

21 Keine Folgen bei unwirtschaftlich eingesetzten Bundesmitteln für das Schienennetz – BMVI geht Rückforderungsansprüchen nicht nach

(Kapitel 1202 Titel 891 11)

Zusammenfassung

Das BMVI unterlässt es seit Jahren, die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel für den Erhalt des Schienennetzes zu kontrollieren und verzichtet damit auf mögliche Rückforderungen. Eine unwirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel bleibt somit ohne Folgen.

Das BMVI gewährt der Deutschen Bahn AG (DB AG) und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen Zuwendungen zum Erhalt der Eisenbahninfrastruktur. In den Jahren 2020 bis 2029 wird der Bund insgesamt bis zu 58,2 Mrd. Euro bereitstellen. Das BMVI vereinbarte mit der DB AG, dass unwirtschaftlich verwendete Bundesmittel nur bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit zurückgefordert werden können.

Der Bundesrechnungshof hat acht Baumaßnahmen geprüft und bei allen mangelhafte Planungen und Ausführungen festgestellt. Die Mängel verursachten vermeidbare Mehrausgaben in Millionenhöhe. Diese Mehrausgaben lagen zwischen 5 und 17 % der Gesamtausgaben. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes lieferten konkrete Hinweise auf grob fahrlässiges Handeln der Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das zur unwirtschaftlichen Mittelverwendung geführt hat. Gleichwohl verzichtete das BMVI darauf, die Verwendung vertieft zu prüfen und unwirtschaftlich verwendete Bundesmittel zurückzufordern.

Obwohl das BMVI eine stichprobenhafte Prüfung der Mittelverwendung zugesagt hat, finden solche Kontrollen nicht statt. Zudem ist ein Verschulden schwierig nachweisbar. Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass eine verschuldensabhängige Rückforderung von unwirtschaftlich verwendeten Bundesmitteln ins Leere läuft.

Das BMVI muss seine Zusagen einhalten: Es sollte die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel für den Erhalt der Eisenbahninfrastruktur und mögliche Rückforderungen regelmäßig stichprobenhaft prüfen. Zudem sollte es gegenüber der DB AG und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen darauf hinwirken, eine verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlichem Einsatz der Bundesmittel zu vereinbaren. Gelingt dies nicht, sollte es prüfen, ob dies durch eine gesetzliche Regelung umgesetzt werden kann.

21.1 Prüfungsfeststellungen

Pflicht zur wirtschaftlichen Mittelverwendung

Der Bund finanziert den Erhalt der Eisenbahninfrastruktur. Zuständig dafür ist das BMVI. Seit dem Jahr 2009 geschieht dies durch pauschale Zuwendungen auf der Basis von sogenannten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Die LuFV sind öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge zwischen dem Bund, vertreten durch das BMVI, und der DB AG mit ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages haben den Verträgen zugestimmt. Mit der zweiten LuFV (LuFV II) gewährte der Bund diesen Infrastrukturunternehmen in den Jahren 2015 bis 2019 einen Infrastrukturbeitrag (einschließlich Dividendenzahlungen) von durchschnittlich 3,8 Mrd. Euro pro Jahr. Ab dem Jahr 2020 erhalten sie aus der auf zehn Jahre ausgelegten LuFV III jährlich durchschnittlich bis zu 5,8 Mrd. Euro.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind verpflichtet, die Bundeszuwendungen wirtschaftlich und zweckgerichtet zu verwenden. Dies sollen sie anhand von vertraglich festgelegten, sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen nachweisen können (sog. „Output-Kontrolle“). Das BMVI unterstellt, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Bundesmittel wirtschaftlich verwendet haben, wenn die Zielwerte der Qualitätskennzahlen erreicht sind. Es geht auch deshalb von einem wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel aus, weil die Eisenbahninfrastrukturunternehmen ein „ureigenes Interesse“ daran hätten.

