



Die an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur versandte Fassung enthielt zu schützende Daten nach § 395 AktG. Die vorliegende Fassung ist um solche Daten bereinigt.

Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Verkehr
und digitale Infrastruktur

über die Prüfung

der Betätigung des Bundes bei der Deutschen
Bahn AG im Hinblick auf die Pünktlichkeit des Ver-
kehrs auf dem Verkehrsprojekt Deutsche Einheit
Nr. 8.1 (Neu- und Ausbaustrecke Nürnberg–Erfurt)
seit Inbetriebnahme

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 6 - 2018 - 0949

Bonn, den 17. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkungen	8
1.1 Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 8	8
1.2 Inbetriebnahme des Hochgeschwindigkeitsverkehrs Nürnberg– Erfurt im Dezember 2017	9
2 Bund greift von der DB AG zu vertretende Ursachen der Inbetriebnahmeprobleme nicht auf	10
3 Inbetriebnahmeprobleme trotz erheblich verminderter Streckenauslastung	14
4 Auch jenseits des VDE 8.1 – wiederkehrende Beeinträchtigungen bei winterlicher Witterung	16
5 Mangelnde Transparenz über das Ausmaß der verkehrlichen Beeinträchtigungen beim VDE 8.1	19
6 Schwierigkeiten der Inbetriebnahme zeigen: Erfordernis der „Einheit von Rad und Schiene“ der DB AG zweifelhaft	21

Abkürzungsverzeichnis

ABS	Ausbaustrecke
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
DB AG	Deutsche Bahn AG
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
ETCS	European Train Control System (europäisches Zugleitsystem)
NBS	Neubaustrecke
VDE	Verkehrsprojekt Deutsche Einheit

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Betätigung des Bundes als Alleineigentümer der Deutschen Bahn AG im Hinblick auf die Inbetriebnahme der aus- und neugebauten Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt geprüft und dabei im Wesentlichen Folgendes festgestellt.

- 0.1 Im Dezember 2017 nahm die Deutsche Bahn AG den durchgehenden Verkehr auf der Strecke auf. Während und nach der Inbetriebnahme traten gravierende Schwierigkeiten auf, die zu Verspätungen, Zugausfällen, Umleitungen und einem Reputationsschaden für die Deutsche Bahn AG führten (Tz. 1.2). Die Einschätzung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, dass diese Inbetriebnahmeprobleme rein technischer Natur gewesen seien, ist unzutreffend. Tatsächlich hat die Deutsche Bahn AG wesentlich zu den Problemen beigetragen, indem sie ICE-Züge unter Zeitdruck auf ein neues Zugleitsystem umrüsten ließ, dabei entstandene Mängel an den Zügen nicht rechtzeitig erkannte und fehlerbehaftete Züge im Verkehr mit Fahrgästen einsetzte. Dass das Personal der Deutschen Bahn AG teils unzureichend für die neue Technik qualifiziert war, liegt ebenfalls im Verantwortungsbereich des Konzerns selbst. Folglich greifen die bisherigen Schlussfolgerungen und Handlungsansätze des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zu kurz (Tz. 2).
- 0.2 Den Neubauabschnitt zwischen Ebensfeld und Erfurt nutzen fast ausschließlich Personenzüge. Statt der prognostizierten 100 Güterzüge pro Tag und Richtung verkehren dort nur sporadisch Güterzüge. Angesichts der bislang übersichtlichen betrieblichen Verhältnisse wiegen die Inbetriebnahmeprobleme umso schwerer. Der ausbleibende Güterverkehr wirft unter anderem Fragen danach auf, wie belastbar die ursprünglichen Verkehrsprognosen waren und inwieweit Bau und Betrieb des Neubauabschnitts Ebensfeld–Erfurt betriebs- und volkswirtschaftlich aus heutiger Sicht noch wirtschaftlich sind. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in seinen Rollen als Eigentümer der Deutschen Bahn AG und als Zuwendungsgeber hiermit auseinandersetzt und eine angemessene Erfolgskontrolle durchführt (Tz. 3).

- 0.3 Die Deutsche Bahn AG benannte den Wintereinbruch Mitte Dezember 2017 als eine der Ursachen für die Inbetriebnahmeprobleme auf der Strecke Nürnberg–Erfurt. Entgegen den seit Jahren angekündigten Verbesserungen beeinträchtigt winterliche Witterung jedoch regelmäßig den Betrieb der Deutschen Bahn AG. Dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ist durch öffentliche Beschwerden von anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen und durch die Erörterungen des Aufsichtsrats der Deutschen Bahn AG grundsätzlich bekannt, dass das Bundesunternehmen auf winterliche Witterung überregional nur unzureichend vorbereitet ist. Dieses Versäumnis darf der Eigentümer Bund wegen der Beeinträchtigungen des Eisenbahnbetriebs und der in einigen Fällen aufgetretenen Sicherheitsrisiken für die Fahrgäste nicht länger hinnehmen. Eine systematische und hinreichende Winter Vorbereitung der Deutschen Bahn AG hätte auch einzelne Problemursachen bei der Inbetriebnahme der Strecke Nürnberg–Erfurt gänzlich vermieden oder zumindest deren Auswirkungen abgemildert (Tz. 4).
- 0.4 Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur war drei Monate nach Inbetriebnahme der Strecke – d. h. im Frühjahr 2018 – der Ansicht, dass der dortige ICE-Verkehr inzwischen sehr erfolgreich sei. Die verbalen Beschreibungen der Deutschen Bahn AG, auf die sich das Bundesministerium stützte, ließen jedoch belastbare Schlüsse genauso wenig zu wie die Pünktlichkeitsstatistik des Unternehmens. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sollte sich deshalb von der Deutschen Bahn AG transparent über den Verlauf von Pünktlichkeit und Zugausfällen auf der Strecke informieren lassen. Auf dieser Grundlage sollte es entscheiden, inwieweit es über seine Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten des Konzerns oder der Tochterunternehmen noch Abhilfemaßnahmen einzufordern hat (Tz. 5).
- 0.5 Die Deutsche Bahn AG ist ein vertikal integrierter Vertragskonzern, d. h. die Konzernholding besitzt Tochterunternehmen, über die sie Züge betreibt und Eisenbahninfrastrukturen bereitstellt. Diese sogenannte Einheit von Rad und Schiene sei aus Sicht der Deutschen Bahn AG unter anderem deshalb vorteilhaft, weil technische

