



Abschließende Mitteilung

an das

Bundesministerium für Verkehr
und digitale Infrastruktur

über die Prüfung

des Vorbescheides zur Aufnahme des Vorhabens
„zweite S-Bahn Stammstrecke in München“ in das
GVFG-Bundesprogramm

Einzelplan 12, Kapitel 1206, Titel 891 01

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.: V 2 (III 3) - 2015 - 0947

Bonn, den 22. Januar 2018

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
0 Zusammenfassung	3
1 Prüfungsgegenstand	5
2 Regelung der Folgekosten	6
3 Entwurf des „Vorbescheides zur Programmaufnahme“	8
4 Nutzen-Kosten-Untersuchung	9
4.1 Risikokosten	9
4.2 Vorfinanzierungskosten des Landes	10
4.3 Kosten der Umsteigebeziehung U-Bahn – S-Bahn am Hauptbahnhof	11
4.4 Sensitivitätsprüfung	12
4.5 Schlussfolgerung des Bundesrechnungshofes	13
5 Wirtschaftlichkeitsrechnung der DB Netz AG	14
6 Abzweig Praterinsel	15

Abkürzungsverzeichnis

AVP	Handbuch der Antrags- und Verwendungsprüfung 2012
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMVI	Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutsche Bahn AG
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
NKU	Nutzen-Kosten-Untersuchung
SB	Standardisierten Bewertung

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat die Aufnahme des Vorhabens „*zweite S-Bahn Stammstrecke München*“ in das GVFG-Bundesprogramm geprüft und dabei insbesondere die Nutzen-Kosten-Untersuchung (NKU) einer kursorischen Bewertung unterzogen. Geprüfte Stellen waren das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und das Eisenbahn-Bundesamt (EBA). Das BMVI ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes teilweise, aber nicht in allen Punkten gefolgt. Mit der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung fasst der Bundesrechnungshof die wesentlichen Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen abschließend zusammen. Er schließt die Prüfung ab und behält sich vor, streitig gebliebene Aspekte zu gegebener Zeit erneut aufzugreifen. (Nr. 1)
- 0.2 Entgegen den Vorgaben des Handbuchs der Antrags- und Verwendungsprüfung 2012 des EBA ist bisher nicht verbindlich geregelt, dass der Bund von Folgekosten des Vorhabens freigestellt bleibt. Das BMVI ist der Auffassung, dass eine solche Regelung nach GVFG nicht möglich ist. Der Bundesrechnungshof hält eine Belastung des Bundeshaushaltes mit Folgekosten des Vorhabens weder für interessengerecht noch für wirtschaftlich und fordert daher, die Vorgaben des Handbuchs einzuhalten. (Nr. 2)
- 0.3 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Vorbescheid zur Programmaufnahme auf eine jahresspezifische Zusage von Fördermitteln zu verzichten, da nicht gesichert ist, dass für die vom EBA vorgesehenen Jahrestanchen ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Ferner empfahl der Bundesrechnungshof, die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung bereits zum Bestandteil des Vorbescheides zu machen. Das BMVI und das EBA sind diesen Empfehlungen gefolgt. (Nr. 3)
- 0.4 Die Nutzen-Kosten-Untersuchung zum Vorhaben erbrachte ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,05. Der Bundesrechnungshof hält sie nicht für tragfähig, weil nicht alle relevanten Aspekte in die Untersuchung eingeflossen sind. So sind die Risikokosten, die Vorfinanzierungskosten

des Landes Bayern sowie die Kosten der baulichen Anpassung von Umsteigebeziehungen am Hauptbahnhof München nicht bzw. nicht vollständig berücksichtigt worden. Das BMVI hält eine Überarbeitung der Nutzen-Kosten-Untersuchung für nicht notwendig. Eine Sensitivitätsprüfung der Nutzen-Kosten-Untersuchung lehnt das BMVI ebenfalls ab. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Er hat Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens. (Nr. 4)

