zwei Vertragsjahre sind so nicht als ordnungsgemäßer Nachweis für die Verwendung der Zuwendungen geeignet.

Die bislang unzureichende Datenqualität der IZB erachtet der BRH als

ten Angaben von besonderer Bedeutung. Diesem Umstand ist mit dem hohen Prüfumfang des EBA Rechnung getragen worden. Eine Einbindung Dritter zur schnelleren und umfanglicheren Datenprüfung wird von Seiten des EBA aufgrund des dafür im Regelfall notwendigen Detailwissens nicht befürwortet, da dadurch eher zusätzliche Belastungen des EBA erwartet werden.

Die DB AG hat die Datenqualität auch auf aufgrund von Hinweisen des EBA schon erheblich gesteigert. Sofern dieser Trend anhält, ist eine Pönalisierung von Datenfehlern unverhältnismäßig.

nicht hinnehmbar. Belastbare Angaben des BMVBS oder des EBA zur Entwicklung der Datenqualität im Zeitverlauf liegen dem BRH nicht vor. Zur Verbesserung der Datenqualität regt der BRH an, mit den EIU künftig eine maximal tolerierbare Datenfehlerquote zu vereinbaren. Für das Überschreiten dieser Quote sollte das BMVBS Sanktionen vereinbaren.

Auf Anregung des BRH hat der RPA das BMVBS mit Beschluss vom 02.12.2011 dazu aufgefordert, die gegenwärtige Regelung der LuFV zu überprüfen, nach der nur die DB AG den Zustand der Schienenwege bewertet. BMVBS und DB AG lehnen es jedoch ab, unabhängige Dritte in Zustandsbewertungen und das Berechnen der Qkz einzubinden.

3.3 Instandhaltung der Bundesschienenwege

3.3.1 Zusammenhang zwischen Instandhaltung und Ersatzinvestitionen

Gemäß BSWAG tragen allein die EIU die Kosten der Instandhaltung und betriebsbereiten Vorhaltung ihrer Schienenwege. Hingegen finanziert das BMVBS Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes. An diesen Investitionen sollen sich die EIU gemäß ihrem unternehmerischen Interesse beteiligen.

Zwischen den für eine Bahnanlage aufzuwendenden Instandhaltungsmitteln und den erforderlichen Ersatzinvestitionen besteht ein enger, gegenläufiger Zusammenhang. Bei höheren Instandhaltungsaufwendungen sind tendenziell weniger Ersatzinvestitionen erforderlich und umgekehrt. Beispiel:

- Um einen Bahnsteig uneingeschränkt nutzbar zu halten, sind regelmäßige Instandhaltungen durchzuführen, z.B. sind Verkrautungen, Bewuchs u.ä. vom Bahnsteigbelag zu entfernen. Hierdurch wird eine große Nutzungsdauer erreicht.
- Falls das betreffende EIU den Bahnsteig hingegen selten und unregelmäßig instand hält, ist vorzeitig mit Schäden zu rechnen, weil der Anlagenzustand sich ständig verschlechtert (in schadhaften Bahnsteigbelag dringt Wasser ein, Frostschäden treten auf u.ä.). Der Bahnsteig wird früher durch einen neuen zu ersetzen sein.

Die jährlichen Instandhaltungskosten und die anteilig auf ein Jahr umgelegten Ersatzinvestitionen ergeben die jährlichen Kosten für die Verfügbarkeit einer Bahnanlage. Zwischen den beiden Extremen „maximale Instandhaltung“ und „maximale Ersatzinvestitionen“ liegt das wirtschaftlich-technische Optimum, d.h. die „kostenoptimale Variante“.

Die DB Netz AG hat eine Integrierte Investitions- und Instandhaltungsstrategie entwickelt. Mit dieser sog. 3i-Strategie beabsichtigt sie, für ihre Schienenwege das jeweilige wirtschaftlich-technische Optimum zu bestimmen, da sowohl die Bundesmittel für Ersatzinvestitionen nach der LuFV als auch die Eigenmittel für die Instandhaltung begrenzt sind. Der Zuwendungsgeber BMVBS lässt die 3i-Strategie derzeit von einem Gutachter prüfen.

Das EBA untersucht im Rahmen seiner Eisenbahnaufsicht Schienenwege, um festzustellen, ob die EIU ihrer Pflicht zur Instandhaltung nachkommen. Zu den beanstandeten Sachanlagen zählen auch Eisenbahnbrücken, vgl. hierzu Tz. 3.3.2. Auch bei der Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes liegen Erkenntnisse zur Instandhaltung von Schienenwegen vor.

Auffassung des BMVBS:

Die von den EIU zu finanzierende Instandhaltung und die mit Bundesmitteln finanzierten Ersatzinvestitionen stehen in einem Zusammenhang. Die Berechnung der jeweiligen Beträge ist jedoch in einer Facharbeitsgruppe sachgerecht und getrennt erfolgt. Für die Ermittlung der Zuwendungen sind die Wiederbeschaffungskosten der Anlagen des bestehenden Schienennetzes ermittelt worden. Der Instandhaltungsbetrag orientiert sich an den von den EIU vor Inkrafttreten der LuFV getätigten Instandhaltungsaufwendungen, abzüglich von den EIU aufgrund von Effizienzsteigerungen erwarteten Einsparpotenzialen. Insofern können mit den Mitteln bedarfsgerecht Ersatzinvestitionen und Instandhaltungsmaßnahmen erfolgen. Die Priorisierung der Maßnahmen unterliegt dem unternehmerischen Handeln der EIU.

In der LuFV ist es erstmalig gelungen, die gesetzliche Verpflichtung der EIU zur Tragung der Instandhaltungsaufwendungen durch eine vertragliche Verpflichtung zur Erbringung eines Mindestinstandhaltungsbetrages zu quantifizieren. Dabei haben die EIU in den Jahren 2009 (1,37 Mrd. €) und

Auffassung des BRH:

Von der LuFV in Verbindung mit dem BSWAG gehen Fehlanreize für die EIU aus. Wenn die EIU ihre Instandhaltungsaufwendungen minimieren, können sie für schadhaft gewordene, nicht mehr nutzbare Schienenwege Investitionsmittel des Bundes in Anspruch nehmen.

Die EIU haben zwar in den Jahren 2009 und 2010 das vertraglich vereinbarte Mindestinstandhaltungsvolumen aufgewendet. Jedoch ist dem BMVBS nicht bekannt, ob dies genügt, um das wirtschaftlich-technische Optimum zu erreichen und um den Bund vor einem steigenden Ersatzinvestitionsbedarf zu bewahren. Das BSWAG in Verbindung mit Fehlanreizen der LuFV erlaubt es den EIU, die eigenen Instandhaltungsmittel zu Lasten der Bundesmittel zu minimieren. Die EIU verhalten sich betriebswirtschaftlich richtig, sofern sie hiervon Gebrauch machen. Das ist ein Systemmangel zu Lasten des Bundes.

Der RPA hat das BMVBS deshalb aufgefordert, in den IZB nachzuweisen, inwieweit die Instandhaltungsmittel und die Ersatzinvestitionen bedarfsgerecht sind. Überdies hat er vom

2010 (1,46 Mrd. €) sogar noch deutlich höhere Instandhaltungsaufwendungen getätigt als nach der LuFV festgelegt. Die LuFV ist daher auch insofern für den Bund vorteilhaft, als sie ihn durch die Festschreibung eines Mindestinstandhaltungsbetrages vor einem steigenden Ersatzinvestitionsbedarf in späteren Jahren bewahrt.

Eine Vermischung der Qualitätsregulierung der LuFV mit sicherheitsrelevanten Maßnahmen ist grundsätzlich nicht zielführend. So sagen z.B. die Zustandskategorien zu Brücken und Tunneln nichts über Sicherheitsrisiken aus. Sofern Erkenntnisse der Eisenbahnaufsicht / der Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes zu festgestellten Infrastrukturmängeln bei den Qkz berücksichtigt werden können, erfolgt dies bereits. So werden z.B. aufsichtsrechtlich angeordnete relevante Langsamfahrstellen bei der Ermittlung der Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ berücksichtigt. Allein für in Bahnübergangsbereichen aufsichtsrechtlich angeordnete Langsamfahrstellen wird ein pauschaler Abzug vom „Theoretischen Fahrzeitverlust“ vorgenommen.

BMVBS gefordert, geeignete Vorschläge zu entwickeln, wie künftig auf fehlender Instandhaltung beruhende finanzielle Mehrbelastungen des Bundes vermieden werden können. Bislang hat das BMVBS diesen RPA-Beschluss nicht umgesetzt.

Nach Auffassung des BRH sollte das BMVBS sicherstellen, dass die Bundesschienenwege eine möglichst große Nutzungsdauer erreichen. Der Zuwendungsgeber benötigt hierzu eigene Erkenntnisse über das wirtschaftlich-technische Optimum aus Instandhaltung und Ersatzinvestition.

Annähernd jede zweite vom EBA untersuchte Bahnanlage wies Mängel auf. In solchen Fällen ordnet es „Maßnahmen“ gegenüber dem EIU an. Offensichtlich reichen die bisherigen Instandhaltungen der EIU nicht aus, um die Bundesschienenwege in einem ordnungsgemäßen Zustand zu halten. Ansonsten hätte das EBA nicht so zahlreiche Mängel feststellen und „Maßnahmen“ anordnen müssen. Bestehende Schäden wurden von den EIU - teils über Jahre hinweg - nicht durch Instandhaltungsmaßnahmen beseitigt. Auch dass sich Unfälle wegen Instandhaltungsmängeln ereignet ha-

Ziel und Zweck der Untersuchungen der Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes ist es, die Ursachen von gefährlichen Ereignissen aufzuklären und hieraus Hinweise zur Verbesserung der Sicherheit abzuleiten. Hinzu kommt, dass die abschließenden Feststellungen der Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes zudem erst teilweise deutlich zeitversetzt zum Jahr des Vorkommnisses vorliegen.

ben, ist nicht hinnehmbar. Ursachen hierfür sind fehlendes Instandhaltungspersonal, unzureichende Instandhaltungsmittel sowie die Nichtbeachtung bestehender Vorschriften.

Der BRH regt an, die beim EBA und bei der Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle vorhandenen Erkenntnisse zu nutzen, um eine sanktionsbewehrte Kennzahl einzuführen. Diese sollte den EIU einen stärkeren Anreiz geben, die Schienenwege ordnungsgemäß instand zu halten.

3.3.2 Anlagenklasse Eisenbahnbrücken

Die DB Netz AG besaß im Jahr 2010 rund 24 800 Eisenbahnbrücken. Grundsätzlich bilden Brücken eine vergleichsweise kostenintensive Anlagenklasse, sowohl hinsichtlich der Instandhaltung als auch der Ersatzinvestitionen. Die Brücken erfordern deshalb besondere Aufmerksamkeit.

Nach einem im Jahr 2001 erarbeiteten Bericht einer gemeinsamen Facharbeitsgruppe des Bundes und der DB AG liegt der Instandhaltungsbedarf für die Eisenbahnbrücken bei rund 250 Mio. € pro Jahr. Für die Jahre 2005 bis 2009 hat die DB Netz AG durchschnittlich 41 Mio. € jährlich für Brückeninstandhaltungen aufgewendet.

