



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Verfassungsrechtliche Budgetkontrolle der Bundeszuwendungen an die Deutsche Bahn AG und ihre Eisenbahninfrastrukturunternehmen

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

Gz.: V 2 - 0001519

31. August 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Das Parlament wird bei seiner Budgetkontrolle behindert

Obwohl die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (DB AG) Bundesmittel in Milliardenhöhe erhalten, bestreiten sie regelmäßig die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes. Eine gesetzliche Klarstellung der Erhebungsrechte ist nötig, damit der Bundesrechnungshof die parlamentarische Budgetkontrolle wirksam unterstützen kann.

Worum geht es?

Angesichts des maroden Schienennetzes, der Bedeutung des Schienenverkehrs für das Erreichen der Klimaschutzziele und des finanziellen Umfangs der investierten Bundesmittel sind objektive Bestandsaufnahmen und Transparenz zwingend. Dafür kann der Bundesrechnungshof sorgen. Er unterstützt das Parlament bei der Budgetkontrolle. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG bestreiten jedoch seit Jahren immer wieder Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes. Dies verzögert und behindert seine Prüfungen.

Was ist zu tun?

Der Bundesrechnungshof muss alle erforderlichen Unterlagen und Auskünfte innerhalb angemessener Zeit erhalten. Hierzu muss das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) eine Gesetzesinitiative zur Klarstellung der Erhebungsrechte einleiten. Der einschränkende Verweis im Deutsche Bahn Gründungsgesetz ist zu streichen. Das BMDV muss seine Verweigerungshaltung aufgeben und den Bundesrechnungshof unterstützen.

Was ist das Ziel?

Das Schienennetz hat eine große Bedeutung für die Mobilität der Bevölkerung, den Wirtschaftsstandort und das Erreichen der Klimaschutzziele. Eindeutige Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes bewirken Transparenz über die Verwendung der Bundesmittel für das Schienennetz. Dies stärkt im Ergebnis die parlamentarische Budgetkontrolle. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Parlament, auf eine Gesetzesänderung hinzuwirken.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Anlass der Berichterstattung	8
2	Steigende Bundesfinanzierung des Schienennetzes	8
3	Bedeutung eines leistungsfähigen Schienennetzes	11
4	Schienennetz an seiner Grenze	12
5	Mehr Transparenz durch Prüfungen des Bundesrechnungshofes	13
6	Streit über Erhebungsrechte behindert Prüfungen des Bundesrechnungshofes	14
6.1	Uneinigkeit über Erhebungsrechte	14
6.2	Erhebungsrechte werden weiter bestritten	16
6.2.1	Vorplanung zur Festen Fehmarnbeltquerung	16
6.2.2	Planung einer Neubaustrecke	16
6.2.3	Vorplanung zur Fehmarnsundquerung	16
6.3	Ursprüngliche Zusage des BMDV gegenüber dem Haushaltsausschuss	18
7	Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	18
8	Stellungnahme des BMDV	20
9	Fazit des Bundesrechnungshofes	21

Abkürzungsverzeichnis

B

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMVI *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

DBGrG *Deutsche Bahn Gründungsgesetz*

G

GVFG *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

L

LuFV *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

Schienennetz *Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof informiert den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) mit dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, dass die DB AG und ihre Eisenbahninfrastrukturunternehmen Erhebungsrechte der externen Finanzkontrolle wiederholt bestreiten. Sie berufen sich dabei auf Regelungen im Deutsche Bahn Gründungsgesetz (DBGrG). Dies beeinträchtigt Prüfungsverfahren und wirkt sich auf die Möglichkeiten der parlamentarischen Budgetkontrolle aus. Der Bundesrechnungshof zeigt auf, wie solche Beeinträchtigungen künftig verhindert werden.

- 0.1 Mit der Bahnreform im Jahr 1994 gründete der Bund die DB AG. In einem weiteren Schritt wurden deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen eingerichtet. Ein wesentliches Ziel der Bahnreform war es, den Bundeshaushalt zu entlasten. Dies ist nicht gelungen. Seit Jahren steigen die Investitionen des Bundes in das Schienennetz. (Nummer 2)
- 0.2 Ein leistungsfähiges Schienennetz hat eine große Bedeutung für die Mobilität der Bevölkerung, den Wirtschaftsstandort und das Erreichen der Klimaschutzziele. Die Regierungskoalition will den Schienenverkehr daher stärken und noch mehr investieren. (Nummer 3)
- 0.3 Den Zielen stehen gravierende Kapazitäts- und Überalterungsprobleme der Infrastruktur entgegen. Mitte des Jahres 2022 räumte das BMDV den maroden Zustand des Schienennetzes ein. Bis dahin hatten das BMDV und die DB AG die stetig gewachsenen Probleme regelmäßig beschönigt. (Nummer 4)
- 0.4 Der Bundesrechnungshof kann bei der DB AG und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen Sachverhalte erheben. Auch angesichts der teilweise ungenügenden Kontrollen der Bundesverwaltung sorgen seine Prüfungen für mehr Transparenz. Der Bundesrechnungshof unterstützt so die Budgetkontrolle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates. (Nummer 5)
- 0.5 Seit der Bahnprivatisierung gab es wiederholt Auseinandersetzungen über den Umfang der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG führen in diesem Zusammenhang einen aus ihrer Sicht einschränkenden Verweis im DBGrG an, um Erhebungsrechte zu bestreiten. (Nummer 6)
- 0.6 Beispielsweise lehnte ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei Prüfungen die Einsichtnahme in die Vorstandsvorlagen zur Vorplanung der Fehmarnsundquerung mehrfach ab. Der Bundesrechnungshof erließ daraufhin zur Herausgabe eine förmliche Prüfungsanordnung. Dagegen legte das Eisenbahninfrastrukturunternehmen Klage beim Verwaltungsgericht ein. Diese zog es dann während der mündlichen Verhandlung zurück. Der Bundesrechnungshof erhielt erst 15 Monate nach Beginn des Verwaltungsverfahrens und einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Vorstandsvorlagen. Sie waren allerdings teilweise unkenntlich gemacht. (Nummer 6.2.3)

- 0.7 Um die gravierenden Probleme des Schienennetzes zu bewältigen und es für das Erreichen der Klimaschutzziele leistungsfähiger zu machen, sind objektive Bestandsaufnahmen und mehr Transparenz nötig. Der Bundesrechnungshof kann den Deutschen Bundestag und den Bundesrat insoweit nur angemessen unterstützen, wenn er alle erforderlichen Unterlagen und Auskünfte innerhalb adäquater Zeit erhält.

