



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur; Sachstand beim Start der DB InfraGO AG

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 - 00001999/2

26. April 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bund geht mit weiteren Milliarden in Vorleistung

Die Unpünktlichkeit der Bahn sowie das überalterte und überlastete Schienennetz lösten Forderungen nach einer zweiten Bahnreform aus. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr versprach eine Neuausrichtung der Bundesschienenwege ab Januar 2024. Dies ist bislang nicht gelungen. Dennoch geht der Bund mit weiteren Milliarden in Vorleistung.

Worum geht es?

Mit dem Start der DB InfraGO AG im Januar 2024 sind die notwendigen Rahmenbedingungen für eine zügige Verbesserung der Schienenverkehrsinfrastruktur noch nicht geschaffen worden. Die Gemeinwohlorientierung ist noch nicht präzisiert und messbar, die künftige Finanzierungssystematik ist nicht geregelt, verbesserte Steuerungs- und Kontrollsysteme des Bundes fehlen. Ungeachtet dessen weitet der Bund die Finanzierung der Schienenwege aus dem Bundeshaushalt erheblich aus. Es besteht die Gefahr, dass er gegenüber der Deutschen Bahn AG und der DB InfraGO AG die Bundesinteressen nicht angemessen wird durchsetzen können.

Was ist zu tun?

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr sollte zügig festlegen, wie es künftig ein hochwertiges und leistungsfähiges Schienennetz gestalten und sicherstellen will. Es muss die erforderlichen Vorkehrungen umgehend treffen. Entscheidend sind klare Ziele, verbesserte Steuerungsmöglichkeiten des Bundes, angemessene Kontrollen und Rückforderungsmöglichkeiten bei den eingesetzten Bundesmitteln.

Was ist das Ziel?

Das Schienennetz hat eine große Bedeutung für die Bevölkerung, die Wirtschaft und das Erreichen der Klimaschutzziele. Um seiner verfassungsrechtlichen Gewährleistungsverantwortung gerecht zu werden und ein leistungsfähiges Schienennetz sicherzustellen, sind wirksame Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes nötig. Er darf sich nicht darauf beschränken, die Bundesfinanzierung ständig zu erhöhen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Anlass der Berichterstattung	7
2	Finanzierung der Schienenwege	8
3	Künftige Steuerung durch den Bund	10
4	Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	13
5	Stellungnahme des BMDV	15
6	Fazit des Bundesrechnungshofes	16

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BSWAG *Bundesschienenwegeausbaugesetz*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

E

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

L

LV InfraGO *Leistungsvereinbarung für die gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft*

P

PCGK *Public Corporate Governance Kodex*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und die Deutsche Bahn AG (DB AG) erklären seit dem Jahr 2022 übereinstimmend, das Schienennetz sei überaltert und überlastet. Es sei bislang nicht ausreichend gelungen, mit den Bundesmitteln das Beste für Bestandserhalt, Kapazitätserweiterung und Verfügbarkeit des Netzes zu erreichen. Das BMDV versprach wesentliche Verbesserungen durch eine Neuausrichtung der Schienenwege mit der DB InfraGO AG ab dem Jahr 2024 und durch erhebliche zusätzliche Bundesmittel für die Schiene. Die DB InfraGO AG soll das Schienennetz sanieren und modernisieren. Dazu hat das BMDV angekündigt, die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes zu stärken. Zudem will es u. a. die Finanzierung neu regeln.

In diesem Bericht fasst der Bundesrechnungshof seine Feststellungen, Bewertungen und Empfehlungen zum Sachstand beim Start der DB InfraGO AG zusammen. Das BMDV hat zu dem Berichtsentwurf Stellung genommen. Seine wesentlichen Äußerungen sind im Bericht berücksichtigt. (Nummer 1)

- 0.1 Die DB AG forderte im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Schienenwege ein Ausweiten der Bundesfinanzierung in Milliardenhöhe. Dies ist auch nach Ansicht des BMDV wesentlich für die Neuausrichtung. Der Bund erhöht daher ab dem Jahr 2024 seine Mittel für die Bahn erheblich. Dabei wendet er derzeit bereits mehr Geld als jemals zuvor für die Bundesschienenwege auf. Eine grundlegend neue Finanzierungsvereinbarung für die DB InfraGO AG, die auch die anzustrebenden Ziele festlegt, sieht das BMDV allerdings frühestens ab dem Jahr 2025 vor. (Nummer 2)
- 0.2 Das BMDV will die DB InfraGO AG künftig besser steuern und den Einfluss des Bundes stärken. Die neue Gesellschaft ist weiterhin eine von der DB AG beherrschte Aktiengesellschaft. Die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes werden sich nach den bisherigen Plänen nicht grundlegend verbessern, worauf der Bundesrechnungshof das BMDV bereits hingewiesen hat. Es fehlen zur Neuausrichtung der Bundesschienenwege noch konkrete Festlegungen des BMDV, um die Ziele des Bundes zu klären und seine Möglichkeiten zur Einflussnahme bestmöglich zu nutzen. (Nummer 3)
- 0.3 Mit dem formellen Start der gemeinwohlorientierten DB InfraGO AG fehlt nach wie vor die angekündigte grundlegende Neuausrichtung der Schienenwege. Stattdessen tritt der Bund mit der Übernahme weiterer Finanzierungslasten erneut in Vorleistungen. Das verringert bei der DB AG den Anreiz, ihm stärkere Steuerungsmöglichkeiten einzuräumen.

