



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Vernachlässigte Berichte über die Evaluation und die Qualitätskennzahlen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III

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 3 - 0002647

19. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Der Bund sollte die Sanierung seines Schienennetzes künftig besser steuern und kontrollieren

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) möchte mit der Deutsche Bahn AG (DB AG) eine neue Finanzierungsvereinbarung schließen. Gleichzeitig hat es die bestehende Finanzierungsvereinbarung nicht hinreichend evaluiert, um daraus vertiefte und belastbare Erkenntnisse für zukünftige Vereinbarungen zu gewinnen.

Worum geht es?

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) erhalten Bundesmittel für Ersatzinvestitionen in die Schienenwege. Grundlage hierfür ist eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Die vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) geforderte Evaluierung der LuFV hat das BMDV halbherzig und oberflächlich durchgeführt. Somit fehlen ihm wichtige Grundlagen, um aus den Defiziten der LuFV für die neue Finanzierungsvereinbarung zu lernen.

Was ist zu tun?

Das BMDV muss künftig sicherstellen, dass Bundesmittel zu einer substanziellen Verbesserung der Schieneninfrastruktur führen. Die vom ihm angekündigte effizientere Finanzierung, Kontrolle und Steuerung muss das BMDV konsequent umsetzen. Hierzu muss es die Defizite der LuFV umfassend analysieren. Das BMDV sollte diese erst abschließen, wenn ihm belastbare Ergebnisse vorliegen.

Was ist das Ziel?

Schienenwege haben eine große Bedeutung für die Bevölkerung, die Wirtschaft und das Erreichen der Klimaziele. Der Bund muss sicherstellen, dass seine erheblichen Finanzierungsbeiträge zielgerichtet und wirtschaftlich eingesetzt werden, um die Verbesserung des Schienennetzes voranzubringen. Das BMDV muss dafür sorgen, dass der tatsächliche Zustand der Schieneninfrastruktur künftig transparent wird.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	7
2	Vernachlässigte Evaluation	8
3	Bericht zu den Qualitätskennzahlen der LuFV nicht aussagefähig	12
4	Abschließende Würdigung	14

Abkürzungsverzeichnis

B

BMDV Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMF *Bundesministerium der Finanzen*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*
DZSF *Deutsche Zentrum für Schienenforschung*

E

EBA *Eisenbahn-Bundesamt*
EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IWP *Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer*
IZB *Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht*

L

LuFV *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung*
LVInfraGO *Leistungsvereinbarung InfraGO*

Q

Qkz *Qualitätskennzahlen*
Qkz-Bericht *Bericht über die Qualitätskennzahlen*

U

UWZ *Ursache-Wirkungszusammenhang*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die DB InfraGO und die DB Energie sind EIU der DB AG. Sie erhalten einen Infrastrukturbeitrag des Bundes auf der Grundlage von LuFV des BMDV mit der DB AG und den EIU. Deren Ziel ist es, die Schienenwege in einer hochwertigen Qualität zu erhalten und zu verbessern. Die erste LuFV schlossen die Vertragsparteien im November 2008, die Laufzeit der aktuellen LuFV III war vom Jahr 2020 bis 2029 vorgesehen. Ab dem Jahr 2025 möchte das BMDV die LuFV III schrittweise durch die Leistungsvereinbarung InfraGO (LVInfraGO) ersetzen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat dem Haushaltsausschuss einen auf Veranlassung des BMDV gefertigten Evaluierungsbericht zur LuFV III zugeleitet. Mit dem vorliegenden Bericht gibt der Bundesrechnungshof hierzu Hinweise und Empfehlungen. Auch die Berichterstattung des BMDV zu den Qualitätskennzahlen (Qkz) der LuFV greift der Bundesrechnungshof dabei auf.

Hinsichtlich des Ursache-Wirkungszusammenhangs (UWZ) zwischen den eingesetzten Mitteln und der Qualität der Eisenbahn-Infrastruktur wird der Bundesrechnungshof gesondert berichten. (Nummer 1)

- 0.2 Der Haushaltsausschuss hat in einem Maßgabebeschluss gefordert, dass ein unabhängiger Gutachter bis zum 30. Juni 2024 evaluieren soll, „inwiefern sich die LuFV III bewährt hat, die Verbesserung des Zustands der Schienenwege Fortschritte macht und inwiefern es einen belastbaren UWZ zwischen den eingesetzten Mitteln und der Qualität der Eisenbahn-Infrastruktur gibt“. Der Haushaltsausschuss hat den Bundesrechnungshof gebeten, die Evaluation zu begleiten und zu bewerten. Der Bundesrechnungshof hat hierbei – unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMDV – festgestellt:

Das BMDV hat die Evaluation der LuFV III erst im Februar 2024 angestoßen. Zu diesem Zeitpunkt war eine angemessene Evaluation der LuFV III in der bis Fristablauf verbleibenden Zeit kaum noch durchführbar. Anstelle eines unabhängigen Gutachters beauftragte das BMDV das Deutsche Zentrum für Schienenforschung (DZSF). Dieses war zu diesem Zeitpunkt weder personell noch fachlich dazu in der Lage. Eine Bewertung bzw. eine Gesamteinschätzung zu den Kernfragen des Maßgabebeschlusses enthielt der Evaluationsbericht demzufolge lediglich ansatzweise.