Die DB Netz AG bewertet ihre Eisenbahnbrücken nach einem vierstufigen Notensystem. Im IZB 2010 gibt die DB AG an, dass die bundesweite Durchschnittsnote im Jahr 2010 bei 2,05 gelegen habe (in den beiden Vorjahren jeweils 2,04). Dies entspricht der Stufe „größere Schäden am Bauwerksteil ohne Sicherheitsrelevanz“, die Instandhaltungsmaßnahmen oder Ersatzinvestitionen erforderlich er-

scheinen lassen. Dabei wird der Zustand der Brücken im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit von Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen beurteilt. Diese Brückenbewertung ist nicht sanktionsbewehrt, neben der Berichterstattung ist kein Zielwert vereinbart.

Auffassung des BMVBS:

Eine Überprüfung der bisher nicht sanktionsbewehrten Qkz und deren Angaben im IZB konnte aufgrund der vorrangigen Prüfung der sanktionsbewehrten Qkz durch das EBA nicht geleistet werden. Der Einsatz der vertraglich vereinbarten bedarfsgerechten Instandhaltungsmittel der EIU unterliegt dem unternehmerischen Handeln. Den EIU muss es grundsätzlich möglich sein Instandhaltungsschwerpunkte zu bilden.

Gegen eine generelle Vernachlässigung der Instandhaltung zur Provokation von Ersatzinvestitionen spricht zudem, dass der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes für das Jahr 2010 einen Instandhaltungsbetrag der EIU von rd. 1,5 Mrd. € bestätigt hat, obwohl vertraglich ein Mindestbetrag von 1,0 Mrd. € vereinbart war.

Unabhängig von den vorstehenden Ausführungen sind Brücken besonders kostenintensiv und stehen daher im Fokus des BMVBS. Im Frühjahr

Auffassung des BRH:

Zahlreiche bekannte Brückenschäden werden nicht beseitigt. Dadurch schon die DB Netz AG ihre Eigenmittel, während dem Bund langfristig hohe Ausgaben drohen.

Die DB Netz AG hat von 2005 bis 2009 notwendige Brückeninstandhaltungsmaßnahmen von über 1 Mrd. € unterlassen. Die DB Netz AG sollte verpflichtet werden, die Ersatzinvestitionen zu finanzieren, die auf unterlassene Instandhaltung zurückzuführen sind.

Zu dem Instandhaltungsstau kommt ein etwa ebenso hoher Investitionsstau. Da Brücken langlebig sind, verschlechtert sich ihr Zustand zeitverzögert. Bis sich dies auf die Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ auswirkt, muss ein erheblicher Schadensumfang eingetreten sein. Deshalb sind auf den Bund zukommende finanzielle Lasten derzeit noch nicht erkennbar.

2012 ist das EBA deshalb mit einer „Sonderprüfung Brücken“ beauftragt worden. Nach Auswertung des Berichtes wird zu entscheiden sein, ob ergänzende Regelungen zu Brücken in die Folgevereinbarung aufzunehmen sind.

Anreize zur Vermeidung von Brückenmängeln bestehen schon, da solche Mängel in der Regel Langsamfahrstellen bewirken, die sich auf die sanktionsbewehrten Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ direkt auswirken.

Unabhängig von den vorstehenden Ausführungen ist die Sicherheit der Brücken gemäß § 4 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz jederzeit durch die EIU uneingeschränkt zu gewährleisten und unterliegt der Eisenbahnaufsicht des EBA.

Gravierende, teils seit Jahren bekannte Mängel an Brücken beseitigte das EIU verspätet oder aus Kostengründen teils gar nicht. Mitunter wirkten sich Schäden auf die Stand-, Betriebs- oder Verkehrssicherheit aus. Das im IZB angewandte Notensystem berücksichtigt diese Sicherheitsmängel nicht.

Die LuFV gibt der DB Netz AG nicht genügend Anreize, Brücken instand zu halten. Die LuFV weist insoweit einen Systemmangel auf.

Der RPA hat das BMVBS deshalb mit Beschluss vom 02.12.2011 aufgefordert, in die Folgevereinbarung der LuFV eine sanktionsbewehrte Regelung aufzunehmen, um wirksame Anreize zur Pflege der Brücken zu setzen. Entgegen diesem RPA-Beschluss verhandelt das BMVBS bislang über eine solche Regelung mit der DB AG nicht.

3.4 Aussagekraft und Transparenz

3.4.1 Veränderte Informationsbereitstellung durch die LuFV

Auf Grundlage der LuFV sind die EIU erstmals vertraglich verpflichtet, dem BMVBS Informationen zur Schieneninfrastruktur und deren Zustand zur Verfügung zu stellen. Statt eines auf das einzelne Vorhaben bezogenen Verwendungsnachweises der Bundesmittel im Rahmen der zurückliegenden Verwendungsprüfung erhält das BMVBS nun den jährlichen IZB. Kerninformationen darin sind die Istwerte der sanktionsbewehrten Qkz sowie Summenangaben zum Ersatzinvestitionsvolumen, Instandhaltungsvolumen und Eigenbeitrag der EIU. Das dem Zuwendungsgeber jährlich mit dem IZB vorgelegte Infrastrukturkataster enthält zudem zahlreiche Informationen über den Sachanlagenbestand und teils über dessen Zustand.

Gemäß LuFV ist das BMVBS berechtigt, sich über den IZB und das Infrastrukturkataster hinaus weitere Informationen einzuholen. Beispielsweise hat der Zuwendungsgeber das Recht, Messfahrten auf dem Schienennetz durchzuführen; dieses Recht hat das BMVBS bislang nicht in Anspruch genommen.

Der BRH hat auf unterschiedlichen Wegen Informationen erhoben. Ergänzend zu Auswertungen des IZB und des Infrastrukturkatasters hat der BRH auch vor Ort Eisenbahnstrecken und Bahnhöfe in Augenschein genommen. Beim BMVBS oder beim EBA vorhandene Unterlagen hat er ausgewertet.

Auffassung des BMVBS:

Seit Inkrafttreten der LuFV hat das BMVBS erstmals einen vertraglichen Anspruch auf die Bereitstellung umfangreicher Informationen über die Investitions- und Instandhaltungstätigkeit der EIU im Bestandsnetz sowie einer Darstellung des Zustandes / der Qualität der Infrastruktur. Die Qualität

Auffassung des BRH:

Der BRH erkennt nicht, dass das BMVBS durch die IZB zahlreiche Informationen über die Schienenwege erhält. Jedoch sind die Daten teils veraltet, teils unvollständig oder fehlerbehaftet. Das EBA hat deshalb wiederholt Daten und Ergänzungen von den EIU nachfordern müssen.

der Angaben wird durch Prüfungen der EIU selbst und des EBA ständig verbessert. Die bereitgestellten Daten bieten zudem die Möglichkeit, sich vertiefend anhand konkreter Fragestellungen zu informieren.

Insbesondere hat das BMVBS aufgrund der Informationsbereitstellung die Sicherheit, dass die LuFV-Mittel in bestimmungsmäßiger Weise eingesetzt worden sind. Denn der Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer des Bundes bestätigt auf Grundlage der Einsicht in die Buchungssysteme der EIU der DB AG, dass die Bundesmittel nur für solche Schienenwege verwandt worden sind, für die es nach der LuFV zulässig ist.

Eigene und mit Kosten verbundene Messfahrten des Bundes sollten nur zielgerichtet durchgeführt werden und müssen einen Erkenntnisgewinn zur Folge haben; sie dürfen nicht Selbstzweck sein.

Das EBA ist im April 2012 beauftragt worden zu prüfen, welchen Stellenwert Ergebnisse eigener Messfahrten des Bundes für die Qualitätskontrolle innerhalb eines LuFV-Regimes haben können. Eine Stellungnahme des EBA

Das BMVBS hat von möglichen Messfahrten keinen Gebrauch gemacht. Deshalb kann es die von der DB AG erhaltenen Angaben zum Netzzustand nicht hinterfragen und es erhält keine eigenen Erkenntnisse über den Mittelbedarf. Das BMVBS sollte sein Recht auf Messfahrten umgehend nutzen und sich ein umfassendes, objektives Bild über den Netzzustand verschaffen.

Die DB AG erteilt weder dem Zuwendungsgeber BMVBS noch dem BRH nähere Auskünfte über die Verwendung der LuFV-Mittel. In Folge dessen kann nicht mehr im Einzelnen beurteilt werden, ob diese Bundesmittel bestimmungsmäßig eingesetzt werden. Bei Vorhaben, die aus mehreren Finanzierungsquellen gleichzeitig gefördert werden, können der Zuwendungsgeber und der BRH den Bundesmittel-Anteil aus der LuFV nicht näher prüfen.

Ob die EIU die Zuwendungen sparsam und wirtschaftlich verwenden, kann der BRH nicht klären. Durch die unzureichende Erkenntnislage kann der BRH den AVBS, den HHA und den RPA nicht sachgerecht unterrichten. Die parlamentarische Kontrolle

liegt seit Ende Juli 2012 vor. Die Stellungnahme soll im III. Quartal 2012 bewertet werden. Über die Durchführung eigener Messfahrten wird danach zu entscheiden sein.

wird damit beeinträchtigt. Es ist deshalb notwendig, dass die Erhebungs- und Prüfungsrechte des BRH klargestellt und von der DB AG anerkannt werden (Tz. 5.2).

Zur wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung: s. Tz. 4.2.

Zur Prüfungstätigkeit des BRH und seinen Prüfungsrechten: s. Tz. 5.2.

3.4.2 Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge und grafische Veranschaulichung des Infrastrukturzustandes

Die DB AG gibt im IZB an, wieviele Mittel die EIU im betreffenden Jahr für Ersatzinvestitionen und für Instandhaltungen eingesetzt haben.

In der LuFV hat sich die DB AG dazu verpflichtet, dem BMVBS mit dem IZB jedes Jahr auch Daten zur rechnergestützten, grafischen Veranschaulichung des Infrastrukturzustandes zur Verfügung zu stellen. Mit Hilfe dieser Daten soll es dem BMVBS möglich sein, selbstständig thematische Karten über die Bundes-schienenwege und ihren Zustand zu erzeugen. Beim EBA sollen die von der DB AG bereitgestellten Daten mit einem eigenständigen EDV-System verarbeitet werden.

Auffassung des BMVBS:

Für den Erhalt und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Schieneninfrastruktur sind sowohl die Instandhaltung als auch Ersatzinvestitionen prägend, zwischen denen zudem eine Abhängigkeit besteht. Die Finanzausstattung in beiden Bereichen

Auffassung des BRH:

Der kausale Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen finanziellen Mitteln (LuFV-Mittel des Bundes, Investitions- und Instandhaltungsmittel der EIU, Mittel Dritter) und den Istwerten der Qkz ist nicht erkennbar. Ohne Kenntnis dieser Zusammenhän-

ist zudem maßgeblich für den Anspannungsgrad der vereinbarten Zielstellungen. Mit welchen Maßnahmen die Zielstellungen erreicht werden, unterliegt jedoch dem unternehmerischen Handeln der DB AG / EIU, auch um diesen die Möglichkeit von Effizienzsteigerungen zu eröffnen. Das BMVBS wollte gerade nicht starre Vorgaben und damit in die komplexe Unternehmensplanung eingreifen, womit es letztlich überfordert wäre.