- 0.5 Die Wirtschaftlichkeitsberechnung der DB Netz AG zum späteren Betrieb der zweiten Stammstrecke ersetzt die Folgekostenrechnung nach den Regularien der Standardisierten Bewertung. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, diese Wirtschaftlichkeitsberechnung heranzuziehen und deren Ergebnisse bei der Bemessung der Zuwendung zu berücksichtigen. Sollte der Betrieb der zweiten Stammstrecke danach profitabel sein, müsste dies bei der Bemessung der Zuwendung berücksichtigt werden (Nachrangigkeit von Bundeszuwendungen, Wirtschaftlichkeitsprinzip). Das BMVI hat dies abgelehnt. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung der DB AG läge ihm nicht vor. Auch entscheide der Freistaat Bayern selbst über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, da es sich bei der Nachrangigkeit von Zuwendungen um haushaltsgesetzliche Vorgaben handelt. (Nr. 5)
- 0.6 Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der geplante Abzweig an der Praterinsel nicht zuwendungsfähig ist. Das BMVI teilt diese Auffassung und hat zugesagt, entsprechende Kosten nicht aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. (Nr. 6)

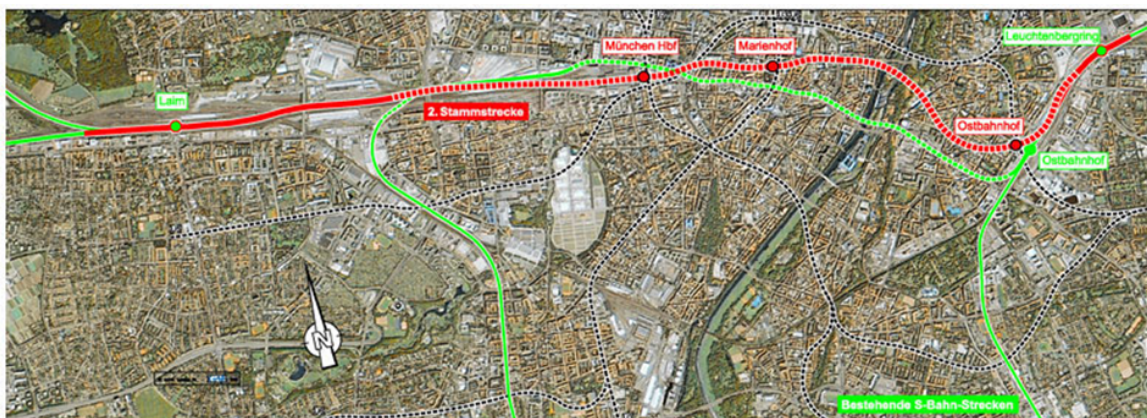
1 Prüfungsgegenstand

Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Zuständig ist das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) legt die förderfähigen Vorhaben, Fördervoraussetzungen, Höhe und Umfang der Förderung sowie das Verfahren fest. Führen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn solche Vorhaben durch, können ihnen nach § 11 GVFG die anteiligen Bundesmittel als Investitionszuschuss (Zuwendung im Sinne von §§ 23, 44 BHO) gewährt werden. Für solche Vorhaben sind im Bundeshaushalt 2017 Investitionszuschüsse an die Deutsche Bahn AG beim Kapitel 1206, Titel 891 01, veranschlagt.¹

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutsche Bahn AG (EIU)² als Vorhabenträger und die Regierung des Freistaats Bayern planen seit den neunziger Jahren das Vorhaben „Zweite S-Bahn Stammstrecke in München“ (zweite Stammstrecke). Es soll die bestehende S-Bahn Stammstrecke entlasten. Dazu sollen auf rund zehn Kilometern Länge zwischen den Bahnhöfen Laim im Westen und Leuchtenbergring im Osten von München parallel zur derzeitigen Stammstrecke zwei neue Gleise gebaut werden. Kernstück der neuen Ost-West-Verbindung ist ein 7 Kilometer langer Tunnel.

Überblick zum Vorhaben:



Quelle: Deutsche Bahn AG

Quelle: <http://www.2.stammstrecke-muenchen.de/das-projekt/die-2-stammstrecke/>

¹ Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs über 50 Mio. Euro an die Deutsche Bahn AG und Unternehmen, die sich überwiegend in Bundesland befinden.

² Infrastrukturunternehmen (DB Netze) der Deutschen Bahn sind die DB Netz AG, die DB Station&Service AG und die DB Energie GmbH.