Mit der halbherzigen Evaluation der LuFV III hat das BMDV die Chance vertan, vertiefte und belastbare Erkenntnisse für eine künftige LVInfraGO zu gewinnen. Umfassende und fundierte Evaluationsergebnisse wären für die geplanten Verhandlungen zur LVInfraGO wichtig gewesen, um Defizite zu erkennen, abzustellen und die angekündigte effizientere Finanzierung, Kontrolle und Steuerung umzusetzen. Der Bundesrechnungshof hält Verhandlungen über die LVInfraGO ohne eine umfassende und belastbare Evaluation der bisherigen Finanzierungsvereinbarung für riskant und im Widerspruch zum Haushaltsrecht. Er sieht die Gefahr, dass auch künftige Bundesmittel nicht zu einer substantiellen Verbesserung der Schieneninfrastruktur führen werden. (Nummer 2)

- 0.3 Der Haushaltsausschuss forderte im Jahr 2019 vom BMDV zudem aussagekräftige Berichte speziell zu den Qkz der LuFV. Hierin sollte das BMDV „das Erreichen oder Nicht-Erreichen der Qkz-Zielwerte der LuFV III vertieft“ untersuchen und daraus Handlungsempfehlungen ableiten. Die Berichte sollten ferner aufzeigen, ob und wenn ja wie die Qkz weiter präzisiert bzw. fortentwickelt werden sollen.

Die vom BMDV vorgelegten Berichte waren unzureichend und nicht aussagefähig. Eine Analyse zur Zielwerterreichung der Qkz und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen sowie Informationen zum Investitionsrückstau von ersatzbedürftiger Infrastruktur enthielten sie nicht. Ebenso beantwortete das BMDV nicht, ob und ggf. wie die Qkz weiter präzisiert bzw. fortentwickelt werden müssen. Damit hat das BMDV auch in diesen Berichten das Anliegen des Haushaltsausschusses missachtet und versäumt, wichtige Erkenntnisse für die Ausgestaltung künftiger Leistungsvereinbarungen zu gewinnen. (Nummer 3)

1 Vorbemerkung

Die DB InfraGO und die DB Energie sind EIU der DB AG. Sie erhalten Finanzmittel des Bundes auf der Grundlage von LuFV des BMDV mit der DB AG und den EIU (Vertragsparteien). Die erste LuFV schlossen die Vertragsparteien im November 2008.

Die Laufzeit der aktuellen LuFV III war vom Jahr 2020 bis 2029 vorgesehen.¹ Für diesen Zeitraum vereinbarten die Vertragsparteien einen Infrastrukturbeitrag des Bundes von 51 Mrd. Euro. Darüber hinaus stellt der Bund die von der DB AG erhaltene „geplante Dividende“ den EIU wieder für Ersatzinvestitionen bereit. Die Vertragsparteien erwarteten Dividendenzahlungen von insgesamt 6,75 Mrd. Euro.²

Mit den Bundesmitteln der LuFV sollen die EIU die Schienenwege in einer hochwertigen Qualität erhalten und verbessern. Die Vertragsparteien bewerten den Infrastrukturzustand anhand von sanktionsbewehrten Qkz. Diese signalisierten in der Vergangenheit, dass sich die Schienenwege qualitativ verbessert haben. In anderem Kontext sieht das BMDV dieses Ziel als verfehlt an, es bezeichnet die Schienenwege wiederholt als marode.³ Derzeit ergänzen die Vertragsparteien die LuFV III durch Nachträge. Hierin möchten sie mehr Bundesmittel für die Schienenwege und zusätzliche Fördertatbestände vereinbaren.

