



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“

Sachstand und geplante Finanzierung

Kapitel 1202 Titel 891 06

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 - 0002044/1

9. November 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

BMDV muss die Digitalisierung der Schiene besser steuern und kontrollieren

Mit dem Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ (DSD) ist das BMDV bislang kaum vorangekommen: Viele Projekte haben sich erheblich verzögert und verteuert. Das BMDV hat sich bei der Finanzierung und Umsetzung des Vorhabens bislang viel zu sehr auf Informationen der DB Netz AG verlassen. Es muss das Vorhaben besser steuern und kontrollieren.

Worum geht es?

Das BMDV will bis zum Jahr 2040 das bundeseigene Schienennetz mit dem europäischen Zugsicherungssystem ETCS und digitalen Stellwerken ausrüsten. Es bestehen finanzielle Risiken in Milliardenhöhe: Statt 32 Mrd. Euro (Stand: 2018) soll das Vorhaben nun 68,9 Mrd. Euro kosten. Dennoch fehlt ein Gesamtfinanzierungskonzept. Die Umsetzung des Vorhabens verläuft schleppend. Das BMDV verursachte hohe Überveranschlagungen, weil es die angemeldeten Mittelbedarfe der DB Netz AG nicht kritisch hinterfragt hatte.

Was ist zu tun?

Das BMDV hat für das Vorhaben umgehend den Investitionsbedarf, die Gesamtfinanzierung sowie eine realistische Zeitplanung zu klären. Das BMDV sollte jährlich dem Haushaltsausschuss zum aktuellen Stand des Vorhabens berichten. Angesichts der bisherigen Überveranschlagungen muss die Verdopplung des Ausgabenansatzes gegenüber dem Jahr 2023 auf 1,3 Mrd. Euro für das Jahr 2024 auf den Prüfstand. Der Ansatz sollte abgesenkt oder teilweise bis zur Vorlage eines aktualisierten Sachstandsberichts qualifiziert gesperrt werden.

Was ist das Ziel?

Das Vorhaben DSD ist ambitioniert und hochkomplex. Es erstreckt sich über mehrere Dekaden und wird Mittel in Milliardenhöhe aus dem Bundeshaushalt in Anspruch nehmen. Es hat eine besondere verkehrs- und klimaschutzpolitische Bedeutung. Das Vorhaben birgt neben den erwarteten Chancen auch beachtliche Unwägbarkeiten und erhebliche finanzielle Risiken in Milliardenhöhe. Das BMDV muss die Realisierung des Vorhabens durch die DB Netz AG aktiver steuern und kontrollieren.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Anlass der Berichterstattung	8
2	Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“	9
3	Finanzierung und Umsetzung des Vorhabens	10
3.1	Verzögerungen und Kostensteigerungen laufender Projekte	10
3.2	Finanzielle Risiken des Vorhabens	11
3.3	BMDV plant neue Machbarkeitsstudie	12
3.4	Würdigung und Empfehlungen	12
3.5	Stellungnahme des BMDV	14
3.6	Abschließende Würdigung	14
4	Veranschlagung im Regierungsentwurf 2024	15
4.1	Erläuterungen des BMDV zum Regierungsentwurf 2024	15
4.2	Veranschlagung, Mittelabfluss und Ausgabereste	16
4.3	Würdigung und Empfehlungen	19
4.4	Stellungnahme des BMDV	20
4.5	Abschließende Würdigung	21

Abkürzungsverzeichnis

A

ATO *Automatic Train Operation; automatisiertes Fahren*

D

DBS *Digitales Bahnsystem*

DCM *Digitales Kapazitätsmanagement*

DSD *Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“*

DSTW *digitales Stellwerk*

E

ERTMS *European Rail Traffic Management System; Europäisches Eisenbahnverkehrsleitsystem*

ETCS *European Train Control System; Europäisches Zugsicherungssystem*

F

FRMCS *Future Rail Mobile Communication System*

G

GSM-R *Global System for Mobile Communications-Rail*

T

TEN-V-Netz *Transeuropäisches Verkehrsnetz*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Derzeit berät der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) den Bundeshaushalt für das Haushaltsjahr 2024. Mit dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss über den aktuellen Sachstand zum Vorhaben „Digitalen Schiene Deutschland“. Er weist auf die mit dem Vorhaben verbundenen finanziellen Risiken und Mängel bei der Veranschlagung der im Regierungsentwurf ausgebrachten Haushaltsmittel hin. (Tz. 1)
- 0.2 Seit dem Jahr 2013 ist der Bund nach den Vorgaben der Europäischen Union dazu verpflichtet, das Schienennetz in Deutschland auf den Strecken des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) mit dem Europäischen Zugsicherungs- und Zugsteuersystem „European Train Control System“ (ETCS) auszurüsten. Das BMDV entschied im Dezember 2018, das gesamte bundeseigene Schienennetz bis zum Jahr 2040 mit ETCS und digitalen Stellwerken (DSTW) auszurüsten (Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“). Gemäß einer Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 sollte diese Ausrüstung 28 Mrd. Euro kosten. Weitere 4 Mrd. Euro sollte die Ausstattung von Schienenfahrzeugen mit ETCS erfordern. Im August 2023 berichtete das BMDV dem Haushaltsausschuss, dass bis zum Jahr 2035 ein Finanzierungsbedarf von 68,9 Mrd. Euro bestehe. (Tz. 2)
- 0.3 Das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ verläuft seit Jahren schleppend. Etliche Projekte zur ETCS/DSTW-Ausrüstung haben sich erheblich verzögert und verteuert. Bis Ende Februar 2023 wurden lediglich 520 von 33 000 km des bundeseigenen Schienennetzes (also 1,6 Prozent) mit ETCS in Betrieb genommen. Die Kostenschätzung der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 aktualisierte das BMDV bislang nicht. Auch von der DB Netz AG vorgelegte Planungen für die Vorbereitung und Durchführung des deutschlandweiten Flächenrollouts der ETCS/DSTW-Ausrüstung plausibilisierte das BMDV bislang nicht. Es bestehen zudem weiter erhebliche Kostenrisiken im Milliarden-Euro-Bereich, die das BMDV bislang nicht untersuchte. Ein aktueller Gesamtüberblick über den Investitionsbedarf und ein Gesamtfinanzierungskonzept fehlen. Das BMDV plant derzeit eine neue Machbarkeitsstudie: Innerhalb von 18 Monaten soll dabei auch eine neue „Gesamtstrategie ETCS“ erarbeitet werden.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMDV das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ bisher unzureichend geplant, überwacht und umgesetzt hat. Mit seinem bisherigen Vorgehen hat das BMDV die ordnungsgemäße Umsetzung europarechtlicher Verpflichtungen sowie die Erreichung verkehrs- und klimapolitischer Ziele des Bundes gefährdet. Das BMDV hat sich bei der Ausgestaltung der Finanzierung des Vorhabens bislang zu sehr auf Informationen der DB Netz AG verlassen. Das war offensichtlich nicht sachgerecht. Auch die Erarbeitung einer neuen „Gesamtstrategie ETCS“ hat das BMDV viel zu lange hinausgezögert.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV empfohlen, die Ursachen für die Projektverzögerungen zu analysieren und Abhilfe zu schaffen. Außerdem muss es die Umsetzung des Vorhabens durch die DB Netz AG besser steuern und kontrollieren. Das BMDV hat den Investitionsbedarf und dessen Gesamtfinanzierung sowie eine realistische Zeitplanung vollständig zu klären. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das BMDV jährlich zu Beginn des parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahrens dem Haushaltsausschuss zum aktuellen Stand des Gesamtvorhabens „Digitale Schiene Deutschland“ berichtet.

