



Bericht

an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushalts-
ausschusses des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Haushaltsrelevante Risiken des Projektes Stuttgart 21

Bewertung des Berichts des Bundesministeriums für Verkehr
und digitale Infrastruktur vom 24. Juli 2019 (Ausschuss-
drucksache 188)

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetsei-
te des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 2 - 2019 - 0924

Bonn, den 13. September 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
2	Das Projekt Stuttgart 21	6
3	Gesamtfinanzierung und zuwendungsrechtliche Überwachung des Bundes	8
3.1	Kapitel 1 des Berichts des BMVI	8
3.2	Ergänzende Informationen	9
3.3	Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	10
3.4	Stellungnahme des BMVI	12
3.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	12
4	Stand des Projektes Stuttgart 21	12
4.1	Kapitel 2 des Berichts des BMVI	12
4.2	Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	14
4.3	Stellungnahme des BMVI	16
4.4	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	17

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DB AG) realisiert mit ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) das Projekt Stuttgart 21. Der Bund leistet unmittelbare und mittelbare Beiträge zur Finanzierung des Projektes, u. a. in Form von Zuwendungen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) seit Februar 2017 wiederholt auf, die Baumaßnahme und die Gesamtfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 zuwendungsrechtlich begleitend zu überwachen. Das BMVI kam dieser Aufforderung bislang nicht nach. In seinem Bericht vom 24. Juli 2019 legte es erneut dar, dass es für eine solche Überwachung keine Grundlage sehe. Darüber hinaus berichtete das BMVI über den Stand des Projekts.

Mit dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO informiert der Bundesrechnungshof den Rechnungsprüfungsausschuss, wie er den Bericht des BMVI und das Projekt Stuttgart 21 bewertet. Das BMVI hat Stellung genommen. Seine wesentlichen Äußerungen sind berücksichtigt (Nummer 1).

- 0.2 Die DB AG und ihre EIU legten mit den Projektpartnern, dem Land Baden-Württemberg, der Stadt Stuttgart, dem Verband Region Stuttgart und der Flughafengesellschaft Stuttgart, im Jahr 2009 die jeweiligen Finanzierungsanteile und den maximalen Finanzierungsrahmen von 4 526 Mio. Euro für das Projekt Stuttgart 21 vertraglich fest. Die DB AG erhöhte diesen schrittweise auf inzwischen 8 200 Mio. Euro. Die Projektpartner lehnten es bislang ab, sich an den Mehrkosten zu beteiligen (Nummer 2).

- 0.3 Das BMVI hält eine begleitende Überwachung der Baumaßnahme und der Gesamtfinanzierung weiterhin für nicht möglich, da Stuttgart 21 ein „*eigenwirtschaftliches*“ Projekt der DB AG sei. Es fehle an einer rechtlichen Grundlage. Der Bund sei kein Projektpartner. Er leiste Finanzierungsbeiträge gemäß einer Einzelvereinbarung mit den EIU. Das BMVI kontrolliere nur die Wirtschaftlichkeit und den Erfolg der von ihm eingesetzten Mittel.

Auch nach nochmaliger Stellungnahme des BMVI widerspricht der Bundesrechnungshof dieser Auffassung. Die mit den EIU geschlossene Einzelvereinbarung räumt dem BMVI ausdrücklich erweiterte Informations- und Prüfungsrechte für das Gesamtprojekt ein. Es muss nun endlich den Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses nach einer begleitenden Überwachung nachkommen. Über die rechtlichen Möglichkeiten hierfür verfügt es (Nummer 3).

- 0.4 Das BMVI berichtete zunächst über eine positive Entwicklung des Projektes Stuttgart 21. Anschließend wies es auf Termin- und Kostenrisiken hin, die noch nicht abschließend bewertet werden könnten. Mehrkosten würden die Eigenmittel des DB-Konzerns belasten und sich auf dessen wirtschaftliche Lage auswirken. Mittelbar könnten sich Risiken für den Bundeshaushalt ergeben.

Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die vom BMVI genannten Risiken den Finanzbedarf für Stuttgart 21 weiter erhöhen und die Inbetriebnahme verzögern. Die DB AG wird ggf. mehr als 5 000 Mio. Euro finanzieren müssen. Dies lässt auch gravierende Folgen für das Bestandsnetz befürchten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der Bund aufgrund der verfassungsrechtlichen Gewährleistungsverantwortung erneut mit Finanzmitteln aus dem Bundeshaushalt unterstützen muss. Das BMVI hat dem Bundesrechnungshof bestätigt, es teile seine Einschätzung weitgehend. Allerdings hat es offen gelassen, wie es den Auswirkungen der erkannten Risiken begegnen will. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, Risiken, Termine, Kosten und Gesamtfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 sowie die Notwendigkeit der noch ausstehenden Projektteile neu zu bewerten. Das BMVI sollte seine bisherige „*laissez-faire-Haltung*“ aufgeben und aktiv werden (Nummer 4).