Für die laufende LuFV III ergibt sich ein erheblicher Anpassungsbedarf. Dieser soll kurzfristig für das Jahr 2024 über Nachträge gelöst, für 2025 bis 2027 mit einem weiteren Nachtrag berücksichtigt werden. Anschließend soll er qualifiziert in die LVInfraGO einfließen. Dies sei notwendig, da die DB AG die LuFV III öffentlich diskreditiert habe. Auch sei die LuFV III nach allgemeiner Wahrnehmung als Steuerungsinstrument ungeeignet. Der Bund beabsichtigt, für die Schienenwege in den kommenden Jahren erhebliche zusätzliche Mittel bereitzustellen.⁴

Mit der LVInfraGO soll „eine Optimierung und Vereinfachung der bestehenden Finanzierungsarchitektur sowie eine effizientere Finanzierung und eine stärkere Steuerung der

¹ Die LuFV I hatte eine Laufzeit vom Jahr 2009 bis zum Jahr 2014. Die LuFV II lief vom Jahr 2015 bis zum Jahr 2019.

² Diese sind so nicht eingetreten.

³ Vgl. BMDV „Branche diskutiert beim 4. Schienengipfel aktuelle Herausforderungen“ vom 16. September 2022, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2022/071-wissing-vierter-schienen-gipfel.html>, abgerufen am 23. Mai 2023, Interviews „Verkehrsminister Wissing: ‚In fünf Monaten wird alles erneuert‘“, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/RedenUndInterviews/2023/wissing-augsburger-allgemeine-22-09-2023.html>, abgerufen am 26. Juli 2024 und „Das Bahnnetz ist in weiten Teilen marode“, <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.michael-theurer-bahnbeauftragter-der-bundesregierung-das-bahnnetz-ist-in-weiten-teilen-marode.09410424-3fdf-42ef-b6a6-d1e103364ef1.html>, abgerufen am 26. Juli 2024.

⁴ Bundestagsdrucksache 20/12401 vom 30. August 2024: Die Deutsche Bahn AG erhält für die Jahre 2024 bis 2028 Mittel von insgesamt 27,5 Mrd. Euro als Eigenkapitalerhöhung zur Ertüchtigung des Schienennetzes, davon 22 Mrd. Euro im Zeitraum 2025 bis 2028. Im Jahr 2025 sind rd. 2,4 Mrd. Euro als Infrastrukturbeitrag für Maßnahmen entsprechend der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung vorgesehen, ab 2026 jeweils über 6 Mrd. Euro ansteigend auf rd. 7,0 Mrd. Euro im Jahr 2028.

Infrastrukturmaßnahmen erfolgen“.⁵ Die Vertragsparteien wollen für die nächsten Jahre festlegen, welche Ziele und Maßnahmen die EIU hinsichtlich der Schienenwege-Qualität erfüllen müssen. Zudem wollen sie vereinbaren, wie sie die Zielerreichung messen. Das BMDV will dem Haushaltsausschuss bis Ende 2024 eine zustimmungsfähige Konzeption der LVInfraGO vorlegen.

Das BMF hat dem Haushaltsausschuss einen auf Veranlassung des BMDV gefertigten Evaluierungsbericht zur LuFV III zugeleitet.⁶ Mit dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO gibt der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss hierzu Hinweise und Empfehlungen. Auch die Berichterstattung des BMDV zu den Qkz der LuFV greift der Bundesrechnungshof dabei auf.

Das BMDV hat zum Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung genommen. Seine wesentlichen Äußerungen sind berücksichtigt.

Zentrale Fragestellung bei der Evaluation war auch, ob ein Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen den eingesetzten Mitteln und der Qualität der Eisenbahninfrastruktur nachzuweisen ist. Der Bundesrechnungshof wird hierzu gesondert berichten.

2 Vernachlässigte Evaluation

(1) Der Haushaltsausschuss fasste im Jahr 2019 einen Maßgabebeschluss, wonach der unabhängige Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer (IWP) die LuFV III evaluieren sollte.⁷ Dabei sollte er die Vertragsparteien mit einbeziehen. Auch sollte der Bundesrechnungshof beteiligt werden. Der Haushaltsausschuss hat ihn gebeten, die Entwicklung zu begleiten und den Evaluationsbericht zu bewerten.⁸ Die Evaluation soll sich u. a. „mit den Fragen beschäftigen, inwiefern sich die LuFV III bewährt hat und die Verbesserung des Zustands der Schienenwege Fortschritte macht“. Die Ergebnisse sollte das BMDV dem Haushaltsausschuss „bis zum 31. Dezember 2023, jedoch spätestens am 30. Juni 2024“ vorlegen.