Das BMDV hat mitgeteilt, es habe dazu beigetragen, (verzögerte) Projekte des Vorhabens „Digitale Schiene Deutschland“ zu beschleunigen. Die weitergehende Steuerung mit Eingriff in operative Tätigkeiten der DB Netz AG sei dem BMDV nicht zugänglich. Der Erfolg des Vorhabens „Digitale Schiene Deutschland“ könne nicht an ETCS-Kilometern gemessen werden. Es werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich Kostenfortschreibung und Gesamtdarstellung der Finanzierung im Rahmen der geplanten neuen Machbarkeitsstudie aufgreifen.

Die Stellungnahme des BMDV überzeugt nicht. Es ist nicht ersichtlich, dass das BMDV die Angaben der DB Netz AG zu Kosten und Zeitplänen bislang in ausreichendem Maß hinterfragt hat. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Empfehlung, dem BMDV eine jährliche Berichtspflicht gegenüber dem Haushaltsausschuss zum aktuellen Stand des Vorhabens „Digitale Schiene Deutschland“ aufzuerlegen. (Tz. 3)

- 0.4 Das BMDV hat die Mittel im Titel für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ in den vergangenen Jahren weit über den Bedarf hinaus veranschlagt. Von den veranschlagten Mitteln floss jährlich stets nur ein geringer Anteil ab. Die Ausgabereste stiegen im Jahr 2022 auf über 851 Mio. Euro an. Für den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2024 veranschlagte das BMDV für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ insgesamt rund 1,3 Mrd. Euro. Das BMDV verdoppelte damit den Ausgabenansatz gegenüber dem Vorjahr. Dass grundlegende Informationen zur neuen „Gesamtstrategie ETCS“ noch nicht vorliegen, erwähnte das BMDV in den haushaltsbegründenden Unterlagen nicht.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass im Regierungsentwurf 2024 der Haushaltsansatz bei Kapitel 1202 Titel 891 06 über dem tatsächlichen Bedarf veranschlagt ist. Die bisherigen Erfahrungen mit den aus dem Titel finanzierten Projekten zeigen, dass das BMDV entgegen der haushaltsrechtlichen Vorgaben die Ausgabenansätze bei dem Titel erheblich „überveranschlagt“ hatte. Die Voranschläge des BMDV waren stets unrealistisch. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass der Haushaltsansatz für das Haushaltsjahr 2024 nun realistischer sein könnte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die beantragten Ausgabenermächtigungen für den Bundeshaushalt 2024 für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ abzusensen oder einen Teilbetrag qualifiziert zu sperren. Über eine Entsperrung sollte erst auf der Grundlage eines Sachstandsberichts über die geplante aktualisierte

„Gesamtstrategie ETCS“ für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ entschieden werden.

Das BMDV hat mitgeteilt, zu hohe Veranschlagungen nicht erkennen zu können. Auch könne es die geforderte Absenkung der veranschlagten Mittel nicht nachvollziehen. Diese sei unrealistisch und nicht zielführend. Vielmehr seien die Ansätze in den kommenden Jahren deutlich zu erhöhen, um die ETCS/DSTW-Ausrüstung zu beschleunigen und die bereits jetzt eingetretenen Verzögerungen aufzuholen.

Die Stellungnahme des BMDV überzeugt nicht. Sie zeigt vielmehr, dass sich das BMDV mit seiner bisherigen Praxis der Überveranschlagung von Haushaltsmitteln und den daraus resultierenden negativen Folgen für den Bundeshaushalt nicht ernsthaft auseinandergesetzt hat. Es bleibt originäre Aufgabe des BMDV, die finanziellen Folgen für den Haushaltstitel abzuschätzen und den Ansatz ggf. zu reduzieren. Er hält deshalb an seiner Empfehlung fest, die beantragten Ausgabenermächtigungen für den Bundeshaushalt 2024 für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ abzusenken oder einen Teilbetrag qualifiziert zu sperren. (Tz. 4)

1 Anlass der Berichterstattung

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) verfolgt das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“.

Im Bundeshaushalt 2023 sind hierfür Haushaltsmittel bei Kapitel 1202 Titel 891 06 veranschlagt. Der Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2024 sieht Ausgaben von 1,3 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 2,3 Mrd. Euro für die Jahre 2025 bis 2033 vor.

Das Vorhaben ist mit bisherigen Ausgaben von über 950 Mio. Euro¹ und im Jahr 2018 prognostizierten Gesamtausgaben von mindestens 32 Mrd. Euro von erheblicher finanzieller Bedeutung. Im August 2023 berichtete das BMDV dem Haushaltsausschuss, dass bis zum Jahr 2035 ein Finanzierungsbedarf von 68,9 Mrd. Euro bestehe.

Die Digitalisierung der Schiene ist Teil des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung und des vom Bundeskabinett am 4. Oktober 2023 beschlossenen Klimaschutzprogramms 2023. Das Vorhaben soll Treibhausgas (THG)-Einsparungen bewirken und einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele des Bundes leisten.

Der Bundesrechnungshof hat das bisherige Vorgehen des BMDV beim Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ (DSD) begleitend geprüft. Schwerpunkte seiner Prüfung waren

- die Finanzierung und Umsetzung sowie
- die Kapazitäts- und Klimaschutzwirkungen des Vorhabens.

Zudem hat der Bundesrechnungshof die bisherige Veranschlagung und Inanspruchnahme der Haushaltsmittel zum Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ eingehend untersucht. Maßstab hierfür waren die Veranschlagungsgrundsätze der BHO.

Mit dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss über den aktuellen Sachstand der „Digitalen Schiene Deutschland“. Er weist auf die mit dem Vorhaben verbundenen finanziellen Risiken und Mängel bei der Veranschlagung der im Regierungsentwurf ausgebrachten Haushaltsmittel hin.

Das BMDV und die DB Netz AG haben zum Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung genommen. Die wesentlichen Äußerungen sind im Bericht berücksichtigt.

¹ Stand 31. August 2023: Ist-Ausgaben 952 Mio. Euro – Bundeshaushalte der Jahre 2016 bis 2023.