1 Vorbemerkung

Im Jahr 2016 beriet der Bundesrechnungshof das Bundesfinanzierungsgremium und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) in separaten Berichten zu dem Projekt Stuttgart 21. Er wies das Bundesfinanzierungsgremium auf zusätzliche Kostenrisiken hin. In seinem Bericht an den Haushaltsausschuss über *„Haushaltsrelevante Risiken bei der Förderung des Projektes Stuttgart 21, notwendige Schlussfolgerungen und die Voraussetzungen für eine parlamentarische Budgetkontrolle des Großprojektes“* kritisierte der Bundesrechnungshof zudem, dass das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) während der Baumaßnahme nicht zuwendungsrechtlich überwacht, inwieweit die Gesamtfinanzierung des Projekts gesichert ist und die Qualität der Bauausführung ausreicht. Er empfahl, das Projekt begleitend zu überwachen.

Der Haushaltsausschuss überwies den Bericht zur Beratung an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss). Dieser nahm den Bericht am 17. Februar 2017 zustimmend zur Kenntnis. Er erwartete u. a.

„dass das BMVI seine haushalts- und zuwendungsrechtlichen Pflichten erfüllt. Dazu gehört insbesondere, ...

- *die Baumaßnahme und die Gesamtfinanzierung begleitend zu überwachen, um Folgekosten für den Bundeshaushalt entgegenwirken zu können (VV Nr. 2 zu § 7 BHO; VV Nr. 9 i.V.m. 1.2 zu § 44 BHO); ...“.*

Am 29. Juni 2018 beschloss der Rechnungsprüfungsausschuss, dass das BMVI zum 30. Juli eines jeden Jahres über den Stand des Projektes Stuttgart 21 gesondert berichtet.

Das BMVI kam der Aufforderung nicht nach, die Baumaßnahme und die Gesamtfinanzierung begleitend zu überwachen. Der Rechnungsprüfungsausschuss bekräftigte seine entsprechende Forderung mit Beschlüssen vom 29. Juni 2018, 22. Februar und 17. Mai 2019.

Zudem beschloss der Rechnungsprüfungsausschuss am 17. Mai 2019, dass das BMVI den Ausschuss in seinen jährlichen Berichten zum 30. Juli *„auch zum Stand und zu den Ergebnissen der begleitenden Überwachung der Baumaßnahmen und der Gesamtfinanzierung informieren“* sollte.

Mit Schreiben vom 24. Juli 2019 berichtete das BMVI dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Umsetzung der Forderungen und zum Projektstand. In dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO informiert der Bundesrechnungshof den Rechnungsprüfungsausschuss über seine Bewertung der Aussagen des BMVI. Darüber hinaus gibt er eine Einschätzung zu den Risiken des vom BMVI beschriebenen Projektstandes ab. Das BMVI hat zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Seine wesentlichen Äußerungen sind berücksichtigt.

2 Das Projekt Stuttgart 21

Die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DB AG) realisiert mit mehreren Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) das Projekt Stuttgart 21. Dieses umfasst die Umgestaltung des Bahnknotens Stuttgart. Dabei soll der Kopfbahnhof durch einen tief liegenden Durchgangsbahnhof ersetzt und an die Bestandsstrecken sowie die Neubaustrecke Wendlingen-Ulm angeschlossen werden.

An der Finanzierung beteiligen sich das Land Baden-Württemberg, die Stadt Stuttgart, der Verband Region Stuttgart und die Flughafengesellschaft Stuttgart als Projektpartner sowie die Europäische Union und der Bund. Der Bund wird durch das BMVI vertreten.

Die DB AG vereinbarte die Finanzierung des Projekts Stuttgart 21 mit den Projektpartnern im Jahr 2009. Sie legten dem **Finanzierungsvertrag** Gesamtkosten von 3 076 Mio. Euro (sogenannter Gesamtwertumfang¹) zugrunde. Darüber hinaus vereinbarten sie einen Risikopuffer für Mehrkosten bis zu einem Finanzierungsrahmen von 4 526 Mio. Euro.

Der Bund schloss mit den EIU eine **Einzelvereinbarung** zur Finanzierung des Projekts Stuttgart 21. Danach sollen für das Projekt Zuwendungen von bis zu 1 229,4 Mio. Euro unmittelbar aus dem Bundeshaushalt gezahlt werden:

- 497 Mio. Euro aus den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV).