Das BMDV hatte im November 2023 intern in Betracht gezogen, ob es den Haushaltsausschuss bitten solle, u. a. auf den Evaluationsbericht zu verzichten. Es entschied sich jedoch dagegen. Der Bundesrechnungshof erkundigte sich im Januar 2024 nach dem Stand der Evaluation. Das BMDV bat daraufhin das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) unter Verweis auf die Nachfrage des Bundesrechnungshofes, den IWP mit der Evaluation zu beauftragen, sofern dies nicht bereits erfolgt sei. Es gab die Länge des Evaluationsberichts mit „ca. 10 bis max. 15 Seiten“ vor. Das EBA teilte dem BMDV mit, eine vertragliche Grundlage für die

⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/8945 vom 19. Oktober 2023.

⁶ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 20/6436 vom 2. September 2024.

⁷ Die Vorgaben des Haushaltsausschusses zur Evaluation haben die Vertragsparteien in der LuFV III vertraglich festgehalten, vgl. § 14a.2 LuFV III.

⁸ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 20/5317 vom 13. November 2019 Nr. III und Protokoll der 50. Haushaltsausschuss-Sitzung am 14. November 2019, S. 17.

Beauftragung des IWP fehle. Dessen ungeachtet sei der IWP für diese Aufgabe fachlich ungeeignet. Eine öffentliche Ausschreibung für eine externe Gutachterleistung sei fristgerecht nicht mehr möglich. Daher schlug das EBA vor, die Evaluation intern durch das DZSF⁹ durchführen zu lassen. Dieses begann mit der Evaluation am 14. März 2024.

Beim DZSF führten drei Beschäftigte – neben anderen Aufgaben – die Evaluation durch. Eine erste Version des Evaluationsberichtes übersandte das DZSF dem BMDV und dem EBA am 24. Mai 2024. Diese sahen zum Teil noch erheblichen Klärungs- und Ergänzungsbedarf. Insbesondere baten sie mehrfach um eine konkretere bzw. weitergehende Evaluation. Das DZSF lehnte dies jedoch ab. Eine weitergehende Evaluation sei wegen der „engen zeitlichen Vorgaben“ nicht möglich und „sprengte den avisierten Rahmen“. Für bestimmte Fragestellungen fehle dem DZSF zudem die „juristische Expertise“.

Das DZSF orientierte sich bei seiner Evaluation an der LuFV-Systematik und legte diese als Bewertungsmaßstab zugrunde. Ob für die LuFV die richtigen Ansätze gewählt wurden, untersuchte es nicht; Alternativen deutet es lediglich an. Eine Bewertung bzw. eine Gesamteinschätzung zu den weiteren Kernfragen des Maßgabebeschlusses enthielt der Evaluationsbericht lediglich ansatzweise. So kam er bzgl. der Fortschritte bei der Verbesserung des Schienennetzes zu der Einschätzung, allein auf Basis der sanktionsbewehrten Qkz zeige sich insgesamt über die bisherigen Jahre ein gleichbleibender oder leicht verbesserter Zustand. Die Kapazität des Schienennetzes¹⁰ könnten diese Kennzahlen aber nur bedingt abbilden. Auch der gestiegene Nachholbedarf bei den Infrastrukturanlagen weise parallel auf Überalterung hin. Überwiegend konzentrierte sich der Evaluationsbericht darauf, Angaben aus den Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichte (IZB) sowie den Netzzustandsberichten wiederzugeben. Zukünftig solle geprüft werden, welche Aspekte relevant seien, um die Infrastrukturqualität abzubilden.¹¹

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Zweckmäßigkeit weiterer Regelungen der LuFV, wie etwa mit den Zusatzbedarfen (Kundenfreundliches Bauen, Abbau des Investiven Nachholbedarfs u. Ä.), fehlt im Evaluationsbericht.

Das DZSF identifizierte im Evaluationsbericht insgesamt viele Aspekte, die vor Abschluss der LVInfraGO evaluiert werden sollten.¹² Es lieferte diese Evaluation jedoch nicht selbst, sondern regt deren „Prüfung“ an.¹³ Das DZSF sah sich nicht in der Lage, dem BMDV zu empfehlen, wie die LVInfraGO auszugestalten sei. Dazu müsse der Bund zunächst formulieren, wie er die angestrebte Gemeinwohlorientierung der DB InfraGO AG umsetzen will. Hierzu müsse

⁹ Das DZSF ist ein Bundesinstitut im Geschäftsbereich des BMDV. Angesiedelt ist es beim EBA.

¹⁰ U. a. Züge, Personen.

¹¹ DZSF: Bericht gemäß § 14a.2 der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) III von Juni 2024, im Folgenden Evaluationsbericht des DZSF, https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Finanzierung/IZB/Sonderberichte/LuFV_III_Sonderbericht_Evaluation.html, abgerufen am 13. September 2024.

¹² Vgl. Evaluationsbericht des DZSF, insbesondere S. 2 und 3.