Die DB AG / EIU hat mitgeteilt, zwischenzeitlich eine kausale Beziehung zwischen Instandhaltungsbeitrag und Zuwendungen auf der einen Seite und dem Anspannungsgrad der Zielstellungen auf der anderen Seite hergestellt zu haben, deren Funktionalität durch den externen Gutachter des BMVBS derzeit noch überprüft wird. Die DB AG hat die für eine Visualisierung notwendigen Daten dem EBA bereitgestellt. Basierend auf den Daten für das Jahr 2008 ist die Visualisierung erfolgt und durch das EBA im Internet bereitgestellt worden. Die Visualisierung bietet den Vorzug, dass die regionale Verteilung von Infrastrukturmängeln auf „Knopfdruck“ veranschaulicht wird.

ge kann der Zuwendungsgeber jedoch nicht beurteilen, ob er die Fördermittel bedarfsgerecht bemessen hat. Dementsprechend ist das BMVBS derzeit nicht in der Lage zu evaluieren, ob es mit den eingesetzten LuFV-Mitteln die Förderziele erreicht hat (Systemmängel).

Der RPA hat deshalb das BMVBS im Dezember 2011 dazu aufgefordert, den Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen den eingesetzten Mitteln und den Qkz aufzuzeigen.

Das EBA kann derzeit keine jährlich fortgeschriebenen, aktuellen Karten über den Infrastrukturzustand erstellen. Damit fehlen z.B. Erkenntnisse über die regionale Verteilung von Infrastrukturmängeln und eventuelle Problemschwerpunkte. Hierunter leidet die mit der LuFV angestrebte Transparenz.

Die Visualisierung erfolgt auf Basis eines komplexen IT-Werkzeugs (Geoinformationssystem). Die Rechte an dem Geoinformationssystem liegen bei einem externen Auftragnehmer. Da der Projektvertrag vom EBA mit dem externen Auftragnehmer aus wichtigem Grund gekündigt werden musste, darf das Geoinformationssystem vom BMVBS bzw. EBA nicht mehr genutzt werden. Insofern ist für eine Visualisierung der LuFV-Daten eine neue Auftragsvergabe erforderlich. Derzeit ist daher nicht solide abschätzbar, wann eine Visualisierung der LuFV-Daten möglich bzw. eine entsprechende Anwendung im Internet verfügbar sein wird.

4 Ausgewählte Einzelthemen des Bundesrechnungshofes

4.1 Auftragsvergabe bei Investitionen in die bestehenden Bundesschienenwege

Die LuFV enthält Regelungen zur Vergabe von Aufträgen. Hiermit befasst sich der „Gesprächskreis Auftragsvergabe“; ihm gehören das BMVBS (Vorsitz), die DB AG und die Verbände der Bauindustrie an. Gemäß Beschluss des HHA und des AVBS vom 17.12.2008 ist die Einhaltung der Vergaberegungen zu prüfen. Hierzu wählt der Gesprächskreis Auftragsvergabe Baumaßnahmen der EIU stichprobenhaft aus. Das EBA prüft dann die entsprechenden Vergabeunterlagen der EIU.

Für die jährliche Stichprobe filtert die DB AG die Gesamtdatenbasis aller Vergaben der EIU gemäß einem im Gesprächskreis Auftragsvergabe abgestimmten Ver-

fahren. Die Stichproben sind nicht repräsentativ; sie umfassten zwölf Vergaben des Jahres 2009 und 15 Vergaben des Jahres 2010.

Die Berichte des BMVBS zu den Vergabeprüfungen für die Jahre 2009 und 2010 sind dem HHA, RPA und AVBS mit Schreiben vom 04.01.2011 bzw. 19.03.2012 zugegangen.

Auffassung des BMVBS:

Das EBA hat die Ziehungsgrundgesamtheit für die Stichprobe systematisch auf Ordnungsmäßigkeit geprüft. Die Prüfungsabwicklung erfolgte in strikter Umsetzung der vorgenannten Ausschussbeschlüsse. Der BRH wurde über jeden Prüfungsschritt und dessen Ergebnisse unterrichtet. Er konnte das Verwaltungshandeln des BMVBS unmittelbar begleiten.

Das BMVBS hat den Ausschüssen des Deutschen Bundestages mitgeteilt, dass die EIU die vereinbarten Vergaberegeln weitestgehend einhalten. Die Prüfungen geben keinen Anlass daran zu zweifeln, dass die Baumaßnahmen der EIU sämtlich ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben wurden. Die Prüfungsergebnisse wurden im Gesprächskreis Auftragsvergabe u.a. den Vergabefachleuten der Verbände und der DB AG vorgestellt und nach Erörterung von diesen gebilligt. Seitens des BMVBS bzw. EBA ausgespro-

Auffassung des BRH:

Das Stichprobenverfahren des Gesprächskreises Auftragsvergabe hat methodische Schwächen. Es vermittelt kein repräsentatives Bild vom Vergaberhalten der DB AG und ihrer EIU, da z.B. Vergaben von Architekten-, Ingenieur- und sonstigen Dienstleistungen ungeprüft bleiben. Mit zwölf bzw. 15 Vergaben pro Jahr wurde auch nur eine geringe Fallzahl geprüft.

Nach Auffassung des BRH ist es notwendig, dass das BMVBS konkrete Vorgaben für das Stichprobenverfahren macht, z.B. zu Umfang und Zusammensetzung der Datenbasis. Dabei sollten alle wesentlichen Leistungen berücksichtigt werden.

Die LuFV verweist im Wesentlichen auf das geltende Vergaberecht. In der LuFV fehlen allerdings eindeutige Regelungen für Verfahren unterhalb der sog. Schwellenwerte. In der

chene Empfehlungen für Verbesserungen und Vereinheitlichung des Vergabehandels wurden von den EIU aufgenommen und umgesetzt.

Sofern außerhalb der nicht repräsentativen Stichprobe Verstöße gegen das Vergaberecht von Bietern vermutet werden, steht diesen Bietern der Rechtsweg (Vergabekammer) uneingeschränkt offen. Zudem ist mit der DB AG vereinbart, in der Folgevereinbarung zur LuFV eine eindeutige Verfahrensweise für Vergaben unterhalb der sog. Schwellenwerte vorzusehen.

Hinsichtlich der Forderung des BRH nach einer repräsentativen Vergabeproofung oder der Erhöhung des Stichprobenumfangs ist Folgendes anzumerken: Im Zuge der ehemaligen Verwendungsprüfung (vor LuFV) wurden jährlich Einzelaspekte zu insgesamt ca. 70 Vergabefällen mit einem Zeitaufwand von rd. 560 Stunden pro Jahr geprüft (Angabe des EBA). Allein die vertieften Prüfungen der ausgewählten LuFV-Vergaben (ohne den Bedarfsplanbereich) haben (ohne den Aufwand für Berichterstattung, Abstimmungen, Besprechungen etc.) im Jahr 2009 300 Stunden erfordert.

Folgevereinbarung sollte daher klar gestellt werden, welche vergaberechtlichen Vorschriften gelten.

Der BRH ist der Auffassung, dass die Vergabepraxis in Ordnung ist, wenn die Fehlerquote einer repräsentativen Stichprobe ein bestimmtes Maß nicht überschreitet. Er hat für das Jahr 2009 eine nach mathematisch-statistischen Grundsätzen gezogene Stichprobe von 274 Vergaben geprüft, um sich ein eigenes Bild über die Vergabepraxis der DB AG zu machen. Der BRH hat seine Feststellungen hierzu mit den regionalen Vergabestellen der DB AG erörtert. Überdies bot der BRH der zentralen Vergabestelle der DB AG zusätzlich noch die Gelegenheit, sich zu äußern. Der BRH hat in dieser eigenen Stichprobe eine äußerst hohe Fehlerquote festgestellt.

Der Umfang der Vergabeprüfungen im Bestandsnetzbereich hat also nach Einführung der LuFV zugenommen. In den Bereichen außerhalb der LuFV erfolgt die Vergabeprüfung im Zuge der Verwendungsprüfung wie bisher.

Zur gesonderten Vergabeprüfung des BRH liegen dem BMVBS keine Erkenntnisse vor. Die DB AG hat mitgeteilt, die vom BRH festgestellten Sachverhalte seien mit ihr nicht abgestimmt. Für eine Nachprüfung der Ergebnisse des BRH würde nach einer überschlägigen Rechnung des BMVBS ein Mitarbeiter des höheren Dienstes vsl. rd. 1,5 Jahre benötigen.

4.2 Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Bundesmitteln

Gemäß § 7 Abs. 1 BHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Überdies hat sich die DB AG verpflichtet, die LuFV-Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen (§ 9 LuFV). Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind von Gesetzes wegen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Abs. 2 BHO).

Wirtschaftlich zu handeln bedeutet für den Zuwendungsgeber unter anderem, bei der Bewilligung von Zuwendungen das in der BHO festgelegte Subsidiaritätsprinzip zu beachten (vgl. Tz. 1.1.2).

Das BMVBS gewährt die LuFV-Mittel in Form nicht rückzahlbarer Zuschüsse. Die vorherige Verfahrensweise sah vor, dass dem Bund Erlöse gutgeschrieben

werden, die bei mit Bundesmitteln geförderten Vorhaben anfallen. Die LuFV weicht hiervon ab, z.B. verbleiben erzielte Erlöse aus dem Verkauf von Schrott oder Grundstücken bei den EIU.

Aus Sicht der Vertragspartner BMVBS und DB AG gilt das Erreichen der Zielwerte der sanktionsbewehrten Qkz als endgültiger Nachweis, dass die EIU die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam verwendet haben.

Auffassung des BMVBS:

Die LuFV entspricht den haushaltsrechtlichen Grundsätzen. Sie muss sich jedoch aufgrund der generell neuen Finanzierungssystematik mit einer Outputkontrolle anderer Mittel bedienen, um den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Bundesmittel zu belegen. Kleinteilige und vorhabensbezogene Verwendungsprüfungen ohne Beachtung der Qualitätswirkungen des Mitteleinsatzes finden nicht mehr statt. Sie sind aufgrund der Personalausstattung des EBA auch nicht zusätzlich zu leisten. Die Bewertung des wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes der Bundesmittel orientiert sich allein am Erreichen der vereinbarten Zielwerte. Das Erreichen der Zielwerte wird durch das EBA geprüft. Hinzu kommt, dass die DB AG / EIU sich verpflichtet haben, zusätzlich zu den Bundesmitteln erhebliche Eigenmittel, 500 Mio. € pro Jahr, beizustellen, mit denen dem Subsidiari-

Auffassung des BRH:

Das BMVBS und die EIU haben keinen Nachweis erbracht, dass sie die Zuwendungen aus der LuFV wirtschaftlich und sparsam einsetzen. Es fehlen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die den Anforderungen des § 7 Abs. 2 BHO genügen.

Das BMVBS hat keine näheren Erkenntnisse über die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen den LuFV-Mitteln und den Qkz. Ohne weitergehende Prüfungen kann es nicht beurteilen, ob die EIU die Mittel wirtschaftlich einsetzen und das BMVBS eine größtmögliche Gegenleistung erhält. Nach Auffassung des BRH kommt das BMVBS seiner Pflicht, nach § 7 Abs. 2 BHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, nicht nach.