2 Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“

Seit dem Jahr 2013 ist die Bundesrepublik Deutschland europarechtlich verpflichtet, das bundeseigene Schienennetz auf den Strecken des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V-Netz) mit dem Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem „European Rail Traffic Management System“ (ERTMS) auszurüsten.² Die TEN-V-Kernnetzkorridore auf dem bundeseigenen Schienennetz haben eine Streckenlänge von 8 970 km, das gesamte bundeseigene TEN-V-Schienennetz umfasst 17 000 km.

Wesentlicher Bestandteil von ERTMS ist das europäische Zugsicherungssystem ETCS (European Train Control System). ETCS soll die europaweit unterschiedlichen Zugsicherungssysteme der Mitgliedstaaten ersetzen.

Im Jahr 2015 schloss das BMDV für die ETCS-Ausrüstung die erste Finanzierungsvereinbarung. Im Dezember 2018 entschied das BMDV, bis zum Jahr 2040 das gesamte bundeseigene Schienennetz von 33 000 km mit ETCS und digitalen Stellwerken (DSTW) auszurüsten. Gemäß einer vom BMDV beauftragten Studie (Machbarkeitsstudie) aus dem Jahr 2018 sollte das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ 28 Mrd. Euro kosten. Die Ausstattung der Schienenfahrzeuge (sogenanntes rollendes Material) sollte weitere 4 Mrd. Euro erfordern.

Kernergebnis der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 war die Empfehlung, mit der bundesweiten ETCS/DTSW-Umrüstung zügig zu beginnen. Das BMDV entwickelte auf der Grundlage der Machbarkeitsstudie im Jahr 2019 ein Gesamtkonzept:

- Danach wollte es zunächst die damals bereits laufenden ETCS-Ausrüstungsprojekte – mit einer Streckenlänge von insgesamt 2 575 km – zügig beenden. Hierzu gehörte u. a. die ETCS-Ausrüstung des TEN-V-Korridors „Rhein-Alpen“.
- Um die Digitalisierung zu beschleunigen, finanziert das BMDV seit dem Jahr 2020 u. a. ein „Starterpaket“ – hierzu gehört auch der „Digitale Knoten Stuttgart“. Zudem finanziert es das sogenannte „Schnellläuferprogramm“ zur Beschleunigung des Rollouts der „Digitalen Schiene Deutschland.“
- Basierend auf den Erkenntnissen der vorgenannten Projekte soll der deutschlandweite sogenannte Flächenrollout von ETCS und DSTW geplant und bis zum Jahr 2040 abgeschlossen werden.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1315-20190306>, abgerufen am 24. Mai 2023.

3 Finanzierung und Umsetzung des Vorhabens

3.1 Verzögerungen und Kostensteigerungen laufender Projekte

Bislang verzögerten sich etliche Projekte des Vorhabens „Digitale Schiene Deutschland.“ Sie blieben zum Teil weit hinter den ursprünglich von der DB Netz AG und dem BMDV in Aussicht gestellten Inbetriebnahmen zurück. Nachfolgend zwei Beispiele:

- Die ETCS-Ausrüstung des TEN-V-Korridors „Rhein-Alpen“ einschließlich weiterer Grenzanschlussstrecken geht auf bestehende Ausrüstungsverpflichtungen des Bundes gegenüber der Europäischen Union zurück. Das BMDV hatte das Projekt bereits um acht Jahre auf das Jahr 2023 aufgeschoben. Die Inbetriebnahme wird sich in einigen Abschnitten um bis zu (weitere) neun Jahre auf das Jahr 2029 verzögern. Das BMDV verwies darauf, dass die DB Netz AG die Verzögerungen mit aufwändigen Planungsänderungen hin zu einer verbesserten ETCS-Ausstattung begründete.³
- Für das sogenannte „Schnellläuferprogramm“ stellte der Bund ab dem Jahr 2020 über das Konjunkturprogramm 500 Mio. Euro zur Verfügung. Mit dem Programm wollte das BMDV u. a. das künftige Flächenrollout des Vorhabens „Digitale Schiene Deutschland“ beschleunigen. Die DB Netz AG ging ursprünglich davon aus, dreizehn Projekte (Ausstattung mit DSTW) realisieren zu können. Letztlich konnte die DB Netz AG mit den zur Verfügung gestellten Bundesmitteln nur sieben Projekte umsetzen. Neben hohen Kostensteigerungen von mindestens 79 Prozent kam es zu Verzögerungen bei im „Schnellläuferprogramm“ verbliebenen Projekten. Die Inbetriebnahmen für vier der sieben Projekte verschieben sich auf die Jahre 2023 bis Ende 2025.⁴ Das BMDV wies darauf hin, die DB Netz AG sei von Preissprüngen und Lieferengpässen aufgrund der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges überrascht worden. Zudem hätten eingeschränkte Kapazitäten der Bauwirtschaft die Projekte verzögert. Das BMDV bezeichnete das „Schnellläuferprogramm“ als „erfolgreich“ abgeschlossen. Auch die DB Netz AG wertete das Programm als Erfolg.

Das BMDV legte dar, dass Verhandlungen zum Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen zwischen DB Netz AG und BMDV oft zeitraubend seien und Verzögerungen der zu finanzierenden Projekte nach sich zögen. Im Übrigen führten die bei Vorhaben festgelegten eigenen Finanzierungsbeiträge der DB Netz AG dazu, dass „Bundesmittel für die DB Netz AG auch am unattraktivsten“ seien und deshalb „teilweise liegen“ blieben. Das BMDV ging davon aus, dass die DB Netz AG aufgrund ihrer aktuellen finanziellen Situation Finanzierungsbeiträge nicht selbst aufbringen könne.

³ Statt ETCS Level 1 (Ausrüstung mit Lichtsignalen) nun ETCS Level 2 (Ausrüstung ohne Lichtsignale).

⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/6377 vom 11. April 2023.

Bis Ende Februar 2023 wurden lediglich 520 km (das sind 1,6 Prozent des Schienennetzes) mit ETCS in Betrieb genommen.⁵ Auf dem TEN-V-Kernnetzkorridor „Rhein-Alpen“ im bundeseigenen Schienennetz sind 35 Streckenkilometer ETCS-Ausrüstung in Betrieb gegangen (Stand Ende 2022).

3.2 Finanzielle Risiken des Vorhabens

Die Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 für die ETCS/DSTW-Ausrüstung des bundeseigenen Schienennetzes aktualisierte das BMDV bislang nicht. Nach Angabe der DB Netz AG stellte sie dem BMDV im März 2023 eine aktualisierte Planung für die Vorbereitung und Durchführung des deutschlandweiten Flächenrollouts von ETCS und DSTW vor. Das BMDV plausibilisierte die Planungen und Kostenschätzungen der DB Netz AG noch nicht.