Der Bundesrechnungshof hält diese Vorgehensweise angesichts der Bedeutung der Schienenwege des Bundes für die Bevölkerung, für die Wirtschaft und das Erreichen der Klimaziele für übereilt. Ein bloßes Ausweiten der Bundesfinanzierung

und der formale Start der DB InfraGO AG zum Januar 2024 lösen die aktuellen Probleme der Schiene nach den bisherigen Erfahrungen nicht.

Es wäre vordringlich gewesen, zunächst die Ursachen der Infrastrukturprobleme zu analysieren und die seit Jahren bekannten Defizite bei der Steuerung und Kontrolle durch den Bund konsequent auszuräumen. Das BMDV hätte zuerst die wesentlichen Entscheidungen zur Neuausrichtung treffen und durchsetzen müssen.

Das Einräumen zunehmender Freiheiten und abnehmender Kontrollen durch den Bund hat zu dem mangelhaften Zustand des Schienennetzes beigetragen. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMDV so schnell wie möglich die notwendigen Festlegungen zur Neuausrichtung der Schienenwege trifft und durchsetzt. Im Wesentlichen sind die Gemeinwohlorientierung präzise und messbar zu gestalten, die Finanzierung unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu vereinbaren und wirksame Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes festzulegen. Das BMDV muss für die Mittel des Bundes die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung sicherstellen sowie Möglichkeiten zur Kontrolle und Rückforderung von Bundesmitteln vorsehen. (Nummer 4)

- 0.4 Das BMDV hat mitgeteilt, dass die Gründung der DB InfraGO AG auf eindeutigen politischen Festlegungen des Koalitionsvertrags basiere. Daran sei es bei der Neuausrichtung gebunden gewesen. Es hat bestätigt, dass Maßnahmen zur vertraglichen Regelung der Finanzierung, zur Konkretisierung der Gemeinwohlorientierung und zur Verbesserung der Steuerung des Bundes beabsichtigt, aber noch nicht umgesetzt sind.

Das BMDV hat auch auf Grenzen der Beteiligungsführung hingewiesen. Demzufolge müsste bei der DB InfraGO AG ein Kern an unternehmerischer Entscheidungsfreiheit verbleiben.

Zudem hat sich das BMDV zu ausgewählten Themen nicht geäußert. Deren Umsetzung bleibt daher unklar. (Nummer 5)

- 0.5 Im Ergebnis ist festzuhalten, dass dem Bund bislang noch keine grundlegende Neuausrichtung für eine zügige Verbesserung der Schienenverkehrsinfrastruktur gelungen ist. Wesentliche Festlegungen sind weder getroffen noch umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof sieht auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMDV seine Bedenken bestätigt. Er hält seine Empfehlungen aufrecht. (Nummer 6)

1 Anlass der Berichterstattung

Im Juni 2022 erklärten das BMDV und die DB AG übereinstimmend, das Schienennetz sei überaltert und habe Kapazitätsprobleme.¹ Das BMDV bezeichnete das Netz sogar als „marode“.² Es sei bislang nicht ausreichend gelungen, mit den Bundesmitteln das Beste für Bestandserhalt, Kapazitätserweiterung und Verfügbarkeit des Netzes zu erreichen. Das überalterte und überlastete Schienennetz sowie die Unpünktlichkeit der Bahn lösten angesichts ihrer klima- und verkehrspolitischen Bedeutung Forderungen nach einer zweiten Bahnreform aus. Das BMDV versprach wesentliche Verbesserungen durch eine Neuausrichtung der Bundesschienenwege.

Zuvor hatten die Regierungsparteien bereits im Koalitionsvertrag³ geplant:

„Die Infrastruktureinheiten (DB Netz, DB Station und Service) der Deutschen Bahn AG werden innerhalb des Konzerns zu einer neuen, gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte zusammengelegt. Diese steht zu 100 Prozent im Eigentum der Deutschen Bahn als Gesamtkonzern. Gewinne aus dem Betrieb der Infrastruktur verbleiben zukünftig in der neuen Infrastruktureinheit. [...] Wir wollen die Investitionsmittel für die DB Infrastruktur erhöhen.“

Für die neue gemeinwohlorientierte Infrastruktursparte wurde die DB Station&Service AG am 27. Dezember 2023 auf die DB Netz AG „aufgeschmolzen“. Die neue Gesellschaft heißt „**DB InfraGO (Infrastruktur Gemeinwohl Orientiert) AG**“. Sie ist weiterhin als Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) innerhalb des DB-Konzerns angesiedelt. Eigentümerin der DB InfraGO AG ist die DB AG und nicht der Bund. Das BMDV hat die Schaffung der DB InfraGO AG als „größte Bahnreform seit 1994“ bezeichnet.⁴

Der Bundesrechnungshof hatte zuvor am 10. November 2023 gegenüber dem BMDV zu der Verschmelzung Stellung genommen. Er hatte darauf hingewiesen, dass das Vorhaben in der beabsichtigten Form den Interessen des Bundes zuwiderläuft und der Antrag nicht nach § 65 Bundeshaushaltsordnung (BHO) entscheidungsreif war.