Der RPA hat das BMVBS mit Beschluss vom 02.12.2011 aufgefordert,

tätsprinzip entsprochen wird. Da die Maßnahmen in der Regel mischfinanziert sind und „der Euro kein Schleifen“ hat, besteht ein weiterer Anreiz zum wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Finanzierungsmittel. Dieser wird zudem dadurch gefördert, dass die LuFV eine Regelung enthält, wonach sog. „Inhouse-Vergaben“ von Bauleistungen ausgeschlossen sind. Auftragsvergaben für Bauleistungen im Zusammenhang mit LuFV-Mitteln dürfen nur im Wettbewerb vergeben werden.

Der generell üblichen Verfahrensweise, wonach Erlöse aus dem Verkauf von ehemals vom Bund finanzierten Anlagen anteilig an den Bund auszukehren sind, soll dadurch entsprochen werden, dass bei der Bemessung der Zuwendungen für eine Folgevereinbarung ein Abzug erfolgt.

Hinsichtlich der Verfahrensweise von Skonti, Boni und Rabatten hat das BMVBS eine klare Auffassung, die von den EIU der DB AG uneingeschränkt geteilt wird. Skonti werden – aufgrund Feststellungen des Infrastrukturwirtschaftsprüfers des Bundes – beim Nachweis des Mindestinvestitionsvolumens in Abzug ge-

die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung nachzuweisen. Auf dieser Basis soll es künftig die Qkz-Zielwerte so definieren, dass diese nur bei wirtschaftlichem und sparsamem Mitteleinsatz erreichbar sind. Das BMVBS hat noch keine entsprechenden Erkenntnisse.

Die BHO verlangt, dass der Bund Einnahmen vollständig zu erheben hat (§ 34 Abs. 1 BHO). Die derzeitige LuFV regelt jedoch nicht, wie mit Erlösen zu verfahren ist, die die EIU mit Hilfe der Zuwendungen erzielen konnten. Solche Erlöse verbleiben deshalb gegenwärtig bei den EIU. Durch den LuFV-Vertrag kann die gesetzliche Vorgabe nicht abbedungen werden. Bei der Folgevereinbarung ist deshalb eine geeignete Regelung zu vereinbaren, durch die diese Einnahmen dem Bund gutgebracht werden.

bracht. Boni und Rabatte werden nach
derzeitigem Kenntnisstand von EIU
der DB AG nicht vereinnahmt.

4.3 Veränderungen der Qualitätskennzahlen ohne Änderungen des Infrastrukturzustandes

Die Gesamtlänge der von den EIU betriebenen Strecken sowie die Anzahl der Bahnhöfe variiert von Jahr zu Jahr. So führt die Inbetriebnahme neuer Strecken zu einer Zunahme der Strecken-km und oft auch der Bahnhöfe. Umgekehrt bedingt die Abgabe (z.B. Verpachtung) oder Stilllegung von Strecken und Bahnhöfen eine Reduzierung des Anlagenbestandes. Solche Veränderungen des Anlagenbestandes wirken sich auf die Istwerte mehrerer Qkz aus.

Wenn die DB Netz AG beispielsweise eine mit Infrastrukturmängeln behaftete Strecke stilllegt, so hat dies folgende Konsequenzen auf die bundesweiten Istwerte der sanktionsbewehrten Qkz:

- Der „Theoretische Fahrzeitverlust“ reduziert (d.h. verbessert) sich, weil der auf der betreffenden Strecke bislang ausgewiesene „Theoretische Fahrzeitverlust“ nicht mehr zu berücksichtigen ist.
- Die Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ reduziert (verbessert) sich aus demselben Grund.
- Die Qkz „Funktionalität Bahnsteige“ nimmt ab (verschlechtert sich), weil die absoluten Punktwerte der an der betreffenden Strecke liegenden Bahnhöfe nicht mehr in die Berechnung der Gesamtsumme einfließen.
- Die Qkz „Bewertung Anlagenqualität“ kann sich verbessern oder verschlechtern - je nachdem, ob überwiegend Bahnhöfen mit einer „schlechten“ oder „guten“ Zustandsnote aus der Berechnung der bundesweiten Durchschnittsnote herausfallen.

Gemäß LuFV reicht das Stellen eines Antrages auf Stilllegung der betreffenden Strecke beim EBA aus, damit die beschriebenen Auswirkungen auf die sanktionsbewehrten Qkz eintreten.

Die vorgenannten Wirkungsmechanismen führen zu Veränderungen der Istwerte der Qkz, auch wenn sich der Zustand der übrigen, weiterhin betriebenen Strecken und Bahnhöfe nicht verändert hat.

Auffassung des BMVBS:

Veränderungen der Qkz durch die Abgabe bzw. Stilllegung von Strecken sind bei den Verhandlungen zur laufenden LuFV bekannt gewesen und toleriert worden. Hintergrund war der relativ geringe Umfang der angenommenen Veränderungen. Tatsächlich hat sich bestätigt, dass die Veränderungen gering sind: Vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2010, also in drei Jahren, hat sich die Betriebslänge des Netzes von 33 601 km um 184 km (rd. 0,5 %) auf 33 417 km reduziert. Die geringe Veränderung begründet sich insbesondere durch die hohen Anforderungen nach § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz vor einer Stilllegung. Der Erteilung einer Stilllegungsgenehmigung geht ein umfangreiches Verfahren mit dem grundsätzlichen Ziel des Weiterbetriebs der Strecke voraus (u.a. öffentliches Angebot zur Übernahme der Strecke an Dritte). In von Stilllegungen bedrohten Strecken sollten zudem keine Bundesmittel investiert werden. Ein solcher Einsatz von Bundesmitteln hätte den Charakter von verlorenen Investitionen und wäre

Auffassung des BRH:

Veränderungen der Qkz-Istwerte sind nicht immer auf Veränderungen des Infrastrukturzustandes zurückzuführen. So können die EIU z.B. bereits durch Stilllegungsanträge die Qkz verbessern statt durch Investitionen.

Dementsprechend bleibt die Wirkung der LuFV-Mittel auf den Zustand der Schienenwege unklar, weil die EIU solche Qkz-Verbesserungen „auf dem Papier“ erzielen können.

Das BMVBS erklärt, dass sich die Netzlänge gering verändert habe. Es bleibt jedoch unbeachtet, in welchem Maße sich damit die Qkz verändert haben. Die Regelungen der LuFV ermöglichen z.B., dass die DB Netz AG bereits durch das Stilllegen einer stark mangelbehafteten Strecke die Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ soweit verbessern kann, dass sie die mit der LuFV vereinbarte bundesweite Zielstellung für fünf Jahre übererfüllen kann. Insoweit überzeugt das Argument des BMVBS nicht. (Fiktives Beispiel: Wenn eine 50 km lange

nicht wirtschaftlich und sparsam.

An dieser Bewertung wird auch bei den Verhandlungen der Folgevereinbarung grundsätzlich festgehalten. Jedoch wird angestrebt, die aus der Stilllegung von Strecken und der Abgabe von Strecken resultierenden Qualitätseffekte, die auch als „Papiereffekte“ bezeichnet werden, zu neutralisieren. So würde gegenüber der laufenden LuFV zukünftig vermieden, dass Effekte auf Qualitätsziele ohne Veränderung der Infrastruktur möglich sind und zugleich würde weiterhin eine Fehlallokation von Bundesmitteln vermieden. Für den Fall von Abgaben bzw. Stilllegungen in einem nicht nur geringfügigen Umfang enthält die LuFV außerdem einen Korridor einer möglichen Änderung des Netzumfangs ohne finanzielle Auswirkungen. Wird dieser Korridor verlassen, werden das BMVBS und die DB AG über eine Verringerung der Zuwendungen verhandeln.

Strecke wegen Mängeln nur mit 10 km/h statt 50 km/h befahren werden kann, so weist sie einen „Theoretischen Fahrzeitverlust“ von 240 Minuten auf. Legt das EIU diese Strecke still, kann es damit die für fünf Jahre vereinbarte Qkz-Verbesserung von 200 Minuten übertreffen.)

Der RPA hat mit Beschluss vom 02.12.2011 das BMVBS aufgefordert, sicherzustellen, dass die IZB künftig Angaben darüber enthalten, inwieweit Stilllegungen und die Abgabe von Schienenwegen Einfluss auf die Qkz haben. Das BMVBS und die DB AG verhandeln derzeit hierüber.

4.4 Sperrung von Eisenbahnstrecken

Die EIU haben sich dazu verpflichtet, ihre Schienenwege in einem uneingeschränkt nutzbaren Zustand vorzuhalten. Dieser Zustand gilt gemäß Definition der LuFV als gegeben, wenn die EIU die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qkz erreichen. Dennoch kann der Fall eintreten, dass Eisenbahnstrecken wegen Infra-

strukturmängeln gesperrt werden müssen. Streckensperrungen wirken sich erst dann auf die Istwerte der Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ aus, wenn sie länger als 180 Tage ununterbrochen bestehen. Kürzer bestehende Sperrungen werden mit keiner sanktionsbewehrten Qkz erfasst. Die LuFV verpflichtet die DB AG nicht dazu, im IZB darüber zu informieren.

Auffassung des BMVBS:

Die 180-Tage-Regelung trägt der Tatsache Rechnung, dass – trotz präventiver Instandhaltung – Infrastrukturmängel überraschend entstehen können (z.B. Schienenbruch / Hangrutsch). Im Rahmen der Mangelbeseitigung sind zwingende Verfahrensschritte durch die DB Netz AG zu realisieren (Planung, Ausschreibung, Ausführungsplanung, Bauausführung, Abnahme etc.). Das Bestehen von Infrastrukturmängeln soll den EIU dann nicht angelastet werden, wenn eine Beseitigung des Mangels zügig (innerhalb der vereinbarten 180 Tage) erfolgt. Dann bedarf es auch keiner Sanktion, sie ginge fehl. Zudem wird oft vergessen, dass die EIU neben der Erfüllung von Qkz im Wettbewerb am Markt mit anderen Verkehrsträgern bestehen müssen und – ganz wesentlich – auch im Lichte der Kundenzufriedenheit an einer Mängelvermeidung bzw. schnellen Mängelbeseitigung Interesse hat.

Auffassung des BRH:

Es können erhebliche Mängel und Nutzungseinschränkungen im Schienennetz auftreten, ohne dass diese mit der Outputkontrolle der LuFV offenkundig werden, da im System der sanktionsbewehrten Qkz bestimmte, auch schwerwiegende, Infrastrukturmängel unberücksichtigt bleiben. Gemäß den LuFV-Regelungen können z.B. große Teile des Schienennetzes für bis zu 180 Tage gesperrt werden, ohne dass sich dies auf die sanktionsbewehrten Qkz auswirken würde.

Der BRH empfiehlt, unerwünschte, auch kürzer andauernde, Beeinträchtigungen der Schienenwege künftig in Qkz (ggf. sanktionsbewehrt) zu erfassen und darüber in den IZB zu berichten.