Das BMVI nahm das Vorhaben mit Erlass vom 15. März 2017 endgültig in das GVFG-Bundesprogramm auf.³ Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) erteilte der DB Netz AG als federführendes EIU am 24. März 2017 den Vorbescheid zur Programmaufnahme, auf dessen Grundlage Zuwendungen für die einzelnen Maßnahmen beantragt werden können. Das Vorhaben wird auch mit Mitteln des Landes finanziert.

Der Bundesrechnungshof hat die Aufnahme des Vorhabens in das GVFG-Bundesprogramm geprüft und dabei insbesondere die Nutzen-Kosten-Untersuchung (NKU) einer kursorischen Bewertung unterzogen. Geprüfte Stellen waren das BMVI und das EBA. Die Finanzierung durch das Land sowie dessen Förderkriterien waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Mit Prüfungsmitteilung vom 16. März 2017 wies der Bundesrechnungshof das BMVI auf Klärungs- und Verbesserungsbedarf hin. Hierzu hat das BMVI Stellung genommen. Es ist den Hinweisen des Bundesrechnungshofes teilweise, aber nicht in allen Punkten gefolgt.

Mit der vorliegenden abschließenden Prüfungsmitteilung fasst der Bundesrechnungshof die wesentlichen Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen abschließend zusammen. Er schließt die Prüfung ab und behält sich vor, streitig gebliebene Aspekte zu gegebener Zeit erneut aufzugreifen.

2 Regelung der Folgekosten

Die zweite S-Bahn-Stammstrecke in München wird auf alleinige Veranlassung des Freistaates realisiert. Bisher gibt es keine vertragliche Regelung zwischen dem Freistaat Bayern und der DB Netz AG zur Übernahme von Folgekosten des Vorhabens.

Nach dem Handbuch der Antrags- und Verwendungsprüfung (AVP) 2012 des EBA ist bei Neu- und Ausbauvorhaben des Schienenpersonennahverkehrs neben einer Finanzierung nach dem GVFG eine Regelung über die Folgekostentragung anzustreben. Der Bund übernimmt danach keine Finanzierungsanteile an den Folgekosten.⁴

³ Vorhabenummer 09 D 255 S.

⁴ Handbuch der AVP 2012, Abschnitt C 3.2 Schienenpersonennahverkehr (SPNV) Ziff. 4.

Würdigung und Empfehlung

Nach den Vorgaben des AVP können Finanzhilfen an den Freistaat Bayern für Schienenwege des Bundes nur gewährt werden, wenn die DB Netz AG und der Freistaat vertraglich geregelt haben, wer von ihnen die Folgekosten trägt. Eine Kostentragung des Bundes ist ausgeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, vor einer endgültigen Aufnahme des Vorhabens in das GVFG-Bundesprogramm auf eine solche Folgekostenregelung hinzuwirken.

Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hält eine Folgekostenvereinbarung nicht für möglich. Eine verbindliche Regelung zur Tragung der Folgekosten bestehe nicht und sei auch nach dem GVFG nicht vorgesehen. Zudem sei die endgültige Programmaufnahme des Vorhabens schon am 15. März 2017 und somit nach Eingang der Hinweise des Bundesrechnungshofes erfolgt. Das EBA werde der DB Netz AG eine Zweckbindungsfrist für die geförderte Infrastruktur auferlegen.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof hält eine Folgekostenregelung nach wie vor für erforderlich.

Die Realisierung der zweiten Stammstrecke liegt im Landesinteresse und im Interesse der Region München. Mit der Gewährung von Finanzhilfen nach dem GVFG unterstützt der Bund lediglich die Errichtung der zweiten Stammstrecke. Aus diesem Grund wäre es geboten gewesen, die im AVP vorgeschriebene Vereinbarung zur Regelung der Folgekostenlast zu treffen und entsprechende Folgekosten aus dem Bundeshaushalt auszuschließen. Dies gebieten die Interessenlage und der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz.

Die endgültige Aufnahme des Vorhabens in das GVFG-Bundesprogramm am 15. März 2017 kann den Verzicht auf eine Folgekostenvereinbarung auch nicht rechtfertigen. Es handelte sich zunächst um eine verwaltungsinterne Entscheidung ohne unmittelbare Außenwirkung.⁵ Es wäre somit möglich gewesen, den Hinweis des Bundesrechnungshofes zu der notwendigen Folgekostenregelung zu beachten.