¹ Die DB AG verwendet die Begriffe Gesamtwertumfang und Finanzierungsrahmen, um die Kosten des Projekts darzustellen. Sie definiert den Gesamtwertumfang als „*erwartete Gesamtkosten zum Projektende unter Berücksichtigung von Risiken mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit größer 50 %*“. Der Finanzierungsrahmen soll den maximal zu erwartenden Finanzierungsbedarf abdecken.

- 563,8 Mio. Euro aus dem Bedarfsplantitel nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG), wobei der Bund und die EIU anstreben, diesen Betrag mit Fördermitteln der Europäischen Union zu reduzieren.
- 168,6 Mio. Euro nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG).

Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken nebst Zinsen kommen nach der Einzelvereinbarung nicht dem Bundeshaushalt zu Gute. Sie dürfen von den EIU zur Projektfinanzierung wie eigene Mittel verwendet werden. [REDACTED]

[REDACTED] Das Land Baden-Württemberg beabsichtigt nach eigenen Angaben, weitere 286 Mio. aus Mitteln einzubringen, die ihm der Bund nach dem Regionalisierungsgesetz zur Verfügung stellt. Auch wenn es gelingen sollte, die mit der Europäischen Union vereinbarten EU-Mittel in das Projekt vollständig einzubringen, würde sich das absehbare unmittelbare und mittelbare haushaltsrelevante Engagement des Bundes immer noch auf mindestens [REDACTED] belaufen.²

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2008 auf zu erwartende Mehrkosten über den vereinbarten Finanzierungsrahmen hinaus hingewiesen. Er bemängelte, dass die Gesamtfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 nicht sichergestellt war.

Anfang des Jahres 2013 räumte die DB AG dann ein, dass der Finanzierungsrahmen des Projektes von 4 526 Mio. Euro nicht ausreicht. Sie erhöhte ihn auf 6 526 Mio. Euro.

Im Januar 2018 erhöhte die DB AG den Gesamtwertumfang des Projekts Stuttgart 21 auf nun 7 705 Mio. Euro und den Finanzierungsrahmen auf 8 200 Mio. Euro. Den Einsatz des im Finanzierungsrahmen enthaltenen Puffers von 495 Mio. Euro stellte sie unter den Freigabevorbehalt des Aufsichtsrats. Gleichzeitig verschob die DB AG die Inbetriebnahme von Ende des Jahres 2021 auf das Jahresende 2025.

Das Land Baden-Württemberg, der Verband Region Stuttgart, die Landeshauptstadt und die Flughafengesellschaft lehnten es bislang ab, sich an den Mehrkosten – gegenüber dem Finanzierungsvertrag aus dem Jahr 2009 – zu

² Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Gz.: III 3 - 2013 - 0290, vom 8. September 2016, Nummer 2, S. 7 f.

beteiligen. Die DB AG reichte inzwischen beim Verwaltungsgericht Stuttgart Klage auf weitere Finanzierungsbeteiligung der vorgenannten Projektpartner ein.

3 Gesamtfinanzierung und zuwendungsrechtliche Überwachung des Bundes

3.1 Kapitel 1 des Berichts des BMVI

In seinem Bericht vom 24. Juli 2019 teilte das BMVI mit, dass die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte begleitende Überwachung der Baumaßnahme und der Gesamtfinanzierung nicht möglich sei. Es begründete dies im Wesentlichen damit, dass es sich bei Stuttgart 21 um ein „*eigenwirtschaftliches*“ Projekt der DB AG handele. Der Bund sei kein Projektpartner. Zwar hätten die Projektpartner im Finanzierungsvertrag Zuschüsse des Bundes von insgesamt 1 229,4 Mio. Euro als Finanzierungsanteile aufgeführt. Der Bund sei indes weder zur anteiligen Übernahme von Mehrkosten verpflichtet noch beabsichtige er dies. Im Falle einer Überschreitung der zugrunde gelegten Gesamtkosten (3 076 Mio. Euro) hätten die Projektpartner eine Aufteilung der Mehrkosten bis zu Projektkosten von insgesamt 4 526 Mio. Euro vereinbart. Der Finanzierungsvertrag sehe vor, dass die EIU der DB AG und das Land im Falle weiterer Kostensteigerungen Gespräche über deren Finanzierung aufnehmen. Die mündliche Verhandlung der von der DB AG gegen die Projektpartner eingereichten Klage sei frühestens in der zweiten Jahreshälfte zu erwarten. Die Projektpartner hätten einen Lenkungskreis eingerichtet, der über einen Risikofond und wesentliche Projektänderungen entscheide. Der Bund sei im Lenkungskreis nicht vertreten.