Komponenten somit besser aufeinander abgestimmt würden und dies die Funktionsfähigkeit des Schienenverkehrs stärke. Jedoch hat diese integrierte Struktur die gravierenden Inbetriebnahmeprobleme bei der Eisenbahnstrecke Nürnberg–Erfurt offenkundig nicht verhindert. Vor diesem Hintergrund bezweifelt der Bundesrechnungshof, dass diese Struktur der Deutschen Bahn AG eine Voraussetzung für ein leistungsfähiges und attraktives Eisenbahnsystem ist. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und sein Vertreter im Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG sollten diese Erkenntnisse bei den aktuellen Überlegungen zur strukturellen Weiterentwicklung des Konzerns berücksichtigen (Tz. 6).

- 0.6 Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat zu einer vorläufigen Fassung der Prüfungsmitteilung im Oktober 2019 Stellung genommen und sich dabei weitreichend auf Angaben der Deutschen Bahn AG gestützt. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalte wurden dadurch bestätigt. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur hat jedoch mehrere Punkte anders als der Bundesrechnungshof bewertet. So hat es weder eine sorgfältige, rückblickende Aufarbeitung der Inbetriebnahmeprobleme noch eine aktuelle Erfolgskontrolle des gering ausgelasteten Neubauschnitts Ebensfeld–Erfurt für erforderlich gehalten. In Bezug auf winterliche Beeinträchtigungen des Schienenverkehrs hat das Bundesministerium auch keine grundlegenden bundesweiten Verbesserungen als nötig angesehen. Es will sich aber für die Strecke Nürnberg–Erfurt ein „Winterreview“ der Deutschen Bahn AG vorstellen lassen und neben der Pünktlichkeitsstatistik künftig vermehrt Angaben über Zugausfälle für mehr Transparenz nutzen. Die Struktur der Deutschen Bahn AG als integrierter Konzern habe aus Sicht des Bundesministeriums dazu beigetragen, die Inbetriebnahmeprobleme auf der Strecke Nürnberg–Erfurt zu beseitigen.
- 0.7 Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes überzeugt die Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur in weiten Teilen nicht. Zwar befürwortet der Bundesrechnungshof die ersten Ansätze für mehr Transparenz über den winterlichen Betrieb der

Strecke Nürnberg–Erfurt und über die Zugausfälle. Jedoch vermisst er die Bereitschaft des Bundesministeriums, die stets positiven Selbsteinschätzungen der Deutschen Bahn AG angemessen zu hinterfragen und auf dieser Grundlage eigene Schlussfolgerungen für steuernde Impulse des Bundes abzuleiten. Der Bundesrechnungshof behält sich deshalb vor, insbesondere die unzureichenden Erfolgskontrollen und die Passivität gegenüber den regelmäßig wiederkehrenden winterlichen Beeinträchtigungen des Schienenverkehrs in weiteren Prüfungen oder einer parlamentarischen Beratung aufzugreifen. Die aktuelle Prüfung schließt er ab.

1 Vorbemerkungen

Wir haben die Betätigung des Bundes bei der Deutschen Bahn AG (DB AG) im Hinblick auf die Inbetriebnahme der Strecke Nürnberg–Erfurt geprüft. Dazu haben wir Erhebungen in Ihrem Hause und beim Eisenbahn-Bundesamt (EBA) durchgeführt.

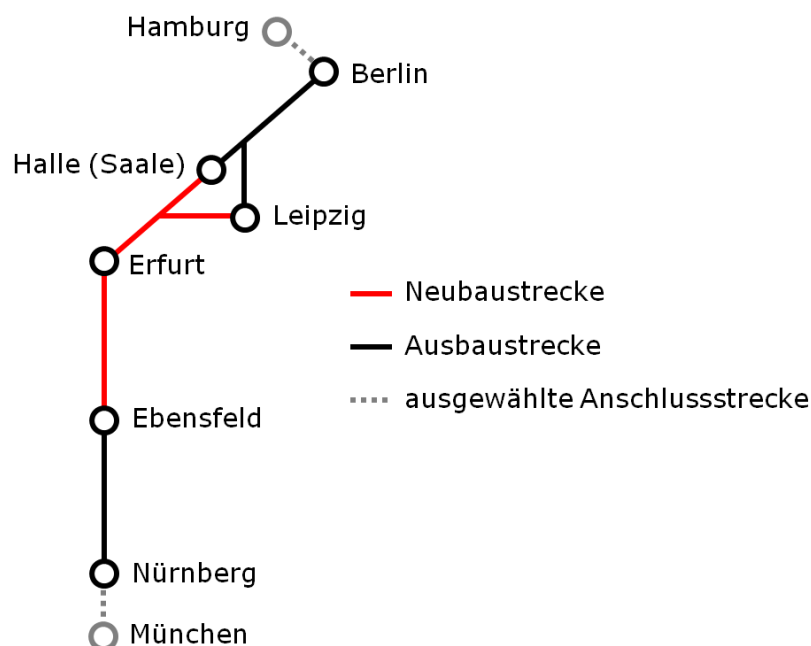
1.1 Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nr. 8

Nach der Wiedervereinigung West- und Ost-Deutschlands wurden 17 sogenannte Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE) politisch beschlossen, um die Infrastruktur auszubauen bzw. zu erneuern. Mit dem VDE 8 sollte eine schnelle Verbindung für den Schienenverkehr auf der Achse Nürnberg–Berlin geschaffen werden. Es gliedert sich in drei Abschnitte:

- VDE 8.1: Neu- und Ausbaustrecke (NBS/ABS) Nürnberg–Erfurt,
- VDE 8.2: NBS Erfurt–Halle (Saale) / Leipzig und
- VDE 8.3: ABS Halle (Saale) / Leipzig–Berlin.