¹³ Zum Beispiel empfahl das DZSF, zu prüfen, „welche Aspekte zur Abbildung einer umfassenden Infrastrukturqualität und -quantität aus Sicht der Vertragsparteien tatsächlich relevant sind und im Rahmen einer Leistungsvereinbarung betrachtet werden sollen“. Ebenso sei es sinnvoll zu prüfen, „ob betriebliche Aspekte in die Bewertungsstruktur einer zukünftigen Vereinbarung aufgenommen werden sollen“.

er insbesondere festlegen, welche Art der Steuerung er zukünftig avisieren und welche Ziele er mit der LVInfraGO verfolgen.

Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes, welche Schlussfolgerungen es aus dem Evaluationsbericht ziehe, verwies das BMDV auf seine Haushaltsausschussdrucksache. Hierin stellte das BMDV seine Schlussfolgerungen abstrakt dar und gab an, einige Prüfaufträge der Evaluation aufgreifen zu wollen.¹⁴ Eine weitergehende inhaltliche Auseinandersetzung des BMDV mit den Evaluationsergebnissen ergibt sich hieraus nicht.

Ein externer Berater soll das BMDV ab August 2024 unterstützen, die LVInfraGO zu erarbeiten und umzusetzen. Dieser soll u. a. „Defizite der Infrastruktur ermitteln“. Ebenso soll er eine „Bestandsaufnahme des aktuellen Berichtswesens zur LuFV III erstellen und Stärken und Schwächen analysieren“.

(2) Mit seiner halbherzigen Evaluation der LuFV III hat das BMDV die Chance vertan, daraus vertiefte und belastbare Erkenntnisse für eine künftige LVInfraGO zu gewinnen. Der Bundesrechnungshof kritisiert insbesondere, dass das BMDV die Evaluation der LuFV III erst im Februar 2024 und erst nach seiner Nachfrage angestoßen hat. Zu diesem Zeitpunkt war eine angemessene Evaluation der LuFV III in der bis zum Fristablauf am 30. Juni 2024 verbleibenden Zeit kaum noch durchführbar. Fraglich ist aus seiner Sicht auch, ob das DZSF – zumindest zu diesem Zeitpunkt – der geeignete Auftragnehmer war. Die geringen personellen Kapazitäten sowie die fehlende juristische Kompetenz lassen hieran ernsthaft zweifeln. Die interne Beauftragung des DZSF anstatt des unabhängigen IWP widerspricht darüber hinaus den Vorgaben des Maßgabebeschlusses. Unter den gegebenen Umständen dürfte das DZSF kaum in der Lage gewesen sein, eine umfassende und fundierte Evaluation durchzuführen.

Als Indiz hierfür sieht der Bundesrechnungshof auch die weitgehend oberflächlichen Ergebnisse der Evaluation. Deren vorrangiges Ziel, zu bewerten, ob und inwiefern sich die LuFV III zur signifikanten Verbesserung der Schieneninfrastruktur bewährt hat oder konkrete Veränderungen an der Finanzierungssystematik erforderlich sind, sieht der Bundesrechnungshof nicht erreicht. Dazu reichte es aus seiner Sicht nicht aus, als Bewertungsmaßstab im Wesentlichen die LuFV-Systematik zugrunde zu legen. Hier hätte auch evaluiert werden müssen, ob für die LuFV die richtigen Ansätze gewählt wurden. Der Evaluationsbericht deutet diesen Aspekt lediglich an. Auch vorgegebene Kernfragen der Evaluation, z. B. "ob und inwiefern die Verbesserung des Schienennetzes Fortschritte" macht, beantwortet der Evaluationsbericht nur ansatzweise. Er beschränkt sich ansonsten im Wesentlichen darauf, weitere Prüfaufträge zu formulieren. Diese hätten nach Ansicht des Bundesrechnungshofes allerdings mit der Evaluation erledigt sein müssen.

Insgesamt liefert der Evaluationsbericht wenig Erkenntnisse für die anstehenden Verhandlungen zur LVInfraGO. Die beabsichtigte Bewertung einzelner Aspekte der Evaluation durch einen Berater lässt vermuten, dass das Evaluationsergebnis des DZSF auch aus Sicht des BMDV nicht ausreichend ist. Insbesondere die Ermittlung bestehender Infrastrukturdefizite

¹⁴ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 20/6402 vom 22. Juli 2024.

wäre aus Sicht des Bundesrechnungshofes elementar gewesen, um die Kernfrage der Evaluation zu beantworten, inwiefern „die Verbesserung des Schienennetzes Fortschritte macht“. Gerade auch wegen der zum Teil widersprüchlichen Aussagen in verschiedenen Berichten des BMDV und der DB AG¹⁵ zum Infrastrukturzustand war hier eine Bewertung geboten. Gleiches gilt für die Analyse der „Stärken und Schwächen des Berichtswesens“.

