

26 BMDV verschleppt Investitionen in Bahnhöfe

(Kapitel 1202 Titel 891 09)

Zusammenfassung

Das BMDV will in Bahnhöfe investieren, um diese attraktiver zu gestalten und die Barrierefreiheit zu steigern. Seinem Zeitplan hinkt es hinterher – insbesondere aufgrund unzureichender Steuerung.

Im Jahr 2019 legte das BMDV eine Förderinitiative für Bahnhöfe im Schienennetz des Bundes auf. Zuständig für diese Bahnhöfe ist ein Tochterunternehmen der Deutschen Bahn, die DB InfraGO AG (vormals DB Station&Service AG). Mit der Förderinitiative sollen Bahnhöfe attraktiver und deren Barrierefreiheit verbessert werden. Dazu vereinbarten das BMDV und die DB InfraGO AG bis Ende 2022 drei Bahnhofsprogramme, bei denen es vor allem Investitionen fördert. Die Programme umfassen sowohl Planung als auch Umsetzung von Bauvorhaben. Das BMDV will z. B. niedrige Bahnsteige erhöhen, Zugänge und Aufzüge neu bauen oder Dächer erneuern. Hierfür stellte es bis Ende 2026 rund 600 Mio. Euro bereit. Bis Ende 2023 nahm die DB InfraGO AG davon lediglich 84 Mio. Euro in Anspruch. Dabei hätte sie laut Zeitplan Bauvorhaben für 326 Mio. Euro umsetzen sollen. Dies zeigt, die Bahnhofsprogramme stocken. Eine Ursache ist, dass das BMDV unzureichend steuert.

Das BMDV muss die verschleppte Umsetzung der Bahnhofsprogramme aufarbeiten und endlich aktiver steuern. Es muss von der DB InfraGO AG die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und zügige Umsetzung konsequent einfordern. Künftige Programme muss es von Anfang an besser vorbereiten. Ansonsten leiden Attraktivität und Barrierefreiheit der Bahnhöfe.

26.1 Prüfungsfeststellungen

Im Jahr 2019 legte das BMDV eine Förderinitiative auf, um an Bahnhöfen im Schienennetz des Bundes die Attraktivität zu steigern sowie die Barrierefreiheit zu verbessern. Zuständig für die Bahnhöfe ist die DB InfraGO AG (vormals DB Station&Service AG), ein

Tochterunternehmen der Deutschen Bahn. In den Bundeshaushaltsplänen der Jahre von 2019 bis 2023 waren für die gesamte Förderinitiative 751 Mio. Euro veranschlagt.

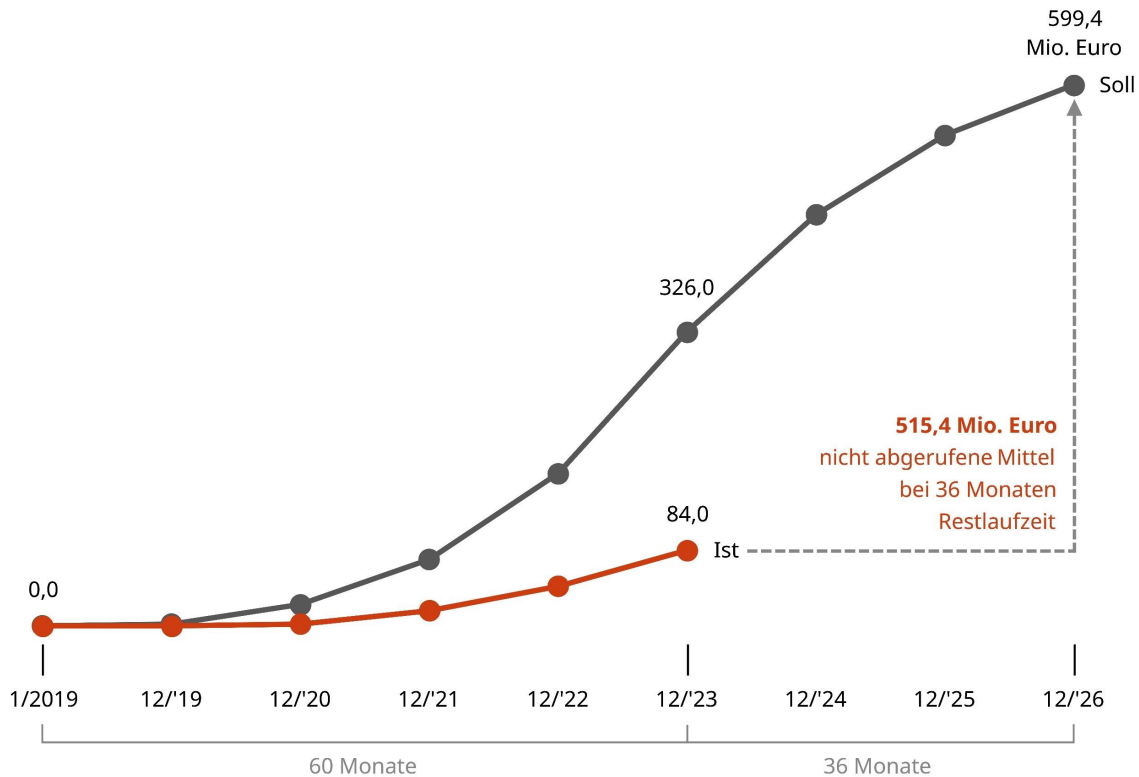
Bis Ende des Jahres 2022 vereinbarten das BMDV und die DB InfraGO AG drei Bahnhofsprogramme, bei denen es vor allem Investitionen fördert. Die Programme umfassen sowohl Planung als auch Umsetzung von Bauvorhaben. Dabei schlossen die Beteiligten für jedes Bahnhofsprogramm eine Finanzierungsvereinbarung. Darin legten sie fest, dass das BMDV Bundesmittel bereitstellt und die DB InfraGO AG die damit geförderten Bauvorhaben innerhalb der Laufzeit umsetzt. Alle Vorhaben sollten spätestens im Jahr 2026 abgeschlossen sein.