Abbildung 1

Streckenführung beim VDE 8 (schematisch)



Quelle: Bundesrechnungshof.

Schrittweise nahm die DB AG fertiggestellte Abschnitte ab Mai 2006 in Betrieb. An den neu gebauten – in Abbildung 1 rot hervorgehobenen – Streckenabschnitten errichtete die DB AG keine herkömmlichen, ortsfesten Signale mehr. Stattdessen werden die Züge mit dem europäischen Zugleitsystem „European Train Control System“ (ETCS) über die Strecke geführt. Die Triebfahrzeugführer erhalten damit Fahrerlaubnisse funk- und rechnergestützt; auch Positionsmeldungen und Streckendaten werden auf diese Weise übertragen.

1.2 Inbetriebnahme des Hochgeschwindigkeitsverkehrs Nürnberg–Erfurt im Dezember 2017

Im Juni 2017 erklärte der Vorstandsvorsitzende der DB AG bei einem Presstetermin mit Blick auf die nahende Fertigstellung des VDE 8: *„Wir zeigen: Wir können Großprojekte. Der 10-Milliarden-Euro-Bau liegt exakt im Zeit- und Kostenrahmen!“*¹

Sechs Monate später, im Dezember 2017, nahm die DB AG den durchgehenden Verkehr auf der skizzierten Strecke auf. Die ICE-Züge erreichen dort abschnittsweise bis zu 300 km/h. Für die Gesamtstrecke von München nach Berlin benötigen sie je nach Anzahl der Zwischenhalte und Zugtyp planmäßig 3:55 bis 4:25 Stunden statt zuvor etwa 6 Stunden.

Am 8. Dezember 2017 brachte die DB AG mit zwei Sonderzügen zahlreiche Abgeordnete, Medienvertreterinnen und -vertreter, Ehrengäste und Vorstandsmitglieder der DB AG von München zur Eröffnungsfeier nach Berlin. Mitte Dezember 2017 berichteten die Medien, dass der Betrieb auf dem VDE 8.1 von gravierenden Schwierigkeiten geprägt sei:

- Am Eröffnungstag seien bei einem der Sonderzüge bei der Rückfahrt Probleme mit dem ETCS aufgetreten, sodass die Fahrgäste erst mit über zweistündiger Verspätung in der Nacht wieder in München angekommen seien.
- Wegen defekter Züge habe es nach der Inbetriebnahme auffällig häufige Verspätungen und Zugausfälle gegeben. Wiederholt musste die DB AG Züge über andere, längere Strecken ohne ETCS umleiten.

¹ Pressemitteilung der DB AG „Berlin–München unter vier Stunden“ vom 16. Juni 2017.

- Der ursprünglich mit großen Erwartungen verbundene Hochgeschwindigkeitsverkehr zwischen München und Berlin sei „holprig“ bzw. mit einem „Desaster“ gestartet.²

2 Bund greift von der DB AG zu vertretende Ursachen der Inbetriebnahmeprobleme nicht auf

(1) Die DB AG räumte im weiteren Verlauf des Dezembers 2017 gegenüber den Medien die Probleme bei der Inbetriebnahme des VDE 8.1 ein. Sie bestritt aber Meldungen, nach denen sie die Eröffnung und den planmäßigen Verkehr unzureichend vorbereitet habe. Vielmehr hob sie mehrere unabhängig voneinander bestehende Ursachen hervor, deren Zusammenwirken die Inbetriebnahme beeinträchtigt habe:

- ein Wintereinbruch, der zu Schäden an 16 ICE-Zügen geführt habe,
- einen Personen- und zwei Wildunfälle sowie
- mehrere Einzelprobleme mit dem ETCS.

Letztere würden kurzfristig gemeinsam mit dem Zulieferer Alstom analysiert und im Rahmen der Gewährleistung beseitigt.

Sie erläuterten uns, die betrieblichen Schwierigkeiten seien rein technischer Natur gewesen. Wir haben bei der Auswertung der prüfungsrelevanten Unterlagen jedoch festgestellt, dass die Ursachen der Inbetriebnahmeprobleme weiter reichen:

- a) Bei der DB AG trat vor der Inbetriebnahme ein selbst zu verantwortender Zeitverzug auf.
- b) Das EBA, das in Folge der Medienberichte und auf Ihre Bitte nach Ursachen suchte, stellte keine systembedingten Defizite des ETCS fest. Vielmehr führte es die misslungene Inbetriebnahme des VDE 8.1 schwerpunktmäßig auf folgende Ursachen zurück:
 - Qualifikation und Ausbildung des Personals der DB AG,
 - Bedienungsschwierigkeiten und

² Die Welt, 12. und 13. Dezember 2017 sowie Frankfurter Allgemeine, 14. Dezember 2017.

- Probleme bei der Instandhaltungsroutine und -harmonisierung in den ICE-Betriebswerken Hamburg und München der DB AG.

Zudem vermerkte das EBA, dass die Züge des Typs ICE 1 (Abbildung 2) „unter erheblichem Zeitdruck“ auf das ETCS umgerüstet wurden, Impulsgeber an den Zügen vertauscht wurden und „auch die Qualität in Teilen zu wünschen übrig lässt (Feuchtigkeit in Kabelverbindungen udgl.)“.³

Abbildung 2

ICE 1 der DB Fernverkehr AG



Quelle: Bundesrechnungshof.

Sie erklärten zum zeitlichen Ablauf, dass die Inbetriebnahmeprobleme beim VDE 8.1 erst in den letzten Tagen vor der Aufsichtsratssitzung der DB AG am 13. Dezember 2017 auftraten. Deshalb sei es weder möglich gewesen, sich umfassend vorzubereiten noch sich ressortübergreifend abzustimmen. Überdies habe sich die Beteiligungsverwaltung zu der Zeit vorrangig mit erneuten Kostensteigerungen beim Vorhaben Stuttgart 21 befassen müssen.⁴

In einer Sitzung erörterte ein Unternehmensorgan im Kontext zum VDE 8.1 auch die Winterprobleme der DB AG.