Der RPA hat mit Beschluss vom 02.12.2011 das BMVBS aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die DB AG künftig im IZB über alle Langsamfahrstellen berichtet (d.h. nicht nur

Die Überprüfung der 180-Tage-Regelung der LuFV in Hinblick auf eine Folgevereinbarung befasst sich insofern damit, ob eine Reduzierung der Zeitspanne für die sanktionsfreie Beseitigung von Infrastrukturmängeln durch die EIU fachlich zu begründen und zweckmäßig ist.

über die länger bestehenden). Diesem Beschluss trägt das BMVBS nicht Rechnung, obwohl es selbst einräumt, dass entsprechende Daten der DB AG bereits beim EBA vorhanden sind.

Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass bei einer Zurückführung der „Kulanzzeit“ der Bestehenszeit von Infrastrukturmängeln ohne Sanktionsbewehrung der Prüfaufwand und damit der Personalbedarf des EBA exponentiell ansteigen wird (Kenntnis, Dokumentation, Prüffähigkeit vor Ort etc.).

Eine Berichterstattung durch die DB AG zu allen, also auch zu den kurz / unter 180 Tagen bestehenden, Langsamfahrstellen erfolgt bereits. Monatlich legt die DB AG beim EBA eine entsprechende Liste vor.

4.5 Steuerungswirkung der Kennzahlen und des Sanktionsmechanismus

Das BMVBS verfolgt für die bestehenden Schienenwege die Ziele Substanzerhalt und Modernisierung. Gemäß dem Grundgedanken der LuFV wird dem Rechnung getragen, wenn die EIU die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qkz erreichen.

Im Hinblick auf den Umfang des zu erhaltenden Streckennetzes ist kein Ziel zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger vereinbart worden. Geregelt ist aller-

dings, dass die Vertragsparteien die Höhe der Zuwendungen erörtern werden, wenn sich die im Infrastrukturkataster mit Stand vom 30.11.2008 enthaltene bundesweite Streckenlänge um mehr als zwei Prozent verlängert oder verkürzt (sog. Zwei-Prozent-Korridor).

Um den EIU Handlungsanreize zu setzen, enthält die LuFV einen Sanktionsmechanismus (Tz. 1.1.3). Er weist folgende Grundzüge auf: Das BMVBS kann seine Zuwendungen vollständig oder teilweise von den EIU zurückfordern, wenn sie die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qkz oder Finanzierungsvolumina verfehlen. Die Höhe der Rückforderung bemisst sich nach dem Grad der Zielverfehlung. Im äußersten Fall kann das BMVBS die LuFV kündigen. Dies ist an die Voraussetzung geknüpft, dass die EIU während der Vertragslaufzeit in mindestens zwei Kalenderjahren die sanktionsbewehrten Qkz oder das Mindestersatzinvestitionsvolumen oder das Mindestinstandhaltungsvolumen nicht erreichen.

Zu einzelnen Regelungen der LuFV besteht kein Sanktionsmechanismus. Dies betrifft z.B. den von den EIU zu leistenden finanziellen Eigenbeitrag (Tz. 2.6) und die Einhaltung der Regelungen zur Auftragsvergabe (Tz. 4.1).

Auffassung des BMVBS:

Regelungen in der LuFV können und sollen die unternehmerische Verantwortung der EIU für die Infrastruktur nicht ersetzen. Insofern sind in der LuFV einzelne Anreize enthalten, um das unternehmerische Handeln an für den Bund wesentlichen Zielstellungen zu orientieren. Für das BMVBS spielt der Kundennutzen eine dominierende Rolle. Insofern stehen Reisezeiten, die Ausstattung und der Zustand der Bahnhöfe im Fokus.

Auffassung des BRH:

Die LuFV bietet Fehlanreize. Sie stellt nicht sicher, dass die Ziele Substanzerhalt und Modernisierung erreicht werden. Insbesondere für die DB Netz AG bieten die Qkz den Fehlanreiz, vorrangig kostengünstige Infrastrukturmängel zu beseitigen und mit verbleibenden, „teuren“ Infrastrukturmängeln (z.B. an Brücken) einen Investitionsstau zu verursachen.

Zudem „belohnt“ die LuFV Streckenstilllegungen. Zum einen können sich

Tatsächlich besteht die Möglichkeit, zuerst „kostengünstige“ Mängel zu beseitigen. Damit ist der Vorteil verbunden, zeitnah viele Defizite beseitigen zu können und den Kundennutzen kurzfristig signifikant zu erhöhen. Jedoch setzt die LuFV auch Anreize zur Beseitigung von kostenintensiven Mängeln. So ist im Bereich der Qualitätsziele der DB Station&Service AG vorgesehen, dass „kostenintensive“ Modernisierungen und Verbesserungen in großen Bahnhöfen auf der Grundlage von Gewichtungsfaktoren verstärkt bei der Erreichung der Qkz berücksichtigt werden, da solche Investitionen entsprechend viele Reisende erreichen. Der BRH lehnt diese Gewichtungsfaktoren ab.

Durch Stilllegungen erzielbare Verbesserungen von Qkz, denen ein sehr aufwändiges Verfahren gemäß § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz vorgeschaltet ist, sollen in der Folgevereinbarung ausgeschlossen werden. Stilllegungen führen zudem beim Erreichen des vereinbarten Schwellenwertes zur Verringerung der Zuwendungen des Bundes. Die Festlegung eines sog. Zwei-Prozent-Korridors für Stilllegungen ohne Auswirkung auf die Zuwendungen

dadurch die Qkz verbessern. Zum anderen führt der sog. Zwei-Prozent-Korridor dazu, dass die Zuwendungshöhe bei Stilllegungen bis zu etwa 670 Strecken-km konstant bleibt.

Ohne einen Sanktionsmechanismus ist nicht zu erwarten, dass bestimmte Regelungen der LuFV überhaupt eine Wirkung entfalten. Verstöße gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Bundesmittel sind gemäß LuFV nicht sanktionierbar.

Der Sanktionsmechanismus bietet dem BMVBS lediglich die Optionen Rückforderung oder Kündigung. Fordert das BMVBS Mittel zurück, stehen diese nicht mehr für erwünschte Investitionen zur Verfügung. Kündigt das BMVBS die LuFV, ist es verpflichtet, mit der DB AG / ihren EIU eine neue Finanzierungsvereinbarung abzuschließen. Eine Vertragskündigung ist aufgrund des derzeitigen Eigentums der EIU an den Schienenwegen keine realistische Möglichkeit für den Bund, „gegen die DB AG“ seine Gewährleistungsverpflichtung zu erfüllen. Für die nach einer Kündigung bestehenden Handlungsmöglichkeiten hat das BMVBS noch keine strategi-

soll eine einfache Handhabung des Vertrages ermöglichen, da ansonsten die Vertragsparteien bei jedem Stilllegungsantrag in Nachvertragsverhandlungen zu den LuFV-Mitteln treten müssten. Insofern sind bzw. werden Fehlanreize im Rahmen des Möglichen begrenzt. Unabhängig von den Regelungen der LuFV haben die EIU auch für eine mehr als geringfügige Kapazitätsverringerung einer Strecke einen Antrag nach § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz zu stellen.

Ingesamt besteht ein „rundes“ Paket an Anreizen mit steuernder Wirkung, die sich am Rechtsrahmen orientieren und die ebenfalls gewollte und erforderliche unternehmerische Freiheit in angemessenem Maß lenken.

Für vom BRH geforderte (Teil-) Ent eignungen durch Wegnahme von Teilnetzen (EIU sind juristischer und wirtschaftlicher Eigentümer der geförderten Infrastruktur) besteht aufgrund der ersten Erfahrung weder eine Notwendigkeit noch eine juristische Grundlage.

Hinzu kommt, dass das EBA bei der Prüfung der vereinbarten Qkz bereits an seine personellen Grenzen stößt.

schen Festlegungen. Denkbar wäre, dass der Bund bei Bedarf bestimmte regionale Teilnetze nicht weiter von den EIU der DB AG bewirtschaften lässt, sondern von anderen EIU. Ein solcher Wettbewerb würde den Unternehmen einen erheblichen Anreiz bieten, sich im Interesse des Bundes zu verhalten.

Das BMVBS sollte aus seinen Zielen Substanzerhalt und Modernisierung ein nachvollziehbares Zielsystem ableiten. Hieran wiederum sollte es die Einzelregelungen der Folgevereinbarung ausrichten. Zudem empfiehlt der BRH einen differenzierten Katalog von Sanktionen, der dem BMVBS bzw. EBA wirksame Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Erfahrungsgemäß haben sich bei der Schienenwegefinanzierung solche Sanktions- bzw. Rückforderungsregelungen bewährt, bei denen das EBA durch Hochrechnungsverfahren einen besonders effizienten Personaleinsatz erreicht hat.

4.6 Schienenwegekapazität

Die Schienenwegekapazität (oder Leistungsfähigkeit) gibt an, wieviele Züge eine Strecke pro Zeiteinheit und Richtung befahren können. Die Kapazität ist eines der wesentlichen Qualitätsmerkmale des Schienennetzes. Mehrere Größen haben Einfluss auf die Kapazität. Die vorhandene Eisenbahninfrastruktur ist ein maßgeblicher Faktor hierfür. Je nach vorhandenen Signalabständen oder Anzahl bzw. Lage von Überholungs- und Ausweichgleisen können mehr oder weniger Züge die Strecke befahren. Weitere wichtige - nicht infrastrukturbedingte - Einflussgrößen sind das veränderbare Betriebsprogramm der Strecke, also Art und Mischungsverhältnis der verschiedenen Zuggattungen, sowie die geforderte Betriebsqualität.

Zwischen BMVBS und DB AG ist vereinbart, dass in den IZB wesentliche Kapazitäts- und Engpassprobleme aufgezeigt werden. Zudem haben sich die Vertragsparteien darauf verständigt, während der Laufzeit der LuFV zu untersuchen, ob künftig andere als die bisherigen Parameter herangezogen werden können, um nach 2013 die Transparenz über die Infrastrukturqualität zu verbessern. Die LuFV enthält derzeit keine Qkz zur Schienenwegekapazität. Die Schienenwegekapazität kann als solch weiterer Parameter erachtet werden. Das EBA hat daher im Auftrag des BMVBS zu dieser Frage ein Gutachten beauftragt.

Im Jahr 2007 hat das EBA eine Projektgruppe „Aktive Kapazitätsüberwachung“ eingerichtet, da sich ein öffentliches EIU gemäß § 11 Allgemeines Eisenbahngesetz u.a. eine mehr als geringfügige Verringerung der Kapazität einer Strecke von der Aufsichtsbehörde genehmigen lassen muss. Durch sie wurde mehrfach festgestellt, dass die DB Netz AG die Kapazität der Bundesschienenwege reduziert hat, ohne zuvor die erforderliche Genehmigung des EBA einzuholen. Beispielsweise hat die DB Netz AG im Zusammenhang mit dem Bau eines bundesfinanzierten Stellwerks in einigen Bahnhöfen die Überholungsgleise unerlaubt außer Betrieb genommen. Weil die betreffende Strecke hochbelastet ist, erachtete das EBA die Kapazitätseinschränkung als unvertretbar. Nach einer entsprechenden Aufforderung durch das EBA hat das EIU die außer Betrieb genommenen Anlagen wieder hergestellt. Fälle dieser Art sind teils vor und während dem Geltungszeitraum der LuFV aufgetreten. Sie werden vom EBA in jedem Fall aufsichtsrechtlich verfolgt.