⁵ Programmaufnahme BMVI an EBA am 15. März 2017 (verwaltungsintern); EBA-Vorbescheid an DB Netz AG am 24. März 2017 (Außenwirkung).

3 Entwurf des „Vorbescheides zur Programmaufnahme“

Mit Schreiben vom 12. Dezember 2016 empfahl das EBA dem BMVI, das Projekt endgültig in das GVFG-Programm (Kat. „a“) aufzunehmen. Dem Schreiben war neben dem Prüfvermerk auch ein Entwurf „Vorbescheid zur Programmaufnahme“ beigelegt.

- Der Gesamthaushaltsansatz für das GVFG-Bundesprogramm ist auf 333 Mio. Euro pro Jahr beschränkt. Jährlich muss mit allen Bundesländern das Benehmen zum GVFG-Bundesprogramm hergestellt werden. Das EBA zeigte dem BMVI im Entwurf des Vorbescheides an, es beabsichtige der DB Netz AG Finanzhilfen nach dem GVFG für das Jahr 2017 von 35,8 Mio. Euro, für das Jahr 2018 von 77,6 Mio. Euro und für das Jahr 2019 von 172,7 Mio. Euro zuzusagen.
- Der Entwurf des Vorbescheides enthielt keinen Hinweis auf die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P). Es handelt sich um Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 Verwaltungsverfahrensgesetz sowie notwendige Erläuterungen zum Förderverfahren. Sie sind zum Bestandteil von Zuwendungsbescheiden zu machen, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist (VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO).

Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen davon abzusehen, im Vorbescheid Auszahlungsraten für einzelne Jahre zuzusagen. Angesichts des Gesamthaushaltsansatzes für das Bundesprogramm ist es nicht gesichert, dass entsprechende Haushaltsmittel für die einzelnen Jahrestanchen zur Verfügung stehen werden. Ferner hat er angeregt, bereits im Vorbescheid die ANBest-P zum Bestandteil der Entscheidung zu machen.

Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat mitgeteilt, dass es die Empfehlungen umgesetzt hat.

Abschließende Bewertung

Das BMVI ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Damit ist der Punkt erledigt.

4 Nutzen-Kosten-Untersuchung

Nach § 7 Absatz 2 der BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für die Vorhaben des GVFG-Bundesprogramms werden die Nutzen-Kosten-Untersuchungen (NKU) nach den Vorgaben der Standardisierten Bewertung (SB) durchgeführt.

Die aktuelle NKU für das Vorhaben zweite Stammstrecke in München kam zu einem Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,05.⁶ Im Einzelnen:

4.1 Risikokosten

Die Bayerische Staatsregierung geht von folgenden Gesamtkosten des Projektes aus:

- 3,85 Mrd. Euro einschließlich Risikokosten
- 3,18 Mrd. Euro ohne Risikokosten.⁷

Die DB Netz AG und der Freistaat Bayern haben auf der gemeinsamen Internetseite zum Projekt veröffentlicht, dass sich die Risikokosten mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit über 50 % auf 73 Mio. Euro, diejenigen unter 50 % auf 600 Mio. Euro belaufen.

Das EBA nennt in seinem Prüfvermerk ebenfalls einen Finanzierungsbedarf in Höhe von 3,84 Mrd. Euro. Es stützt sich auf die Ergebnisse einer Experten-Gruppe.

Die NKU berücksichtige die Risikokosten nur teilweise.

Würdigung und Empfehlung

Es sind Risikokosten von 673 Mio. Euro bekannt. Sie müssen vollständig bei der Berechnung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses in der NKU berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dies nachzuholen.

Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat dargelegt, auch das EBA habe bei seiner Gesamtkostenaussage die Risikokosten einbezogen. Allerdings sei für die NKU festgelegt worden, die Risiken mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von mehr als 50 % in voller Höhe

⁶ Vgl. BT-Drs. 18/10773. Auftraggeber der NKU waren die Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr und die Münchner Verkehrs- und Tarifverbund GmbH (MVV).

⁷ Pressemitteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 21. Dezember 2016.

und die mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von unter 50 % im Gegenzug nicht zu berücksichtigen. Es bestehe deshalb kein Bedarf, die NKU zu überarbeiten.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass alle Risikokosten bei der NKU berücksichtigt werden müssen.