(2) Festzuhalten ist, dass mehrere Ursachen den Schienenverkehr auf dem VDE 8.1 beeinträchtigten. Nach unserer Auffassung hat die DB AG wesentlich hierzu beigetragen, indem sie ICE-Züge unter Zeitdruck auf ETCS umrüsten

³ Örtliche Erhebungen beim EBA am 17. April 2018.

⁴ Örtliche Erhebungen beim BMVI am 10. September 2018.

ließ, dabei entstandene Mängel an den Zügen nicht rechtzeitig erkannte und fehlerbehaftete Züge im Verkehr mit Fahrgästen einsetzte. Dass das Personal der DB AG teils unzureichend für die neue Technik qualifiziert war, liegt ebenfalls im Verantwortungsbereich des Konzerns selbst. Da die Inbetriebnahme des VDE 8.1 bereits Jahre zuvor für Dezember 2017 terminiert war, hätten diese – vor allem organisatorischen – Probleme rechtzeitig vermieden werden können.

Obwohl dem Eigentümer Bund bekannt wurde, dass sein Unternehmen DB AG die Inbetriebnahmeprobleme beim VDE 8.1 durch unzureichendes Projektmanagement maßgeblich mitverursacht hat, haben Sie keinen weiteren Handlungsbedarf gesehen und bereits die bloße Abhilfeankündigung der DB AG als ausreichend erachtet. Damit griffen jedoch Ihre Schlussfolgerungen und Handlungsansätze zu kurz. Sie hätten im Verlauf des Jahres 2018 die Eignung und den Erfolg der Verbesserungsbemühungen der Unternehmen überwachen müssen. Überdies hätten Sie die Probleme zum Anlass nehmen müssen, die Eignung des Risikomanagementsystems⁵ der DB AG zu hinterfragen.

Indem Sie darauf verzichtet haben, war Ihnen nicht bekannt, inwieweit die Ursachen der beschriebenen Probleme ausgeräumt wurden. Dies wäre jedoch wichtig, um solche Fehler der DB AG bei künftigen Inbetriebnahmen von Großprojekten wirksam auszuschließen.

Die Inbetriebnahme eines Milliardenprojekts wie des VDE 8.1 ist ein besonderes Ereignis. Zudem steht die DB AG als Bundesunternehmen und aufgrund ihrer öffentlichen Transportaufgaben im besonderen Blickfeld der Öffentlichkeit. Die bereits lange zuvor angekündigte Streckeneröffnung und das noch relativ neue ETCS sorgten darüber hinaus für eine entsprechende Erwartungshaltung der internationalen Öffentlichkeit. Die Eröffnungsfahrten wurden mit Personen des sogenannten öffentlichen Interesses durchgeführt und standen im Fokus der Medienberichterstattung. Dort wurden die Tage um den Betriebsstart als „*Chaostage bei der Deutschen Bahn*“ beschrieben, von Fiasko, Debakel und Desaster war die Rede.⁶ Es häuften sich Zugverspätungen und -ausfälle. Damit

⁵ Gemäß § 91 Absatz 2 Aktiengesetz hat der Vorstand geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.

⁶ Tagesspiegel, 12. Dezember 2017 (Internetseite www.tagesspiegel.de/wirtschaft/technikprobleme-und-fahrplanwechsel-chaostage-bei-der-deutschen-bahn/20702926.html, aufgerufen am 15. Juli 2019).

sorgte der misslungene Start des VDE 8.1 für einen hohen Reputationsschaden für die DB AG und mittelbar auch für den Eigentümer Bund. Dies hätte weitgehend vermieden werden können, wenn die DB AG die zur reibungslosen Inbetriebnahme der Strecke erforderlichen Vorarbeiten erbracht hätte. Solche Reputationsschäden können im Nachhinein nur bedingt beseitigt werden.

(3) Wir haben Ihnen deshalb empfohlen, über Ihre Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und der betroffenen Tochterunternehmen auf eine umfassende rückblickende Analyse der Inbetriebnahmeprobleme des VDE 8.1 hinzuwirken. Dabei sollten Sie die internen Ursachen der DB AG und der Tochterunternehmen angemessen berücksichtigen. Auf dieser Grundlage sollten Sie sich in den jeweiligen Aufsichtsgremien berichten lassen, welche Schritte die Unternehmen inzwischen eingeleitet haben, um solche und ähnliche Schwachstellen künftig zu vermeiden.

(4) Sie haben in Ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die DB AG der Ansicht sei, sie habe ihr Personal vor dem Start der neuen Strecke ausreichend geschult. Es seien jedoch auch Störungen aufgetreten, die bis dahin unbekannt waren und deshalb in der Qualifizierung nicht berücksichtigt werden konnten. Die Störungen technischer Komponenten und die Montagefehler beim Umrüsten der Züge haben Sie bestätigt. Da der Betrieb auf der Gesamtstrecke München–Berlin inzwischen sehr zuverlässig laufe, haben Sie eine umfassende rückblickende Analyse als nicht zielführend erachtet.

(5) Die zuvor „unbekannten“ Störungen belegen, dass die DB AG sich unzureichend auf die Inbetriebnahme des VDE 8.1 vorbereitet hatte. Bedienfehler, technische Unzulänglichkeiten und ähnliche Probleme hätte die DB AG durch einen rechtzeitigen und umfassenden Probetrieb aufdecken und vor der Inbetriebnahme ausräumen können. Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie eine rückblickende Analyse ablehnen. Jedoch nehmen Sie damit das Risiko in Kauf, dass die von der DB AG zu verantwortenden Inbetriebnahmeschwierigkeiten nicht mehr aufgearbeitet werden und dass sich diese bzw. ähnliche Probleme bei künftigen Inbetriebnahmen von NBS, ABS oder neuen Technologien wiederholen. Wir empfehlen Ihnen deshalb, in Zukunft rechtzeitig vor solchen Inbetriebnahmen über Ihre Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und ihrer Tochterunternehmen auf eine sorgfältigere Vorbereitung der DB AG hinzuwirken und dies engmaschig zu überwachen. Damit ist dieser Punkt erledigt.