Die Wirtschaftlichkeit und die Erfolgskontrolle seiner in der Einzelvereinbarung zugesagten Finanzierungsanteile (Bedarfsplanmittel, Mittel aus den LuFV, Mittel nach dem GVFG) überwache der Bund nach den jeweils geltenden Regularien. Das BMVI prüfe dabei, ob seine Zuwendungen dem jeweiligen Zweck entsprechend wirtschaftlich eingesetzt würden. Damit würden die haushaltsrechtlichen Bestimmungen des Bundes für Zuwendungen jeweils eingehalten.

Eine nach dem Realisierungsbeginn geforderte begleitende Erfolgskontrolle würde laut Darstellung des BMVI einer isolierten Prüfung eines Einzelvorhabens gleichkommen und das Zielnetz des Bundesverkehrswegeplans und die

Realisierung des Bedarfsplanvorhabens in Frage stellen. Stattdessen sei es Aufgabe der DB AG, die Gesamtfinanzierung des „*eigenwirtschaftlichen*“ Bahnprojektes zu überwachen. Denn sollten die Gespräche zwischen den Projektpartnern über die Aufteilung der Mehrkosten scheitern, müsse am Ende die DB AG die Gesamtfinanzierung sicherstellen. Das Projekt habe aufgrund des sehr hohen Eigenmittelanteils der DB AG direkte Auswirkungen auf die Lage des DB-Konzerns. Dies gelte auch für die bekannten und für ggf. weitere Kostenerhöhungen.

Der Bund nehme seine Verantwortung als Alleineigentümer der DB AG durch die Bundesvertreter im Aufsichtsrat der DB AG wahr. Der Aufsichtsrat der DB AG überwache Baufortschritt, Kostenentwicklung und die Gesamtfinanzierung des Projektes. Er verfolge Stuttgart 21 kritisch. Im Januar 2018 habe der Aufsichtsrat der Erhöhung des Finanzierungsrahmens mit der Maßgabe zugestimmt, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die Projektpartner an der Finanzierung von Mehrkosten zu beteiligen.

3.2 Ergänzende Informationen

Der Bundesrechnungshof weist auf die mittelbaren Finanzierungsbeiträge des Bundes (z. B. Verzicht auf Vereinnahmung der Erlöse aus Grundstücksverkäufen) hin. Darauf ging das BMVI in seinem Bericht nicht ein.

Ferner blieben folgende Sachverhalte unerwähnt:

Der Bundesrechnungshof hatte bereits bei seiner Zustimmung zur Regelung des Verwendungsnachweises und vor Abschluss der Einzelvereinbarung begleitende Kontrollen des BMVI gefordert. So sollte das BMVI darauf hinwirken, dass mit den haushaltsmäßig abgesicherten Finanzmitteln das Projekt vollständig realisiert wird, zumal davon auszugehen sei, dass die Projektbeteiligten ihre Finanzmittel nicht ohne weiteres erhöhen.

In der Einzelvereinbarung des Bundes mit den EIU vom 2. April 2009 legten die Vertragsparteien daraufhin erweiterte Informationsmöglichkeiten und Prüfungsrechte des Bundes fest:

- Die EIU legen dem BMVI – bzw. seinerzeit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – jährlich zum 31. März einen Bauzeitenplan für das gesamte Projekt Stuttgart 21 vor. Der Bauzeitenplan

entspricht einem vorgegebenen Muster und weist den jährlich prozentual angestrebten und realisierten Bautenstand aus.

- Die EIU legen dem Bund jährlich zum 31. März einen Verwendungsnachweis vor. Darin sind die Summe der für Stuttgart 21 im Berichtszeitraum insgesamt entstandenen Kosten sowie die Finanzierungsbeiträge ausgewiesen.
- Die EIU legen dem Bund jährlich zum 31. März eine Belegliste über alle entstandenen Kosten im Berichtszeitraum vor. Ferner erhält das BMVI per 31. März eines jeden Jahres eine Übersicht über die bis dahin erzielten Deckungsbeiträge (Grundstückserlöse minus direkt zurechenbarer Kosten) aus Immobilienerlösen Stuttgart 21.
- Das Eisenbahn-Bundesamt kann vor Ort nach einer statistischen Stichprobe auf Grund der Belegliste prüfen.

Zudem legten die Projektpartner in der Geschäftsordnung des Lenkungskreises fest, dass ein Vertreter des BMVI als Gast an den Sitzungen des Lenkungskreises teilnehmen kann.