Mit den drei Bahnhofsprogrammen wollte das BMDV an insgesamt 193 Bahnhöfen Um-, Neu- oder Ausbauten umsetzen und z. B. niedrige Bahnsteige erhöhen, Zugänge und Aufzüge neu bauen, Fassaden instand setzen oder Dächer erneuern. Dafür bewilligte es für die Jahre 2019 bis 2026 Bundesmittel von 599,4 Mio. Euro. Hiervon nahm die DB InfraGO AG bis Ende 2023 lediglich 84 Mio. Euro (14 %) in Anspruch. Gemäß den Finanzierungsvereinbarungen sollte sie in diesem Zeitraum Bauvorhaben für 326 Mio. Euro (54 %) umsetzen.

Abbildung 26.1

Investive Bahnhofsprogramme des BMDV stocken

Bis Ende des Jahres 2023 hätte die DB InfraGO AG Bauvorhaben für 326 Mio. Euro umsetzen sollen. Stattdessen stocken die Vorhaben und sie rief nur 84 Mio. Euro ab. In der Folge stehen noch Bauvorhaben für 515,4 Mio. Euro aus. Diese müsste die DB InfraGO AG bis Ende 2026 umsetzen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMDV; Eisenbahn-Bundesamt.

Entgegen den Erwartungen der DB InfraGO AG waren bei den Bauvorhaben der Bahnhofsprogramme die Bauleistungen teilweise nicht förderfähig. Bei einem insgesamt 9,9 Mio. Euro teuren Bauvorhaben sank dadurch der Finanzierungsanteil des Bundes ganz erheblich:

- Die DB InfraGO AG hatte Bundesmittel von 6,1 Mio. Euro beantragt.
- Das vom BMDV damit beauftragte Eisenbahn-Bundesamt bewilligte nach der zuwendungsrechtlichen Prüfung Bundesmittel von nur 2,3 Mio. Euro.

Deswegen verfolgte die DB InfraGO AG das Vorhaben nicht weiter. Auch auf andere Bauvorhaben verzichtete sie, weil der Finanzierungsanteil des Bundes geringer als erwartet war.

Das BMDV erklärte, die Bahnhofsprogramme seien teilweise sehr kurzfristig aus dem politischen Raum initiiert worden. Die DB InfraGO AG bereite die Bahnhofsprogramme und die betroffenen Bauvorhaben vor und beantrage den Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen. Aufgrund der Kurzfristigkeit sei kein ausreichender Vorrat an Planungen bzw. baureifen Vorhaben vorhanden gewesen. Auch habe das BMDV beim Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen die Planungsstände der aufgenommenen Bauvorhaben nicht genau gekannt. Das BMDV informiere sich über den Stand der Bahnhofsprogramme, indem es deren Mittelabfluss beobachte. Darüber hinaus könne es sich wegen Personalmangels nicht in die Begleitung der Bauvorhaben einbringen.

Auf die verzögerte Umsetzung der Bahnhofsprogramme durch die DB InfraGO AG habe das BMDV inzwischen reagiert. Um weitere Verzögerungen durch fehlende Anträge und fehlenden Mittelabruf zu vermeiden, habe es im Jahr 2022 eine neue Finanzierungsvereinbarung über 9,7 Mio. Euro mit der DB InfraGO AG abgeschlossen. Damit könne die DB InfraGO AG für zusätzliche weitere Vorhaben der Attraktivitätssteigerungen an Bahnhöfen die Planung vorfinanzieren. Mit einer zusätzlich vorgesehenen Finanzierungsvereinbarung über 418,3 Mio. Euro werde es zu gegebener Zeit die Umsetzung dieser geplanten Vorhaben finanzieren.