Die DB Energie GmbH gehört als weiteres EIU zum DB-Konzern. Sie ist nicht Bestandteil der DB InfraGO AG. Ob dies in Zukunft geändert werden soll, ist noch nicht entschieden. Die DB InfraGO AG und die DB Energie GmbH sind Eigentümer der Schienenwege und für deren Bau, Unterhaltung und Betrieb zuständig. Der Bund finanziert durch das BMDV anteilig Investitionen in diese Infrastruktur (Neu- und Ausbau sowie Ersatzinvestitionen). Die Muttergesellschaft DB AG ist bei der Bahnreform im Jahr 1994 als Unternehmen im Alleineigentum des Bundes gegründet worden.

¹ Vgl. BMDV, „Eckpunkte zur Zukunft der DB und der Schiene“, 22. Juni 2022.

² Vgl. BMDV, Pressemitteilung: Branche diskutiert beim 4. Schienengipfel aktuelle Herausforderungen, 071/2022, 15. September 2022.

³ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, MEHR FORTSCHRITT WAGEN, S. 39.

⁴ Sitzung des Verkehrsausschusses am 17. Januar 2024, Debatte zu TOP 1.

Der formale Start der DB InfraGO AG ist nach Angaben des BMDV nur ein erster Schritt zur Neuausrichtung der Infrastruktur. Aus Zeitgründen sollen wesentliche Aspekte, wie verbesserte Steuerungsmöglichkeiten des Bundes und eine Vereinfachung der Finanzierungssystematik, noch geprüft bzw. verhandelt werden. Das BMDV hatte sie zum Zeitpunkt der Verschmelzung nicht umgesetzt.

Hierüber und über weitere Mängel der Planung des BMDV zur DB InfraGO AG informiert der Bundesrechnungshof mit dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO.

Dem BMDV lag der Entwurf dieses Berichts vor. Es hat dazu Stellung genommen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

2 Finanzierung der Schienenwege

Nach Ansicht des BMDV sind für die Neuausrichtung der Schienenwege mehr Bundesmittel erforderlich. Mehr Mittel sollen die Leistungsfähigkeit des Netzes erhöhen und mit einer stärkeren Ausrichtung am Gemeinwohl auch die Umsetzung der klima- und verkehrspolitischen Ziele verbessern.

Die DB AG forderte dementsprechend vom Bund für die Finanzplanjahre 2024 bis 2027 insgesamt 45 Mrd. Euro mehr.⁵ Der Koalitionsausschuss beschloss den zusätzlichen Bedarf zu decken, soweit er finanziell darstellbar sei. Es waren für die Jahre 2024 bis 2027 zusätzliche finanzielle Mittel von rund 40 Mrd. Euro vorgesehen.⁶

Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum „Klima- und Transformationsfonds“⁷ fielen die dort vorgesehenen Milliarden aus. Nunmehr sind zur zusätzlichen Finanzierung der Schiene 11,5 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt (z. B. Einnahmen aus der Lkw-Maut⁸) geplant. Weiter soll das Eigenkapital der DB AG im Jahr 2024 um 5,5 Mrd. Euro erhöht werden.⁹ Insgesamt sollen der DB AG 20 Mrd. Euro bis 2029 für die Schieneninfrastruktur als Eigenkapital zugeführt werden. Ziel des BMDV bleibe es, „darüber hinaus weitere Investitionen in die Schieneninfrastruktur in den kommenden Haushalten zu mobilisieren.“¹⁰

⁵ Eckwerteverfahren für das Haushaltsjahr 2024; insgesamt 87 Mrd. Euro.

⁶ Diese sollten sich laut BMDV aus 36,5 Mrd. Euro Bundesmitteln und 3 Mrd. Euro von der DB AG zusammensetzen.

⁷ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023, 2 BvF 1/22.

⁸ Vgl. Beschluss des Koalitionsausschusses: Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung, 28. März 2023, S. 8.

⁹ Die bisher vorgesehene Eigenkapitalerhöhung von 1,125 Mrd. Euro (Klimaschutzprogramm) wird um 4,375 Mrd. Euro für die „Ertüchtigung des Schienennetzes“ erhöht. Auch im Jahr 2025 soll das Eigenkapital um bis zu 5,5 Mrd. Euro und in den Jahren 2026 und 2027 um bis zu 1,5 Mrd. Euro erhöht werden. Die Ausgaben sind im Jahr 2024 in Höhe von 4 Mrd. Euro gesperrt. Die Sperre soll neben weiteren Bedingungen bis zur Vorlage einer Vereinbarung zwischen Bund und DB AG über die Verwendung der Mittel gelten.

¹⁰ Vgl. <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/bundeshaushalt-2024.html>, abgerufen am 26. Februar 2024.

Um das höhere finanzielle Engagement umzusetzen und neue Finanzierungsoptionen zu schaffen, will der Bund das Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) ändern.¹¹ Der Bundesrat hat den Entwurf des geänderten Gesetzes in seiner Sitzung am 22. März 2024 an den Vermittlungsausschuss überwiesen.

Der Bundesrechnungshof hatte den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) bereits mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO darüber informiert, dass vor dem Ausweiten der Bundesfinanzierung die Ursachen der Probleme zu analysieren und grundsätzliche Entscheidungen im Hinblick auf die Steuerung der gemeinwohlorientierten Infrastrukturgesellschaft zu treffen sind.¹² Der Bund muss wirksamen Einfluss auf die Entwicklung des Schienennetzes und die wirtschaftliche Verwendung seiner Mittel nehmen.