Die DB Netz AG hat zwischenzeitlich ein Parallelprojekt eingerichtet, das sich den Fragen im Hinblick auf die Genehmigungspflicht von Rückbaumaßnahmen widmet. Die DB Netz AG unterrichtet das Projekt „Aktive Kapazitätsüberwachung“ bzw. die Außenstellen des EBA über geplante Kapazitätsreduzierungen. Das Projekt „Aktive Kapazitätsüberwachung“ entscheidet dann darüber, ob Genehmigungsverfahren für die Maßnahmen erforderlich sind.

Obwohl die Schienenwegekapazität ein wichtiges Qualitätsmerkmal ist, wird sie im Bereich der LuFV bisher nicht berücksichtigt. Das EBA hat im Sommer 2012 unter Einbeziehung der Erfahrungen des Projekts „Aktive Kapazitätsüberwachung“ ein Gutachten in Auftrag gegeben, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die Kapazität als Qualitätsparameter in der Folgevereinbarung geeignet ist.

5 Erfahrungen und Bewertungen

5.1 Bewertung der LuFV im Hinblick auf die mit ihr angestrebten Ziele

Wie bereits in Tz. 1.1.1 erläutert, werden mit der LuFV insbesondere folgende Ziele angestrebt:

- Erfüllung des grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages des Bundes zum Erhalt der Bundesschienenwege,
- Verbesserung der Qualität der Bundesschienenwege,
- Transparenz über den Zustand der Schienenwege,
- standardisierte Erfolgskontrolle im Hinblick auf die mit der LuFV verfolgten Ziele,
- Kontinuität der Finanzierung, d.h. Planungssicherheit insbesondere für die DB AG bzw. die EIU in finanzieller Hinsicht,
- Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung,
- Steigerung der Effizienz bei den eingesetzten finanziellen Mitteln (Bundes- und Eigenmittel) durch unternehmerisches Handeln,
- Eigenbeteiligung der EIU an den Schienenwegeinvestitionen sowie
- Vereinbarung eines von der DB AG bzw. den EIU zu finanzierenden Instandhaltungsvolumens.

Darüber hinaus wurde beim Inkrafttreten der LuFV davon ausgegangen, dass sie einen Beitrag zur Senkung der Fahrwegbereitstellungskosten und der Zugangsentgelte für die Eisenbahnverkehrsunternehmen leistet.

Nachfolgend bewerten das BMVBS und der BRH die LuFV im Hinblick auf diese Ziele.

5.1.1 Erfüllung des grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages des Bundes

Finanzierungsvereinbarungen zwischen dem BMVBS und den EIU sind das zentrale verfügbare Instrument, um dem Gewährleistungsauftrag des Bundes nachzukommen.

Auffassung des BMVBS:

Mit der Bahnreform sind die EIU Eigentümer der Schieneninfrastruktur geworden. Die Trennung von staatlichen und unternehmerischen Aufgaben soll den Vorständen der DB AG / EIU eine kaufmännische Führung der Unternehmen nach handelsrechtlichen Grundsätzen ermöglichen. Der Gewährleistungsauftrag ist vor diesem Hintergrund zu erfüllen.

Der Erhalt des bestehenden Netzes erfolgt im Wesentlichen auf Grundlage der LuFV. Die LuFV als Finanzierungsinstrument wirkt über den Gewährleistungsauftrag hinaus auf eine Verbesserung des bestehenden Netzes hin. Sofern verkehrspolitische Grundsatzentscheidungen beispielsweise zur

Auffassung des BRH:

Der Bund ist Träger des grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages; er bedient sich der privatwirtschaftlich ausgerichteten EIU der DB AG als Leistungserbringern. Hieraus ergibt sich die Rollenverteilung von Zuwendungsgeber (Bund / BMVBS) und Zuwendungsempfängern (EIU). Dennoch hat das BMVBS den EIU mit der LuFV keine näheren Ziele bezüglich

- Netzgröße,
- Streckenkapazität,
- Reisezeiten auf bestimmten Korridoren und
- Erschließungsgrad der Regionen vorgegeben. Es fehlt ein Zielsystem mit Handlungsanreizen, damit die EIU die Schienenwege fortentwickeln.

Netzgröße oder Reisezeiten in bestimmten Korridoren getroffen werden sollten, werden diese im Rahmen der Verhandlungen zur jeweiligen Folgevereinbarung zu beachten sein.

Der DB AG / den EIU obliegen alle sich aus der Eigentümerfunktion ergebenden Rechte und Pflichten, insbesondere die Instandhaltung der Schieneninfrastruktur, die betriebsbereite Vorhaltung der Anlagen und die Bauherrenfunktion bei Investitionsmaßnahmen.

Mit der LuFV werden bedarfsgerecht Zuwendungen zur Verfügung gestellt, mit denen die Leistungsfähigkeit des Netzes erhalten werden kann. Zudem fordert die LuFV Qualitätsverbesserungen aufgrund von erwarteten Effizienzsteigerungen durch das unternehmerische Handeln der DB AG / EIU ein. Sofern die zentralen Qualitätsziele nicht erreicht werden, erfolgt eine Pönalisierung.

Sofern die DB AG / EIU den Umfang oder die Kapazität des bestehenden Netzes mehr als geringfügig verringern wollen, bedarf es eines mehrstufigen und sehr aufwändigen Verfahrens nach § 11 Allgemeines Eisen-

Mit den Regelungen der LuFV haben die EIU weitreichende Handlungsspielräume; Streckenstilllegungen werden durch die LuFV geradezu „belohnt“. Die EIU entscheiden darüber, ob bestimmte Vorhaben realisiert werden und wenn ja, wann, in welcher Form und welche Kosten dem Bund damit entstehen. Nach dem Zuwendungsrecht hat der Zuwendungsgeber eine aktive Rolle einzunehmen, um sicherzustellen, dass mit seinen Zuwendungen das angestrebte Ergebnis erreicht wird. Er hat Ziele vorzugeben, dazu passende Handlungsanreize zu setzen und die Zielerreichung zu überwachen. Dieser aktiven Rolle wird das BMVBS bei der LuFV nicht gerecht.

bahngesetz, das insbesondere darauf abstellt, dass weder ein Verkehrsbedürfnis vorliegt noch weiterer Betrieb wirtschaftlich zumutbar ist.

5.1.2 **Transparenz über den Zustand der Bundesschienenwege und dessen Verbesserung**

Über den Zustand der Schienenwege und daran umgesetzte Qualitätsverbesserungen soll der jährliche IZB informieren. Die Behandlung der LuFV im Parlament dokumentiert dessen Anspruch an Aussagekraft und Transparenz der IZB (z.B. Beschlüsse des RPA vom 09.03.2007, 13.02.2009 und 02.12.2011).

Auffassung des BMVBS:

An den Abschluss der LuFV wurden hohe Erwartungen hinsichtlich einer transparenten Beschreibung des Zustandes der Schieneninfrastruktur geknüpft.

Der jährliche IZB schafft diese Klarheit. Er enthält als Anlage ein Infrastrukturkataster mit Angaben u.a. zur Betriebslänge, Bestandszahlen zu Weichen, Kreuzungen, Brücken, Tunneln, Stellwerken, Bahnhöfen, Bahnsteigen, Aufzügen/Rampen, Über-/Unterführungen und Energieanlagen in einer sehr feingliedrigen Unterteilung. Im IZB selbst werden Bestandsveränderungen in Zeitreihen dargestellt und grafisch veranschaulicht. Er enthält zudem nach Vorgaben strate-

Auffassung des BRH:

Die von der DB AG verwendeten Daten für die Qkz und die IZB sind teils veraltet, unvollständig oder fehlerbehaftet; die Datenqualität ist unzureichend. In Folge dessen haben sich die Kerninformationen der IZB 2009 und 2010 - die sanktionsbewehrten Qkz und die Finanzierungsvolumina - weit überwiegend als unzutreffend herausgestellt (Tz. 3.2).

Die Angaben der DB AG über die geleisteten Ersatzinvestitionen und Instandhaltungen lassen offen, ob die von den EIU eingesetzten Mittel der Höhe nach bedarfsgerecht waren (Tz. 3.3.1).

Hinsichtlich der Bahnstromversor-

gische Instandhaltungs- und Investitionsberichte für alle EIU und differenzierte Angaben zur Zielerreichung der Qualitätsziele der sanktionsbewehrten Qkz, den weiteren Qkz (z.B. Störungen und Störbestehenszeiten, Anlagenalter) und den Beurteilungskennzahlen (z.B. Verspätungsminuten).

Auch wenn der Übergang auf die Outputkontrolle durch eine bessere Datenqualität (Tz. 3.2) erleichtert worden wäre und aufgrund erster Erfahrungen sicherlich weiterhin Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, so ist doch festzustellen, dass mit der LuFV die Transparenz hinsichtlich des Zustandes der Schieneninfrastruktur ggü. der Zeit vor der LuFV ganz erheblich verbessert worden ist.

Der Anspannungsgrad der Qualitätszielstellungen wird zudem im Rahmen der Arbeiten zur Folgevereinbarung überprüft. Papiereffekte werden bereits zum jetzigen Zeitpunkt bis auf den Ausnahmefall von beantragten oder realisierten Stilllegungen neutralisiert und können zur Erreichung der Qualitätsziele nicht herangezogen werden. Auch Effekte aus Stilllegungsverfahren (z.B. Wegfall von Infrastrukturmängeln) sollen ab der

gung hat das BMVBS das Ziel der LuFV, den Infrastrukturzustand zu verbessern oder zumindest konstant zu halten, nicht umgesetzt (Tz. 2.3).

Die Berechnungsmethoden der sanktionsbewehrten Qkz enthalten teils gravierende Unzulänglichkeiten. So erfährt das BMVBS für rund 97 % der Gleise nicht deren genauen Zustand (Tz. 2.1.2). Zudem haben die EIU die Möglichkeit, konstante oder sogar verbesserte Qkz auszuweisen, wenn der Zustand der Schienenwege erheblich beeinträchtigt ist. Großräumige Netzsperrungen oder -ausfälle können über Monate hinweg auftreten, ohne dass sich dies auf die sanktionsbewehrten Qkz auswirkt (Tz. 4.4).

Schon allein ein Antrag auf Streckenstilllegung kann sich auf die Ergebnisse der Qkz auswirken; Qkz-Verbesserungen „auf dem Papier“ sind möglich (Tz. 4.3). Diese Systemmängel verhindern eine effektive Zustandsbewertung der Schienenwege. Die beabsichtigte Outputkontrolle erbringt demnach keine belastbaren Resultate. Dementsprechend ist das BMVBS auch nicht in der Lage in seinen Berichten / Einschätzungen, die es über den IZB erstellt und an den RPA

Folgevereinbarung nicht mehr anrechnungsfähig sein.

übermittelt, eine belastbare Aussage zum Gesamtzustand der Bundesschienenwege zu treffen.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zur Qkz „Anzahl Infrastrukturmängel“ (Tz. 2.1.2), zu eigenen Messfahrten des Bundes (Tz. 3.4.1) und Netzsperrungen (Tz. 4.4) verwiesen.