Es ist mit einer ordnungsgemäßen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unvereinbar, den überwiegenden Teil der Risikokosten von 600 Mio. Euro vollkommen unberücksichtigt zu lassen.

4.2 Vorfinanzierungskosten des Landes

Der Freistaat Bayern hat sich in der mit dem Bund am 25. Oktober 2016 geschlossene Realisierungsvereinbarung verpflichtet, die Vorfinanzierung des Bundesanteils des Vorhabens zweite S-Bahn Stammstrecke zu übernehmen. Dadurch werde die Fertigstellung des Vorhabens in der geplanten Bauzeit gewährleistet.

Bei den vom EBA festgestellten Bundesfinanzhilfen von rund 1,397 Mrd. Euro und einer Inbetriebnahme im Jahre 2026 wird das Vorhaben ab dem Jahr 2027, bei einem angenommenen Zinssatz von 1,5 %, mit rund 123 Mio. Euro Zinsen zusätzlich den Landeshaushalt belasten. Diese Finanzierungskosten sind in der NKU bisher nicht berücksichtigt.

Würdigung und Empfehlung

Die Finanzierungskosten stehen in einem untrennbaren Zusammenhang mit dem Vorhaben. Der Bundesrechnungshof hält es für angezeigt, sie in die NKU einzubeziehen.

Stellungnahme des BMVI

Aus Sicht des BMVI handelt es sich bei diesen Vorfinanzierungskosten nicht um Baukosten. Die Vorfinanzierung hätte eigentlich auch nicht gesondert geregelt werden müssen. Sie sei ein standardmäßiges Vorgehen in Fällen, in denen keine ausreichenden Bundesfinanzhilfen zur Verfügung stünden. Zudem seien diese Kosten unerheblich, da die verfahrensgemäße Rückrechnung dieser Kosten auf den maßgeblichen Preisstand zu einer Neutralisierung führe. Darüber hinaus müsste in einem solchen Fall auch berücksichtigt werden, dass

die Auszahlungen des Bundes entsprechend später erfolgten. Dies führe zu entsprechenden „*Minderkosten*“ und würde sich mit den „*Mehrkosten*“ des Freistaats gesamtwirtschaftlich neutralisieren.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass auch die Vorfinanzierungskosten bei der NKU hätten berücksichtigt werden müssen. Die in der Realisierungsvereinbarung festgelegte Vorfinanzierung entspricht nicht den allgemeinen Verfahrensstandards. Es geht nicht um eine Vorfinanzierung bis zur Inbetriebnahme des Vorhabens, sondern um eine Vorfinanzierung, die die öffentlichen Haushalte noch rund 18 Jahren nach der Inbetriebnahme belasten wird. Dieses Verfahren weicht deutlich von vergleichbaren Vorhaben ab. Es handelt sich um eine einzelfallbezogene Sonderregelung der Realisierungsvereinbarung Bund/Freistaat vom 25. Oktober 2016. Ungeachtet dessen hat das BMVI eine gesamtwirtschaftliche Neutralität der Vorfinanzierung nicht belegt. Die Vorfinanzierungskosten müssen deshalb in die NKU einfließen.

4.3 Kosten der Umsteigebeziehung U-Bahn – S-Bahn am Hauptbahnhof

Das bayerische Staatsministerium bestätigte, dass die Platzverhältnisse für die Umsteigebeziehung am Hauptbahnhof zwischen der U-Bahn und der neu zu erstellenden S-Bahn-Haltestelle nicht ausreichen und deshalb bauliche Anpassungen erforderlich sind.⁸ Diese Baumaßnahmen und die damit verbundenen Kosten würden indes nicht das Vorhaben der zweiten S-Bahn-Stammstrecke belasten. Sie würden aus anderen „*ÖPNV-Töpfen*“ des Freistaates finanziert und seien nicht Bestandteil der NKU.

Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 26. November 2014 die Auffassung vertreten, dass die neu hinzukommende zweite Stammstrecke die beengten Umsteigeverhältnissen zwischen der U-Bahn und der S-Bahn verursacht. Sie macht bauliche Anpassungen erforderlich und ist somit Teil des Gesamtvorhabens. Die zugehörigen

⁸ Siehe auch Süddeutsche Zeitung vom 15. Januar 2013: „Über ein zentrales Zugangsbauwerk, den Nukleus, sollen die Fahrgäste von der zweiten S-Bahn-Röhre auf eine Zwischenebene gelangen - und von dort in die U-Bahn wechseln. Das Problem: Die Fahrgastmassen würden genau dort auf die U-Bahn-Passagiere treffen, wo es jetzt schon eng zugeht - in einem Zwischengeschoss unter dem Bahnhofvorplatz“.

Kosten sind deshalb in der NKU zur zweiten Stammstrecke zu berücksichtigen, auch wenn sie anderweitig finanziert werden sollen.⁹

Hierauf hat der Bundesrechnungshof das BMVI nochmals hingewiesen und gebeten, dies zu veranlassen.

Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat dargelegt, dass in die NKU grundsätzlich alle Kosten eingehen, die erforderlich werden, um das Vorhaben zu realisieren. Da hier aber eine anderweitige Finanzierung vorgesehen sei, seien diese Kosten in diesem Fall nicht zu berücksichtigen. Die Kosten entstünden unabhängig von der zweiten Stammstrecke. Die Nutzen dieser Ausbaumaßnahmen seien schließlich auch nicht bei der NKU berücksichtigt worden. Damit sei das Bewertungsverfahren konsistent.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass auch die baulichen Anpassungen für die Umsteigebeziehung zwischen S- und U-Bahn am Hauptbahnhof in die NKU einzubeziehen sind. Die Realisierung der zweiten Stammstrecke ist ohne Zweifel kausal für die Anpassungsmaßnahmen. Es handelt sich um einen unverzichtbaren Teil des Gesamtvorhabens. Der vom BMVI zitierte Nutzen und auch der Nutzen der zweiten Stammstrecke entstehen ausschließlich durch die neu hinzukommenden Verkehre der zweiten Stammstrecke.

4.4 Sensitivitätsprüfung

Die SB geht von einer Bauzeit von neun Jahren aus. Klagen und Prozesse zu den Planfeststellungsbeschlüssen könnten den Zeitplan bzw. die Bauzeiten des Vorhabens erheblich verlängern. Dies würde sich auf das Nutzen-Kosten-Verhältnis auswirken. Mögliche Zeitverzögerungen wegen Klagen oder Prozessen wurden bisher nicht berücksichtigt.

Nach Ziffer 6 der Vorgaben zur SB ist bei Projekten des GVFG-Bundesprogramms zu entscheiden, ob eine Sensitivitätsbetrachtung durchzuführen ist. Beim Vorhaben „zweite S-Bahn Stammstrecke“ unterblieb dies bisher.

⁹ Gz.: III 3 – 2012 – 5319.

Würdigung und Empfehlung

Angesichts des knappen Nutzen-Kosten-Verhältnisses von 1,05 ist eine Sensitivitätsprüfung angezeigt. Sie sollten sowohl mögliche Zeitverzögerungen wegen Klagen und Prozessen als auch die unter Nr. 4.1 genannten Risiken berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine Sensitivitätsanalyse zu veranlassen.

Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat dargelegt, dass sich eine Sensitivitätsprüfung zur Berücksichtigung einer längeren Bauzeit durch Klagen und Prozesse erübrige. Um solche lokalen Einflüsse auszublenden sei bewusst der Ansatz bei der Berechnung der Bauzeit gewählt worden.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine Sensitivitätsprüfung für das Vorhaben erforderlich ist. Die Gesamtkosten des Vorhabens haben sich seit März 2006 von 2,1 Mrd. Euro auf aktuell 3,84 Mrd. Euro deutlich erhöht. Mit einer Sensitivitätsprüfung würde transparent, ab welcher Kostensteigerung das Vorhaben nicht mehr wirtschaftlich ist. Sie wäre auch für ein effektives Kostencontrolling förderlich.

4.5 Schlussfolgerung des Bundesrechnungshofes

Bei den Risikokosten, den Vorfinanzierungskosten und den Kosten der baulichen Anpassung für die Umsteigebeziehung am Hauptbahnhof München handelt es sich um bedeutende Aspekte, die für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens relevant sind. Gleichwohl sind sie bislang nicht in die NKU einbezogen worden. Aus diesem Grunde ist die NKU nicht tragfähig. Auch lehnt es das BMVI ab, zu dem finanziell bedeutsamen Vorhaben auf eine Sensitivitätsprüfung hinzuwirken. Angesichts des bislang auf der Basis einer unvollständigen NKU festgestellten Nutzen-Kosten-Verhältnisses von gerade einmal 1,05 bleiben Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens. Die Voraussetzungen des § 3 Absatz 1c GVFG für die Gewährung einer Bundesfinanzhilfe liegen nicht vor.