Auch ohne die geplante Änderung des BSWAG wendet der Bund bereits heute mehr Geld als jemals zuvor für die Bundesschienenwege auf.¹³ Nach dem geltenden BSWAG finanziert der Bund anteilig Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Neu- und Ausbau sowie Ersatzinvestitionen). Die EIU tragen bislang die Kosten der Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Schienenwege. Künftig soll sich auch der Bund an diesen Kosten beteiligen können.¹⁴

Bei der Bahnreform im Jahr 1994 war die Absicht des Gesetzgebers, dass der Bund Investitionen in die Infrastruktur lediglich mit zinslosen Darlehen vorfinanziert, die in Höhe der Abschreibungen getilgt werden sollten. Unter anderem war vorgesehen, den Bundeshaushalt zu entlasten. Der Bund stellte hierfür die DB AG bei ihrer Gründung schuldenfrei. Die angestrebte Entlastung des Bundeshaushalts gelang jedoch nicht. Seit dem Jahr 1998 finanziert der Bund den Neu- und Ausbau der Schienenwege sowie Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz fast ausschließlich mit nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen. Die Bundesmittel für die Schienenwege stiegen seit der Gründung der DB AG stetig an. Dennoch erreichen die Schulden der DB AG inzwischen einen Höchststand.

Das BMDV hält die Finanzierungssystematik der Schienenwege für reformbedürftig. Es gebe zu viele verschiedene Finanzierungsquellen mit unterschiedlichen Förderbedingungen und -verfahren. Dies verkompliziere den effizienten Mitteleinsatz und Sorge für Fehlanreize. Im Zuge der Neuausrichtung der Schieneninfrastruktur mit der DB InfraGO AG soll die Finanzierung vereinfacht und transparenter werden. Nach Auskunft des BMDV soll es künftig möglichst eine Vereinheitlichung der Förderbedingungen und nur noch zwei Finanzierungsquellen geben:

¹¹ Das Vierte Gesetz zur Änderung des BSWAG wurde am 22. Februar 2024 durch den Bundestag verabschiedet.

¹² Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur „Stärkung der Schienenverkehrsinfrastruktur; Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG-E)“ (V 2 - 0001999) vom 9. Oktober 2023.

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

¹⁴ Die neuen Optionen zur Finanzierung des Schienennetzes aus dem Bundeshaushalt beziehen sich insbesondere auf Kosten für einmalig anfallenden Aufwand, für Unterhaltung und Instandhaltung, für bauliche Maßnahmen aufgrund rechtlicher Auflagen (z. B. Denkmalschutz), für Digitalisierung und für bestimmte Folgekosten bei vom Bund initiierten Investitionsprogrammen.

- für das Bestandsnetz und Sonderfinanzierungen sowie
- für den Aus- und Neubau der Schienenwege der EIU.

Aufgrund der hohen Bedeutung soll ggf. noch eine dritte Finanzierungsquelle für die Digitalisierung der Schienenwege hinzukommen.

Die Finanzierung des Bestandsnetzes haben der Bund, die EIU sowie die DB AG seit dem Jahr 2009 in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) auf Grundlage des BSWAG geregelt.¹⁵ Im Jahr 2024 sollen nach den Planungen des BMDV zunächst Nachträge zur LuFV III gelten. Die LuFV III-Nachträge sollen insbesondere weitere Bundeszuwendungen für Preissteigerungen und zusätzliche Finanzierungstatbestände aufgrund der Änderung des BSWAG enthalten.¹⁶ Die sonstigen Finanzierungsvereinbarungen zwischen Bund, EIU und DB AG sollen im Jahr 2024 unverändert fortbestehen. Die Leistungsvereinbarung für die DB InfraGO AG (LV InfraGO) mit grundlegenden Festlegungen u. a. zu anzustrebenden Zielen, Kennzahlen und zur Mittelverwendung soll nach den Plänen des BMDV frühestens ab dem Jahr 2025 in Kraft treten.

Grundsätzlich sind gemäß der BHO für alle finanzwirksamen Vorhaben schon in der Planungsphase Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgeschrieben.¹⁷ Dazu gehört eine umfassende Analyse der Ausgangslage.¹⁸ Trotzdem hat das BMDV gegenüber dem Bundesrechnungshof geäußert, es habe keine entsprechende Analyse der bestehenden Finanzierungsinstrumente durchgeführt. Die geplante Vereinfachung der Finanzierung basiere auf Erfahrungen. Die Änderung der Finanzierung sei ein „iterativer Prozess“. Nach Umsetzung der Änderungen plane es aber eine Evaluierung.

3 Künftige Steuerung durch den Bund

Nach Ansicht des BMDV ist eine stärkere Steuerung durch den Bund von großer Bedeutung. Das BMDV will mit ihr eine höhere Leistungsfähigkeit bzw. Kapazität der Infrastruktur, eine stärkere Resilienz und eine größere Verfügbarkeit des Netzes ermöglichen.

Obwohl das BMDV die DB InfraGO AG stärker als die Vorgänger-Gesellschaften steuern will, soll die Beherrschung durch die DB AG bestehen bleiben. Die DB AG ist aufgrund eines

¹⁵ In der LuFV verpflichtet sich der Bund, den EIU jährlich Bundeszuwendungen pauschal in Milliardenhöhe für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz der EIU zur Verfügung zu stellen (Infrastrukturbeitrag des Bundes). Die EIU sind im Gegenzug verpflichtet, dieses in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern. Instandhaltungen und Aufwand finanzierten die EIU bislang grundsätzlich allein.