Das BMVBS hat trotz bereitstehender Haushaltsmittel darauf verzichtet, durch Messfahrten den Zustand des Schienennetzes objektiv zu ermitteln. Der tatsächliche Zustand der Schienenwege bleibt unklar.

5.1.3 Kontinuität der Finanzierung

Die EIU der DB AG sollen mit der LuFV finanzielle Planungssicherheit erhalten. Die Erfahrungen mit dem früheren Finanzierungsverfahren zeigen, dass insbesondere unterjährig starke Schwankungen der Verfügbarkeit von Bundesmitteln die Abwicklung von Vorhaben stark erschwerten.

Im Bundeshaushaltsplan 2009 sind LuFV-Mittel von 2,5 Mrd. € veranschlagt. Darüber hinaus sind Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 10 Mrd. € für die Jahre 2010 bis 2013 im Bundeshaushalt veranschlagt. Dadurch ist sichergestellt, dass das BMVBS die in der LuFV geregelten Monatsraten über die gesamte Laufzeit der LuFV auszahlen kann (Finanzierungskontinuität für insgesamt 12,5 Mrd. €).

Die vorgenannten Regelungen stellen einen kontinuierlichen Mittelfluss vom BMVBS an die EIU sicher.

5.1.4 Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung

Bei dem vor der LuFV angewandten Finanzierungsverfahren für die bestehenden Bundesschienenwege schloss das BMVBS mit den EIU zahlreiche Einzel- und Sammelfinanzierungsvereinbarungen ab. Zur Vorbereitung des Abschlusses einer

Finanzierungsvereinbarung waren zeitaufwändige und komplexe Arbeitsschritte durch die EIU und auf Bundesseite insbesondere durch das EBA zu leisten. Für das EBA bedeutete dies, Finanzierungsanträge der EIU zu prüfen, eine Empfehlung gegenüber dem BMVBS auszusprechen und im Anschluss an die Vereinbarungsunterzeichnung Bundesmittel bereitzustellen. Nach Vorlage der Verwendungsnachweise schloss sich eine vorhabenbezogene stichprobenhafte Verwendungsprüfung durch das EBA an. Im Rahmen der Verwendungsprüfung wurde geprüft, ob die Bundesmittel bei dem jeweilig vorgesehenen Vorhaben wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden. Sie beinhaltete keine Prüfung der Wirkung des Einsatzes der Bundesmittel auf die Qualität der Infrastruktur.

Mit der LuFV soll dieses Verfahren sowohl für das BMVBS bzw. EBA als auch für die EIU vereinfacht werden. Durch Überprüfung von Qkz als Outputkontrolle soll sich ein geringerer Verwaltungsaufwand einstellen. Dieser Zielsetzung entspricht auch, dass mit Hilfe von Wirtschaftsprüfern die Erreichung der vereinbarten Finanzierungsvolumina überprüft wird.

Das BMVBS hat dem RPA zwischenzeitlich mitgeteilt, dass nach den bisherigen Erfahrungen die erwartete Aufwandsreduzierung bei der Überprüfung der Qkz bislang nicht eingetreten ist. Die Erfahrungen haben ergeben, dass die Anforderungen an die Prüfpersonale durch die neuen Prüfverfahren enorm hoch sind und Personaleinsparungen erst mittelfristig realisierbar erscheinen. Das Prüfen der sanktionsbewehrten Qkz erforderte in den ersten beiden Vertragsjahren alle verfügbaren Kapazitäten. Aus Kapazitätsgründen kann das EBA andere Informationen der IZB oder des Infrastrukturkatasters nur im Ausnahmefall prüfen (RPA-Drs. 236 / 17. WP).

Auffassung des BMVBS:

Mit der Unterzeichnung der LuFV und der damit verbundenen Umstellung von einer Input- auf eine Outputkontrolle wurde die Erwartung einer Entlastung des EBA verknüpft.

Auffassung des BRH:

Die mit der LuFV erhofften Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachungen sind auf Seiten des Bundes nicht eingetreten. Die Vorteile, die sich für das BMVBS und das EBA eröffnen

Die Entlastung durch den Wegfall des alten Finanzierungsverfahrens wird erst perspektivisch eintreten.

Der mit der neuen Outputkontrolle einhergehende Arbeitsaufwand ist unterschätzt worden. Der hohe Aufwand resultiert vor allem aus der Festlegung, dass die Outputkontrolle auf Grundlage von vorhandenen und für unternehmerische Zwecke genutzten Daten erfolgen soll. Dabei hat sich die Notwendigkeit gezeigt, die Daten einer genauen – auch systemtechnischen – Analyse zu unterziehen, um zu verlässlichen Prüfergebnissen zu gelangen.

Zudem begründet sich der Arbeitsaufwand durch eine fehlende Prüfroutine bei allen Beteiligten. Unabhängig davon wird geprüft, ob durch Einsatz von mathematisch-statistischen Stichproben Arbeitsentlastungen einhergehend mit zusätzlichen Prüfungserkenntnissen möglich sind.

sollten, sind vor dem Inkrafttreten der LuFV erheblich überschätzt worden.

Weil die Vollkontrollen der Qkz „Theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ beim EBA hohen Arbeitsaufwand erzeugen, kann es andere Bereiche der LuFV weniger oder gar nicht prüfen. Dem Zuwendungsgeber wird es damit erschwert, die Eignung der LuFV insgesamt zu beurteilen. Letztlich leidet hierunter auch die sonstige Schienenwegefinanzierung; beispielsweise ist das EBA nicht in der Lage, die übliche Verwendungsprüfung bei den nicht der LuFV unterliegenden Baumaßnahmen in dem angestrebten Umfang vorzunehmen. Der BRH geht davon aus, dass dem Bund somit außerhalb der LuFV ein Teil der durch Rückforderungen erzielbaren Einnahmen entgeht.

Das EBA prüft detailliert und mit hohem Aufwand die vorgenannten Einzelinformationen. Hierdurch sind gewisse Korrekturen von Qkz möglich. Obwohl sich die großen Datenmengen für mathematisch-statistische Stichproben- und Hochrechnungsverfahren eignen, wendet der Zuwendungsgeber sie bei der LuFV nicht an; damit ist

das Verwaltungshandeln aufwändig und ineffizient. Zudem bleiben die vom EBA ungeprüften Informationen fehlerhaft und verfälschen weiterhin die Qkz. Das BMVBS sollte für ein effizienteres Vertragsmanagement bei der LuFV sorgen.

5.1.5 Steigerung der Effizienz bei den eingesetzten finanziellen Mitteln (Bundes- und Eigenmittel) durch unternehmerisches Handeln

Durch die Umstellung der Finanzierung auf die LuFV soll der Einsatz der Bundesmittel qualitätsorientiert gesteuert werden. Hierdurch beabsichtigen die Vertragsparteien eine höhere Effizienz der von ihnen eingesetzten Mittel.

Die DB AG hat erklärt, dass die LuFV nicht nur ihr selbst und den EIU Vorteile biete. Darüber hinaus profitiere nach Einschätzung der DB AG auch der Zuwendungsgeber BMVBS von der LuFV:

- Durch die zeitliche und räumliche Bündelung von Instandhaltungen und Ersatzinvestitionen sei es in den vergangenen Jahren gelungen, die Kosten für den Oberbau (Schienen, Schwellen, Schotter u.ä.) zu senken. Bei konstanter Höhe der Zuwendungen könnten somit mehr Oberbaumaßnahmen realisiert werden.
- Für einen Teil der Schienenwege haben die EIU die Einkaufspreise reduzieren können. Dies senke die vom BMVBS finanzierten Ersatzinvestitionen.

Bei den im Herbst 2011 begonnenen Verhandlungen über eine Folgevereinbarung zur LuFV (Tz. 5.3) hat die DB AG dem BMVBS mitgeteilt, dass sie für die Zukunft einen deutlich höheren Mittelbedarf für die Erhaltung der bestehenden Schienenwege errechnet habe; dies sei für die ab dem Jahr 2014 geltende Folgevereinbarung zu berücksichtigen. Zentrale Ursache für den höheren Mittelbedarf sei u.a. ein Anstieg der Wiederbeschaffungspreise. Zudem habe auch der Nachholbedarf an Ersatzinvestitionen erheblich zugenommen, so die DB AG. Das

BMVBS lässt den Mittelbedarf durch einen beauftragten Gutachter zur Zeit ermitteln.

Mit der LuFV sollten den EIU auch Anreize zur Senkung der Zugangsentgelte gegeben werden. Solche Zugangsentgelte müssen die Eisenbahnverkehrsunternehmen an die EIU entrichten, um beispielsweise die Strecken zu befahren (Trassenpreise) oder um an den Bahnhöfen halten zu dürfen (Stationspreise). Die mit LuFV-Mitteln (nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse des Bundes) finanzierten Investitionen werden bei der Entgeltbildung nicht berücksichtigt.

Die Bundesnetzagentur überprüft die Entwicklung der Zugangsentgelte. Dabei hat sie für die Jahre 2009 und 2010 Entgeltsteigerungen festgestellt.

Auffassung des BMVBS:

Die LuFV übt einen großen Effizienzdruck auf die DB AG / EIU aus, da die Realisierung von technischen Innovationen und eine permanente und umfängliche Kostenkontrolle notwendig sind, um bei durch die Inflationsrate real sinkenden Zuwendungen die vereinbarten Qualitätsziele zu erfüllen.

Die Funktionalität des von der DB AG entwickelten Effizienzgradmessers, des Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs, wird durch den externen Berater des BMVBS derzeit geprüft.

Im Übrigen unterliegen die Trassen- und Stationspreise der Kontrolle der Bundesnetzagentur.

Auffassung des BRH:

Zwar sollen die Mittel des Bundes dazu dienen, die Qkz zu verbessern. Aber die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Investitionsmitteln, den Instandhaltungsmitteln, den Veränderungen des Netzes und den Istwerten der Qkz sind nicht transparent. Es bleibt unklar, inwieweit der Einsatz der Bundesmittel durch die LuFV qualitätsorientiert gesteuert wird. Folglich lässt sich auch nicht bewerten, inwieweit hierdurch die von den Vertragsparteien angestrebte höhere Effizienz der eingesetzten Mittel erreicht wurde.

Da der BRH jedoch entsprechende Daten zu LuFV-finanzierten Vorha-

ben nicht erheben kann, kann er keine eigenen Prüfungserkenntnisse zur Effizienz des Mitteleinsatzes gewinnen. Zur Prüfungstätigkeit des BRH bei der LuFV vgl. Tz. 5.2.

5.2 Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes im Zusammenhang mit der LuFV

Der HHA und der AVBS haben im Dezember 2008 ihre Zustimmung zum Inkrafttreten der LuFV unter anderem mit der Bitte verbunden, dass das BMVBS zusammen mit dem BRH die LuFV eng begleiten und dass ein Erfahrungsbericht erstellt werden soll. Der BRH hat deshalb mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover und Stuttgart wesentliche Bereiche der LuFV geprüft.