Der Bundesrechnungshof hat gemäß § 27 Absatz 2 DBGrG u. a. Erhebungsrechte bei der DB AG und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen, wenn sie Leistungen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz erhalten. Zum Umfang seiner Rechte verweist das DBGrG auf § 91 Absatz 2 Satz 1 BHO. Die Prüfungen erstrecken sich nach dem Wortlaut auf die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der erhaltenen Bundesmittel. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen behaupten mit Blick auf den Verweis im DBGrG regelmäßig, dass angeforderte Unterlagen nicht von den Erhebungsrechten abgedeckt wären.

Bei anderen Zuwendungsempfängern des Bundes sind Prüfungen nach dem gesamten Absatz 2 des § 91 BHO dagegen üblich, wenn es der Bundesrechnungshof für notwendig hält.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV daher, dass es umgehend eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung einleitet. Gegenstand sollte die Klarstellung der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes sein. Der bislang aus Sicht der Eisenbahninfrastrukturunternehmen einschränkende Verweis im DBGrG sollte sobald wie möglich gestrichen werden. Stattdessen sollte künftig auf den gesamten § 91 Absatz 2 BHO verwiesen werden.

Für die ab Januar 2024 geplante Infrastrukturgesellschaft sind dem Bundesrechnungshof dieselben Erhebungsrechte einzuräumen. (Nummer 7)

- 0.8 Das BMDV hat zu dem Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. Es hält eine Gesetzesinitiative zur Klarstellung der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes im DBGrG nicht für erforderlich. Der Bundesgesetzgeber habe den Umfang der Erhebungsrechte im Sinne einer Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung eingeschränkt. Der Bundesrechnungshof könne seine Erhebungsrechte auf dem Rechtsweg durchsetzen. (Nummer 8)

- 0.9 Die Ausführungen des BMDV überzeugen nicht. Der Gesetzgeber ging bei der Bahnprivatisierung von Erwartungen an das Wirtschaftsunternehmen DB AG aus, die sich nicht bestätigt haben. Zudem hat der Bundesrechnungshof inzwischen wiederholt die Erfahrungen gemacht, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen seine Erhebungen behindern. Ohne klarstellende Gesetzesänderung müsste er seine Erhebungsrechte in jedem Einzelfall mit deutlichem Zeitverzug durchsetzen. Das Parlament benötigt für seine künftigen klima- und verkehrspolitischen Entscheidungen jedoch aktuelle und zuverlässige Informationen über die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG. Dagegen nimmt das BMDV an, dass das Parlament weiterhin nur einen eingeschränkten Informationsbedarf habe. Dementsprechend verweigert es dem

Bundesrechnungshof die Unterstützung. Dabei hatte das BMDV angekündigt, die Interessen des Bundes bei der neuen Infrastrukturgesellschaft stärker durchzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht. Er erwartet, dass das BMDV umgehend eine Gesetzesinitiative zur Klarstellung der Erhebungsrechte einleitet.

Eine fortgesetzte Verweigerung des BMDV wäre für das Parlament und die Bundesverwaltung mit bedeutenden Informationsdefiziten verbunden. Dies wäre auch angesichts der jährlichen Finanzierungsbeiträge des Bundes in Milliardenhöhe nicht vertretbar. Das BMDV muss die sich jetzt mit der Gründung der gemeinwohlorientierten Infrastrukturgesellschaft bietende Gelegenheit für Gesetzeskorrekturen nutzen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss darauf hinzuwirken, dass eine entsprechende Gesetzesänderung vorgenommen wird. (Nummer 9)

1 Anlass der Berichterstattung

Der Bundesrechnungshof informiert den Haushaltsausschuss mit dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, dass die DB AG und ihre Eisenbahninfrastrukturunternehmen Erhebungsrechte der externen Finanzkontrolle wiederholt bestreiten. Sie berufen sich dabei auf Regelungen im DBGrG. Dies beeinträchtigt Prüfungsverfahren und wirkt sich auf die Möglichkeiten der parlamentarischen Budgetkontrolle aus. Der Bundesrechnungshof zeigt auf, wie solche Beeinträchtigungen künftig verhindert werden können.

2 Steigende Bundesfinanzierung des Schienennetzes

Mit der Bahnreform gründete der Bund die DB AG. In einem weiteren Schritt wurden deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen eingerichtet. Ein wesentliches Ziel der Bahnreform war, den Bundeshaushalt zu entlasten. Dies ist nicht gelungen. Seit Jahren gibt der Bund immer mehr Geld für das Schienennetz aus.

Die DB AG ist bei der Bahnreform im Jahr 1994 als Unternehmen im Alleineigentum des Bundes gegründet worden. Sie ist eine Management-Holding, die u. a. Eisenbahninfrastruktur- und Eisenbahnverkehrsunternehmen unter einem Dach führt. Die DB Netz AG, die DB Station&Service AG sowie die DB Energie GmbH sind Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG (sog. Eisenbahnen des Bundes). Sie sind die Eigentümer der Schienenwege¹ und für deren Bau, Unterhaltung und Betrieb zuständig.

Gemäß Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz gewährleistet der Bund, dass beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird (sog. Gewährleistungsauftrag).

Zur Erfüllung seines Gewährleistungsauftrages finanziert der Bund anteilig u. a. Investitionen für Neu- und Ausbau sowie Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Schienennetz). Die Finanzierung der Investitionen ist im Bundesschienenwegeausbaugesetz geregelt. Die Eisenbahnen des Bundes müssen Vorhaben mitfinanzieren, die auch in ihrem unternehmerischen Interesse liegen. Die Absicht des Gesetzgebers war, dass der Bund Investitionen in die Infrastruktur lediglich mit zinslosen Darlehen vorfinanziert, die in Höhe der Abschreibungen getilgt werden sollten.² Denn mit der Bahnreform war u. a. vorgesehen, den Bundeshaushalt zu entlasten. Zunächst stellte der Bund die DB AG bei ihrer Gründung schuldenfrei. Er übernahm die erheblichen Schulden von der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn. Außerdem wertete der Bund deren Anlagevermögen

¹ Als Schienenwege werden alle für den Bahnbetrieb notwendigen Anlagen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen bezeichnet, z. B. Gleise, Bahnhöfe und Bahnstromleitungen.

² Vgl. Bundesratsdrucksache 131/93 vom 26. März 1993, S. 95.

deutlich ab und entlastete sie somit. Er übernahm auch die Kosten zur Beseitigung der Altlasten der Deutschen Reichsbahn aufgrund des schlechten technischen und wirtschaftlichen Zustandes.