3.3 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof widerspricht der Auffassung des BMVI, dass eine Überwachung der Gesamtfinanzierung und der Baumaßnahme seitens des Bundes nicht möglich wäre. Der Bund ist aufgrund der Einzelvereinbarung berechtigt, die Entwicklung der Gesamtfinanzierung (Kosten und Finanzierungsbeiträge) sowie der Baumaßnahmen des Gesamtprojekts Stuttgart 21 begleitend zu überwachen, um Fehlentwicklungen zu identifizieren und ggf. gegensteuern zu können. Möglichkeiten für eine begleitende Beobachtung der Projektentwicklung bietet zudem das dem Bund eingeräumte Gastrecht im Lenkungskreis der Projektpartner.

Das BMVI ist haushaltsrechtlich verpflichtet, von seinen Überwachungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen (VV Nummer 2 zu § 7 BHO; VV Nummer 9 i. V. m. 1.2 zu § 44 BHO). Denn sollten die Bauausführung oder die Gesamtfinanzierung und damit das Projekt Stuttgart 21 insgesamt „*notleidend*“ werden, wären davon auch die in der Einzelfinanzierungsvereinbarung zugesagten Bundesmittel und die mittelbaren Beiträge des Bundes (z. B. Verzicht auf die Erlöse aus Grundstücksveräußerungen) betroffen. Der Bund würde sie bei-

steuern, obwohl unsicher wäre, wie und wann Stuttgart 21 realisiert werden kann. Eine Kontrolle von Wirtschaftlichkeit und zweckentsprechender Mittelverwendung lediglich der Bundesmittel genügt insofern nicht.

Die begleitende Kontrolle der Qualität der Bauausführung ist ebenfalls geboten, denn die durch das Projekt geschaffenen Anlagen (Tunnel, tief liegender Bahnhof etc.) werden Bestandteile der Schienenwege des Bundes und unterliegen damit seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistungs- und Finanzierungsverantwortung. Das Projekt steht unter einem hohen Kostendruck. Werden frühzeitig Ersatzinvestitionen wegen vereinfachter, nicht nachhaltiger Bauausführung notwendig, gehen diese zu Lasten des Bundes. Er trägt damit das Folgekostenrisiko.

Der Einwand des BMVI, eine begleitende Erfolgskontrolle bzw. Prüfung des Einzelvorhabens würde das Zielnetz des Bundesverkehrswegeplans und die Realisierung des Bedarfsplanvorhabens in Frage stellen, geht fehl. Er spricht für ein grundsätzliches Missverständnis der Rechtslage

_____.

Einer Kontrolle der Gesamtfinanzierung und der Baumaßnahmen steht auch nicht entgegen, dass es sich um ein „*eigenwirtschaftliches*“ Projekt der DB AG handelt. Die primäre Verantwortung von Zuwendungsempfängern für die Projektumsetzung sowie die zweckentsprechende und wirtschaftliche Umsetzung eines geförderten Projektes ist der Normalfall, wenn der Bund Zuwendungen gewährt. Sie entbindet die Verwaltung nicht von ihrer haushaltsrechtlichen Pflicht, Fördermaßnahmen in angemessenem Umfang begleitend zu überwachen.

Diese Pflicht entfällt nicht, wenn bei einer kapitalmäßigen Beteiligung des Bundes an dem Zuwendungsempfänger die Bewilligungsbehörde in einem Aufsichtsorgan des Zuwendungsempfängers vertreten ist (VV Nummer 15.5 zu § 44 BHO). Insoweit macht die Überwachung des Projekts durch den Aufsichtsrat der DB AG eine begleitende haushalts- und zuwendungsrechtliche Überwachung durch das BMVI nicht entbehrlich. Denn diese bietet eigene unmittelbare Überwachungsansätze, insbesondere durch das Eisenbahn-Bundesamt als nachgeordnete Fachbehörde.

3.4 Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat dem Bundesrechnungshof erneut mitgeteilt, es sei vertraglich nicht zur Überwachung des Gesamtprojekts Stuttgart 21 und der Bauausführung berechtigt. Der Eingriff in das operative Geschäft und die Projektdurchführung sei rechtlich nicht möglich und auch nicht Aufgabe des BMVI als Zuwendungsgeber.

Weiterhin hat das BMVI geäußert, dass es seinen zuwendungsrechtlichen Pflichten nachkomme und die Projektentwicklung beobachte.

3.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Einschätzung des BMVI, es komme seinen zuwendungsrechtlichen Verpflichtungen nach, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Das BMVI verstößt gegen das Haushaltsrecht, indem es auf die begleitende Überwachung der Gesamtfinanzierung und der Baumaßnahme des Projekts Stuttgart 21 verzichtet. Über die rechtlichen Möglichkeiten hierfür verfügt es auf Grundlage der Einzelvereinbarung. Das BMVI missachtet fortgesetzt die Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses. Es sollte seiner Pflicht zur begleitenden Überwachung des Projektes daher umgehend nachkommen.