Auffassung des BMVBS:

Mit der LuFV hat ein Paradigmenwechsel weg von der In- hin zur Outputorientierung stattgefunden. Die mit der LuFV ausgereichten Bundesmittel sind aus Sicht des BMVBS bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwaltet und verwendet, wenn die vertraglich fixierten Qkz und Finanzierungsvolumina von den EIU erreicht werden. Eine umfassende „Verwendungsprüfung“ alten Stils („wo ist der Euro eingesetzt worden“) steht nicht im Einklang mit der neuen Systematik der LuFV und ist auch nicht mehr gewollt.

Der BRH hat das nach § 44 BHO für

Auffassung des BRH:

Das bislang wenig effiziente Vertragsmanagement des BMVBS bzw. des EBA wurde in Tz. 5.1.4 angesprochen. Hierdurch ist das BMVBS bei mehreren LuFV-Prüfungen des BRH nicht in der Lage, in angemessener Zeit Stellung zu nehmen. Die Prüfungstätigkeit des BRH wird durch die vom BMVBS/EBA selbst verursachte Überlastung erschwert.

Der BRH hat die ersten zwei Vertragsjahre eng begleitet. Über seine Prüfungsergebnisse hat er das Parlament umfassend durch Berichte informiert und zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt:

die Abweichung von der konventionellen Verwendungsprüfung erforderliche Einvernehmen nicht erteilt. Daher war die Zustimmung des HHA und des AVBS notwendig, die mit Beschlüssen vom 17.12.2008 ausdrücklich erteilt wurde.

Der BRH prüft die LuFV mit enormem personellem Aufwand. Anzahl und Umfang der Prüfungen lähmen teilweise die Facharbeit im BMVBS. Stellungnahmen sind nicht immer rechtzeitig möglich. Hinweise des BRH, die für eine Weiterentwicklung der LuFV geeignet erscheinen, werden jedoch davon unabhängig berücksichtigt.

Zudem beabsichtigt der BRH nach Eindruck des BMVBS eine besondere Prüfungssystematik neu zu etablieren. Ohne eigene Erkenntnisse des BRH über ein zuwendungsschädliches Verhalten der EIU werden unverhältnismäßige Schadensszenarien aufgestellt. Damit degradiert der BRH das Ministerium zu seinem Verwaltungshelfer, da solche Spekulationen und Behauptungen des BRH spätestens bei der Befassung in den parlamentarischen Ausschüssen vom BMVBS zu bewerten sind.

- BT-Drs. 17/5350 (dort Seite 22) sowie RPA-Drs. 209 / 17. WP: Für den Bund bestehen finanzielle Risiken, weil die EIU für Vorhaben, die Dritte bereits finanziert haben, zusätzlich LuFV-Mittel in Anspruch nehmen können. Der RPA hat das BMVBS deshalb aufgefordert, solche Doppelfinanzierungen mit der Folgevereinbarung zur LuFV auszuschließen (Beschlüsse zu TOP 4 der RPA-Sitzung vom 27.05.2011 und zu TOP 11 der RPA-Sitzung vom 02.03.2012).
- RPA-Drs. 139 / 17. WP: Weil die IZB zahlreiche Schwachstellen aufweisen, hat der RPA vom BMVBS gefordert, deren Aussagekraft und Transparenz zu verbessern sowie grundlegende Mängel der LuFV abzustellen. Über die Umsetzung ist im vorliegenden Erfahrungsbericht zu informieren (Beschluss zu TOP 23 der RPA-Sitzung vom 02.12.2011).
- RPA-Drs. 172 / 17. WP: Unter anderem wegen des unnötig hohen Arbeitsaufwandes bei der LuFV kann das EBA die Verwendungsprüfung bei anderen Vorhaben in weit geringerem Maße durchführen als angestrebt. Hierdurch entgehen dem Bund Einnahmen. Der

Weiter beabsichtigt der BRH – abseits von Prüfungen des Verwaltungshandelns des BMVBS – eigenständige Prüfungen bei der DB AG / den EIU durchzuführen. In einem ersten Fall hat der BRH – mit Einwilligung der DB AG für diesen Einzelfall – bereits eine eigenständige Prüfung durchgeführt. Ob ein solch weitgehendes Prüfungsrecht des BRH generell besteht, ist streitig. Im Ergebnis liegen dem BMVBS zu solch eigenständigen Prüfungen des BRH keine Erkenntnisse vor. Nachprüfungen der BRH-Feststellungen sind dem BMVBS – sofern die Vergabeprüfung als Maßstab dient (Tz. 4.1) – nicht möglich.

Im Ergebnis sollte der BRH seine Prüfungstätigkeit hinterfragen. Eine Ausweitung der Prüfungsrechte des BRH sollte nicht erfolgen und wäre auch nicht praktikabel.

RPA erwartet vom BMVBS nun, das organisatorische und personelle Konzept des EBA den aktuellen Erfordernissen anzupassen (Beschluss zu TOP 25 der RPA-Sitzung vom 02.12.2011).

Dies zeigt, dass eine externe Finanzkontrolle im Bereich der LuFV notwendig ist.

Der BRH wollte nähere Erkenntnisse über den Einsatz der LuFV-Mittel und zur Frage ihrer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung gewinnen. Die DB AG hat dem BRH jedoch diese Erhebungen nicht gestattet. Auch hat sie dem BRH zunächst untersagt, Erhebungen zu anderen Vergabeverfahren vorzunehmen als den vom Gesprächskreis Auftragsvergabe berücksichtigten. Die DB AG hat dem BRH erbetene Auskünfte nicht erteilt; damit hat die DB AG die Ausübung der gesetzlichen Prüfungsrechte des BRH erschwert und teilweise unmöglich gemacht.

Um das Parlament sachgerecht informieren zu können, ist es notwendig, dass der BRH selbst bestimmen kann, welche Vorgänge er prüft. Er muss seine Stichproben selbst auswählen

können. Der BRH muss auch die Möglichkeit haben, die Grundgesamtheit der Daten, die Prüfungen des EBA oder des Infrastruktur-Wirtschaftsprüfers zugrundeliegen, prüfen zu können. Es ist deshalb notwendig, in der Folgevereinbarung zur LuFV klarstellend zu regeln, welche Prüfungshandlungen dem BRH offen stehen und welche Auskunftspflichten die DB AG bzw. die EIU dabei zu erfüllen haben. Neben dem BRH dürfte auch das BMVBS als Zuwendungsgeber am wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der LuFV-Mittel interessiert sein. Das BMVBS sollte mithin eine entsprechende Klarstellung in der Folgevereinbarung unterstützen.

5.3 Verhandlungsstand zur Folgevereinbarung

In der LuFV ist geregelt, dass die Vertragsparteien 18 Monate vor Ablauf des Vertrages Verhandlungen über eine Folgevereinbarung aufnehmen, d.h. etwa Mitte des Jahres 2012. Das BMVBS und die DB AG haben diese Gespräche im Herbst 2011 aufgenommen. Sie haben alle in den Verhandlungen getroffenen Entscheidungen unter den Vorbehalt der Beschlüsse des HHA, des AVBS und des RPA zur Folgevereinbarung gestellt. Ziel des BMVBS ist es, die Folgevereinbarung in der ersten Jahreshälfte 2013 für den Zeitraum 2014 bis 2018 abzuschließen.

Auffassung des BMVBS:

Die Arbeiten an der Folgevereinbarung haben in einer Hauptarbeitsgrup-

Auffassung des BRH:

Zum Zeitpunkt des ursprünglich ins Auge gefassten Verhandlungsbeginns

pe und sieben Unterarbeitsgruppen im November 2011 begonnen. Das Bundesministerium der Finanzen (Haushalts- und Beteiligungsreferat) und der BRH sind beteiligt. Es hat sich gezeigt, dass die Arbeiten insbesondere an den zahlreichen Anlagen, bei deren Überarbeitung es häufig um Klarstellungen oder gemeinsam mit dem BRH erkannte Verbesserungen zugunsten des Bundes geht, sehr aufwändig sind.

Die Länder werden über den Fortgang der Verhandlungen informiert. Anregungen der Länder und von den Verbänden werden ggf. berücksichtigt.

Die DB AG hat die Verhandlungen insbesondere durch die Bekanntgabe eines wesentlich höheren Finanzierungsbedarfs – trotz Abratens des BMVBS – belastet.

In die Verhandlungen zur Ermittlung der künftigen Zuwendungen des Bundes ist ein externer Berater eingeschaltet, wie auch aus dem parlamentarischen Raum mehrfach gefordert. Der Gutachter soll seine Ergebnisse bis Ende des dritten Quartals 2012 vorlegen.

Der Erfahrungsbericht zu den ersten

Mitte 2012 sind die Auswertungen des BMVBS, des EBA und des BRH über die ersten beiden Vertragsjahre der LuFV weitgehend abgeschlossen. Auf Basis dieser Erkenntnisse und entsprechender Beschlüsse des HHA, des AVBS und des RPA hätten zielgerichtete Verhandlungen über die Folgevereinbarung beginnen können.

Die Vertragsparteien BMVBS und DB AG haben sich stattdessen entschieden, die Grundzüge und zahlreiche Details der Folgevereinbarung bereits ab Herbst 2011 zu verhandeln. Damit haben sie die Auswertungen der ersten zwei Vertragsjahre nicht abgewartet. Auch hat das BMVBS das Vorliegen dieses Erfahrungsberichtes und die darauf aufbauende Meinungsbildung der Ausschüsse des Deutschen Bundestages nicht abgewartet. Zum Zeitpunkt der parlamentarischen Erörterung des vorliegenden Erfahrungsberichtes verhandeln BMVBS und DB AG bereits rund ein Jahr lang.

Durch den frühen Verhandlungsbeginn macht das BMVBS den zweiten Schritt vor dem Ersten. Verhandlungen können erst dann systematisch und zielorientiert geführt werden, wenn zuvor alle Auswertungen abge-

beiden Vertragsjahren (2009 und 2010) der laufenden LuFV soll vorrangig der Information des Parlaments dienen. Der Bericht bietet dem Parlament eine Grundlage, um Empfehlungen zur Folgevereinbarung auszusprechen, die in den dann noch laufenden Verhandlungen berücksichtigt werden sollen. Insofern ist es nicht schädlich bzw. geradezu zwingend, dass die aufwändige Kleinarbeit in den Anlagen – vorbehaltlich von sich noch ergebenden Änderungserfordernissen – abgeschlossen ist, um sich auf den Erörterungsprozess mit dem Parlament ausreichend einlassen zu können.

geschlossen sind und insbesondere wenn der parlamentarische Wille in Form konkreter Maßgaben für die Folgevereinbarung bekannt ist. Das BMVBS nimmt in Kauf, dass künftige, auf Basis des vorliegenden Berichtes gefasste Beschlüsse des HHA, des AVBS und des RPA eine andere Ausrichtung der Folgevereinbarung erfordern können als von den Vertragsparteien bis dahin erörtert. Insoweit müssen die in den bisherigen Verhandlungen getroffenen Entscheidungen möglicherweise wieder rückgängig gemacht werden. Dass trotz der Überlastung des BMVBS und des EBA (Tz. 5.1.4) bereits zeitaufwändige Verhandlungen unter einem hohen Unsicherheitsgrad geführt werden, ist aus Sicht des BRH kein geordnetes Verwaltungshandeln.