¹⁶ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur „Stärkung der Schienenverkehrsinfrastruktur Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG-E)“ (V 2 - 0001999) vom 9. Oktober 2023.

¹⁷ Nummer 2 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 BHO.

¹⁸ Vgl. Arbeitsanleitung des BMF „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Rundschreiben des BMF vom 12. Januar 2011, in der Fassung der Änderung durch Rundschreiben des BMF vom 7. Mai 2021), S. 12.

Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrags berechtigt, dem Vorstand der DB InfraGO AG Weisungen zu erteilen.

Hingegen darf der Bund als Alleineigentümer dem Vorstand der DB AG keine Weisungen erteilen. Er übt insbesondere über Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und der EIU Einfluss auf die Unternehmen aus. Eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Eigentümerstrategie für die DB AG und darauf aufbauende messbare Wirkungsziele aus Eigentümersicht gibt es bisher nicht.

Um die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes zu verbessern, plant das BMDV zur Neuausrichtung u. a. Folgendes:

- Verankerung der Gemeinwohlorientierung:
Die Gemeinwohlorientierung ist in der Satzung der DB InfraGO AG verankert. Zudem sind weitere Maßnahmen vorgesehen, wie z. B. ein gemeinwohlorientiertes Kennzahlensystem. Vorschläge für eine gemeinwohlorientierte Vergütung des Vorstands der DB InfraGO AG sollen im Jahr 2024 erarbeitet werden.
- Steuerung über einen neuen „Infrastrukturplan“ und LV InfraGO:
Ein sogenannter Infrastrukturplan (Infraplan) soll zur aktiven Steuerung der DB InfraGO AG durch den Bund dienen. Er soll u. a. strategische politische Ziele (z. B. Deutschlandtakt) berücksichtigen und finanzielle Bedarfe abbilden. Hierfür sei ein integriertes Kennzahlensystem geplant. Der Infraplan soll jährlich mithilfe von Daten und Berichten der DB InfraGO AG durch das BMDV überprüft, angepasst und fortgeschrieben werden. Bis Ende des Jahres 2024 soll eine „Beta-Version“ des Infraplans erstellt werden.¹⁹ Ab dem Jahr 2025 soll er angewandt werden. Eine gesetzliche Verankerung werde geprüft. Auch mit der LV InfraGO plant das BMDV, die neue Gesellschaft zu steuern.
- Einrichtung eines Sektorbeirats für die DB InfraGO AG:
Der bisherige Netzbeirat der DB Netz AG sowie der Stationsbeirat der DB Station&Service AG wurden im März 2024 zu einem Sektorbeirat für die DB InfraGO AG zusammengeführt.
- Gesellschaftsrechtliche Regelungen und stärkere Rolle des Bundes in den Aufsichtsgremien:
Im Aufsichtsrat der DB AG soll ein separater Ausschuss für die Infrastruktur entstehen, um Entscheidungen des Aufsichtsrats besser vorzubereiten. Zudem beabsichtigt das BMDV, die Anzahl der Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG gegenüber den Vorgänger-Gesellschaften zu erhöhen. Fünf von 20 Mandaten sollen mit vom BMDV benannten Personen besetzt werden. Außerdem soll der Aufsichtsrat der DB AG u. a. Zustimmungsvorbehalte für Weisungen des Vorstands in Bezug auf die DB InfraGO AG erhalten. Dem Aufsichtsrat der DB InfraGO AG soll künftig der Entwurf der Projektplanung zur Zustimmung vorlegt werden. Die DB AG sagte dies unter dem Vorbehalt zu, dass für diese Neuerung eine Mehrheit im Aufsichtsrat der DB AG bestehe. Die Satzung der DB InfraGO AG soll bis spätestens Ende Juni 2024 an den überarbeiteten Public

¹⁹ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/10284 vom 7. Februar 2024, Antwort der Bundesregierung auf die Fragen 16 bis 23.

Corporate Governance Kodex (PCGK) angepasst werden.²⁰

Außerdem habe die DB AG mit den Gremien der Arbeitnehmenden eine Verfahrensvereinbarung verhandelt, die eine Fortgeltung der bisherigen Grundsätze zur Organisation und Steuerung der beiden Vorgänger-Gesellschaften für fünf Jahre vorsehe.

Diese Maßnahmen befinden sich derzeit mehrheitlich noch in Prüfung und Abstimmung. Die Steuerung des Bundes soll im Jahr 2024 weiterentwickelt werden. Weitere Maßnahmen, die zum Start der DB InfraGO AG noch nicht abschließend festgelegt waren, sind z. B. Folgende:

- Das BMDV prüft eine Erweiterung der Geschäftstätigkeit der DB InfraGO AG. Weitere Gesellschaften (z. B. DB Energie GmbH, DB Sicherheit GmbH sowie DB Kommunikationstechnik GmbH) sollen ggf. zu einem späteren Zeitpunkt in die DB InfraGO AG einbezogen werden.
- In der Satzung der DB InfraGO AG ist in acht Punkten ausgeführt, was unter „gemeinwohlorientiert“ verstanden werden soll.²¹ Das BMDV hat aber noch nicht festgelegt, wie die Gemeinwohlorientierung in der Praxis umgesetzt, sichergestellt und gemessen wird.
- Mit der neuen Finanzierungsarchitektur ist frühestens im Jahr 2025 zu rechnen. In einem nächsten Schritt will das BMDV eine weitergehende Fondslösung prüfen.
- Konkrete Wertgrenzen und Kriterien für Zustimmungsvorbehalte (nach § 111 Absatz 4 Satz 2 Aktiengesetz) seien nach Auskunft des BMDV vorgesehen, stünden aber noch nicht fest.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in einer Stellungnahme am 10. November 2023 gegenüber dem BMDV darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen im Kontext der Verschmelzung zur DB InfraGO AG unzureichend sind. Der Antrag nach § 65 Absatz 3 BHO war nicht entscheidungsreif.