3 Inbetriebnahmeprobleme trotz erheblich verminderter Streckenauslastung

(1) Vor der Inbetriebnahme des VDE 8.1 ging der Bund davon aus, dass die NBS Ebensfeld–Erfurt überwiegend vom Güterverkehr genutzt wird. So erklärte die Bundesregierung im Jahr 2006, dass dieser Strecke ein Betriebskonzept von bis zu 137 Zügen pro Tag und Richtung zugrunde liege, davon 33 Züge pro Tag und Richtung im Personenverkehr.⁷ Demnach rechneten Sie mit etwa 100 Güterzügen pro Tag und Richtung.

Tatsächlich wird die NBS Ebensfeld–Erfurt jedoch vom Güterverkehr bislang nicht annähernd in diesem Umfang befahren. Im Jahr 2018 nutzten die Eisenbahnverkehrsunternehmen hier keine Güterverkehrstrassen. Für den Jahresfahrplan 2019 gab es außer dem Personenverkehr zwei Trassenanmeldungen für Lokomotivfahrten ohne Waggon. Über etwaige Anmeldungen von Güterverkehrs-Gelegenheitstrassen im Jahr 2019 liegen keine Angaben vor.⁸

(2) Demnach meidet selbst das DB-eigene Güterverkehrsunternehmen DB Cargo AG die NBS weitgehend. Der bisher auf dem VDE 8.1 abgewinkelte Schienenverkehr ist folglich erheblich weniger komplex als das ursprünglich geplante Betriebskonzept. Da auf der NBS zahlreiche freie Trassen vorhanden sind, können sich Personen- und Güterverkehr dort praktisch nicht gegenseitig beeinträchtigen. Angesichts dieser bislang übersichtlichen betrieblichen Verhältnisse wiegen die Inbetriebnahmeprobleme auf dem VDE 8.1 umso schwerer.

Der auf der NBS Ebensfeld–Erfurt weitgehend ausgebliebene Güterverkehr hat jedoch auch Fragen danach aufgeworfen,

- a) wie belastbar die ursprünglichen Verkehrsprognosen und Betriebskonzepte der DB AG und ihrer Tochterunternehmen waren,
- b) in welchem Ausmaß die DB Netz AG nun auf der NBS Mindereinnahmen durch geringere Trassenerlöse hinnehmen muss,
- c) mit einer Erfolgskontrolle gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung zu prüfen, inwieweit der Bau und bisherige Betrieb des VDE 8.1 aus betriebs- und volkswirtschaftlicher Sicht wirtschaftlich war und welcher

⁷ Bundestags-Drucksache 16/1379 vom 5. Mai 2006, Seite 5.

⁸ Bundestags-Drucksache 19/7577 vom 7. Februar 2019, Seite 4.

Nachsteuerungsbedarf gegebenenfalls besteht, um künftig einen wirtschaftlichen Betrieb der Strecke sicherzustellen,

- d) ob Sie als Eigentümer der DB AG und als Zuwendungsgeber der DB Netz AG die Prognosen und Konzepte in der Planungsphase ausreichend hinterfragten und
- e) welche Konsequenzen Sie hieraus ziehen.

(3) Wir haben Sie gebeten, zu diesen Fragen Stellung zu nehmen und zu erläutern, wie Sie diese Problemfelder über die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG, der DB Netz AG und der DB Cargo AG erörtern werden und welche Schritte Sie dazu bereits veranlasst haben.

(4) Sie haben erläutert, dass der jetzige Umsetzungsstand des VDE 8 lediglich ein Zwischenstand sei; die Realisierung großer Abschnitte stehe noch aus. Die DB AG berücksichtige Trassenerlöse nicht streckenbezogen, sondern gesamtheitlich. Nach Aussage der DB AG sei die Strecke aus betriebswirtschaftlicher Sicht wirtschaftlich. Ob Sie Prognosen und Konzepte ausreichend hinterfragten und welche Konsequenzen Sie ziehen, haben Sie offengelassen. Sie haben erklärt, das VDE 8 solle möglichst zügig weiter ausgebaut werden.

(5) Wir verkennen nicht, dass die Bestandsstrecke im südlichen Abschnitt zwischen Nürnberg und Ebensfeld noch nicht vollständig ausgebaut ist. Jedoch sind mit der NBS Ebensfeld–Erfurt und den weiter nördlich gelegenen Neu- und Ausbauabschnitten wesentliche Meilensteine erreicht und die Kernstücke des VDE 8 seit nunmehr zwei Jahren in Betrieb, sodass diese grundsätzlich vom Güterverkehr genutzt werden können. Der Hinweis zu den Trassenerlösen der DB AG geht fehl. Sie haben diesen Hinweis ungeprüft von der DB AG übernommen und dabei übersehen, dass die DB Netz AG ihre Trassenerlöse durchaus streckenbezogen prognostiziert. Die Bundesregierung gab dies im Jahr 2006 in einer Antwort auf die Anfrage einer Bundestagsfraktion selbst an.⁹ Insofern ist es aktuell möglich, etwaige Mindereinnahmen gegenüber den ursprünglich prognostizierten Trassenerlösen zu errechnen. Dass Sie auf einen solchen Nachweis der DB AG verzichtet haben, ist ebenso wenig nachvollziehbar wie Ihr unkommentiertes Wiederholen der DB-eigenen Aussage zur Wirtschaftlichkeit der Strecke. Wir untermauern deshalb unsere Erwartung, dass

⁹ Bundestags-Drucksache 16/1379 vom 5. Mai 2006, Antwort zur Frage 28.