Kostensteigerungen bewertete das BMDV bislang unkritisch: So seien sie beim „Schnellläuferprogramm“ (siehe Tz. 3.1) – gemessen an den erreichbaren Zielen des Konjunkturprogramms – „weniger ins Gewicht“ gefallen. Anders sah das die Beschleunigungskommission Schiene im Juni 2023: Sie stellte mit Blick auf das „Schnellläuferprogramm“ fest, dass eine Weiterführung der Digitalisierung „unter diesen Bedingungen wirtschaftlich nicht zu verantworten“ sei.⁶

Das Digitale Bahnsystem (DBS, ehemals: Digitaler Bahnbetrieb) mit automatisiertem Fahren (ATO) setzt eine zusätzliche Infrastrukturausrüstung mit komplexen Planungs- und Programmieraufwänden voraus. Nur dann können die Potentiale der digitalen Schiene voll ausgenutzt werden. Das ist zum Beispiel beim Digitalen Knoten Stuttgart der Fall. Die hohen Kosten des infrastrukturellen Zusatzaufwands für DBS sind weder bei der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 noch im Gesamtkonzept des BMDV aus dem Jahr 2019 berücksichtigt.

Durch die Digitalisierung werden zudem Anpassungen an anderen Teilen der Eisenbahninfrastruktur erforderlich (sog. Zusammenhangsmaßnahmen). Diese Anpassungen verursachen (weitere) Kosten im Milliarden-Euro-Bereich. Das BMDV berücksichtigte bisher nur die im „unmittelbaren sachlichen Zusammenhang“ stehenden Maßnahmen. Weitere, nur im zeitlichen Zusammenhang vorgesehene und „die Digitalisierung nicht berührende“ Maßnahmen ließ es unberücksichtigt.

Auch bestehen viele unterschiedliche Finanzierungsquellen, die (anteilig) zur Umsetzung der Digitalisierung herangezogen werden können. Neben dem ERTMS-Titel⁷ gehören dazu u. a.

⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/6377 vom 11. April 2023.

⁶ BMDV: 1. Fortschrittsbericht zur Umsetzung der Maßnahmenvorschläge der Beschleunigungskommission Schiene, Juni 2023.

⁷ Kapitel 1202 Titel 891 06.

auch der Bedarfsplan-Titel⁸ und der LuFV-Titel⁹, aber auch Eigenmittel der DB Netz AG sowie Zuschüsse der EU.

Eine Übersicht des Gesamtbedarfes für die bundesweite Einführung von ETCS/DSTW, die zudem alle dafür verfügbaren Finanzierungsinstrumente (anteilig) einbezieht, erstellte das BMDV bislang nicht. Dem BMDV fehlt ein aktueller Gesamtüberblick über den Investitionsbedarf und ein belastbares Gesamtfinanzierungskonzept für die Digitalisierung des Schienennetzes.

3.3 BMDV plant neue Machbarkeitsstudie

Aktuell plant das BMDV, eine neue „Gesamtstrategie ETCS“ des Bundes für die wirtschaftliche, verkehrliche und technisch-betriebliche Einführung von ETCS erarbeiten zu lassen. Es hat für die Vergabe des Auftrags eine Ausschreibung öffentlich bekannt gegeben.¹⁰ Danach soll die „Gesamtstrategie ETCS“ u. a. die Definition eines technischen Zielbildes ETCS/DSTW, ein Aus- und Umrüstungskonzept für Infrastruktur und Fahrzeuge sowie Maßnahmen zur Beschleunigung der Ausrüstung der Fahrzeuge mit ETCS (z. B. Förderinstrumente) umfassen.

Den Auftragswert schätzte das BMDV auf 4,7 Mio. Euro. Die Arbeiten sollen in 18 Monaten abgeschlossen werden. Innerhalb dieser Zeit sollen insgesamt neun Arbeitspakete umgesetzt werden. Zu den Arbeitspaketen gehören unter anderem:

- Analyse der aktuellen Planung der DB Netz AG und Bewertung hinsichtlich der Plausibilität und der zu erwartenden Zielerreichung, sowie
- Aufstellung eines Finanzierungsmodells und eines Finanzplans und die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 BHO.

Im August 2023 berichtete das BMDV dem Haushaltsausschuss, dass inzwischen bis zum Jahr 2035 ein Finanzierungsbedarf von 68,9 Mrd. Euro bestehe. Im September 2023 hat das BMDV die Vergabe des Auftrages öffentlich bekannt gegeben.¹¹

3.4 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMDV das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ bisher unzureichend geplant, überwacht und umgesetzt hat. Das vom BMDV – auf Grundlage der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 – im Jahr 2019 erstellte Gesamtkonzept zur „Digitalen Schiene Deutschland“ ist in wesentlichen Aspekten überholt, korrektur- und ergänzungsbedürftig.

⁸ Kapitel 1202 Titel 891 01.

⁹ Kapitel 1202 Tgr. 01 Titel 891 11.

¹⁰ <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:291319-2023:TEXT:DE:HTML>, abgerufen am 30. Mai 2023.

¹¹ <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:549613-2023:TEXT:DE:HTML>, abgerufen am 5. Oktober 2023.

Mit der seit Jahren nur schleppend verlaufenden Digitalisierung des bundeseigenen Schienennetzes gefährdet das BMDV die ordnungsgemäße Umsetzung europarechtlicher Verpflichtungen sowie die Erreichung verkehrs- und klimapolitischer Ziele des Bundes.

Das BMDV hat sich bei der Ausgestaltung der Finanzierung des Vorhabens bislang weitgehend auf Informationen der DB Netz AG verlassen. Das war nicht sachgerecht. Denn die DB Netz AG hat bisher hinsichtlich Terminen und Kosten von Projekten weitaus mehr versprochen als sie einhalten konnte. Tatsächlich hat sich für die Umsetzung von Teilen des Vorhabens – u. a. für die europarechtlich verpflichtende Ausrüstung des TEN-V-Korridors „Rhein-Alpen“ – nicht nur der Zeitaufwand gegenüber der ursprünglichen Erwartung enorm erhöht. Auch zeigte sich, dass die ursprünglichen Kostenprognosen – hier insbesondere zum „Schnellläuferprogramm“ – völlig unrealistisch waren. All dies kann zu erheblichen zusätzlichen Belastungen für künftige Bundeshaushalte führen.

Das BMDV hat die Kostenfortschreibung und Neubewertung des Vorhabens angesichts der hohen Kostensteigerungen und Verzögerungen laufender Projekte des Vorhabens zudem viel zu lange hinausgezögert. Der Bundesrechnungshof hatte das BMDV zuvor bereits mehrfach auf die sich bereits abzeichnenden Kostensteigerungen des Vorhabens im hohen Milliarden-Euro-Bereich (u. a. wegen DBS und den unvollständig erfassten Zusammenhangsmaßnahmen) hingewiesen. Im August 2023 informierte das BMDV den Haushaltsausschuss über eine Verdopplung der Gesamtkosten. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sich das BMDV nach den jahrelangen Fehlentwicklungen nun endlich dazu entschlossen hat, eine neue Machbarkeitsstudie erarbeiten zu lassen. Dabei hat es angesichts des außergewöhnlich hohen finanziellen Risikos weiterer Kostensteigerungen in Milliardenhöhe, den Investitionsbedarf und dessen Gesamtfinanzierung sowie eine realistische Zeitplanung vollständig zu klären.