4 Stand des Projektes Stuttgart 21

4.1 Kapitel 2 des Berichts des BMVI

Einerseits berichtete das BMVI, es sei ein guter Projektfortschritt zu verzeichnen, insbesondere beim Tunnelbau. Es verwies auf Veröffentlichungen der Projektgesellschaft DB Projekt Stuttgart-Ulm GmbH und des Lenkungskreises und gab einen Überblick über den Stand der Arbeiten bei den Tunneln, beim Tiefbahnhof sowie bei der Lösung von Artenschutzfragen. Die Kostenprognose sei seit der Erhöhung des Finanzierungsrahmens im Januar 2018 relativ stabil. Im März 2019 habe sie knapp unterhalb des Gesamtwertumfangs von 7 705 Mio. Euro gelegen. Die geplante Inbetriebnahme im Dezember 2025 sei nach den bisher vorliegenden Informationen der DB AG gesichert.

Andererseits wies das BMVI auf erhebliche Risiken hin. In den vergangenen Quartalen hätten Marktpreisentwicklungen im Baubereich zu nicht vorhersehbaren, überdurchschnittlich hohen Vergabesummen beim Projekt Stuttgart 21 geführt. Das im Gesamtwertumfang eingestellte Risikovolumen sei nunmehr

ausgeschöpft. Der Aufsichtsrat habe deshalb im Juni 2019 mit Blick auf mögliche weitere Preissteigerungen bei noch ausstehenden Vergaben zugestimmt, den bisher im Finanzierungsrahmen vorgesehenen freien Puffer von 495 Mio. Euro freizugeben. Der Gesamtwertumfang sei damit auf 8 200 Mio. Euro angehoben.

Nach Einschätzung der DB AG gäbe es keine Indikatoren, dass diese Mittel für die Realisierung des Projekts nicht ausreichen könnten.

Gleichwohl wies das BMVI darauf hin, dass aktuelle Angebotspreise wegen des überdurchschnittlichen Preisdrucks bei Bahnbaumaßnahmen zum Teil deutlich über dem Vergabebudget lägen. Bei Vergaben in den Jahren 2018 und 2019 hätten die Preissteigerungen teilweise die Annahmen übertroffen. Im Juni 2019 sei die übergreifende Marktpreisvorsorge vollständig ausgeschöpft gewesen. Auch bei den noch ausstehenden Vergaben sei infolge der überhitzten Marktpreissituation mit Kostensteigerungen zu rechnen.

Bei einigen Projektbereichen zeichneten sich Termin- und Kostenrisiken ab:

- Der Hauptbahnhof Stuttgart sei der „kritische Pfad“ im Terminplan. Bei der Bodenplatte des künftigen Tiefbahnhofs gebe es für die Überbrückung der Bestands-S-Bahn ein „erhöhtes Risiko“. Ohne gegensteuernde Maßnahmen verzögere sich die Fertigstellung um sechs Monate.
- Der Tunnelbau in Richtung Untertürkheim und Obertürkheim erfolge durch wasserführende geologische Schichten. Hier würden alternative Vortriebskonzepte getestet. Dagegen habe es einen beschleunigten Vortrieb in Richtung Untertürkheim gegeben. Eine Bewertung der Kosten- und Terminrisiken stehe noch aus.
- Beim Abstellbahnhof Untertürkheim sei das Planfeststellungsverfahren durch erforderliche Maßnahmen zum Artenschutz geprägt. Lösungen seien bereits erarbeitet, für einen Planfeststellungsabschnitt sei die Umsiedlung von Mauereidechsen erfolgreich abgeschlossen. Für einen anderen Abschnitt sei die Planfeststellung im Dezember 2018 beantragt worden. Das Baurecht stehe noch aus.
- Der Planfeststellungsbeschluss für die Flughafenanbindung sei wegen einer Klage derzeit nicht vollziehbar. Es seien Schritte zur Heilung des festgestell-

ten Abwägungsfehlers erforderlich. Eine Prognose über die terminlichen Auswirkungen sei erst nach Wiedererlangung des Sofortvollzugs möglich.

Zusammenfassend stellte das BMVI fest, dass bei einigen Projektabschnitten aufgrund laufender bzw. noch ausstehender Genehmigungs- und Vergabeverfahren die terminlichen und kostenmäßigen Auswirkungen von der DB AG und von ihm noch nicht bewertet werden könnten. Hierfür seien zwar im Januar 2018 Risiken im Gesamtwertumfang und in der Terminplanung berücksichtigt worden. Aktuell könne aber nicht beurteilt werden, inwieweit diese Ansätze einer künftigen detaillierten Bewertung standhalten.