Insbesondere liegt es nicht im Interesse des Bundes, dass das EIU bei seinem Start u. a.

²⁰ Die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes wurden im Jahr 2023 aktualisiert. Diese gelten seit dem 13. Dezember 2023 in der neuen Fassung.

²¹ Folgende Punkte sollen unter „gemeinwohlorientiert“ fallen (vgl. § 2 „Entwurf der Satzung der DB InfraGO Aktiengesellschaft“ der DB AG vom 30. Januar 2024):

- (1) Schaffung einer bedarfsgerechten, leistungsfähigen und effizienten Eisenbahninfrastruktur mit hoher Kapazität, Qualität und Resilienz;
- (2) Schaffung einer hohen Qualität im Betrieb der Eisenbahninfrastruktur sowie bei Ausbau und Erhaltung der Eisenbahninfrastruktur;
- (3) Schaffung eines effizienten, gesamtnetzbezogenen, nutzerorientierten und diskriminierungsfreien Eisenbahninfrastrukturmanagements;
- (4) Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen an Transparenz und Beteiligung der Nutzer und sonstiger Dritter in Bezug auf das Infrastrukturangebot sowie bei Planungen und Entscheidungen des Unternehmens in möglichst wirksamer Art und Weise;
- (5) Ermöglichung des diskriminierungsfreien Wettbewerbs auf der Eisenbahninfrastruktur, insbesondere durch Gleichbehandlung beim Zugang und bei Entgelten;
- (6) Förderung des grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs;
- (7) Förderung von Innovationen im Rahmen des Unternehmensgegenstands;
- (8) Förderung des Klimaschutzes durch Steigerung des Anteils des schienengebundenen Personen- und Güterverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen.

- Teil des integrierten DB-Konzerns geblieben ist und
- in keine übergreifende Eigentümerstrategie und kein tragfähiges Steuerungskonzept des Bundes eingebettet ist.

Das BMDV hat sein Konzept ungeachtet der Hinweise des Bundesrechnungshofes nicht nachgebessert.

4 Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Mit dem formalen Start der gemeinwohlorientierten DB InfraGO AG ist die vom BMDV angekündigte grundlegende Neuausrichtung der Schienenwege nicht gelungen. Stattdessen tritt der Bund mit der Übernahme weiterer Finanzierungslasten erneut gegenüber der DB AG in Vorleistungen. Das verringert bei der DB AG deutlich den Anreiz, dem Bund in Zukunft stärkere Steuerungsmöglichkeiten gegenüber der DB AG und den EIU einzuräumen. Der Bund hat sich damit in eine sehr ungünstige Verhandlungsposition gebracht, worauf der Bundesrechnungshof vorher bereits mehrfach hingewiesen hat. Solche Konstellationen hat die DB AG bisher regelmäßig für sich genutzt. So gelang es dem BMDV bislang nicht, grundlegende Beschlüsse von Ausschüssen des Deutschen Bundestages gegenüber der DB AG und den EIU umzusetzen, z. B. zu verschuldensunabhängigen Rückforderungen bei unwirtschaftlicher Verwendung von Bundesmitteln.

Der Bundesrechnungshof hält die Vorgehensweise des BMDV angesichts der Bedeutung der Schienenwege für überhastet und mit Blick auf die Interessen des Bundes auch für nicht hilfreich. Das BMDV analysierte weder die Ursachen der Infrastrukturprobleme, noch evaluierte es die bisherige Finanzierungssystematik, obwohl dies haushaltsrechtlich notwendig gewesen wäre. Bislang sind weder die Gemeinwohlorientierung präzise und messbar gestaltet, noch die künftige Finanzierungssystematik geregelt sowie die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes grundlegend verbessert. Das BMDV hat aus Zeitgründen vor der Verschmelzung zur DB InfraGO AG nicht alle zweckmäßigen Maßnahmen (z. B. Einbeziehung weiterer Tochtergesellschaften) festgelegt und vereinbart. Um grundlegende Verbesserungen der Schienenwege zu erreichen, hätte das BMDV zunächst die wesentlichen Entscheidungen zur Neuausrichtung treffen und gegenüber der DB AG durchsetzen müssen. Die vom BMDV bis Ende des Jahres 2024 angekündigte „Beta-Version“ des Infraplans verdeutlicht die überhastete Vorgehensweise bei der Neuausrichtung der Schienenwege.