Die angestrebte Entlastung des Bundeshaushalts durch die Bahnreform gelang jedoch nicht. Die Bundesfinanzierung stieg seit der Gründung der DB AG stetig an. Dennoch erreichen auch ihre Schulden inzwischen einen Höchststand.

Seit dem Jahr 1998 finanziert der Bund den Neu- und Ausbau der Schienenwege sowie Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz nicht mehr mit zinslosen Darlehen, sondern fast ausschließlich mit nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen. Die Details zur Finanzierung und Durchführung der Projekte regelt der Bund mit der DB AG bzw. ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen in öffentlich-rechtlichen Zuwendungsverträgen.

Die Mittel sind im Bundeshaushalt veranschlagt. In der Grafik ist die Entwicklung für die vergangenen zehn Jahre dargestellt für:

- Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Bundesschienenwege für Neu- und Ausbau nach dem Bedarfsplan,
- Ersatzinvestitionen zum Erhalt der Schienenwege und
- Zuwendungen auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) für Investitionen in die Schieneninfrastruktur zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (sog. GVFG-Vorhaben der DB AG).

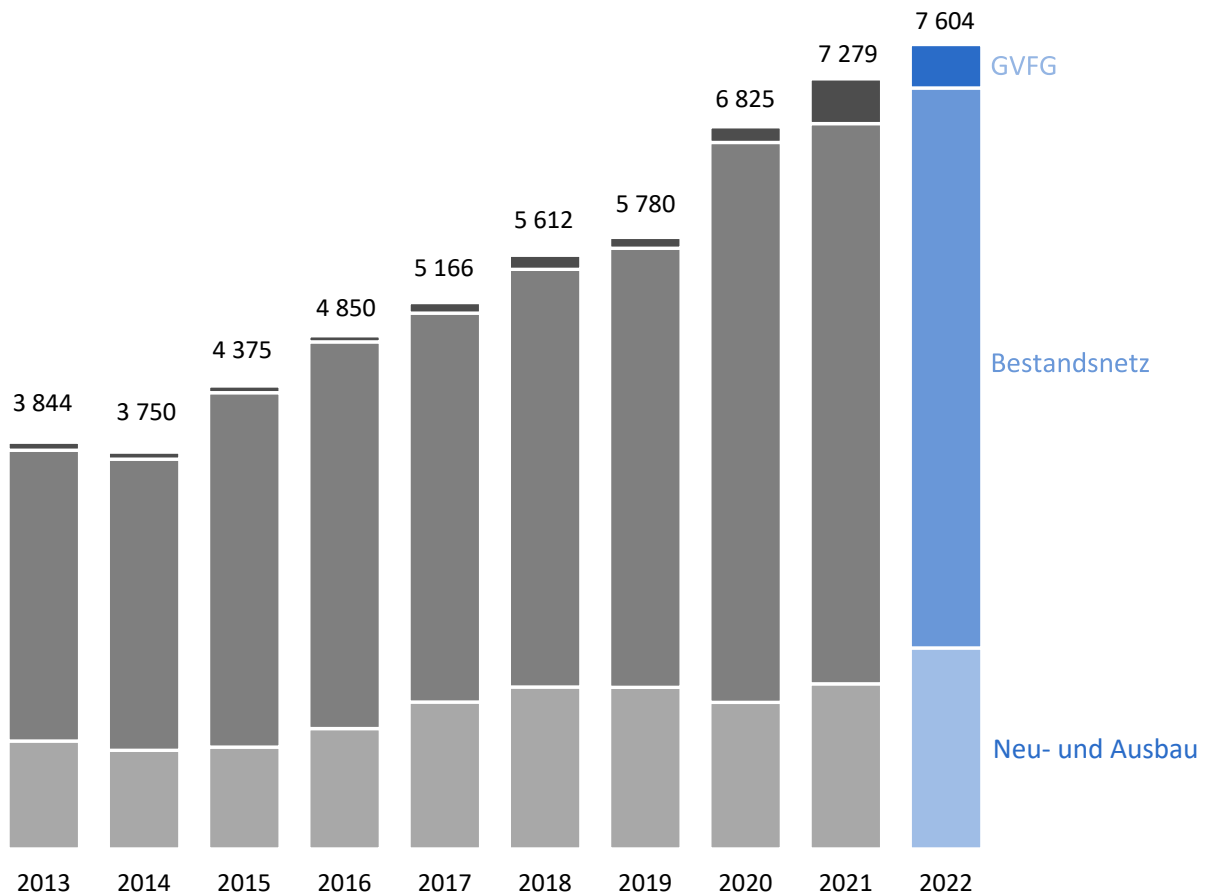
Allein für diese Positionen waren **7 604 Mio. Euro** im Bundeshaushalt des Jahres 2022 veranschlagt.³

³ Vgl. Kapitel 12 02 Titel 891 01 und Titel 891 11 sowie Kapitel 1206 Titel 891 01.

Abbildung 1

Investitionszuschüsse des Bundes an Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG steigen stetig

Allein für Neu- und Ausbau, Erhalt des Bestandsnetzes und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sind 7 604 Mio. Euro im Jahr 2022 veranschlagt. Hinzu kommen weitere Förderprogramme und Sonderfinanzierungen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne.

Zusätzlich finanziert der Bund die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes noch über verschiedene Förderprogramme und Sonderfinanzierungen. Außerdem erhielt der DB-Konzern bereits mehrfach Eigenkapitalhilfen in Milliardenhöhe vom Eigentümer Bund, die auch den Eisenbahninfrastrukturunternehmen zugutekamen.

Im Bundeshaushalt für das Jahr 2022 waren für solche Finanzierungen z. B. veranschlagt:

- **1 125 Mio. Euro** zur Erhöhung des Eigenkapitals der DB AG zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030⁴,

⁴ Vgl. Kapitel 1202 Titel 831 01.

- **612 Mio. Euro** zur Ausrüstung der deutschen Infrastruktur und von rollendem Material mit dem Europäischen Zugsicherungssystem⁵,
- **185 Mio. Euro** für Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes⁶ und
- **165 Mio. Euro** für Förderinitiative zur Attraktivitätssteigerung und Barrierefreiheit von Bahnhöfen⁷.

Die für das Jahr 2022 veranschlagten Bundesmittel für die Schienenwege der Eisenbahninfrastrukturunternehmen summieren sich auf nahezu **10 Mrd. Euro**.

3 Bedeutung eines leistungsfähigen Schienennetzes

Ein leistungsfähiges Schienennetz hat eine große Bedeutung für die Mobilität der Bevölkerung, den Wirtschaftsstandort und das Erreichen der Klimaschutzziele. Die Regierungskoalition will den Schienenverkehr daher stärken und noch mehr investieren.