Ein Eintritt der Risiken müsse nicht zwangsläufig zu Verzögerungen oder einem höheren Finanzbedarf führen. Sollten sich die Risiken jedoch realisieren, sei zunächst die Projektleitung zu veranlassen, mit kompensierenden Maßnahmen gegenzusteuern.

Schließlich berichtete das BMVI über die sich hieraus möglicherweise ergebenden Risiken für den Bundeshaushalt. Aus seiner Sicht müssten die in der Einzelvereinbarung zugesagten Bundeszuschüsse selbst dann nicht aufgestockt werden, wenn sich die beschriebenen Risiken realisieren würden. Sollten weitere Kostensteigerungen den Finanzierungsbedarf für Stuttgart 21 erhöhen, würden die Eigenmittel des DB-Konzerns stärker belastet. Gleiches gelte, falls sich die Projektpartner nicht an den Mehrkosten beteiligen. Dies würde sich auf die wirtschaftliche Lage des DB-Konzerns auswirken. In diesem Fall sei zunächst der Vorstand der DB AG verantwortlich, Lösungen für die Deckung des Finanzbedarfs des DB-Konzerns zu erarbeiten. Sollte dies nicht gelingen, könnten sich mittelbar Risiken für den Bundeshaushalt ergeben. Denn der Bund habe ein Interesse an einer stabilen wirtschaftlichen Situation des bundeseigenen Unternehmens.

4.2 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Projekt Stuttgart 21 bedeutende finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt und für den Zustand der Eisenbahninfrastruktur des Bundes.

Bereits jetzt wird anhand des Berichts des BMVI deutlich, dass erhebliche Kostenrisiken bestehen. Der zuletzt vom Aufsichtsrat freigegebene Puffer von 495 Mio. Euro wird nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nicht genügen,

um die Preissteigerungen der noch zu vergebenden Leistungen vollständig auszugleichen.

Neben den Baupreissteigerungen bestehen bei einigen Projektabschnitten weitere Risiken, deren Auswirkungen die DB AG noch nicht bewertet hat. Es gibt keinen weiteren Puffer mehr, um diese Risiken zu finanzieren. Die Aussage des BMVI, es könne derzeit nicht beurteilt werden, inwieweit die geltenden Termin- und Kostenansätze einer künftigen detaillierten Bewertung standhalten werden, steht im Widerspruch zu den positiven Aussagen über den Projektstand im Kapitel 2.1 des Berichts (*„... ist ein guter Projektfortschritt zu verzeichnen ...“*; *„Nach Einschätzung der DB AG gibt es keine Indikatoren, dass der Finanzierungsrahmen ... für die Gesamtrealisierung ... nicht ausreichen könnte.“*).

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist aufgrund des bisherigen Projektverlaufs und der überhitzten Marktpreissituation zu befürchten, dass diese Risiken den Finanzbedarf erhöhen und die Inbetriebnahme verzögern. Die beschriebenen Risiken dürften nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes die Kosten über den aktuellen Gesamtwertumfang von 8 200 Mio. Euro hinaus steigen lassen.

Bisher waren die Angaben zum Finanzierungsbedarf des Projekts Stuttgart 21 nicht verlässlich. Vielmehr erhöhte die DB AG den Gesamtwertumfang in zehn Jahren schrittweise auf mehr als das 2,5-fache. Ein weiterer Anstieg zeichnet sich nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bereits ab. Ein solcher wäre für die DB AG wirtschaftlich nicht tragbar. Für eine verlässliche Finanzplanung ist eine Neubewertung des Gesamtwertumfangs dringend erforderlich.

Sofern es der DB AG nicht gelingt, eine weitere Beteiligung der Projektpartner zu erreichen, wird sie Kosten von mehr als 5 000 Mio. Euro sowie die noch anfallenden Mehrkosten des Projekts aus Eigenmitteln finanzieren müssen. Von der finanziellen Größenordnung her, entspricht dies der im Jahr 2019 geplanten Bundeszuwendungen für Ersatzinvestitionen in das gesamte Bestandsnetz.

Die DB AG befindet sich gegenwärtig in einer wirtschaftlich besorgniserregenden Lage. Es ist absehbar, dass es für sie problematisch wird, die enormen Kosten des Projekts Stuttgart 21 zu finanzieren. Mit dem zunehmenden Einsatz von Eigenmitteln dürfte sich das Projekt unmittelbar auf die Verschuldung der DB AG auswirken.