Das BMDV muss zudem die Ursachen für die Projektverzögerungen analysieren und Abhilfe schaffen sowie die Umsetzung des Vorhabens durch die DB Netz AG aktiv steuern und kontrollieren. Hierzu ist es haushaltsrechtlich verpflichtet.

Der Umstand, dass die DB Netz AG „unattraktive Bundesmittel“ einfach „liegen lassen“ kann, zeigt, wie wenig ambitioniert und zielorientiert das BMDV die Finanzierungsvereinbarungen ausgestaltet hat. Deshalb muss das BMDV künftig seine Planungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit der DB Netz AG mit verbindlichen Meilensteinen und Sanktionen bei deren Überschreitung versehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV empfohlen, die Kostenprognose für die Digitalisierung der Schiene umgehend – und künftig in regelmäßigen Abständen – fortzuschreiben und dabei die vorgenannten Hinweise zu berücksichtigen. Es muss klar und transparent den Gesamtbedarf für die Digitalisierung der Schiene und alle zur Deckung heranzuziehenden Finanzierungsquellen einschließlich konkreter Finanzierungsbeträge ermitteln und in einem aktualisierten Gesamtkonzept darstellen.

Das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ ist ein ambitioniertes, hochkomplexes Programm. Es erstreckt sich über mehrere Dekaden und wird bedeutende Mittel in

Milliardenhöhe aus dem Bundeshaushalt in Anspruch nehmen. Es hat eine besondere verkehrs- und Klimaschutzpolitische Bedeutung. Mit dem Vorhaben gehen neben den erwarteten Chancen auch beachtliche Unwägbarkeiten und erhebliche finanzielle Risiken in Milliardenhöhe einher.

Daher hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, dass das BMDV jährlich zu Beginn des parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahrens dem Haushaltsausschuss zum aktuellen Stand des Gesamtvorhabens „Digitale Schiene Deutschland“ unter Berücksichtigung vorgenannter Hinweise berichtet.

3.5 Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme im Wesentlichen die vom Bundesrechnungshof dargestellten Sachverhalte wiederholt und bestätigt.

Ergänzend hat es mitgeteilt, dass die für das Vorhaben heranzuziehenden Finanzierungsquellen komplex seien. Es werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich Kostenfortschreibung und Gesamtdarstellung der Finanzierung im Rahmen der geplanten neuen Machbarkeitsstudie aufgreifen.

Das BMDV habe mit den ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Beschleunigung der (verzögerten) Projekte beigetragen. Die weitergehende Steuerung mit Eingriff in operative Tätigkeiten der DB Netz AG sei dem Bund nicht zugänglich. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Sanktionen würden die Digitalisierung nicht beschleunigen. Zudem verweigere die DB Netz AG jegliche Beteiligung in Bezug auf das Klimaschutzprogramm. Bei Finanzierungsvereinbarungen versuche die DB Netz AG, eigene Finanzierungsbeiträge („möglichst null Prozent“) zu vermeiden.

Der Erfolg des Vorhabens könne nicht an ETCS-Kilometern gemessen werden. So seien über das „erfolgreich abgeschlossene“ Schnellläuferprogramm „neue Prozesse erprobt“ und „zusätzliche Anbieter am Markt qualifiziert“ worden.

Eine Einbeziehung aller Zusammenhangsmaßnahmen bei der Kostenbemessung für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ lehne das BMDV ab. Ihm gehe es darum, sich auf die Kosten der Digitalisierung im engeren Sinne zu konzentrieren, anstatt „alle denkbaren Zusammenhangsmaßnahmen der Digitalisierung aufzusummieren“. Zusammenhangsmaßnahmen fielen schließlich auch bei LuFV-, Bedarfsplan- oder Projekten nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz an.

3.6 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMDV überzeugt nicht. Es ist nicht ersichtlich, dass das BMDV die Angaben der DB Netz AG zu Kosten und Zeitplänen bislang in ausreichendem Maß hinterfragt

hat. Es darf auch eine „Verweigerungshaltung“ der DB Netz AG nicht weiter hinnehmen. Das BMDV darf künftig planwidrig verlaufende Projekte – wie beim Schnellläuferprogramm geschehen – nicht mehr „als Erfolg“ darstellen. Die hohen Kosten der Zusammenhangmaßnahmen weiter zu vernachlässigen, hält der Bundesrechnungshof für nicht hinnehmbar und intransparent.

Angesichts des bisherigen sehr unplanmäßigen Verlaufs des Vorhabens hält der Bundesrechnungshof seine Feststellungen und Empfehlungen zur verbesserten Konzeption, Umsetzung und Steuerung des Vorhabens deshalb vollumfänglich aufrecht.

Die Stellungnahme des BMDV bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner Empfehlung, dem BMDV eine jährliche Berichtspflicht gegenüber dem Haushaltsausschuss zum aktuellen Stand des Vorhabens „Digitale Schiene Deutschland“ aufzuerlegen.

4 Veranschlagung im Regierungsentwurf 2024

4.1 Erläuterungen des BMDV zum Regierungsentwurf 2024

Das BMDV fügte seinen Voranschlägen für die Haushaltsverhandlungen mit dem BMF haushaltsbegründende Unterlagen bei. Den haushaltsbegründenden Unterlagen des BMDV zufolge umfasse das „Gesamtbild DSD“ fünf technologische Stufen. Hierzu führte das BMDV im Einzelnen aus:

- Die „1. Stufe DSD“ entspreche dem Umfang der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 mit dem Flächenrollout von ERTMS/DSTW.
- Die „1. Stufe DSD Plus“ beinhalte die infrastrukturseitige Realisierung von DBS mit automatisiertem Fahren (ATO, Grade of Operation 2).
- Die „2. Stufe DSD“ umfasse den Sprung zu DBS mit vollautomatisiertem Fahren (ATO, Grade of Operation 4).
- Das Future Rail Mobile Communication System (FRMCS) ersetze als neuer digitaler EU-Bahnfunkstandard das Global System for Mobile Communications-Rail (GSM-R).
- Die Fahrzeuge sollen sektorweit mit ERTMS-Technik für die 1. Stufe DSD/1. Stufe DSD „Plus“ ausgerüstet werden.

Darüber hinaus zählte das BMDV noch zwei weitere Maßnahmen zum Haushaltstitel auf:

- die ERTMS-Ausrüstung des deutschen Korridorabschnitts „Rhein-Alpen“ einschließlich weiterer Grenzanschlussstrecken, und
- das Digitale Kapazitätsmanagement (DCM).

Der Bundesrechnungshof hat bei der Durchsicht der haushaltsbegründenden Unterlagen unter anderem Folgendes festgestellt:

Die „1. Stufe DSD“ entspricht dem bisherigen Zielbild der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 und dem Gesamtkonzept des BMDV aus dem Jahres 2019. Dieses Zielbild hat das BMDV nunmehr erheblich erweitert. Die zusätzlichen technologischen Stufen sind jedoch noch weitgehend unerprobt und technisch sehr ambitioniert. Weder für die fünf technologischen Stufen des vom BMDV erweiterten „Gesamtbildes DSD“ noch für die zwei weiteren Maßnahmen liegen bisher (aktualisierte) belastbare Kostenschätzungen des BMDV vor.