Das Schienennetz ist für die Mobilität der Bevölkerung und für den Wirtschaftsstandort Deutschland von herausragender Bedeutung. Es hat auch einen hohen Stellenwert für den Export von deutschen Waren und den europäischen Transit von Gütern. Der Bahnsektor bietet in Deutschland über einer halben Million Menschen Vollzeit-Beschäftigung. Hinzu kommen weitere Arbeitsplätze durch indirekte Beschäftigungseffekte.⁸

Der Schienenverkehr ist ein vergleichsweise sicheres sowie umwelt- und klimafreundliches Verkehrsmittel. Er ist eine Grundvoraussetzung für die Umsetzung des Klimaschutzplanes 2050.⁹ Danach soll das Verkehrssystem in Deutschland weitgehend unabhängig von Kraftstoffen mit fossilem Kohlenstoff und somit treibhausgasneutral werden.

Für die Regierungskoalition hat das Erreichen der Klimaschutzziele oberste Priorität. Sie möchte den Schienenverkehr stärken. Hierfür soll u. a. die Bundesfinanzierung von Investitionen in das Schienennetz weiter erhöht werden. Außerdem sollen die Infrastruktureinheiten der DB AG (DB Netz AG, DB Station&Service AG) innerhalb des Konzerns zu einer neuen, gemeinwohlorientierten Infrastrukturgesellschaft im Eigentum der DB AG zusammengelegt werden. Die Gewinne aus dem Betrieb der Infrastruktur sollen dort verbleiben. Weiterhin

⁵ Vgl. Kapitel 1202 Titel 891 06.

⁶ Vgl. Kapitel 1202 Titel 891 05.

⁷ Vgl. Kapitel 1202 Titel 891 09.

⁸ Berichte des Deutschen Zentrums für Schienenverkehrsforschung, Nummer 14 (2021) Projektnummer 2020-11-W-1202, August 2021, vgl.: https://www.dzsf.bund.de/SharedDocs/Textbausteine/DZSF/Forschungsberichte/Forschungsbericht_2021-14.html, abgerufen: 17. Juli 2023.

⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Klimaschutzplan 2050 Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, November 2016.

beabsichtigt die Regierungskoalition, den Schienengüterverkehr bis zum Jahr 2030 auf 25 % zu steigern. Die Verkehrsleistung im Personenverkehr soll sich verdoppeln.¹⁰

4 Schienennetz an seiner Grenze

Den Zielen der Bundesregierung stehen gravierende Kapazitäts- und Überalterungsprobleme des Schienennetzes entgegen. Mitte des Jahres 2022 räumte auch das BMDV¹¹ dessen maroden Zustand ein. Bis dahin hatten das BMDV und die DB AG die stetig gewachsenen Probleme regelmäßig beschönigt.

Der Bundesrechnungshof bemängelte bereits mehrfach die unzutreffenden Informationen über den Zustand der Schienenwege.¹² Die DB AG und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen informieren in jährlichen Infrastrukturberichten u. a. über vereinbarte Kennzahlen. Diese Kennzahlen sollen die Qualität des Schienennetzes beschreiben. Sie sind aber nicht geeignet, den tatsächlichen Zustand der Infrastruktur umfassend abzubilden. Sie signalisierten in der Vergangenheit eine Verbesserung des Infrastrukturzustands, während in der Realität eine negative Entwicklung zu beobachten ist. Auch ist aufgrund der zunehmenden Überalterung der Investitionsstau bei erneuerungsbedürftiger Eisenbahninfrastruktur gestiegen.

„Mit diesem System werden wir unsere Ziele nicht erreichen“ analysierte das BMDV im Juni 2022 angesichts der Probleme des Schienennetzes. Es räumte ein, dass sich dessen Substanz in den letzten Jahrzehnten verschlechterte und viele Gleise, Weichen, Brücken sowie Stellwerke überaltert sind.¹³ Das Schienennetz verursache 80 % der Störungen. Eine Generalsanierung der hochbelasteten Korridore sei daher erforderlich. Mit dem „maroden“ Netz ließen sich die Ziele des Bundes nicht erreichen.¹⁴ Auch die DB AG räumte Zuverlässigkeits- und Qualitätsprobleme ein, die aus einem Kapazitäts- und Überalterungsproblem der Infrastruktur resultierten.¹⁵

Diese Verlautbarungen stehen im Gegensatz zu den jährlichen Infrastrukturberichten der DB AG und ihrer Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Auch die bis dahin vom BMDV an das Parlament gerichteten Berichte ließen nicht erkennen, dass sich das Schienennetz derart verschlechtert hat.

¹⁰ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

¹¹ Das BMDV erhielt seine Bezeichnung mit Organisationserlass des Bundeskanzlers am 8. Dezember 2021. Bis dahin war es das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

¹² Vgl. z. B. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über die Ziele des Bundes bei den Verhandlungen mit der Deutschen Bahn AG über eine dritte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die bestehende Eisenbahninfrastruktur vom 7. Dezember 2018.

¹³ Vgl. BMDV, Eckpunkte zur Zukunft der DB und der Schiene vom 22. Juni 2022.

¹⁴ Pressemitteilung des BMDV zum 4. Schienengipfel vom 9. September 2022.

¹⁵ Vgl. Deutsche Bahn AG, Presseinformation vom 22. Juni 2022, Bund und DB entwickeln Hochleistungsnetz für deutlich mehr Zuverlässigkeit und Wachstum auf der Schiene.

5 Mehr Transparenz durch Prüfungen des Bundesrechnungshofes

Angesichts der teilweise ungenügenden Kontrollen der Bundesverwaltung sorgen Prüfungen des Bundesrechnungshofes für mehr Transparenz. Der Bundesrechnungshof unterstützt so die parlamentarische Budgetkontrolle.

Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Seine Aufgaben und seine jährliche Berichtspflicht an die parlamentarischen Entlastungsorgane Deutscher Bundestag und Bundesrat sind im Grundgesetz verankert.¹⁶ Insofern unterstützt der Bundesrechnungshof diese mit Informationen für eine effektive Finanzkontrolle.¹⁷ Er kann auch bei der DB AG und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen Sachverhalte erheben.

Bei seinen Prüfungen und den erforderlichen Erhebungen stellte der Bundesrechnungshof wiederholt fest, dass das BMDV und sein Geschäftsbereich den Einsatz der Bundesmittel in das Schienennetz der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG nicht ausreichend kontrollieren.