Damit wird das Vorgehen des BMDV dem Anliegen des Haushaltsausschusses insgesamt nicht gerecht. Dies ist angesichts der finanziellen Bedeutung und der Auswirkungen auf die Schienenwege inakzeptabel.

Umfassende und fundierte Evaluationsergebnisse sind für künftige Finanzierungsvereinbarungen unerlässlich. Nur so können Defizite erkannt, abgestellt und die angekündigte effiziente Finanzierung, Kontrolle und Steuerung umgesetzt werden. Der Bundesrechnungshof hält daher Verhandlungen über weitere Finanzierungsvereinbarungen (Nachträge und die LVInfraGO) ohne eine umfassende und belastbare Evaluation der bisherigen Finanzierungsvereinbarung für riskant und im Widerspruch mit dem Haushaltsrecht. Er sieht die Gefahr, dass auch künftige Bundesmittel nicht zu einer substanziellen Verbesserung der Schieneninfrastruktur führen werden. Das BMDV sollte nicht vorschnell eine neue Finanzierungsvereinbarung einführen.

(3) Das BMDV hat in seiner Stellungnahme zunächst die Beauftragung des DZSF als sachgerecht angesehen und hierzu auf dessen Expertise im Schienenverkehr verwiesen. Die Wertung des Bundesrechnungshofes zu Qualität und Umfang der Evaluation hat das BMDV nicht geteilt. Es hat zur Begründung lediglich frühere Berichte sowie geänderte Rahmenbedingungen zur Zeit der Evaluation aufgeführt.¹⁶ Durch die nun bevorstehende Ablösung der LuFV III durch eine LVInfraGO seien die ursprünglichen Berichtspflichten zudem kaum mehr einschlägig. Gleichwohl stellten die bisherigen Berichte, die IZB und LuFV-Analysen eine wichtige Basis für die inhaltliche Ausgestaltung der LVInfraGO dar.

(4) Der Bundesrechnungshof hat dem DZFS die Expertise im Schienenverkehr nicht grundsätzlich abgesprochen. Ausweislich seiner Feststellungen war das DZFS im konkreten Zeitpunkt aber sowohl personell als auch teilweise fachlich mit einer intensiven Auseinandersetzung mit der LuFV überfordert. Die Beauftragung des DZFS war daher nicht sachgerecht.

Inhaltlich setzt sich das BMDV mit der Kritik des Bundesrechnungshofes nicht näher auseinander. Allein der Verweis auf geänderte Rahmenbedingungen greift zu kurz. Auch der Bundesrechnungshof erachtet Erkenntnisse über die Entwicklung des Zustands der

¹⁵ Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss zur Bewertung des Berichts des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) zum Infrastrukturzustands- und entwicklungsbericht 2021 der Deutschen Bahn AG vom 13. September 2024 (Gz. V3-00001845).

¹⁶ Das BMDV nennt hier: Erhebliche Preissteigerungen in den ersten Vertragsjahren, die optionale Finanzierung der Instandhaltung mit Bundesmitteln auf Basis eines geänderten BSWAG, die Finanzierung der LuFV/künftigen LVInfraGO neben Baukostenzuschüssen über Eigenkapital, die angespannte Haushaltssituation, insbesondere mit ihrer Wirkung z. B. auf die Bereitstellung der BKZ-Anteile durch veränderliche Mautmittel und den neuen Ansatz der Generalsanierung ganzer Hochleistungskorridore.

Schieneninfrastruktur als wesentlich für die Gestaltung weiterer Finanzierungsvereinbarungen (insbesondere der LVInfraGO). Gerade deshalb aber wäre eine umfassende Evaluation der LuFV III unerlässlich gewesen, um Defizite künftig zu vermeiden. Die Chance hierzu hat das BMDV vertan.

3 Bericht zu den Qualitätskennzahlen der LuFV nicht aussagefähig

(1) Der Haushaltsausschuss forderte im Jahr 2019 das BMDV – über die grundsätzliche Evaluierung hinaus – auf, alle zwei Jahre erstmals am 31. Dezember 2021 einen aussagekräftigen Bericht speziell zu den Qkz der LuFV vorzulegen.¹⁷ Hierin sollte es „das Erreichen oder Nicht-Erreichen der Qkz-Zielwerte der LuFV III vertieft“ untersuchen und daraus Handlungsempfehlungen ableiten. Der Bericht sollte ferner aufzeigen, ob und wenn ja wie die Qkz weiter präzisiert bzw. fortentwickelt werden sollen. Im Speziellen sollte das BMDV in diesem Bericht auch auf den Abbau des Investitionsrückstaus bei erneuerungsbedürftiger Infrastruktur eingehen.¹⁸