Das BMDV griff bei der Darstellung des „Gesamtbildes DSD“ einschließlich der weiteren Maßnahmen, der Haushaltsvoranschläge für das Haushaltsjahr 2024 und der Voranschläge zum Finanzplan des Bundes 2025 bis 2027 auf Angaben der DB AG zurück. Das BMDV übernahm die Angaben der DB AG nahezu unverändert. Die Darstellungen des BMDV enthielten keine Angaben zum Zeitplan der Umsetzung und zu den Kosten der einzelnen Stufen.

Im August 2023 berichtete das BMDV dem Haushaltsausschuss zum Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“. Bis zum Jahr 2035 bestehe ein Finanzierungsbedarf von 68,9 Mrd. Euro, davon 42,5 Mrd. Euro für die Infrastruktur sowie 21,1 Mrd. Euro für Fahrzeuge. 5,3 Mrd. Euro seien für den neuen digitalen EU-Bahnfunkstandard FRMCS erforderlich. Die Mittelbedarfe des DSD-Gesamtbildes seien im Bundeshaushalt 2023 sowie dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2024 bereits teilweise abgebildet, „damit der Sektor Planungssicherheit für den Ressourcenhochlauf hat.“ Plausibilisiert hat das BMDV die Bedarfe bisher nicht.

In den haushaltsbegründenden Unterlagen übernahm das BMDV wortwörtlich die Erwartungshaltung der DB AG zur Bereitstellung von Ausgaberesten: Demnach gehe die DB AG davon aus, dass die bestehenden und die im jeweiligen Jahr entstehenden Ausgabereste in den Folgejahren zusätzlich zu den genannten Ansätzen bedarfsgerecht zur Realisierung der geplanten Projekte der Eisenbahninfrastruktur zur Verfügung gestellt werden.

Dass zurzeit grundlegende Informationen zur neuen „Gesamtstrategie ETCS“ nicht vorliegen, sondern in der neuen Machbarkeitsstudie erst noch zu erarbeiten sind, geht aus den bisherigen Darstellungen des BMDV im Regierungsentwurf 2024 nicht hervor.

4.2 Veranschlagung, Mittelabfluss und Ausgabereste

Vom Jahr 2016 bis zum Jahr 2022 stiegen die veranschlagten Haushaltsmittel für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ erheblich an (siehe Abbildung 1). Beginnend mit 7 Mio. Euro im Jahr 2016 veranschlagte das BMDV im Jahr 2022 einen Ausgabenbedarf von 718 Mio. Euro. Im Jahr 2023 sank der veranschlagte Ausgabenbedarf auf 638 Mio. Euro.

In den Jahren 2016 bis 2018 flossen nahezu keine Bundesmittel ab. Die Ist-Ausgaben (siehe Abbildung 1) stiegen zwar ab dem Jahr 2019 bis zum Jahr 2021 parallel zu den ebenfalls ansteigenden Ausgabenermächtigungen an, blieben aber stets weit hinter diesen zurück. Im Jahr 2022 fielen sie deutlich unter das Niveau des Jahres 2021 ab (30 % der Ausgabenermächtigung). Für die Jahre von 2016 bis 2022 betrug der Mittelabfluss im Durchschnitt

44 Prozent.¹² In dem laufenden Jahr 2023 waren von den veranschlagten 638 Mio. Euro bis Ende August 96,8 Mio. Euro abgeflossen.

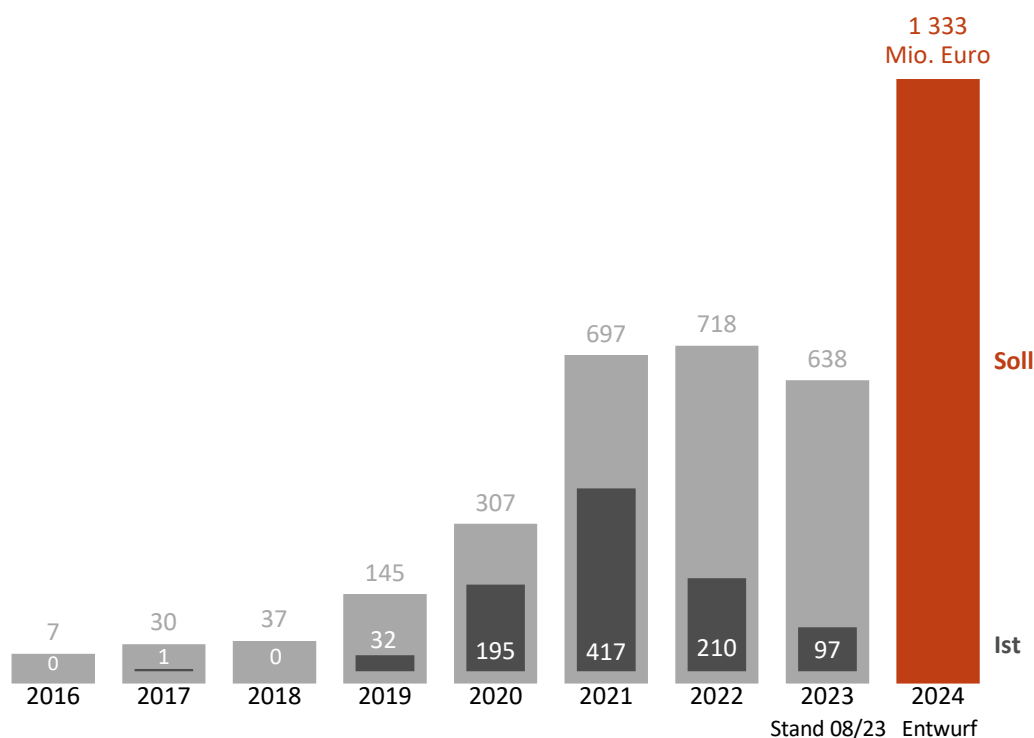
Abbildung 1

Veranschlagte Mittel für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ nicht vollständig abgeflossen

Das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ umfasst die Ausrüstung des bundesdeutschen Schienennetzes mit dem Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS).

Die hierfür veranschlagten Mittel (Soll) stiegen in den Jahren 2016 bis 2022 erheblich an.

Die verausgabten Mittel (Ist) blieben dagegen stets weit dahinter zurück.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushalte der Jahre 2016 bis 2023; Haushaltentwurf 2024; Haushaltsrechnungen für die Jahre 2016 bis 2022.

Für das Jahr 2024 meldete das BMDV mit dem Regierungsentwurf für den Titel 891 06 Ausgabenermächtigungen von insgesamt 1,3 Mrd. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von 2,2 Mrd. Euro für die Jahre 2025 bis 2033 an.¹³ Für welche der technologischen Ausrüstungsstufen des neuen „Gesamtbildes DSD“ die Milliardenbeträge tatsächlich bestimmt sind, geht aus den haushaltsbegründenden Unterlagen nicht hervor.