So wies er z. B. in seinen Bemerkungen 2021 auf Folgendes hin:

- Das BMDV überwachte die Umsetzung eines Maßnahmenpakets für Rangierbahnhöfe durch die DB Netz AG nur unzureichend und unterließ die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle. Es griff trotz einer Verlängerung der Laufzeit um mehr als zehn Jahre, Ausgabensteigerungen um fast 150 Mio. Euro und einem sich abzeichnenden weiteren Anstieg der Ausgaben um einen dreistelligen Millionenbetrag nicht ein.¹⁸
- Das BMDV unterlässt es seit Jahren, die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel für den Erhalt des Schienennetzes zu kontrollieren. Der Bundesrechnungshof hat bei Baumaßnahmen mangelhafte Planungen und Ausführungen festgestellt, die Mehrausgaben in Millionenhöhe verursachten. Obwohl das BMDV eine stichprobenhafte Prüfung der Mittelverwendung zusagte, finden solche Kontrollen bislang nicht statt. Es verzichtet damit auf mögliche Rückforderungen. Eine unwirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel durch die Eisenbahninfrastrukturunternehmen bleibt ohne Folgen.¹⁹

¹⁶ Vgl. Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz.

¹⁷ Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Mai 2021, 6 C 12/19, Randnummer 13.

¹⁸ Vgl. Bemerkungen 2021, Nummer 20 „Laissez-Faire-Haltung des BMVI beim Ausbau von Rangierbahnhöfen – kein Gegensteuern bei Fehlentwicklungen“.

¹⁹ Vgl. Bemerkungen 2021, Nummer 21 „Keine Folgen bei unwirtschaftlich eingesetzten Bundesmitteln für das Schienennetz – BMVI geht Rückforderungsansprüchen nicht nach“.

Seit dem Jahr 2016 stellte der Bundesrechnungshof wiederholt fest, dass das BMDV das Projekt Stuttgart 21 mangelhaft kontrolliert.²⁰ Entgegen der haushaltsrechtlichen Vorgaben unterließ das BMDV es, die Baumaßnahme sowie die Sicherung der Gesamtfinanzierung begleitend zu überwachen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte daraufhin vom BMDV, seine haushalts- und zuwendungsrechtlichen Pflichten zu erfüllen.

Diese Beispiele verdeutlichen die Bedeutung der Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes für die parlamentarischen Gremien. Die beschriebenen Fehlentwicklungen wären ohne die Prüfungen des Bundesrechnungshofes nicht bekannt geworden.

6 Streit über Erhebungsrechte behindert Prüfungen des Bundesrechnungshofes

Seit der Bahnprivatisierung gab es immer wieder Auseinandersetzungen mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen über den Umfang der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes. Diese beeinträchtigten die Prüfungsverfahren der externen Finanzkontrolle.

6.1 Uneinigkeit über Erhebungsrechte

Ausgangspunkt der Prüfungen des Bundesrechnungshofes sind regelmäßig die Bundesverwaltung und deren Entscheidungen. Zudem sind Erhebungen bei beteiligten Dritten möglich. Bei den Erhebungen gelten grundsätzlich die umfassenden Vorlage- und Auskunftspflichten nach § 95 BHO.

Bei der Bahnprivatisierung wollte der Bundestag sicherstellen, dass es trotz der privatwirtschaftlichen Ausrichtung eine Kontrolle des DB-Konzerns gibt. Deshalb wurde im DBGrG festgelegt, dass der Bundesrechnungshof bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG die Zuwendungen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz prüfen darf. Sofern der Bundesrechnungshof bei seiner Aufgabe die Auswertung von Unterlagen der DB AG und ihrer Eisenbahninfrastrukturunternehmen als erforderlich ansieht, ist er berechtigt, diese einzusehen.²¹

²⁰ Vgl. Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über haushaltsrelevante Risiken bei der Förderung des Projektes Stuttgart 21, notwendige Schlussfolgerungen und die Voraussetzungen für eine parlamentarische Budgetkontrolle des Großprojektes, Gz.: III 3 - 2013 - 0290 vom 8. September 2016 und Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO Haushaltsrelevante Risiken des Projektes Stuttgart 21 Bewertung des Berichts des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 24. Juli 2019 (Ausschussdrucksache 188), Gz.: V 2 - 2019 - 0924 vom 13. September 2019.

²¹ Vgl. § 95 BHO.

Dabei hat der Bundesrechnungshof gemäß § 27 Absatz 2 DBGrG u. a. Erhebungsrechte bei der DB AG und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen, wenn sie Leistungen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz erhalten. Zum Umfang seiner Rechte verweist das DBGrG auf § 91 Absatz 2 Satz 1 BHO. Die Prüfungen erstrecken sich nach dem Wortlaut auf die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der erhaltenen Bundesmittel.

Dieser Verweis wird von der DB AG und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen so verstanden, dass sich die Prüfung nicht auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung erstrecken kann. Bei anderen Zuwendungsempfängern des Bundes ist dies nach § 91 Absatz 2 Satz 2 BHO dagegen üblich, wenn es der Bundesrechnungshof für notwendig hält.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Gesetzgebungsverfahren darauf hingewiesen, dass durch den einschränkenden Verweis auf § 91 Absatz 2 Satz 1 BHO Missverständnisse über seine Erhebungsrechte bei der DB AG und ihren Eisenbahninfrastrukturunternehmen entstehen können.²² Dies bestätigte sich in den folgenden Jahren. Es gab wiederholt Auseinandersetzungen mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG über Erhebungsrechte bei Prüfungen der Verwendung von Zuwendungen des Bundes nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen beriefen sich darauf, dass die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes eingeschränkt seien.

Das Parlament bestätigte den Bundesrechnungshof und forderte, dass BMDV sowie die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG die Prüfungen des Bundesrechnungshofes künftig unterstützen. Dazu sollten seine Erhebungsrechte beispielsweise in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) festgelegt werden. Nach streitigen Verhandlungen zwischen der DB AG und dem Bundesrechnungshof stellten die Vertragsparteien schließlich deklaratorisch klar, dass die LuFV gesetzliche Prüfungs- und Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes nicht einschränke.

Das Recht auf Erhebungen des Bundesrechnungshofes bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ist seit dem Jahr 2017 im Grundgesetz verankert.²³ Der Bundesrechnungshof darf bei diesen Stellen u. a. prüfen, wenn sie wie die DB AG und ihre Eisenbahninfrastrukturunternehmen Zuwendungen vom Bund erhalten. Dabei kommt ihm für die Auswahl der benötigten Unterlagen ein – lediglich durch ein Willkürverbot begrenzter – Einschätzungsspielraum zu. Im Zweifel gilt der Grundsatz „in dubio pro inspectione“.²⁴ Zudem sieht die Rechtsprechung die autonome Entscheidung von Vorständen von Wirtschaftsunternehmen wie dem DB-Konzern nicht durch Prüfungen der Finanzkontrolle gefährdet. Diese greifen nicht in laufende Entscheidungsprozesse ein.²⁵

²² Vgl. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 28. Mai 1993.