Verschuldensabhängige Rückforderung bei unwirtschaftlicher Verwendung

Seit Inkrafttreten der LuFV II kann das BMVI Bundeszuwendungen anteilig von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückfordern, wenn diese beim Erhalt der Eisenbahninfrastruktur die Pflicht zur wirtschaftlichen Verwendung grob fahrlässig oder vorsätzlich verletzen (sog. verschuldensabhängige Rückforderung). Vorher gab es keine Rückforderungsmöglichkeit bei solchen Sachverhalten.

Grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn die verkehrserforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt wird. Das bedeutet, schon einfachste oder naheliegende Überlegungen werden nicht angestellt und es wird nicht beachtet, was im gegebenen Fall jedem einleuchten musste. Vorsatz setzt im Ergebnis Wissen und Wollen hinsichtlich des Erfolges voraus.

Das Zuwendungsrecht des Bundes dagegen sieht eine Rückforderung unwirtschaftlich verwendeter Mittel unabhängig vom Verschulden vor (sog. verschuldensunabhängige Rückforderung). Das gilt auch für Maßnahmen bei der Schieneninfrastruktur, die der Bund außerhalb der LuFV finanziert.

Vor dem Abschluss der LuFV III hatte das BMVI dem Parlament mitgeteilt, verschuldensunabhängige Rückforderungen bei unwirtschaftlicher Verwendung von Bundesmitteln würden der Finanzierungssystematik der LuFV widersprechen. Die mit der „Output-Kontrolle“ maßgeblichen Qualitätsvorgaben und die bei Zielverfehlung festgesetzten Strafzahlungen seien ausreichend. Ungeachtet dessen werde das BMVI die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel stichprobenweise prüfen lassen. Rückforderungen würden sogar außerhalb des Systems der Strafzahlungen der „Output-Kontrolle“ gerichtlich durchgesetzt.

Vom Bundesrechnungshof festgestellte Pflichtverstöße

Der Bundesrechnungshof prüfte bei acht Maßnahmen anhand von Stichproben, wie das ausführende Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die DB Netz AG, die Zuwendungen des Bundes aus den LuFV verwendet hatte. Seine Prüfung umfasste die Erneuerung eines Tunnels in Nordhessen und von sieben Eisenbahnüberführungen (Brücken) in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz:

- Die DB Netz AG erstellte parallel zu dem ursprünglich zweigleisigen Tunnel von 2010 bis 2013 eine neue eingleisige Tunnelröhre. Den alten Tunnel baute sie danach als eingleisige Röhre aus. Damit wollte sie Mängel am alten Tunnel beheben und Sicherheitsstandards einhalten. Insgesamt wendete sie mehr als 50 Mio. Euro aus der LuFV I und LuFV II auf.
- Die Bauarbeiten an den Brücken fanden in den Jahren 2016 bis 2018 statt. Die Bauwerke wurden vollständig oder teilweise erneuert. Hierfür wendete die DB Netz AG insgesamt fast 26 Mio. Euro aus der LuFV II auf.

Der Bundesrechnungshof stellte bei allen Vorhaben unwirtschaftliche Verwendungen der Bundesmittel fest:

- Bei den Tunnelarbeiten hatte die DB Netz AG Regelungen bei der Planung nicht beachtet. Dies führte zu vermeidbaren Nachforderungen der Auftragnehmer. Zudem beauftragte sie unnötige Leistungen und beschaffte nicht ordnungsgemäß. Sie überwachte Mengenüberschreitungen unzureichend und vergütete Leistungen doppelt. Die Stichproben ergaben unwirtschaftliche Ausgaben von fast 2,4 Mio. Euro (etwa 5 % der Gesamtausgaben).
- Bei fünf der sieben Brücken vergab die DB Netz AG Bauaufträge auf der Basis von mangelhaften Entwurfsplanungen. Dies führte zu vermeidbaren Nachträgen. Bei zwei Brücken beachtete sie die abfallrechtlichen Entsorgungspflichten nicht, was später größere finanzielle Folgen nach sich ziehen kann. Die Stichproben ergaben unwirtschaftliche Ausgaben von fast 4,3 Mio. Euro (etwa 17 % der Gesamtausgaben).

Indem die DB Netz AG Regelungen nicht beachtete und Rechnungen nicht ausreichend prüfte, unterließ sie zum Teil einfachste und naheliegende Maßnahmen, die offenkundig erforderlich waren. Die Pflichtverstöße beim Tunnel fanden teilweise unter der Geltung der LuFV I statt, bei der es keine Rückforderungsmöglichkeiten für unwirtschaftlich verwendete

Mittel gab. Die übrigen Pflichtverstöße fielen in den Zeitraum der LuFV II mit verschuldensabhängiger Rückforderungsmöglichkeit.

Das BMVI wusste nichts von den Pflichtverstößen der DB Netz AG bei den acht geprüften Maßnahmen. Die dem Parlament zugesagten stichprobenweisen Prüfungen der wirtschaftlichen Verwendung der LuFV-Mittel fanden bisher nicht statt.

21.2 Würdigung

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Finanzierungssystematik der LuFV nicht in allen Fällen den wirtschaftlichen Umgang mit den Bundeszuwendungen gewährleisten kann, selbst wenn die vereinbarten Qualitätskennzahlen erreicht werden. Auch das vermeintlich ureigene Interesse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an einer wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel verhindert den unwirtschaftlichen Umgang nicht.

Denn bei allen acht untersuchten Baumaßnahmen hat der Bundesrechnungshof Pflichtverstöße der DB Netz AG bei der Planung und Durchführung festgestellt, die vermeidbare Mehrausgaben von 6,7 Mio. Euro verursacht haben. Diese Mittel hat die DB Netz AG nicht wirtschaftlich eingesetzt. Die Verhaltensweisen der Verantwortlichen bei dem ausführenden Eisenbahninfrastrukturunternehmen erfüllen die Merkmale grob fahrlässigen Handelns.

Der Bund kann die unwirtschaftlich verwendeten Bundesmittel nur zurückfordern, wenn er der DB Netz AG grob fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln nachweist. Dieser Nachweis ist jedoch schwierig zu führen und mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet. Er ist zudem mit einem deutlichen Aufwand verbunden.

Da das BMVI bisher die Mittelverwendung nicht ausreichend kontrollierte, konnte es Pflichtverstöße und ein Verschulden der DB Netz AG nicht prüfen. Es hat daher auf mögliche Rückforderungen und damit auf Einnahmen für den Bundeshaushalt verzichtet.

Wenn die Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei Verstößen keine Sanktionen befürchten müssen, laufen die Regelungen in der LuFV zur verschuldensabhängigen Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlicher Mittelverwendung ins Leere. Denn bei dieser eingeschränkten Rückforderungsmöglichkeit und angesichts der fehlenden Stichproben des Bundes ist die Gefahr einer Sanktionierung zu gering. Es fehlt somit ein wirksamer Anreiz, Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen. Zudem besteht kein Grund, warum bei LuFV-Maßnahmen nicht die allgemeinen Regelungen des Zuwendungsrechts zur verschuldensunabhängigen Rückforderungsmöglichkeit gelten sollten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI auf den dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. Er hat das BMVI gebeten, in den beanstandeten Fällen Rückforderungsansprüche des Bundes zu prüfen. Zudem hat er das BMVI aufgefordert, seine Ankündigung umzusetzen, zusätzlich zur „Output-Kontrolle“ stichprobenweise den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel zu kontrollieren. Unabhängig davon hat er das BMVI angehalten, die

Rückforderungsmöglichkeit bei der LuFV dem Zuwendungsrecht anzugleichen. Unwirtschaftlich verwendete LuFV-Mittel sollten unabhängig vom Verschulden zurückgefordert werden können. Diese Änderung duldet mit Blick auf den möglichen Umfang der unwirtschaftlich verwendeten LuFV-Mittel auch keinen Aufschub bis zu den Verhandlungen einer nächsten LuFV (IV). Denn sonst könnte sich die unzureichende Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bei der Verwendung von LuFV-Mitteln durch die Eisenbahninfrastrukturunternehmen fortsetzen. Das BMVI sollte deshalb umgehend darauf hinwirken, eine verschuldensunabhängige Regelung von Rückforderungen bei unwirtschaftlicher Mittelverwendung zu vereinbaren.