Sie die vorliegenden Hinweise auf eine geringe Auslastung des VDE 8.1 alsbald zum Anlass für eine Zwischenevaluation nehmen und daraus ableiten, wie aus Bundessicht nachgesteuert werden sollte, um auch ein volkswirtschaftlich zufriedenstellendes Ergebnis zu erreichen. Wir behalten uns vor, dies zu gegebener Zeit zum Gegenstand einer Kontrollprüfung oder einer parlamentarischen Beratung zu machen.

4 Auch jenseits des VDE 8.1 – wiederkehrende Beeinträchtigungen bei winterlicher Witterung

(1) Grundsätzlich kann winterliche Witterung mit Schneefall und/oder niedrigen Temperaturen sowohl die Eisenbahninfrastruktur beeinträchtigen (z. B. durch das Einfrieren von Weichen) als auch die Züge schädigen (etwa durch Eisplatten und Schotterflug).

Nach dem strengen Winter des Jahres 2010 hatte die DB AG angekündigt, bundesweit mit Hilfe zusätzlicher Weichenheizungen, Zug-Enteisungsanlagen u. a. besser vorsorgen zu wollen.¹⁰ Dennoch hat die DB AG den Wintereinbruch Mitte Dezember 2017 als eine der Ursachen für die Inbetriebnahmeprobleme beim VDE 8.1 angeführt. Die DB AG erstattete den von Störungen auf dieser Strecke betroffenen Fahrgästen anteilig Fahrpreise. Zudem gab sie Reisegutscheine aus und hatte interne Kosten dieser Sonderprozesse zu tragen.

Bis heute berichten die Medien – auch unabhängig von dieser Strecke – regelmäßig darüber, dass winterliche Witterung den Schienenverkehr einschränke oder zum Erliegen bringe. So wirft ein Verband der mit der DB AG im Wettbewerb stehenden Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB Netz AG unzureichende Ressourcen vor. Der Verband kritisiert, dass vermeidbare Streckensperrungen der DB Netz AG zu finanziellen Nachteilen der Verkehrsunternehmen und der Güterkunden führen.¹¹ Ein Verkehrsunternehmen beklagt, die Schneepflüge und -fräsen der DB Netz AG seien immer wieder nicht rechtzeitig

¹⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1. Dezember 2014 (Internetseite www.faz.net/aktuell/technik-motor/technik/neue-technik-soll-die-bahn-winterfest-machen-13291937.html aufgerufen am 1. Juli 2019).

¹¹ Eurailpress, 20. März 2018 (Internetseite www.eurailpress.de/nachrichten/betrieb-services/detail/news/winter-nee-will-streckensperrungen-der-db-netz-ueberpruefen-lassen.html aufgerufen am 1. Juli 2019).

verfügbar.¹² Auch Bahnhöfe und Haltepunkte sind betroffen: So lag im Winter 2018/2019 im Großraum München der Neuschnee kniehoch auf einigen Bahnsteigen, sodass Reisende nur an den vereisten Bahnsteigkanten entlang gehen konnten und damit erhöhten Unfallrisiken ausgesetzt waren.¹³

Demzufolge ist Ihnen grundsätzlich bekannt, dass die DB AG auf winterliche Witterung regelmäßig nur unzureichend vorbereitet ist.

(2) Das Handeln der DB AG lässt jedoch den Schluss zu, dass es für den Konzern betriebswirtschaftlich vorteilhaft sein kann, wiederkehrende winterliche Beeinträchtigungen in Kauf zu nehmen. Möglicherweise bestehen hier Fehlanreize. Dies kann nicht im Interesse des Bundes an einer möglichst uneingeschränkt nutzbaren Schieneninfrastruktur liegen.

Offenkundig haben die DB AG und Sie als Eigentümer nicht ausreichend dafür gesorgt, regelmäßige, ausreichende und flächendeckende Wintervorbereitungen sicherzustellen. Wir haben hierin ein schwerwiegendes Versäumnis gesehen, da damit nicht nur Beeinträchtigungen des Eisenbahnbetriebs hingenommen wurden, sondern in einigen Fällen auch Sicherheitsrisiken für die Fahrgäste. Eine systematische und hinreichende Wintervorbereitung der DB AG hätte auch einzelne Problemursachen bei der Inbetriebnahme des VDE 8.1 gänzlich vermieden oder zumindest deren Auswirkungen abgemildert. In diesen wichtigen Punkten die Geschäftstätigkeit der zuständigen Konzernunternehmen zu überwachen, ist Aufgabe der Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der jeweiligen Tochterunternehmen der DB AG.

(3) Wir haben erwartet, dass Sie sich über Ihre Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten gegenüber der DB AG und ihren Tochterunternehmen für angemessene Vorbereitungen auf bevorstehende Winter einsetzen. So sollten Sie sich über Ihre Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten von der DB AG beispielsweise informieren lassen, wie diese angesichts

¹² Freie Presse, 15. Januar 2019
(Internetseite www.freiepresse.de/nachrichten/sachsen/warum-der-schnee-fuer-die-bahn-zum-problem-geworden-ist-artikel10418409 aufgerufen am 1. Juli 2019).

¹³ Münchner Merkur, 5. Februar 2019
(Internetseite www.merkur.de/lokales/ebersberg/grafing-ort28746/bahnsteige-in-grafing-bahnhof-und-zorneding-wieder-nicht-geraumt-gefahr-fuer-reisende-11735650.html aufgerufen am 1. Juli 2019).

- ihres eigenen personellen Rückzugs aus der Fläche und
- der regelmäßig wiederkehrenden Probleme

künftig einen zuverlässigeren Bahnbetrieb gewährleisten und insbesondere Sicherheitsrisiken für die Fahrgäste bei winterlicher Witterung ausschließen will. Wir haben Ihnen empfohlen, über die Aufsichtsräte der DB AG, ihrer Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen auf ein geeignetes Anreiz- und Sanktionssystem hinzuwirken, dass winterliche Beeinträchtigungen des Bahnbetriebs in Zukunft möglichst weitreichend ausschließt. Wir haben Sie gebeten, über das Veranlasste zu berichten.