Seinen ersten Bericht über die Qkz (Qkz-Bericht) legte das BMDV im März 2022 vor.¹⁹ Hierin teilte es mit, es habe „schwerpunktmäßig die bisherige Gesamtentwicklung der Qkz in der LuFV I und II“ aufgearbeitet. Es sei jedoch nur ein „eingeschränkter erster Blick auf die Änderungen und Ergebnisse der LuFV III“ möglich. Grund hierfür sei, dass das EBA den IZB 2020 noch nicht abschließend geprüft habe. Daher könne das BMDV über das erste LuFV III-Vertragsjahr 2020 teilweise nur die Angaben der DB AG im IZB 2020 wiedergegeben. Eine abschließende Bewertung des Bundes fehle jedoch noch. Das BMDV erläuterte im Wesentlichen die Qkz und deren Entwicklung sowie die Zielwerterreichung der DB AG über die LuFV-Vertragszeit von 2008 bis 2020. Zudem stellte es die eingesetzten Mittel für den Investitionsrückstau und kritischen Nachholbedarf dar. Auch bewertete es die Methodik der Qkz und machte Verbesserungsvorschläge.²⁰

¹⁷ Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 20/5317 vom 13. November 20219 Nr. III und Protokoll der 50. Haushaltsausschuss-Sitzung am 14. November 2019, S. 17.

¹⁸ Die Vorgaben des Haushaltsausschusses haben die Vertragsparteien in der LuFV III vertraglich festgehalten, vgl. § 14a.1 LuFV III.

¹⁹ „Sonderbericht Qualitätskennzahlen“ gemäß § 14a.1 Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung an den Bundesrechnungshof und den Verkehrsausschuss sowie den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 22. März 2022, https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Finanzierung/IZB/Sonderberichte/LuFV_III_Sonderbericht_01.html?nn=1525292, abgerufen am 13. September 2024.

²⁰ Weitere Inhalte des ersten Qkz-Berichtes waren: Darstellung „weiterer“ und „neuer, modifizierter Qkz“, Darstellung der Finanzierungsanteile nach Bundes-, Eigen- und Drittmitteln, Darstellung des Mitteleinsatzes für Investitionsrückstau und des „kritischen Nachholbedarf“, Darstellung der Erarbeitung eines UWZ zwischen verfügbaren Mitteln und der damit erzielbaren Qualität bei DB Netz AG und DB Station & Service AG und Bewertung der Methodik der Qkz.

In seinem zweiten Qkz-Bericht²¹ wich das BMDV von der Struktur des ersten Berichts ab. Es verwies darauf, dass es die LuFV III und ihre Qkz in seinem ersten Qkz-Bericht grundlegend analysiert habe. Hierzu wiederholte es die wesentlichen Erkenntnisse.²² Außerdem beschrieb es, was es im Berichtszeitraum veranlasst bzw. vorbereitet habe, um die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des Schienenverkehrs und Bestandsnetzes zu erhalten. Es schloss seinen Bericht mit einem Ausblick auf die weitere Entwicklung ab. Hierbei skizzierte es die Herausforderungen, die es durch die Vereinbarung einer neuen LVInfraGO erwartete. Eine Analyse der Zielwerterreichung der Qkz und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen sowie Informationen zum Investitionsrückstau enthielt der Bericht nicht. Ebenso beantwortete das BMDV nicht, ob und ggf. wie die Qkz weiter präzisiert bzw. fortentwickelt werden müssen.

Aus dem Evaluationsbericht ist nicht erkennbar, dass die Ergebnisse der Qkz-Berichte hierin eingeflossen sind.²³

(2) Der zweite Qkz-Bericht ist unzureichend und nicht aussagefähig. Er entspricht nicht den Vorgaben des Maßgabebeschlusses. Der Verweis des BMDV, es habe die LuFV III und ihre Qkz in seinem ersten Qkz-Bericht grundlegend analysiert, geht fehl. Dort hatte es die Qkz der LuFV III nur eingeschränkt aufgearbeitet. Zudem ist der Qkz-Bericht unvollständig: Wesentliche, explizit vom Haushaltsausschuss geforderte Berichtsinhalte fehlen. Auch hätte der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV seine Gegenüberstellung der Ziel- und Ist-Werte für die Jahre 2021 bis 2023 fortführt, um einen Vergleich mit den Vorjahren zu ermöglichen. Unabhängig davon legte das BMDV beide Qkz-Berichte nicht fristgerecht vor.