Ungeachtet dessen schloss das BMDV Ende des Jahres 2023 mit der DB InfraGO AG für zwei weitere Bahnhofsprogramme Finanzierungsvereinbarungen ab. Es stellte hierfür Bundesmittel von 147 Mio. Euro bis Ende des Jahres 2025 bereit.

26.2 Würdigung

Das BMDV ist haushaltsrechtlich verpflichtet zu prüfen, ob Fördervorhaben umsetzbar sind. Ebenso muss es die Umsetzung von Finanzierungsvereinbarungen begleitend überwachen. Auch hat es den Erfolg von Förderprogrammen sowohl begleitend als auch abschließend zu kontrollieren. Das BMDV hat diese Aufgaben bei der Förderinitiative bisher nicht umgesetzt und hat unzureichend gesteuert. Dadurch hat es mitverursacht, dass die investiven Bahnhofsprogramme stocken: Die tatsächlich erreichten Ergebnisse blieben weit hinter den Vereinbarungen zurück. Das BMDV kann so die Ziele seiner Förderinitiative nicht erreichen.

Der Bundesrechnungshof hält die aktuelle Planung der Bahnhofsprogramme für unrealistisch. Das BMDV hat sie mangelhaft vorbereitet und ihre Umsetzung weder angemessen überwacht noch den Erfolg begleitend kontrolliert. Besonders deutlich wird die mangelhafte Vorbereitung daran, dass die von der DB InfraGO AG erwartete Förderfähigkeit der Bauleistungen den Prüfungsergebnissen des Eisenbahn-Bundesamtes zufolge weitgehend fehlte. Zudem reicht es für die Überwachung der Bahnhofsprogramme bei Weitem nicht aus, dass sich das BMDV lediglich über den Mittelabfluss

informiert. Denn Probleme und Risiken kann es so nicht früh genug erkennen, um rechtzeitig gegensteuern zu können.

Auch hat sich gezeigt: Allein durch den Abschluss der Finanzierungsvereinbarungen mit der DB InfraGO AG konnte das BMDV nicht sicherstellen, ob bzw. wann die DB InfraGO AG die von ihr ausgewählten Bauvorhaben umsetzt. Das liegt auch daran, dass das BMDV die Finanzierungsvereinbarungen gegenüber der DB InfraGO AG nicht verpflichtend genug ausgestaltet hat: Es hatte keine unmittelbaren Folgen, dass die DB InfraGO AG vereinbarte Vorhaben nicht weiter umsetzte.

Die Probleme bei der Vorbereitung und Umsetzung der Bahnprogrammprojekte sind nach wie vor ungelöst. Dennoch schließt das BMDV mit der DB InfraGO AG fortlaufend weitere Finanzierungsvereinbarungen für zusätzliche Bauvorhaben ab. Das ist jedoch angesichts der bisher ungelösten Probleme nicht zielführend.

Die Nachlässigkeit des BMDV hat erhebliche Nachteile verursacht: Indem das BMDV die Bahnprogrammprojekte verschleppt hat, standen Haushaltsmittel für andere dringende Bundesaufgaben nicht zur Verfügung. Menschen, die auf Barrierefreiheit angewiesen sind, können den Schienenverkehr über weitere Jahre nur eingeschränkt nutzen. Verzögerte Bauvorhaben verteuern sich regelmäßig.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMDV die Bahnprogrammprojekte endlich aktiver steuert. Es muss die zugrunde liegenden Probleme analysieren und aufarbeiten. Darauf basierend muss es das Förderkonzept aktualisieren. Von der DB InfraGO AG muss es die ordnungsgemäße, wirtschaftliche und zügige Umsetzung bestehender Finanzierungsvereinbarungen konsequent einfordern. Erst anschließend sollte das BMDV weitere Finanzierungsvereinbarungen abschließen.

Künftige Finanzierungsvereinbarungen für Bahnprogrammprojekte muss das BMDV besser vorbereiten. Es hat für den Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen den Planungsstand der Bauvorhaben vorzugeben. Weiter muss es vor dem Vertragsschluss mit der DB InfraGO AG die Finanzierung genau klären, die Zeiten für Planung und Umsetzung plausibilisieren und auskömmliche Planungs- und Umsetzungszeiten vorsehen. Es muss verbindliche Meilensteine festlegen und zuwendungsrechtlich sicherstellen, dass diese auch eingehalten werden.