²³ Vgl. Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz. Dies war bereits zuvor in der Bundeshaushaltsordnung einfach-gesetzlich festgelegt.

²⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 12. Mai 2021, 6 C 12/19, Randnummern 13, 25.

²⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2011, 8 C 53/09, NVwZ-RR 2011, 561, 566.

6.2 Erhebungsrechte werden weiter bestritten

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen verweigerten ungeachtet dessen mehrfach die Herausgabe von Unterlagen an den Bundesrechnungshof. Im Folgenden sind beispielhaft Prüfungsverfahren angeführt.

6.2.1 Vorplanung zur Festen Fehmarnbeltquerung

Mitte November 2018 weigerte sich ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Prüfung der Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung, Vorstandsvorlagen zur Vorplanung zur Verfügung zu stellen. Es teilte mit, dass kein Einsichtsrecht des Bundesrechnungshofes in diese Vorlagen bestehe. Die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung sei vom Bundesrechnungshof an der Zweckbestimmung des Haushaltstitels und den Bestimmungen des Zuwendungsvertrages zu messen. Dagegen würden die angeforderten Dokumente der Vorbereitung von Entscheidungen des Vorstandes dienen, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Finanzierung keine Bedeutung hätte.

Der Bundesrechnungshof hat die Vorstandsvorlagen zur Festen Fehmarnbeltquerung nicht erhalten.

6.2.2 Planung einer Neubaustrecke

Bei der Prüfung zur geplanten Neubaustrecke zwischen Dresden und Prag verweigerte ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen im Jahr 2019 dem Bundesrechnungshof die Einsichtnahme in Vorstandsvorlagen. Die angeforderten Dokumente würden der internen Willensbildung des Vorstandes dienen und seien nicht von Erhebungsrechten des Bundesrechnungshofes umfasst.

Der Bundesrechnungshof hat die Vorstandsvorlagen nicht erhalten.

6.2.3 Vorplanung zur Fehmarnsundquerung

Mit Beschluss vom 30. November 2018 hatte der Rechnungsprüfungsausschuss den Bundesrechnungshof gebeten, die Vorplanung der Fehmarnsundquerung weiter begleitend zu prüfen und über Prüfungserkenntnisse zu berichten. Der Bundesrechnungshof nahm die Prüfung noch im gleichen Jahr auf.

Im März 2020 verkündete das Eisenbahninfrastrukturunternehmen in einer Pressemitteilung, es sei eine Entscheidung für eine Variante gefallen. Das BMDV und das Eisenbahn-Bundesamt bestritten dies auf Nachfrage. Daraufhin bemühte sich der Bundesrechnungshof weiter, ein vollständiges Bild über die Variantenauswahl zu erhalten. Trotz Sichtung vorgelegter

Unterlagen der Bundesverwaltung und des Eisenbahninfrastrukturunternehmens war die Entscheidungsfindung nicht nachvollziehbar.

Die Einsichtnahme in die Vorstandsvorlagen lehnte das Eisenbahninfrastrukturunternehmen mehrfach ab. Es sah seinen „Kernbereich unternehmerischer Eigenverantwortung“ verletzt. Bei der Bundesregierung wäre anerkannt, dass es einen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ und somit Grenzen der Informations- und Auskunftsrechte des Deutschen Bundestages gäbe. Entsprechendes müsste für die Vorstandsvorlagen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen gelten.

Ende Juli 2020 bat das BMDV auf Leitungsebene das Eisenbahninfrastrukturunternehmen und die DB AG, seine Rechtsauffassung zur Vorlage der Vorstandsvorlagen zu überdenken und die Unterlagen dem Bundesrechnungshof zur Verfügung zu stellen. Dieses Ersuchen hatte keinen Erfolg. Stattdessen bot die Leitungsebene der DB AG dem Bundesrechnungshof ein erläuterndes Gespräch zur Beantwortung offener Fragen an. Die Übergabe der Vorstandsvorlagen lehnte sie aber weiter ab.

Nach weiteren erfolglosen Schriftwechseln sah der Bundesrechnungshof sich im Juni 2021 gezwungen, zur Herausgabe der Unterlagen eine förmliche Prüfungsanordnung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz²⁶ zu erlassen. Zuvor hörte er das Eisenbahninfrastrukturunternehmen an.²⁷ Der Bundesrechnungshof forderte die einschlägigen Vorstandsvorlagen zur Vorplanung der Fehmarnsundquerung. Gegen die Prüfungsanordnung legte das Eisenbahninfrastrukturunternehmen Klage beim Verwaltungsgericht Köln ein.

Im November 2021 erklärte das Verwaltungsgericht, dass es die Prüfungsanordnung des Bundesrechnungshofes für rechtmäßig halte. Der Bundesrechnungshof habe die Aufgabe, die Verwendung von Bundesmitteln für die Fehmarnsundquerung zu prüfen. Er dürfe die Vorlage der Vorstandsvorlagen für erforderlich halten. Insbesondere sei kein „Kernbereich“ der Vorstandsarbeit der DB Netz AG betroffen. Es gebe keine Parallele zum Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung. Daraufhin nahm das Eisenbahninfrastrukturunternehmen seine Klage während der mündlichen Verhandlung zurück.

Damit war die Prüfungsanordnung des Bundesrechnungshofes bestandskräftig und vollziehbar.

Bei den sich anschließenden örtlichen Erhebungen Mitte Dezember 2021 übergab das Eisenbahninfrastrukturunternehmen dem Bundesrechnungshof vier Vorstandsvorlagen mit teilweise unkenntlich gemachten Textstellen. Ferner erklärte es, eine „Vorstandsinformation“ werde nicht zur Verfügung gestellt. Es handele sich bei ihr nicht um eine Vorstandsvorlage. Sie sei deshalb nicht von der vollziehbaren Prüfungsanordnung des Bundesrechnungshofes umfasst.

²⁶ Vgl. § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz.

²⁷ Vgl. § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz.

Im Ergebnis erhielt der Bundesrechnungshof 15 Monate nach Beginn des Verwaltungsverfahrens und einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren Unterlagen, die nicht seinen Vorgaben entsprachen.

6.3 Ursprüngliche Zusage des BMDV gegenüber dem Haushaltsausschuss

Im Juli 2020 hatte das BMDV dem Haushaltsausschuss noch zugesagt, es werde sich dafür einsetzen, dass der Bundesrechnungshof angeforderte Unterlagen erhält. In einem Schreiben an den Vorstand des Eisenbahninfrastrukturunternehmens erklärte es, dass gerichtliche Auseinandersetzungen über den Umfang der Rechte des Bundesrechnungshofes das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Investitionspolitik des Bundes und der DB AG störten. Sie würden auch nicht dem Projektfortschritt dienen.

7 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Um die Probleme des Schienennetzes zu bewältigen und es für das Erreichen der Klimaschutzziele leistungsfähiger zu machen, sind objektive Bestandsaufnahmen und mehr Transparenz nötig. Der Bundesrechnungshof sorgt für Transparenz und unterstützt den Deutschen Bundestag und den Bundesrat bei der Wahrnehmung der Budgetkontrolle mit Informationen. Dies gelingt nur, wenn der Bundesrechnungshof alle erforderlichen Unterlagen und Auskünfte innerhalb einer angemessenen Zeit erhält.

Hinzu kommt, dass der Bundesrechnungshof wiederholt feststellte, dass das BMDV und sein Geschäftsbereich den Einsatz der Bundesmittel in das Schienennetz der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht ausreichend kontrollieren. Prüfungen und Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben daher eine wichtige Funktion für eine effektive Finanzkontrolle.

Der Schienenverkehr in Deutschland hat eine enorme Bedeutung für die Mobilität der Bevölkerung, den Wirtschaftsstandort und das Erreichen der Klimaschutzziele. Der Bahnsektor wird daher weiter an Gewicht gewinnen. Um den Schienenverkehr zu stärken, investiert der Bund in zunehmendem Maße in das Schienennetz. Im Jahr 2022 waren es nahezu 10 Mrd. Euro. Ein wesentliches Ziel der Bahnreform, die Entlastung des Bundeshaushalts, ist damit allerdings verfehlt. Das bestehende System führte zudem zu gravierenden Problemen wie Kapazitätsengpässen und Überalterung des Schienennetzes. Diese verursachen einen weiter steigenden Finanzbedarf.

Eine objektive und zutreffende Information durch das BMDV und die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG ist nach den bisherigen Erfahrungen nicht zu erwarten. So entwickelten sich die Kapazitätsengpässe und die Überalterung der Anlagen über Jahre. Trotzdem wiesen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen und das BMDV in den jährlichen Berichten

zur Infrastruktur an das Parlament nicht auf den maroden Zustand des Schienennetzes hin. Sie teilten vielmehr regelmäßig mit, dass sich der Zustand verbessert habe.

Das bisherige Verhalten der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG begründet erhebliche Zweifel, ob diese künftig die Rechte des Bundesrechnungshofes uneingeschränkt anerkennen. Seit Jahren führen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG den aus ihrer Sicht einschränkende Verweis im DBGrG an, um Erhebungsrechte zu bestreiten. Dies verzögert und behindert Erhebungen des Bundesrechnungshofes bei den Zuwendungen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz und steht der erforderlichen Transparenz entgegen.

Indem die Eisenbahninfrastrukturunternehmen dem Bundesrechnungshof Unterlagen verweigern, enthalten sie damit auch dem Parlament Informationen zur Verwendung der erheblichen Bundeszuwendungen vor. Diese fehlen bei der Ausübung der Budgetkontrolle. Für eine lückenlose parlamentarische Finanzkontrolle ist es notwendig, dem Bundesrechnungshof umfassende Prüfungen ohne prüfungsfreie Räume zu ermöglichen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, klarzustellen, dass er bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG dieselben Erhebungsrechte wie bei anderen Zuwendungsempfängern hat.

Vorstandsvorlagen sind eine hochwertige Informationsquelle. Sie stellen entscheidungsrelevante Sachverhalte komprimiert und übersichtlich dar. Die DB AG und ihre Eisenbahninfrastrukturunternehmen begründen die Verweigerung der Herausgaben von Vorstandsvorlagen an den Bundesrechnungshof mit dem Kernbereich unternehmerischer Entscheidung. Dieser sei dem Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Regierung vergleichbar. Von Erhebungen bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen als Wirtschaftsunternehmen ist die Gewaltenteilung der Verfassungsorgane aber nicht betroffen. Deshalb ist die Vorlage von Vorstandsvorlagen auch nicht an den strengen Kriterien für die Willensbildung der Regierung zu messen.

Auch hinsichtlich der beabsichtigten gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte im Eigentum der DB AG sind eindeutige Erhebungsrechte wichtig. Der Bundesrechnungshof wird auch bei dieser Gesellschaft die Verwendung der Bundesmittel zur Finanzierung der Schienenverkehrsinfrastruktur und die Verwendung der Gewinne aus der Infrastruktur nach den Maßstäben Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit prüfen.

Für den Bundesrechnungshof ist es nicht praktikabel, wenn er bei seinen Prüfungen die von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen bestrittenen Erhebungsrechte jeweils mit Prüfungsanordnungen und anschließenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltend machen muss. Dies bindet erhebliche Zeit und Ressourcen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMDV umgehend eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung (z. B. im Rahmen eines Artikelgesetzes) einleitet. Gegenstand sollte die Klarstellung der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes sein. Der bislang einschränkende Verweis im § 27 Absatz 2 Satz 1 DBGrG ist aufzugeben. Stattdessen ist auf den gesamten § 91 Absatz 2 BHO zu verweisen.

Hierzu ist § 27 Absatz 2 Satz 1 DBGrG wie folgt zu ändern:

Nach der Rechtsnorm „§ 91 Abs. 2“ wird „Satz 1“ gestrichen.

**„Gesetz über die Gründung einer Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
(Deutsche Bahn Gründungsgesetz - DBGrG)**

§ 27 Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes

(1) ...

(2) Bei der Prüfung der Leistungen nach diesem Gesetz oder nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz an die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft sowie an die durch Ausgliederung gemäß § 2 Abs. 1 oder § 3 Abs. 3 errichteten Gesellschaften hat der Bundesrechnungshof die Rechte nach § 91 Abs. 2 ~~Satz 1~~ der Bundeshaushaltsordnung. Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes hinsichtlich anderer Leistungen bleiben unberührt.“

Für die geplante Infrastrukturgesellschaft sind dem Bundesrechnungshof dieselben, umfassenden Erhebungsrechte einzuräumen.

8 Stellungnahme des BMDV

Der Bundesrechnungshof bat das BMDV Anfang Dezember 2022 um eine mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) abgestimmte Stellungnahme zum Entwurf dieses Berichts. Das BMDV hat sich nach mehreren Fristverlängerungen am 19. April 2023 geäußert. Die zweiseitige Stellungnahme hatte es ohne Begründung nicht mit dem BMF abgestimmt.