¹² 855 Mio. Euro/1,941 Mrd. Euro = 0,44.

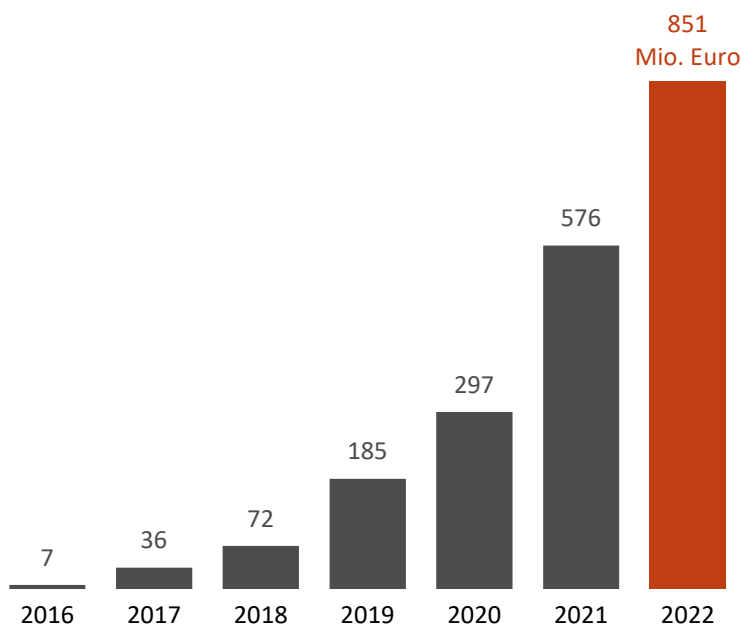
¹³ Regierungsentwurf Bundeshaushalt 2024/Finanzplan bis 2027, Kapitel 1202 Titel 891 06.

Die Ausgabereste stiegen seit Beginn des Vorhabens in den Jahren 2016 bis 2022 von 7 Mio. Euro auf 851 Mio. Euro im Jahr 2022 an (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2

Ausgabereste bei „Digitaler Schiene Deutschland“ steigen an

Die bei der „Digitalen Schiene Deutschland“ in den Jahren 2016 bis 2022 entstandenen Ausgabereste haben sich erheblich erhöht, zuletzt auf 851 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen für die Jahre 2016 bis 2022.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 83. Sitzung am 26. November 2020 einen Maßgabenbeschluss gefasst. Dem Beschluss zufolge implizierten hohe Ausgabereste, dass die vom Haushaltsgesetzgeber bewilligten Mittel nicht im vorgegebenen Zeitraum umgesetzt werden. Es lägen vielmehr erhebliche Verzögerungen beim Mittelabfluss vor. Der Wille des Haushaltsgesetzgebers werde damit nicht vollumfänglich erfüllt. Zudem sei die Transparenz des Bundeshaushalts eingeschränkt, wenn zusätzlich zu den etatisierten Ausgaben aus den Vorjahren bestehende Ausgabereste in großem Umfang genutzt werden können, ohne dass diese bei der Haushaltsaufstellung ersichtlich sind. Der Haushaltsausschuss hat die Bundesregierung aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die Höhe der Ausgabereste deutlich abzubauen.

Das BMF griff die Forderung des Haushaltsausschusses in seinen jährlichen Haushaltsaufstellungsroundschreiben auf, zuletzt im Januar 2023. Demnach ist die Umsetzung des Beschlusses des Haushaltsausschusses nachzuweisen.

Das BMF berichtete dem Haushaltsausschuss am 1. Juni 2023 die Höhe der aus dem Haushaltsjahr 2022 übertragbaren Mittel. Hierbei handelt es sich um die maximal übertragbaren Mittel, aus denen die Ressorts nach ihrer Bedarfsprüfung im Haushaltsjahr 2023 Ausgabereste bilden können. Dem Bericht des BMF zufolge belaufen sich die für den Einzelplan 12

festgestellten übertragbaren Mittel auf 8,7 Mrd. Euro. Das ist der mit Abstand höchste Wert im Vergleich aller Einzelpläne.

Darüber hinaus ist es das Ziel des BMF, die Haushaltsdisziplin in der Bundesverwaltung zu stärken und die Neuverschuldung des Bundes auf das Nötigste zu begrenzen.

4.3 Würdigung und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass im Regierungsentwurf 2024 die Haushaltsansätze bei Kapitel 1202 Titel 891 06 über dem tatsächlichen Bedarf veranschlagt sind.

Das BMDV hat bislang stets weniger ausgegeben als im Titel veranschlagt war: Von den für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ veranschlagten Mitteln floss in den ersten drei Jahren nur ein Bruchteil ab. Nach einem Anstieg in den Jahren 2019 bis 2021 fielen die Ausgaben des Jahres 2022 auf nur knapp 30 %. Der Ausgabestand im August 2023 lässt keine Trendwende erwarten. Zudem erhöhten sich die Ausgabereste auf über 851 Mio. Euro im Jahr 2022. Das entspricht allein 10 % der vom BMF festgestellten übertragbaren Mittel im Einzelplan des BMDV.

Für das Jahr 2024 erhöhte das BMDV die für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ veranschlagten Haushaltsmittel auf insgesamt rund 1,3 Mrd. Euro. Der Ausgabenansatz hat sich damit gegenüber der Veranschlagung im Jahr 2023 mehr als verdoppelt.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben dürfen nur die notwendigen (Notwendigkeitsprinzip) und voraussichtlich kassenwirksamen Haushaltsmittel veranschlagt werden (Fälligkeitsprinzip). Die bisherigen Erfahrungen mit den aus dem Titel finanzierten Projekten zeigen, dass das BMDV entgegen der haushaltsrechtlichen Vorgaben die Ausgabenansätze bei dem Titel erheblich „überveranschlagt“ hat. Die Voranschläge des BMDV waren stets unrealistisch. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass der Haushaltsansatz für das Haushaltsjahr 2024 nun realistischer sein könnte.

Die haushaltsrechtswidrige Veranschlagungspraxis beeinträchtigt das Budgetrecht des Parlaments. Es besteht die Gefahr einer Fehlallokation von Haushaltsmitteln. Zudem steht dies im Widerspruch zu dem Maßgabenbeschluss des Haushaltsausschusses vom 26. November 2020, wonach bestehende hohe Ausgabereste deutlich abzubauen sind. Ferner widerspricht dies dem Ziel des BMF, die Haushaltsdisziplin in der Bundesverwaltung zu stärken und die Neuverschuldung des Bundes auf das Nötigste zu begrenzen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Das BMDV hat die neue „Gesamtstrategie ETCS“ noch nicht erarbeitet. Auch die Planungen der DB Netz AG hat das BMDV noch nicht plausibilisiert. Zudem hat das BMDV die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 BHO noch nicht durchgeführt. All dies will das BMDV erst noch innerhalb von 18 Monaten mit der neuen Machbarkeitsstudie nachholen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der bisherigen

Erfahrungen beim unbefriedigenden Haushaltsvollzug empfiehlt es sich, den Bedarf an Haushaltsmitteln im Bundeshaushalt 2024 zurückhaltender zu veranschlagen.