(4) Sie haben angekündigt, sich für das VDE 8.1 das „Winterreview“ der DB AG vorstellen zu lassen. Darüber hinaus haben Sie Erläuterungen der DB AG zu den Wintervorbereitungen wiedergegeben und erklärt, die Personal- und Gerätekapazitäten für den Winterdienst würden regelmäßig überprüft und der Personalbedarf fortlaufend verändert. Deshalb haben Sie ein verbessertes Anreiz- und Sanktionssystem und das Vorhalten von mehr DB-eigenem Personal gegen winterliche Beeinträchtigungen für nicht erforderlich erachtet.

(5) Dass Sie sich zum VDE 8.1 das Winterreview der DB AG vorstellen lassen wollen, kann nur ein erster Schritt sein. Wir vermissen weitergehende Bemühungen Ihrerseits, um winterlichen Beeinträchtigungen des Bahnbetriebs künftig so gut wie möglich entgegenzuwirken. So greift Ihr Hinweis, dass die DB AG den Personalbedarf für den Winterdienst fortlaufend verändere, zu kurz. Sie haben als Vertreter des Eigentümers Bund dafür zu sorgen, dass dieser Bedarf endlich gedeckt wird, denn genau hieran mangelt es bisher. Indem Sie das mangelbehaftete Anreiz- und Sanktionssystem der DB AG weiter hinnehmen, bleibt das Risiko bestehen, dass sich Beeinträchtigungen des Eisenbahnbetriebs in künftigen Wintern wiederholen. Daraus resultierende Sicherheitsrisiken für die Fahrgäste sind vermeidbar und nicht zu akzeptieren. Da Sie Ihrer Verantwortung für das unternehmerische Handeln der DB AG in diesem Bereich nicht ausreichend nachkommen, behalten wir uns vor, hierüber den parlamentarischen Gremien zu berichten.

5 Mangelnde Transparenz über das Ausmaß der verkehrlichen Beeinträchtigungen beim VDE 8.1

(1) Im Januar 2018 – einen Monat nach der Inbetriebnahme des VDE 8.1 – erklärte die DB AG öffentlich, dass die betriebliche Qualität nach den anfänglichen Schwierigkeiten stabil sei.¹⁴ Sie schlussfolgerten, dass der ICE-Verkehr zwischen München und Berlin erfolgreich sei.

Gegenüber uns erklärten Sie im Mai 2018, dass Ihnen zur Betriebsqualität auf dem VDE 8.1 keine Angaben zu außerordentlich großen Verspätungen vorliegen. Zu dem von uns ebenfalls erfragten Ausmaß der Zugausfälle machten Sie keine Angaben. Auch aus der Pünktlichkeitsstatistik der DB AG gehen Zugausfälle nicht hervor.¹⁵

(2) Wir merken hierzu an:

Die Ausführungen der DB AG lassen keine belastbaren Schlüsse zur tatsächlichen Zuverlässigkeit des Hochgeschwindigkeitsverkehrs auf dem VDE 8.1 in den ersten Monaten nach der Inbetriebnahme zu. Die durchschnittliche Pünktlichkeit des Gesamtangebots der DB Fernverkehr AG unterschritt im Jahr 2018 oftmals die vorgegebenen Zielwerte. Im Übrigen bietet die relativ geringe Auslastung der NBS Ebensfeld–Erfurt (Tz. 3) vergleichsweise einfache Voraussetzungen.

Soweit die DB AG Ihnen statistische Angaben zur Pünktlichkeit auf dem VDE 8.1 übermittelte, waren diese Werte wegen der unberücksichtigten Zugausfälle nur eingeschränkt aussagekräftig. Für Fahrgäste ist es hingegen von erheblicher Bedeutung, ob Züge ausfallen.

Nach unserer Auffassung gehen von der Methode der Pünktlichkeitsstatistik Fehlanreize für die DB AG aus. Es ist für den Konzern und seine Tochterunternehmen statistisch vorteilhaft, einen unpünktlichen Zug ausfallen zu lassen statt ihn verspätet bis zum Zielbahnhof zu fahren. Im Extremfall könnten weitreichende Zugausfälle im gesamten Netz zu besonders guten Pünktlichkeitswerten führen. Dies liegt jedoch weder im Interesse der Fahrgäste noch im Bundesinteresse.

¹⁴ Pressemitteilung der DB AG „Einen Monat nach Start der Strecke Berlin–München: Deutsche Bahn zieht erste positive Bilanz“ vom 9. Januar 2018.

¹⁵ Antwort der Bundesregierung vom 4. Mai 2018 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 19/1999, Seite 2.

Vor diesem Hintergrund hat Ihre Schlussfolgerung zum Erfolg des ICE-Verkehrs zwischen München und Berlin die positiven Selbsteinschätzungen der DB AG nur weitgehend unreflektiert wiedergegeben. Aus unserer Sicht hätten Sie differenziertere Auskünfte zu Zugverspätungen und -ausfällen auf dem VDE 8.1 verlangen müssen, damit die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG, der DB Netz AG und der DB Fernverkehr AG das Ausmaß der verkehrlichen Beeinträchtigungen und die anschließende Stabilisierung sachgerecht bewerten und erörtern können. Wir haben die Auffassung vertreten, Sie hätten sich nach den Vorfällen vom Dezember 2017 von der DB AG regelmäßig über die monatlichen Entwicklungen unterrichten lassen und die Angaben im Sinne eines Vorher-Nachher-Vergleichs bewerten müssen.

(3) Wir haben Ihnen empfohlen, sich von der DB AG aussagekräftig über den Verlauf von Pünktlichkeit und Zugausfällen während des ersten Betriebsjahres des VDE 8.1 informieren zu lassen. Auf dieser Grundlage sollten Sie

- den inzwischen erreichten Sachstand bewerten,
- gegebenenfalls noch bestehende verkehrliche/betriebliche Beeinträchtigungen analysieren und
- ausloten, inwieweit Sie über die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG, der DB Netz AG und der DB Fernverkehr AG Abhilfemaßnahmen zu fordern haben.