Der Bund hatte erst im Jahr 2017 das Eigenkapital der DB AG um 1 000 Mio. Euro erhöht und auf Dividendenzahlungen von 1 400 Mio. Euro für vier Jahre verzichtet, um die finanzielle Kraft der DB AG zu stärken und die Verschuldung zu begrenzen. Das beteiligungsführende BMVI soll zudem einen weiteren Anstieg der Verschuldung der DB AG ohne vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses verhindern. Der Bundesrechnungshof sieht bei der DB AG keinen Spielraum mehr, um die Mehrkosten mit höheren Eigenmitteln und höherer Verschuldung zu decken. Wegen der verfassungsrechtlichen Gewährleistungsverantwortung wird der Bund bei einer finanziellen Schieflage sein Unternehmen erneut mit Finanzmitteln unterstützen müssen.

Der hohe Eigenmitteleinsatz der DB AG für Stuttgart 21 wird sich auch auf ihre Verpflichtung aus der LuFV auswirken. Ein Ausfall der vertraglich in Aussicht gestellten zusätzlichen Dividende droht. Angesichts dringend notwendiger Ersatzinvestitionen und eines Nachholbedarfs von rund 50 000 Mio. Euro lässt dies gravierende Folgen für das Bestandsnetz befürchten.

Wegen der Verzögerungen beim Hauptbahnhof und bei der Flughafenanbindung hat der Bundesrechnungshof Zweifel, dass die Inbetriebnahme im Dezember 2025 realistisch ist.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, Risiken, Termine, Kosten und Gesamtfinanzierung des Projekts Stuttgart 21 neu zu bewerten. Er hat das BMVI aufgefordert, dringend mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) eine Strategie zum weiteren Vorgehen bei dem Projekt zu erarbeiten, um Risiken für den Konzern, den Bundeshaushalt und die Eisenbahninfrastruktur des Bundes möglichst gering zu halten. Er hat außerdem empfohlen, die Notwendigkeit der noch ausstehenden Projektteile Stuttgart 21 zu bewerten und gegebenenfalls in Betracht zu ziehen, den Umfang des Projekts zu verringern und geplante Projektteile kostengünstiger umzusetzen.

4.3 Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat bestätigt, dass es die Einschätzung des Bundesrechnungshofes zu den Risiken und Auswirkungen von Kostensteigerungen auf die wirtschaftliche Lage der DB AG teile. Eine stabile wirtschaftliche Lage des DB-Konzerns sei im Interesse des Bundes. Allerdings könne der Bund nicht sicherstellen, dass das Projekt ohne Gefahr für den Konzern umgesetzt werde. Er könne

nicht in das operative Geschäft eingreifen. Auch sei die Kosten- und Terminentwicklung von externen Faktoren wie Marktpreisentwicklung und Klageverfahren zu Planfeststellungsbeschlüssen abhängig.

Das BMVI unterstütze die Forderung des Bundesrechnungshofes, Risiken, Termine, Kosten und Gesamtfinanzierung neu zu bewerten. Das BMVI habe seinem Vertreter im Aufsichtsrat der DB AG bereits empfohlen, in der Aufsichtsratssitzung am 19. Juni 2019 eine solche Neubewertung anzuregen. Die Bundesvertreter von BMVI, BMF und BMWi stimmten grundsätzlich Strategien und Voten ab.

Das BMVI hat auch die Notwendigkeit befürwortet, noch ausstehende Projektteile zu bewerten und ggf. den Projektumfang zu verringern, z. B. bei der Flughafenbindung. Dies könne nur im Einvernehmen mit den Projektpartnern und durch Änderung bestehender Verträge erreicht werden. Der politische Dialog sei hierbei vordringlich.

4.4 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMVI seine Einschätzung weitgehend teilt. Allerdings hat das BMVI offen gelassen, wie es den erkannten Risiken beim Projekt Stuttgart 21 und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage der DB AG begegnen will.

Zwar habe das BMVI seinen Vertretern im Aufsichtsrat empfohlen, eine Neubewertung des Projekts anzuregen. Ein Ergebnis hat es jedoch nicht mitgeteilt. Damit bleibt unklar, ob und wann tatsächlich eine Neubewertung erfolgen wird. Die Abstimmung der Bundesvertreter untereinander entspricht noch nicht der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, mit einer gemeinsamen Strategie von BMVI, BMF und BMWi das weitere Vorgehen bei dem Projekt zu erarbeiten, um Risiken für den Konzern, den Bundeshaushalt und die Eisenbahninfrastruktur des Bundes möglichst gering zu halten. Das BMVI sollte seine bisherige „laissez-faire-Haltung“ aufgeben und aktiv werden, um noch vermeidbaren Schaden von dem DB-Konzern abzuwenden. Hierfür ist die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte begleitende Überwachung der Baumaßnahme und der Gesamtfinanzierung unverzichtbar.

Moebius

Bauer-Siewert