Die lediglich formale Verschmelzung und das Ausweiten der Bundesfinanzierung lösen die aktuellen Probleme der Schiene nicht. Sie garantiert keine zügigen inhaltlichen Fortschritte. Es ist vordringlich, die seit Jahren bekannten Defizite bei der Steuerung und Kontrolle durch den Bund endlich konsequent auszuräumen. Der Bund muss wirksamen Einfluss auf die Entwicklung des Schienennetzes und die wirtschaftliche Verwendung seiner Mittel nehmen. Nach den bisherigen Plänen werden die Steuerungsmöglichkeiten jedoch nicht grundlegend gestärkt. Das BMDV hat zwar festgestellt, dass es in der bestehenden Struktur des DB-

Konzerns nicht gelungen sei, die Bundesmittel bestmöglich für Bestandserhalt, Kapazitätserweiterung und Verfügbarkeit des Netzes einzusetzen, dennoch verbleibt die DB InfraGO AG in den (unveränderten) Konzern-Strukturen unter der Beherrschung der DB AG. Umso problematischer ist die mit den Gremien der Arbeitnehmenden vereinbarte fünfjährige Bestandsgarantie der alten Organisation und Strukturen. Sie zementiert bestehende Defizite und verhindert umgehende Verbesserungen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist auch das Fortführen des Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrags problematisch. Die DB AG hat als unmittelbare Eigentümerin stärkere Möglichkeiten als der Bund, ihre eigenen Interessen bei der DB InfraGO AG durchzusetzen. Wesentliche Investitionsentscheidungen zur Infrastruktur trifft der Vorstand der DB AG. Dieser ist jedoch dem Konzernwohl und nicht dem Gemeinwohl verpflichtet. Die Gemeinwohlverpflichtung steht auch in einem Spannungsverhältnis zu der verfassungsrechtlichen Vorgabe, die DB InfraGO AG als Wirtschaftsunternehmen zu führen. Bislang sind noch nicht einmal wirksame Einflussmöglichkeiten des Bundes im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG gesichert. Da der Bund lediglich ein Viertel der Mandate besetzen wird, ist sein Einfluss begrenzt. Die geplanten Zustimmungsvorbehalte gegenüber Entscheidungen der DB AG kommen lediglich einem „Vetorecht“ des Aufsichtsrats gleich. Sie ermöglichen dem Bund keine aktive Steuerung. Zudem ist ihre Wirksamkeit noch offen, solange keine klaren Kriterien und angemessene (nicht zu hohe) Wertgrenzen bei den zustimmungspflichtigen Tatbeständen festgelegt sind.

Mit der Bahnreform im Jahr 1994 sollte die Verkehrsverlagerung auf die Schiene und die Entlastung des Bundeshaushalts gelingen. Die DB AG sollte ihre Abschreibungen selbst erwirtschaften und erhielt hierfür zinslose Darlehen und unternehmerische Freiheiten. Tatsächlich hat der Bund seitdem jedoch zunehmend mehr Geld für die Schienenwege der EIU ausgegeben.

Die geplante Vereinfachung und Vereinheitlichung der Fördervoraussetzungen und -verfahren sind im Hinblick auf die vielen unterschiedlichen geförderten Sachverhalte kritisch. Eine Vereinheitlichung auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ dürfte kaum zu wirtschaftlichen Ergebnissen führen und auch nicht den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügen. Vielmehr werden der DB InfraGO AG weitere Freiräume eröffnet. Die in den letzten Jahren begonnene und nun ausgeweitete Finanzierung der Schieneninfrastruktur über Eigenkapitalerhöhungen ist ein untaugliches Instrument, da der Bund seine Interessen mit ihr nicht verbindlich durchsetzen kann. Sie bietet – im Gegensatz zur Finanzierung über Zuwendungen – keine ausreichende Transparenz über die Finanzströme sowie keine wirksamen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten für den Bund. Für Eigenkapitalerhöhungen gibt es grundsätzlich keine haushaltsrechtliche oder gesetzliche Verwendungsbeschränkung. Auch hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob diese Form der Infrastrukturfinanzierung auf einer gesicherten gesetzlichen Grundlage beruht. Im BSWAG als „lex specialis“ und dessen Gesetzesbegründung ist diese Form der Bundesfinanzierung der Schienenwege nicht vorgesehen. Auch der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der

Verwaltung hat sich aktuell deutlich gegen eine Fortsetzung dieses Finanzierungsmodells ausgesprochen.²²

Das Einräumen zunehmender Freiheiten und abnehmende Kontrollen durch den Bund haben zu dem aktuell mangelhaften Zustand des Schienennetzes beigetragen. Das BMDV muss daher jetzt über den formalen Start der DB InfraGO AG hinaus umgehend die notwendigen Festlegungen zur Neuausrichtung der Schienenwege treffen und umsetzen. Hierzu sind insbesondere die Gemeinwohlorientierung präzise und messbar zu gestalten, die Finanzierung unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu vereinbaren und wirksame Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes festzulegen. Zu dem grundlegenden Handlungsbedarf hat der Bundesrechnungshof mehrfach berichtet.²³

Das BMDV muss für die Mittel des Bundes die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung sicherstellen sowie Möglichkeiten zur Kontrolle und von Rückforderungen vorsehen.

5 Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme zur Finanzierung der Schienenwege auf die BSWAG-Novelle verwiesen. Es hat ergänzt, dass viele der neuen Regelungen noch einer vertraglichen Umsetzung bedürfen. Diese sei mit LuFV III-Nachträgen im Jahr 2024 und der neuen LV InfraGO ab dem Jahr 2025 geplant.