5 Wirtschaftlichkeitsrechnung der DB Netz AG

Bestandteil einer jeden NKU nach den Regularien der SB ist die Folgekostenrechnung. Bei der zweiten S-Bahn-Stammstrecke in München kann die Folgekostenrechnung durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung der DB Netz AG bzw. der DB Station & Service AG ersetzt werden.¹⁰ Solche Wirtschaftlichkeitsberechnungen beruhen auf unternehmensspezifischen Mengengerüsten und Kostensätzen. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung kann zu dem Ergebnis kommen, dass die zweite S-Bahn Stammstrecke in München profitabel und eine Förderung aus dem GVFG-Bundesprogramm in der vorgesehenen Höhe nicht notwendig ist.

Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, bei der DB Netz AG die entsprechende Wirtschaftlichkeitsberechnung anzufordern. Sollte der Betrieb der zweiten Stammstrecke danach profitabel sein, müsste dies bei der Bemessung der Zuwendung berücksichtigt werden (Nachrangigkeit von Bundeszuwendungen nach §§ 23, 44 BHO, Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nach § 7 BHO).

Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat dargelegt, dass es dieser Empfehlung nicht folgen werde.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung werde regelmäßig durchgeführt, um dem Vorhabenträger die ihm zukünftig durch das Vorhaben entstehenden Kosten aufzuzeigen. Die entsprechende Wirtschaftlichkeitsberechnung der DB Netz AG liege dem BMVI nicht vor, sei aber Grundlage der vertraglichen Regelungen zwischen der DB Netz AG als Vorhabenträgerin und dem Freistaat Bayern als Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr. Da letztlich der Freistaat Bayern hier entscheide, ob die Bundesfinanzhilfen für das Vorhaben verwendet werden sollen, sei dies auch konsequent. Grundsätzlich werde die zweite Stammstrecke behandelt wie jedes andere Vorhaben, das aus dem GVFG- Bundesprogramms anteilig finanziert würde. Gesonderte Regelungen für dieses Vorhaben schieden insofern aus.

¹⁰ Standardisierte Bewertung Ziffer 5.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMVI Einsicht in die Wirtschaftlichkeitsberechnung nehmen und Schlussfolgerungen für die Bemessung der Zuwendung des Bundes ziehen sollte. Es handelt sich um eine Prüfung, die sowohl haushaltsrechtlich als auch nach den Regularien der Standardisierten Bewertung vorgegeben ist.

6 Abzweig Praterinsel

Gemäß Prüfbericht des EBA zur Empfehlung der endgültigen Aufnahme des Vorhabens in das Bundesprogramm vom 12. Dezember 2016 ist vorgesehen, an der Praterinsel bereits jetzt als Vorsorgemaßnahme für eine spätere Baustufe einen Abzweig zu realisieren. Dies ermögliche später ohne betriebliche und technische Schwierigkeiten eine Auftrennung der Strecke in Richtung Leuchtenbergring und einen Südast in Richtung Giesing.

Würdigung und Hinweis

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass diese Maßnahme weder Bestandteil des Vorhabens noch der NKU ist. Folglich sind die Kosten für diese Maßnahme, einschließlich aller Mehrkosten die hierdurch am eigentlichen Bauwerk Richtung Leuchtenbergring entstehen, nicht zuwendungsfähig.

Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat dargelegt, dass der Abzweig Praterinsel aus wirtschaftlichen und technischen Gründen schon jetzt realisiert werden soll. Der Abzweig sei als Vorsorgemaßnahme vorgesehen und könnte im Rahmen des später zu realisierenden Vorhabens refinanziert werden. Eine Finanzierung im Vorhaben zweite Stammstrecke sei nicht vorgesehen.

Abschließende Bewertung

Das BMVI entspricht dem Hinweis des Bundesrechnungshofes. Damit ist der Punkt erledigt.