Das BMDV hat mitgeteilt, dass es eine Gesetzesinitiative zur Klarstellung der Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes nicht für erforderlich halte. Der Bundesgesetzgeber habe im § 27 DBGrG mit dem Verweis auf § 91 Absatz 2 Satz 1 BHO den Umfang der Erhebungsrechte auf eine Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung beschränkt. Der Bundesrechnungshof habe die Möglichkeit, seine Erhebungsrechte auf dem Rechtsweg durchzusetzen.

Das BMDV hat erläutert, dass bei der Schieneninfrastruktur eine privatwirtschaftliche Organisationsform bestehe. Es hat angeführt: Die „Rolle des Bundes ist verfassungsrechtlich im Wesentlichen auf diejenige des Finanziers beschränkt“.

Weiter hat das BMDV auf den schlechten Zustand des Schienennetzes, die Bedeutung des Schienennetzes für das Erreichen der Klimaschutzziele und den finanziellen Umfang der investiven Bundesmittel hingewiesen. Der Koalitionsvertrag sehe daher vor, die DB Netz AG und die DB Station&Service AG zu einer gemeinwohlorientierten Infrastrukturgesellschaft zusammenzulegen. Dabei prüfe das BMDV „mögliche Optionen“, die eine stärkere Steuerung durch den Bund erlaubten. Auch nach der Zusammenlegung würden sich die Erhebungsrechte für den Bundesrechnungshof „nach Maßgabe des DBGrG“ ergeben.

9 Fazit des Bundesrechnungshofes

BMDV missachtet Bitte des Bundesrechnungshofes um Abstimmung der Stellungnahme

Das BMDV hatte für seine knappe Äußerung aufgrund der erbetenen Fristverlängerungen viereinhalb Monate Zeit. Eine Abstimmung mit dem BMF wäre in diesem Zeitraum möglich und der Sache dienlich gewesen.

Die Befugnisse des Bundesrechnungshofes sind in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz konstituiert und in Bundesgesetzen geregelt. Der Bundesrechnungshof unterstützt den Bundestag bei der parlamentarischen Finanzkontrolle von Regierung und Verwaltung sowie die Bundesregierung bei der internen Finanzkontrolle. Hierfür ist eine wirkungsvolle Zusammenarbeit des BMDV mit dem Bundesrechnungshof unerlässlich.

Das BMDV sollte den Bitten des Bundesrechnungshofes künftig umgehend und vollständig folgen, damit er seinen verfassungsrechtlichen Auftrag erfüllen kann. Sofern aus Sicht des BMDV Hinderungsgründe bestehen, sollte es diese erläutern.

BMDV verweigert dem Bundesrechnungshof die Unterstützung bei der Klarstellung seiner Erhebungsrechte

Auch die Ausführungen des BMDV überzeugen nicht. Die Begründung, der Gesetzgeber habe die Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes absichtlich eingeschränkt, hat das BMDV nicht in den Kontext der Bahnprivatisierung und der zwischenzeitlichen Entwicklung eingeordnet. Der Gesetzgeber ging bei der Bahnprivatisierung von Erwartungen an das Wirtschaftsunternehmen DB AG und von Zielen aus, die sich in der Realität nicht bestätigt haben bzw. die nicht erreicht wurden.

Seit der Bahnprivatisierung hat der Bundesrechnungshof zudem wiederholt die Erfahrungen machen müssen, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen seine zulässigen Erhebungen behindern. Sie verweisen dabei ungerechtfertigt regelmäßig auf die Einschränkungen im DBGrG. Diese Formulierung hat sich in der Praxis nicht bewährt und ist dringend nachzubessern. Der Bundesrechnungshof hält deshalb eine Klarstellung seiner Erhebungsrechte für dringend erforderlich.

Das BMDV verweigert dem Bundesrechnungshof hierbei – entgegen seiner seinerzeitigen Zusage im Haushaltsausschuss – die Unterstützung. Es verweist darauf, dass der Bundesrechnungshof seine Rechte gerichtlich durchsetzen könne. Offensichtlich fand im BMDV ein Richtungswechsel statt. Der Bundesrechnungshof kennt die Gründe für das Umdenken nicht.

Das BMDV hatte angekündigt, die Interessen des Bundes bei der neuen Infrastrukturgesellschaft stärker durchzusetzen, zu steuern und zu koordinieren. Klare Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes entsprechen den Interessen des Bundes. Das BMDV handelt somit seiner öffentlichen Ankündigung entgegen, bevor die neue Gesellschaft gegründet worden ist. Es ist nicht akzeptabel, dass das BMDV den Bundesrechnungshof auch bei der künftigen Infrastrukturgesellschaft zur Durchsetzung seiner Erhebungsrechte für jeden Einzelfall nur auf den langwierigen Klageweg verweist, der sich bei einem Durchlaufen der Gerichtsstanzen über mehrere Jahre hinziehen kann.

Im Übrigen widerspricht der Bundesrechnungshof der engen Sichtweise des BMDV, die Rolle des Bundes sei verfassungsrechtlich auf die des Finanziers beschränkt. Auf Grundlage von Artikel 87e Grundgesetz hat der Bund einen Gewährleistungsauftrag für den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes. Als Zuwendungsgeber für die Eisenbahninfrastruktur muss er daher nicht nur finanzieren, sondern auch gestaltenden Einfluss auf das Schienennetz nehmen. Zudem ist er Mitgestalter der rechtlichen Rahmenbedingungen. Und nicht zuletzt ist er als Alleineigentümer der DB AG auch für deren unternehmerische Tätigkeit verantwortlich.²⁸

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht. Er erwartet, dass das BMDV umgehend eine Gesetzesinitiative zur Klarstellung der Erhebungsrechte einleitet. Eine Verweigerung wäre für das Parlament und die Bundesverwaltung mit bedeutenden Informationsdefiziten verbunden. Das wäre angesichts der jährlichen Finanzierungsbeiträge aus dem Bundeshaushalt in Milliardenhöhe nicht vertretbar. Das BMDV muss die sich jetzt mit der Gründung der gemeinwohlorientierten Infrastrukturgesellschaft bietende Gelegenheit für Gesetzeskorrekturen nutzen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss darauf hinzuwirken, dass eine entsprechende Gesetzesänderung vorgenommen wird.

Elbert

Bauer-Siewert

Beglaubigt: Simone Seltzsa, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 7. November 2017, 2 BvE 2/11.