Für die LV InfraGO solle „die Umsetzung der bisherigen Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) umfassend geprüft werden“. Die Neukonzeption der LV InfraGO erfolge insbesondere vor dem Hintergrund des „umfangreichen Berichtswesens der bestehenden LuFV III“. Welche Änderungen das BMDV am Berichtswesen anstrebe, hat es allerdings nicht erläutert.

Das BMDV hat weiter mitgeteilt, dass die Gründung der DB InfraGO AG auf eindeutigen politischen Festlegungen des Koalitionsvertrags basiere. Daran sei es bei der Neuausrichtung gebunden gewesen.

²² Vgl. Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das Bundesministerium der Finanzen zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028, Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts, Gz. I 2 - 0002340, 16. April 2024, S. 18, https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-haushalt-2025-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3

²³ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO „zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung“ (III 4 - 0001408 / AktG) vom 15. März 2023; Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages „Stärkung der Schienenverkehrsinfrastruktur Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG-E)“ (V 2 - 0001999) vom 9. Oktober 2023.

Das BMDV hat weiter erläutert, dass mit der Verankerung der gemeinwohlorientierten Ziele in der Satzung der DB InfraGO AG ein wichtiger Meilenstein zur Operationalisierung der Gemeinwohlorientierung „bereits“ erreicht sei.

Der Entwurf der Eigentümer- und Auslandsstrategie des Bundes zur DB AG gestalte sich nach den Ausführungen des BMDV komplex, weil die mit der Bahnreform im Jahr 1994 verfolgten Ziele noch miteinander in Einklang zu bringen seien. Operationalisierbare Wirkungsziele mit Kennzahlen und Zielvorgaben, ein Strategieteil für die DB AG sowie Teilstrategien für einzelne Geschäftsfelder bzw. Tochtergesellschaften sollen zeitnah fertiggestellt werden.

Darüber hinaus hat das BMDV bestätigt, dass Folgendes zwar beabsichtigt, aber ebenfalls noch nicht umgesetzt ist:

- Die Satzung der DB AG werde noch um einen Zustimmungsvorbehalt des Aufsichtsrats der DB AG gegenüber Weisungen an die Vorstände der DB InfraGO AG ergänzt.
- Für das Jahr 2024 sei eine Beta-Version des Infraplans geplant, die ab dem Jahr 2025 praktisch erprobt werde.
- Ein Infrastrukturausschuss werde noch in der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats der DB AG verankert.
- Eine gesetzliche Regelung zum Sektorbeirat sei im Moderne-Schiene-Gesetz geplant.

Das BMDV hat zudem auf Grenzen der Beteiligungsführung hingewiesen. Die DB InfraGO AG müsse als Wirtschaftsunternehmen geführt werden. Demzufolge könnten Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten des Bundes nur soweit erfolgen, dass bei der DB InfraGO AG ein Kern an unternehmerischer Entscheidungsfreiheit verbleibt.

Nicht geäußert hat sich das BMDV u. a. dazu,

- ob dem Aufsichtsrat der DB InfraGO AG künftig der Entwurf der Projektplanung zur Zustimmung vorgelegt wird,
- welche klaren Kriterien und Wertgrenzen es bei Zustimmungsvorbehalten geben wird,
- ob künftig weitere Tochtergesellschaften in die DB InfraGO AG einbezogen werden und
- wie es bei den Eigenkapitalerhöhungen die Qualität der Schienenverkehrsinfrastruktur finanzieren und steuern wird.

6 Fazit des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sieht seine Bedenken auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMDV bestätigt.

Dem Bund ist bislang noch keine grundlegende Neuausrichtung für eine zügige Verbesserung der Schienenverkehrsinfrastruktur gelungen. Die Gemeinwohlorientierung ist noch nicht präzisiert und messbar, die künftige Finanzierungssystematik ist nicht geregelt, verbesserte

Steuerungs- und Kontrollsysteme des Bundes fehlen nach wie vor. Ungeachtet dessen weitet der Bund die Finanzierung der Schienenwege aus dem Bundeshaushalt erheblich aus.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses, z. B. zu verschuldensunabhängigen Rückforderungen bei unwirtschaftlicher Verwendung von Bundesmitteln, nicht nur umfassend prüft, sondern auch umsetzt.

Eine Verbesserung des Berichtswesens der EIU hält auch der Bundesrechnungshof für geboten, um künftig tatsächlich Transparenz über den Zustand der Schienenverkehrsinfrastruktur zu erhalten. Wesentlich dabei ist, dass bessere Kontrollmöglichkeiten des Bundes eingerichtet werden.

Der Hinweis des BMDV, es sei bei seinem Vorgehen an die Inhalte des Koalitionsvertrags gebunden, überzeugt nicht. Es ist verpflichtet, solche Inhalte auf tragfähiger und wirtschaftlicher Grundlage umzusetzen. So behält es sich z. B. an anderer Stelle ein Abweichen durchaus vor, nämlich hinsichtlich des im Koalitionsvertrag vorgesehenen Verbleibs des Gewinns bei der DB InfraGO AG.

Da das BMDV sich nicht zu allen Themen geäußert hat, bleibt offen, ob das BMDV die entsprechenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Interesse des Bundes umsetzen will.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen vollumfänglich aufrecht. Das BMDV muss zügig festlegen, wie es künftig ein hochwertiges und leistungsfähiges Schienennetz gestalten und sicherstellen will.

Elbert

Bauer-Siewert

Beglaubigt: Rois, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.