Die Qkz sind zentrale Steuerungsinstrumente für die Qualität der Schienenverkehrsinfrastruktur. Sie sollen dem Nachweis der wirtschaftlichen Verwendung von Bundesmitteln dienen. Daher wäre für die Evaluierung ein aussagefähiger aktueller Qkz-Bericht unerlässlich gewesen. Für den Bundesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass im BMDV offensichtlich keine Verzahnung der beiden Berichte stattgefunden hat.

Im Ergebnis hat das BMDV die Qkz der LuFV III bis heute nicht angemessen analysiert und bewertet. Das Parlament kann auf dieser Grundlage nicht beurteilen, inwieweit sich die Qkz bewährt haben, um den Zustand der Eisenbahn-Infrastruktur zu bewerten. Gerade mit Blick auf die Verhandlungen zur LVInfraGO und zusätzliche Bundesmittel muss es aber erfahren, welchen Handlungsbedarf das BMDV sieht und was es veranlassen wird. Seine Berichterstattung muss das BMDV künftig daher dringend verbessern.

²¹ „Sonderbericht Qualitätskennzahlen“ gemäß § 14a.1 Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III an den Bundesrechnungshof und den Verkehrsausschuss sowie den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 7. Juni 2024, https://www.eba.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Finanzierung/IZB/Sonderberichte/LuFV_III_Sonderbericht_02.html?nn=1525292, abgerufen am 13. September 2024.

²² Die LuFV III sei nicht als Steuerungs- und Kontrollinstrument im betriebswirtschaftlichen, unternehmerischen Sinne konzipiert. Vielmehr seien die Qualitätsparameter darauf ausgerichtet, den baulichen Zustand der vorhandenen Infrastruktur bewerten zu können. Um dies zu verdeutlichen, führt das BMDV Beispiele an (Weichen und Kreuzungen im Netz).

²³ Vgl. Evaluationsbericht des DZSF, u. a. Quellenverzeichnis.

(3) Laut BMDV sei der Qkz-Bericht nicht isoliert zu betrachten. Dieser werde vom Evaluationsbericht flankiert, ebenso von den jährlichen IZB und BMDV-Berichten. In Letzteren sei auch die vom Bundesrechnungshof geforderte Qkz-Entwicklung im zeitlichen Verlauf enthalten. Weiter hat das BMDV mitgeteilt, dass es auch für die LVInfraGO „geeignete Kennzahlen“ implementieren wolle.

(4) Der Verweis des BMDV auf frühere, vom Bundesrechnungshof weitgehend als defizitär kritisierte Berichte wird der Forderung des Haushaltsausschusses nach einem aussagefähigen Bericht zu den Qkz der LuFV nicht gerecht. Es scheint, als habe das BMDV lediglich seiner Berichtspflicht genügen wollen. Wesentliche Inhalte transportierte es hingegen nicht. Angesichts des maroden Zustands der Infrastruktur ist die bisherige LuFV gescheitert. Es ist dem BMDV nicht gelungen, mit den vorhandenen Qkz eine Verbesserung der Schieneninfrastruktur zu erreichen. Dennoch leitet das BMDV in seinem Bericht die geforderten Handlungsempfehlungen nicht transparent für das Parlament ab. Gerade das aber war Ziel der Berichterstattung.

4 Abschließende Würdigung

Um die Probleme des Schienennetzes zu bewältigen, ist Transparenz über den notwendigen Verbesserungsbedarf und die Gründe für das Misslingen der bisherigen Steuerung durch den Bund erforderlich. Das BMDV hat es jedoch versäumt, die LuFV III angemessen zu evaluieren. Anders als vom Haushaltsausschuss gefordert, war es daher nicht in der Lage zu bewerten, inwiefern sich die LuFV III bewährt hat und die Verbesserung des Zustands der Schienenwege voranschreitet. Das BMDV lässt den Haushaltsausschuss weiter im Dunkeln, ob es mit seiner Finanzierungsstrategie auf dem richtigen Weg ist und welchen Handlungsbedarf es sieht.

Das BMDV muss künftig sicherstellen, dass Bundesmittel zu einer substanziellen Verbesserung der Schieneninfrastruktur führen und wirtschaftlich verwendet werden. Dazu bedarf es insbesondere einer verbesserten Steuerung der Infrastrukturqualität. Für eine entsprechende inhaltliche Ausgestaltung der LVInfraGO fehlen dem BMDV aber mangels belastbarer Evaluierung wichtige Erkenntnisse. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob es dem BMDV auf dieser Basis gelingt, die gesteckten Ziele mit der LVInfraGO zu erreichen.

Elbert

Pelzer

Beglaubigt: Rois, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.