26.3 Stellungnahme

Das BMDV hat dargelegt, es sei bei der Vorbereitung der Bahnprogrammprojekte politischen Vorgaben mit unterschiedlichen Zielrichtungen gefolgt. Wie Haushaltsmittel für die Förderinitiative veranschlagt werden, basiere auf voneinander unabhängigen Faktoren: Das Parlament habe jährlich Haushaltsmittel bereitgestellt. Das

Bundesministerium der Finanzen (BMF) habe Auflagen zu den Verbindungsquoten [Höchstgrenzen bei Verpflichtung zu Zahlungen in nachfolgenden Haushaltsjahren] gemacht. Außerdem seien auch die Handlungsmöglichkeiten der DB InfraGO AG zu berücksichtigen. Treffen diese Faktoren aufeinander, könnten bei der Veranschlagung suboptimale Beträge für die Förderinitiative entstehen. Weitere (externe) Einflüsse, wie z. B. der Ausfall von zugesagten Finanzierungsbeiträgen der Länder und Verzögerungen bei Bauvorhaben, habe das BMDV vorab nicht bewerten können. Dies habe zu einem unzureichenden Mittelabfluss sowie einer zeitlich und inhaltlich unzureichenden Umsetzung der Förderinitiative geführt.

Ferner hat das BMDV erklärt, es bewerte die Ursachen jeder Verzögerung. Auf dieser Grundlage entscheide es auch, ob es (bestehende) Finanzierungsvereinbarungen ändere. Auf die DB InfraGO AG könne das BMDV nur beschränkt einwirken. Außerdem werde es auch bei einem zeitlichen Verzug der Förderinitiative die angestrebten Ziele einer Attraktivitätssteigerung und Verbesserung der Barrierefreiheit von Bahnhöfen erreichen. Ein Bedarf hierfür existiere zu jeder Zeit, flächendeckend und ohne Verfallsdatum.

Abschließend hat das BMDV mitgeteilt, keine separaten Bahnhofsprogramme mehr auflegen zu wollen. Es beabsichtige stattdessen, die Förderinitiative in das Gesamtsystem einer künftigen Leistungsvereinbarung InfraGO (LV InfraGO) zu integrieren. Dies soll gegenüber der DB InfraGO AG eine inhaltliche Verbindlichkeit (u. a. Meilensteine) herstellen und sicherstellen, dass die DB InfraGO AG die Vorhaben auch umsetzt. Ein gesamthafter Ansatz könne perspektivisch mit dem sogenannten InfraPlan erarbeitet werden. Mit dem InfraPlan will das BMDV seine Steuerung der Infrastruktur stärken. Er bündelt die Ziele und Strategien des Bundes und übersetzt sie in ein konkretes Arbeitsprogramm für die DB InfraGO AG. Einen Zeitpunkt dafür hat das BMDV nicht genannt. Das BMDV hat zugesagt, die konstruktiven Vorschläge des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen.

26.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV hat die zeitlich und inhaltlich unzureichende Umsetzung der Förderinitiative eingeräumt. Der Verweis auf die externen Faktoren und Einflüsse überzeugt jedoch nicht. Denn es bleibt die originäre Aufgabe des BMDV, suboptimale Veranschlagungen und Mittelabflüsse zu erkennen und Hemmnisse bei der Umsetzung der Förderinitiative zu vermeiden. Dazu gehört auch, noch vor Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen die Möglichkeiten des Handelns der DB InfraGO AG und weitere Risiken realistisch zu bewerten und hierauf zu reagieren.

Der vom BMDV angeführte Einwand, die Ursachen für die Verzögerung der Förderinitiative bewertet zu haben, überzeugt ebenfalls nicht. Denn im Ergebnis hat es die

Defizite bei der Umsetzung der Förderinitiative nicht ausgeräumt. Vielmehr hält es trotz der Verzögerungen der Bahnhofsprogramme die Ziele der Förderinitiative für nicht gefährdet. Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Ziele müssen immer auch anspruchsvoll sein. Zudem muss für ein Ziel ein konkreter Zeitpunkt festgelegt sein. Diese Aspekte hat das BMDV bislang nicht ausreichend beachtet.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMDV die Bahnhofsprogramme künftig in die LV InfraGO integrieren will. Das BMDV darf allerdings die erforderlichen Verbesserungen nicht bis zum Abschluss einer LV InfraGO aufschieben. Bis wann es diese mit der DB InfraGO AG ausgehandelt haben will, hat es bisher offengelassen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik und seine Empfehlungen vollumfänglich aufrecht. Das BMDV darf seine Bahnhofsprogramme nicht weiter auf die lange Bank schieben. Ansonsten leiden Attraktivität und Barrierefreiheit der Bahnhöfe.