21.3 Stellungnahme

Das BMVI hat in allen vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen schuldhafte Versäumnisse der DB Netz AG bestritten. Es habe sich die Verwendung der Bundesmittel entsprechend den vertraglichen Regelungen angesehen und bewertet. Im Ergebnis habe es weder Hinweise auf grobe Fahrlässigkeit noch auf Vorsatz feststellen können und somit in keinem Fall Hinweise für eine Rückforderung gesehen.

Zu der vom Bundesrechnungshof für notwendig erachteten Neuregelung einer verschuldensunabhängigen Rückforderung bei unwirtschaftlichem Einsatz der Bundesmittel hat das BMVI sich nicht geäußert.

21.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht unverändert einen dringenden Handlungsbedarf, um die finanziellen Interessen des Bundes zu wahren.

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes enthalten konkrete Anhaltspunkte für eine unwirtschaftliche Mittelverwendung durch grob fahrlässiges Handeln des verantwortlichen Eisenbahninfrastrukturunternehmens. Es wäre Aufgabe des BMVI gewesen, diese Sachverhalte vertieft zu prüfen und zu bewerten sowie mögliche Rückforderungsansprüche zu prüfen. Dazu hätte auch gehört, Unterlagen anzufordern und eigene Erhebungen durchzuführen. Dies aber hat das BMVI unterlassen und damit auf mögliche Einnahmen für den Bund verzichtet.

Das BMVI ist nach § 34 BHO gehalten, allen möglichen Rückforderungsansprüchen des Bundes nachzugehen. Indem es eine vertiefte Prüfung der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle verweigert und jeden Hinweis auf Verschulden formelhaft in Abrede gestellt hat, verletzt es selbst den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Das Verhalten des BMVI widerspricht seinen Zusagen gegenüber dem Parlament, neben der „Output-Kontrolle“ auch die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel stichprobenweise zu prüfen. Der Umstand, dass das BMVI die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fälle

nicht zum Anlass für eine vertiefte Prüfung genommen hat, lässt Zweifel an einem ernsthaften Aufklärungswillen des BMVI aufkommen. Das BMVI steht in der Pflicht, seine Zusagen gegenüber dem Parlament einzuhalten.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMVI seine Zusage einer stichprobenweisen Prüfung mit Leben füllt. Hierzu muss das BMVI künftig anhand von Stichproben die wirtschaftliche Verwendung der LuFV-Mittel für den Erhalt der Eisenbahninfrastruktur sowie mögliche Rückforderungsansprüche bei schuldhaften Pflichtverstößen prüfen. Dazu sollte es eine Stichprobenquote festlegen.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und das Verhalten des BMVI haben eindrücklich gezeigt, dass die in der LuFV abweichend vom allgemeinen Zuwendungsrecht festgeschriebene verschuldensabhängige Rückforderung von unwirtschaftlich verwendeten Bundesmitteln im Verwaltungsvollzug ins Leere läuft. Um die finanziellen Interessen des Bundes zu wahren, sollte das BMVI daher gegenüber der DB AG und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen darauf hinwirken, eine verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlichem Einsatz der aus der LuFV III gezahlten Bundesmittel zu vereinbaren. Gelingt dies nicht, sollte es prüfen, ob eine solche Änderung im Wege einer gesetzlichen Regelung umgesetzt werden kann.