Wir haben Sie gebeten, uns über das Veranlasste zu berichten und mitzuteilen, inwieweit Sie die von der DB AG angewandte Berechnungsmethode der Pünktlichkeitsstatistik für grundsätzlich geeignet halten.

(4) In Ihrer Stellungnahme haben Sie für das Jahr 2018 und für einen – nicht näher abgegrenzten – Teil des Jahres 2019 Auskünfte der DB AG zum Ausfall und Teilausfall von Zügen auf dem VDE 8.1 wiedergegeben. Sie sehen von einer weiteren Analyse ab. Das Thema Pünktlichkeit sei omnipräsent und werde aktualisiert.

(5) Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, dass Sie neben Pünktlichkeitswerten inzwischen Daten über den Ausfall von Zügen nutzen, um die Zuverlässigkeit des Eisenbahnverkehrs transparenter abzubilden. Allerdings halten wir auch hierbei eine reine Wiedergabe von DB-eigenen Daten für nicht ausreichend. Wir empfehlen Ihnen dringend, die „Beteiligungsverwaltung DB AG“

Ihres Hauses in die Lage zu versetzen, die komplexen dort zu bearbeitenden Themen sachgerecht und mit der gebotenen Tiefe zu bearbeiten. Ihr Ziel muss es sein,

- die notwendigerweise von der DB AG eingeforderten Auskünfte kritisch hinterfragen zu können,
- sich nicht länger allein auf die stets positiven Selbsteinschätzungen der DB AG abzustützen und
- regelmäßig aktive Impulse des Bundes zu entwickeln, um das Handeln der DB AG am Bundesinteresse auszurichten.

Nähere Einzelheiten zur Pünktlichkeit des Schienenverkehrs werden wir vertieft separat mit Ihnen erörtern. Damit ist dieser Punkt erledigt.

6 Schwierigkeiten der Inbetriebnahme zeigen: Erfordernis der „Einheit von Rad und Schiene“ der DB AG zweifelhaft

(1) Bei der DB AG handelt es sich um einen vertikal integrierten Vertragskonzern, d. h. die Unternehmensholding besitzt Tochterunternehmen, über die sie Züge betreibt (DB Fernverkehr AG, DB Regio AG, DB Cargo AG) und Eisenbahninfrastrukturen bereitstellt (DB Netz AG, DB Station&Service AG, DB Energie GmbH). Überdies ist die DB Systemtechnik GmbH mit technischen Zulassungsprozessen und Messfahrten befasst. Die DB AG betonte in der Vergangenheit, diese sogenannte Einheit von Rad und Schiene sei unter anderem deshalb vorteilhaft, weil technische Komponenten somit besser aufeinander abgestimmt würden und dies die Funktionsfähigkeit des Schienenverkehrs stärke.

Zu den Schwierigkeiten bei der Inbetriebnahme des VDE 8.1 haben Sie die Ansicht vertreten, dass diese *„keine Probleme der Fahrzeug-Strecke-Integration“* waren. Diese Inbetriebnahme sei kein Standardfall gewesen, etwa weil die DB Netz AG hier das ETCS ohne technische Rückfallebene realisiert habe. Beispielsweise sei entlang der NBS keine punktförmige Zugbeeinflussung mehr errichtet worden.

(2) Auf Grundlage unserer Prüfungserkenntnisse sind wir zu dem Ergebnis gekommen, dass die Inbetriebnahmeprobleme beim VDE 8.1 zwar nicht ursächlich auf die integrierte Struktur des DB AG-Konzerns zurückzuführen sind. Aber diese integrierte Struktur hat die beschriebenen Inbetriebnahmeprobleme

offenkundig auch nicht verhindert. Denn die DB AG stimmte neue Infrastruktur- und Fahrzeugkomponenten sowie die erforderlichen Kenntnisse des fahrenden und des Werkstatt-Personals nicht ausreichend aufeinander ab. Dies geschah, obwohl der DB AG bewusst war, dass für das ETCS auf der NBS Ebensfeld–Erfurt keine technische Rückfallebene vorhanden ist und insoweit das ETCS im täglichen Betrieb zwingend verfügbar sein muss.

Mit Blick auf die beim VDE 8.1 aufgetretenen Probleme ist die von der DB AG behauptete Vorteilhaftigkeit der Integration von Fahrzeugen und Strecke in einem Konzern nach unserer Auffassung unbelegt geblieben. Wir haben bezweifelt, dass diese Struktur der DB AG eine Voraussetzung für ein leistungsfähiges und attraktives Eisenbahnsystem ist.

(3) Wir haben Sie gebeten, in Ihrer Stellungnahme darzulegen, wie Sie bzw. Ihr Vertreter im Aufsichtsrat der DB AG diese Erkenntnisse bei den aktuellen Überlegungen zur strukturellen Weiterentwicklung des Konzerns berücksichtigen.

(4) Sie haben erklärt, diesem Wunsch nicht entsprechen zu können. Sie haben weiterhin den Standpunkt vertreten, dass die Einheit von Rad und Schiene eher zur Problembeseitigung beim VDE 8.1 beigetragen habe. An Ihrer diesbezüglichen Haltung habe sich nichts geändert.

(5) Wir halten Ihre Position angesichts der gravierenden Inbetriebnahmeschwierigkeiten beim VDE 8.1 nach wie vor für nicht plausibel. Die Struktur der vertikal integrierten DB AG hat sich weder hier positiv ausgewirkt noch hat sie sich unseres Erachtens insgesamt bewährt. Im Gegenteil: Auf Grundlage unserer aktuellen Prüfungserkenntnisse sind wir der Auffassung, dass die derzeitige Konzernstruktur einer weiteren Belebung und Attraktivierung des Schienenverkehrs in Deutschland systematisch im Wege steht. Wir werden diese Zusammenhänge gesondert mit Ihnen erörtern, sodass sie im Zuge der hier in Rede stehenden Prüfung zum VDE 8.1 nicht weiter zu vertiefen sind.

Wir schließen diese Prüfung hiermit ab; eine weitere Stellungnahme ist nicht erforderlich.