Das BMDV sollte künftig nur noch dann Digitalisierungsprojekte zur Veranschlagung im Bundeshaushalt vorsehen, wenn die DB AG auf Grundlage ausgereifter Planungen belastbare Angaben zu Kosten und Terminen ihrer Projekte zum Vorhaben gemacht hat.

Das BMDV sollte zudem transparent darstellen, wie die von ihm veranschlagten Mittelbedarfe für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ mit dem „Gesamtbild DSD“ und der noch zu erarbeitenden „Gesamtstrategie ETCS“ zusammenhängen. Ein Finanzierungskonzept ist angesichts des milliardenschweren und komplexen Vorhabens zwingend erforderlich. Da dies noch fehlt, sind die damit verbundene finanzielle Tragweite und die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt im Ergebnis unbekannt.

Das BMDV macht mit der bloßen Übernahme der Bedarfsmeldungen der DB AG den zweiten Schritt vor dem ersten. Das BMDV sollte stattdessen die Ursachen für die Verzögerungen und Fehlangaben durch die DB AG sorgfältig analysieren. Es muss durch bessere Steuerung sowie Kontrolle Abhilfe schaffen.

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts des geringen Mittelabflusses der Vorjahre und der unzureichenden Angaben zu Kosten und Terminen zum Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ durch das BMDV bzw. der DB AG für bedenklich, im Bundeshaushalt 2024 für den ERTMS-Titel Ausgabenermächtigungen von 1,3 Mrd. Euro zu veranschlagen.

Die sehr hohen Ausgabereste des Haushaltstitels sollten berücksichtigt und möglichst reduziert werden. Das jahrelange „Mitschleppen“ von Ausgaberesten aufgrund der Erwartungshaltung der DB AG hält der Bundesrechnungshof für intransparent und haushaltsrechtlich äußerst bedenklich.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die beantragten Ausgabenermächtigungen für den Bundeshaushalt 2024 für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ abzusenken oder einen Teilbetrag qualifiziert zu sperren. Über eine Entsperrung sollte erst auf der Grundlage eines Sachstandsberichts über die geplante aktualisierte „Gesamtstrategie ETCS“ für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ entschieden werden.

4.4 Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat mitgeteilt, zu hohe Veranschlagungen nicht erkennen zu können. Die Veranschlagungen würden sich an den zur Verfügung stehenden Mitteln orientieren und nicht am tatsächlichen, deutlich höheren Bedarf. Zum Zeitpunkt der Aufstellung seien später eingetretene Verzögerungen, die zur Bildung von Ausgaberesten führten, weder vorhersehbar noch beeinflussbar gewesen und auch nicht vom BMDV zu verantworten. Übertragen habe das BMDV zudem nur die bereits in Finanzierungsvereinbarungen gebundenen Ausgabereste.

Das BMDV könne die geforderte Absenkung der veranschlagten Mittel nicht nachvollziehen. Sie sei unrealistisch und nicht zielführend. Vielmehr sei eine deutliche Erhöhung der Ansätze in den kommenden Jahren erforderlich, um die Ausrüstung zu „beschleunigen“ und die bereits jetzt eingetretenen Verzögerungen „aufzuholen.“ Damit solle auch ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Union mit den damit einhergehenden Strafzahlungen verhindert werden.

Mit der begonnenen Aktualisierung der Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2018 habe das BMDV bereits eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. In der geplanten neuen Machbarkeitsstudie würden bisher nicht enthaltene Elemente des DBS (z. B. ATO) sowie die Preisentwicklung berücksichtigt. Es würden jedoch weiterhin nicht beeinflussbare und von den Auswirkungen nicht quantifizierbare Unsicherheitsfaktoren (z. B. Verfügbarkeit von Halbleitern) verbleiben.

Die inzwischen gewonnenen Erkenntnisse – unter anderem in Bezug auf Kostensteigerungen und Terminverzögerungen – werde das BMDV bei zukünftigen Projekten berücksichtigen. Dies erfolge auf Basis des jeweils vorliegenden Kenntnisstandes. Die Nichtberücksichtigung von nicht von den Beteiligten beeinflussbaren Randbedingungen sollte nicht als mangelnde Sorgfalt oder Transparenz ausgelegt werden.

4.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des BMDV überzeugt nicht. Sie zeigt vielmehr, dass sich das BMDV mit seiner bisherigen – nicht den Vorgaben des Haushaltsrechts entsprechenden – Praxis der Überveranschlagung von Haushaltsmitteln und den daraus resultierenden negativen Folgen für den Bundeshaushalt nicht ernsthaft auseinandergesetzt hat.

Hinsichtlich der Veranschlagungspraxis ist das BMDV – insbesondere bei mehrjährigen Verzögerungen von Projekten – gefordert, die Mittelansätze jährlich bedarfsgerecht anzupassen. Es bleibt originäre Aufgabe des BMDV, die finanziellen Folgen für den Haushaltstitel abzuschätzen und den Ansatz ggf. zu reduzieren. Der Verweis auf einen „tatsächlichen, deutlich höheren“ Gesamtmittelbedarf ist weder sachgerecht noch zielführend. Im Gegenteil: Es hat sich gezeigt, dass das BMDV allein mit – bislang faktisch durch Überveranschlagungen zur Verfügung gestellten – "mehr Mitteln" die ETCS/DSTW-Ausrüstung eben gerade nicht forcieren oder „beschleunigen“ konnte. Das belegen insbesondere die ständig steigenden Ausgabereise.

Für Zuwendungen des Bundes an die DB Netz AG sieht das Haushaltsrecht im Übrigen keine Ausnahmen vor. Das Vorgehen des BMDV beeinträchtigt vielmehr die Grundsätze der Haushaltsklarheit und der Haushaltswahrheit. Der Bundesrechnungshof hält es zudem für verantwortungslos, wenn das BMDV auf Grundlage der Angaben der DB AG jahrelang Bundesmittel bindet, die nicht abgerufen werden.

Zudem bleibt der Widerspruch bestehen, dass das BMDV mit seiner Veranschlagung den – erst innerhalb von 18 Monaten erwarteten – Ergebnissen der neuen Machbarkeitsstudie einschließlich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weit vorgreift. Hierzu hat sich das BMDV gar nicht geäußert.

Nach alledem hält der Bundesrechnungshof seine Würdigung und Empfehlungen vollumfänglich aufrecht. Er hält insbesondere an seiner zentralen Empfehlung fest, die beantragten Ausgabenermächtigungen für den Bundeshaushalt 2024 für das Vorhaben „Digitale Schiene Deutschland“ abzusenken oder einen Teilbetrag qualifiziert zu sperren.

Ringel

Bauer-Siewert

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck