

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Generalsanierung von Schienen- Hochleistungskorridoren

„Riedbahn“ Abschnitt Frankfurt am Main - Mannheim

11. Juni 2025

Geschäftszeichen: V 3 - 0002554

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bund muss Generalsanierungen von Hochleistungskorridoren (HLK) in Milliardenhöhe kritisch hinterfragen

Das Konzept Generalsanierungen von HLK der Deutschen Bahn AG (DB AG) ist derzeit nicht tragfähig. Schon beim Pilotprojekt „Riedbahn“ fehlen wichtige haushaltsrechtliche Grundlagen. Das Bundesministerium für Verkehr (BMV) muss das Konzept und die damit verbundenen Belastungen für den Bundeshaushalt in Milliardenhöhe kritisch prüfen.

→ Worum geht es?

Die DB AG vollzieht mit den Generalsanierungen von HLK einen Paradigmenwechsel bei der Sanierung der Schieneninfrastruktur. Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit hat sie jedoch nicht sachgerecht nachgewiesen. Bei einer Fortführung des Konzeptes besteht die Gefahr, dass der Bund seine Haushaltsmittel immens erhöhen muss, ohne hierfür ein „Mehr an Sanierungsleistungen“ zu erreichen. Das Vorgehen der DB AG mit teilweise zeitgleichen Generalsanierungen von HLK macht es nahezu unmöglich, rechtzeitig Lessons Learned für künftige HLK zu ziehen.

→ Was ist zu tun?

Das BMV muss kritisch hinterfragen, ob es das bislang nicht tragfähige Konzept der DB AG in dem beabsichtigten Umfang und Tempo weiterhin aus Bundesmitteln finanzieren will. Hierzu bedarf es einer methodisch korrekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Auch eine sachlich fundierte Erfolgskontrolle ist erforderlich, um ein Lessons Learned für künftige HLK zu ermöglichen. Die vielen erst nachträglich erkannten Auswirkungen u. a. auf Kosten, Kapazitäten und andere Schienenprojekte muss das BMV dabei zwingend einbeziehen.

→ Was ist das Ziel?

Der Bund muss seiner Verantwortung nachkommen, das sanierungsbedürftige und überlastete Schienennetz substanziell zu verbessern. Dabei muss er sicherstellen, dass seine Mittel zielgerichtet und wirtschaftlich eingesetzt werden. Nur so können Risiken für den Bundeshaushalt frühzeitig erkannt und vermieden werden.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
1 Anlass des Berichtes	9
2 Ausgangslage	9
3 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen	11
3.1 Notwendigkeit	11
3.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	12
4 Zielerreichung und Erfolgskontrolle	16
5 Auswirkungen auf Kosten, Wettbewerb und andere Schienenprojekte	18
6 Stellungnahme des BMV	22
7 Abschließende Bewertung und Empfehlung	23

Abkürzungsverzeichnis

B

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

E

ETCS *European Train Control System*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

HLK *Hochleistungskorridore*

I

IZB *Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht*

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüft die Generalsanierung von HLK. Im vorliegenden Bericht informiert er den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über seine (ersten) Erkenntnisse zur Generalsanierung des Abschnittes Frankfurt am Main – Mannheim, der sogenannten Riedbahn, sowie seine Schlüsse daraus für künftige HLK.

0.1

Die DB AG wird Teile des Schienennetzes des Bundes einer sogenannten Generalsanierung unterziehen. Insgesamt plant sie 41 Generalsanierungen von HLK in kurzer Abfolge. 4 000 km (von insgesamt 33 400 km) des Schienennetzes sollen bis zum Jahr 2030 generalsaniert werden. Wegen der dramatisch schlechten Pünktlichkeit des Personen- und Güterverkehrs hält die DB AG die Generalsanierungen für alternativlos. Die Verspätungen im Zugverkehr führt sie überwiegend auf infrastrukturbedingte Mängel der HLK-Strecken zurück. Ihr Ziel ist es, die Mängel auf den sanierten HLK um 80 % zu reduzieren.

Die DB AG sanierte die Riedbahn als „Pilotprojekt“. Die Arbeiten hat sie Ende 2024 abgeschlossen. Jedoch läuft der Bahnbetrieb dort teilweise noch eingeschränkt. Die DB AG ging zunächst davon aus, die Generalsanierung Riedbahn werde 500 Mio. Euro kosten. Nach ihrer aktuellen Einschätzung verdreifachen sich die Kosten auf voraussichtlich insgesamt 1,5 Mrd. Euro. (Nummer 2)

0.2

Das Konzept der DB AG zu den Generalsanierungen setzt voraus, dass der Bund der DB AG innerhalb weniger Jahre erhebliche zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung stellt. Die DB AG begründete die Notwendigkeit der Generalsanierungen insbesondere damit, dass das Schienennetz „marode“ und die HLK-Strecken stark überlastet seien. Sie verwies hierzu auf von ihr entwickelte Kennzahlen zum Netzzustand sowie zu den Verspätungsursachen. Das BMV hat die Begründungen der DB AG für die Generalsanierung akzeptiert, obwohl diese auf von ihm nicht überprüfbaren und bereits abgelehnten Kennzahlen beruhen. Es hat die Notwendigkeit der Generalsanierung Riedbahn nicht hinterfragt, obgleich es selbst davon ausgeht, dass nur ein geringer Teil der Verzögerungen infrastrukturbedingt ist. Auch der Bundesrechnungshof sieht in den von der DB AG vorgelegten Zahlen keinen Beleg dafür, dass die „marode Infrastruktur“ als Hauptursache für die Unzuverlässigkeit der Schiene verantwortlich ist. Er sieht vor diesem Hintergrund BMV und DB AG in der Pflicht nachzuweisen, dass das Konzept Generalsanierungen zielführend und alternativlos ist. (Nummer 3.1)

0.3

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der DB AG zur Generalsanierung Riedbahn weist erhebliche methodische Defizite auf. So stellt sie zwei ungleich ausgeplante Varianten gegenüber. Außerdem hat sie deren verkehrliche Auswirkungen auf das Gesamtnetz sowie weitere wesentliche Aspekte nicht berücksichtigt. Ihre Aussagekraft und Belastbarkeit bleibt daher begrenzt. Auch der vom BMV beauftragte Gutachter hat Defizite erkannt und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nur eingeschränkt testiert. Das BMV hat die Hinweise des Gutachters jedoch weitestgehend ignoriert und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der DB AG akzeptiert. Es hat damit zugelassen, dass die DB AG mit der Ausschreibung der Generalsanierung Riedbahn Fakten schafft, ohne die Wirtschaftlichkeit belastbar nachzuweisen. (Nummer 3.2)

0.4

Das BMV hat es versäumt, von der DB AG eine sachgerechte Erfolgskontrolle zur Generalsanierung Riedbahn zu fordern. Es hat damit die Chance vertan, Lessons Learned aus der Generalsanierung Riedbahn zu ziehen. Angesichts der erheblichen Investitionen in mehrstelliger Milliardenhöhe ist dies ein gravierendes Versäumnis. Für künftige Generalsanierungen sind umfassende und fundierte Erkenntnisse unerlässlich. Das BMV muss künftig den Einsatz von Bundesmitteln davon abhängig machen, dass die DB AG die Wirtschaftlichkeit ihres Vorgehens nachweist und den Erfolg belastbar kontrolliert. (Nummer 4)

0.5

Das BMV hat die Auswirkungen des Paradigmenwechsels hin zur Generalsanierung verkannt. Die bis dato marktüblichen Preise für Bauleistungen haben sich innerhalb kürzester Zeit vervielfacht. Zudem haben sich Engpässe bei Fachkräften und Baugeräten ergeben. In der Folge haben sich andere Schienenprojekte zwangsläufig verzögert. Das BMV hat versäumt, diese absehbaren Effekte von Generalsanierungen vorab zu untersuchen und sich stattdessen auf die Informationen der DB AG verlassen. Auch nach Bekanntwerden dieser Entwicklungen hat das BMV keine Maßnahmen ergriffen, um das Konzept Generalsanierungen zu überprüfen. (Nummer 5)

0.6

Das BMV hat zum Entwurf des Berichtes Stellung genommen. Es hat zur Notwendigkeit, d. h. Alternativlosigkeit der Generalsanierungen geltend gemacht, die Generalsanierung von HLK sei ein erster wichtiger Schritt, um Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit hoch belasteter Strecken effizient zu steigern.

Auch die Wirtschaftlichkeit der Generalsanierung Riedbahn sieht das BMV durch den Gutachter belegt. Dieser habe einen Nutzenvorteil von 17 Mio. Euro bei der Generalsanierung testiert. Es bestreitet, das Testat sei eingeschränkt erteilt. Annahmen und Abschätzungen im Gutachten seien zudem eng zwischen den Beteiligten abgestimmt. Es habe der DB AG mit Blick auf weitere HLK auch eine Anzahl an Kritikpunkten übergeben, die bei Erstellung weiterer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu berücksichtigen seien. Im Übrigen handle die DB AG bis zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit auf eigenes unternehmerisches Risiko. Auf die konkret aufgezeigten Defizite der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist das BMV nicht eingegangen.

Zur Erfolgskontrolle hat das BMV darauf verwiesen, die DB AG habe fortlaufend im Monatsrhythmus über den Kosten-, Mengen- und Zeitfortschritt berichtet. Ihm sei der aktuelle Projektfortschritt bekannt und es sei jederzeit im Detail auskunftsfähig gewesen. Auch darüber hinaus sei eine Erfolgskontrolle mit engen Berichtspflichten erfolgt. Einen Verstoß gegen Haushaltsrecht sehe es nicht. (Nummer 6)

0.7

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere die Randbedingungen der Generalsanierung, wie u. a. die großen Bauvolumina und die kurzen Bauzeiten, als ursächlich für die explodierten Preise und den fehlenden Wettbewerb gesehen. Er sieht Anzeichen, dass sich die Kosten für die folgenden HLK ähnlich entwickeln. In diesem Fall wäre mit dem bisherigen Mittelansatz nur ein geringer Teil der Generalsanierungen realisierbar. Um die Ziele der DB AG zu erreichen, müsste der Bund künftig deutlich höhere Milliardenbeträge bereitstellen.

Das BMV ist offensichtlich nicht in der Lage, der DB AG die haushalterischen Interessen des Bundes entgegenzusetzen. Die erheblichen Kostensteigerungen hätten das BMV veranlassen müssen, das Konzept Generalsanierungen und die damit verbundenen Investitionen des Bundes in mehrstelliger Milliardenhöhe kritisch zu hinterfragen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, solange keine weiteren Bundesmittel für Generalsanierungen bereitzustellen, bis das BMV zweifelsfrei nachgewiesen hat, dass diese notwendig und wirtschaftlich sind. Hierzu bedarf es einer sachlich fundierten, methodisch korrekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle. Die vielen erst nachträglich erkannten Effekte muss das BMV zwingend einbeziehen. Das betrifft insbesondere den eingeschränkten Wettbewerb bei der Vergabe der Bauleistungen und die fehlenden Bau- und Fachkräftekapazitäten. Außerdem müssen eine ausreichende Planungstiefe und sachgerechte Zeitvorgaben ebenso sichergestellt sein wie notwendige Maßnahmen im übrigen Schienennetz. (Nummer 7)

1 Anlass des Berichtes

Der Bundesrechnungshof prüft die Generalsanierung von HLK durch die DB AG¹. Er hat dazu Erhebungen beim BMV² sowie bei der DB AG durchgeführt. Ergänzend hat er sich in Hintergrundgesprächen mit Vertretern der Bauwirtschaft, der Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie der Wissenschaft ausgetauscht.

Im vorliegenden Bericht informiert er den Haushaltsausschuss über seine (ersten) Erkenntnisse zur Generalsanierung des Abschnittes Frankfurt am Main – Mannheim, der sogenannten Riedbahn, sowie seine Schlüsse daraus für künftige HLK.

Das BMV erhielt Gelegenheit, sich zum Entwurf des Berichtes zu äußern. Seine Stellungnahme ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

2 Ausgangslage

Im Mai 2022 überzeugte die DB AG das BMV, Teile des Schienennetzes des Bundes einer sogenannten Generalsanierung zu unterziehen. Es sollen insgesamt 4 000 km (von insgesamt 33 400 km) des Schienennetzes bis zum Jahr 2030 generalsaniert werden. Dafür fasste die DB AG die am stärksten belasteten Streckenabschnitte in einem Hochleistungsnetz zusammen. Insgesamt plant die DB AG 41 Generalsanierungen von HLK in kurzer Abfolge. Die DB AG kalkulierte anfänglich 27 Mrd. Euro für alle 41 Generalsanierungen. Kriterien für die Auswahl der HLK waren deren Auslastung sowie Zustand.³

Die DB AG startete ihre erste Generalsanierung im Jahr 2024 mit der Riedbahn. Noch während der Arbeiten an der Riedbahn liefen die Vorbereitungen für weitere HLK. Dafür hat die DB AG zuletzt weitere Leistungen ausgeschrieben und Verträge geschlossen.

¹ Die DB InfraGO AG ist ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG. Die DB InfraGO AG verantwortet den Betrieb des Schienennetzes, dessen Instandhaltung und Weiterentwicklung sowie den Betrieb der Bahnhöfe. Aus Vereinfachungsgründen wird im Folgenden auf die Unterscheidung zwischen DB AG und DB InfraGO AG verzichtet und übergreifend DB AG verwendet.

² Der Bundesrechnungshof verwendet in diesem Bericht die Bezeichnung „BMV“ für Bundesministerium für Verkehr aus dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025; vor dem 6. Mai 2025: „Bundesministerium für Digitales und Verkehr“ (BMDV).

³ Für die Zustandsbewertung der Strecken entwickelte die DB AG eigens ein internes Bewertungssystem mit Zustandsnoten (Netzzustandsbericht der DB AG, eingeführt im Jahr 2021).

Mit dem Konzept Generalsanierungen vollzieht die DB AG einen Paradigmenwechsel bei der Sanierung der Schieneninfrastruktur. Sie bündelt alle auf dem Streckenabschnitt anfallenden Bauarbeiten, statt sie zeitlich und räumlich über mehrere Jahre zu verteilen („Bauen unter rollendem Rad“). Während der Generalsanierungen sperrt die DB AG die Strecke größtenteils komplett. Hierfür ertüchtigt sie vorab weitere Bahnstrecken, um die Züge während der Sperrung z. T. weiträumig umleiten zu können. In einem Verkehrskonzept legt die DB AG fest, wie sie während der Generalsanierungen Fern- und Güterverkehr auf diesen Strecken umleiten und den Personennahverkehr über Ersatzverkehr abwickeln will.

Die DB AG tauscht bei den Generalsanierungen auch solche Anlagen aus, die weder besonders störanfällig sind, noch ihre teilweise erhebliche technische Restnutzungsdauer erreicht haben. Nach der Generalsanierung geht sie von fünf Jahren „Baufreiheit“ aus, d. h. sie erwartet in diesem Zeitraum keine größeren Bauarbeiten oder betriebliche Störungen.⁴ Zudem will sie die HLK mit dem Zugbeeinflussungssystem „European Train Control System“ (ETCS)⁵ ausstatten, Bahnhöfe entlang der Strecken modernisieren und Lärmschutz errichten bzw. erneuern.

Ausschlaggebend für diesen Paradigmenwechsel ist nach Aussage der DB AG die dramatisch schlechte Pünktlichkeit des Personen- und Güterverkehrs. Wegen der „maroden Infrastruktur“ sei es nicht mehr leistbar, allein auf partielle Infrastrukturstörungen zu reagieren. Die DB AG kommunizierte, Verspätungen im Zugverkehr seien überwiegend auf infrastrukturbedingte Mängel der HLK-Strecken zurückzuführen. Sie halte daher die Generalsanierungen für alternativlos. Die DB AG strebe an, die infrastrukturbedingten Mängel auf den sanierten HLK um 80 % zu reduzieren.

An anderer Stelle berichtete die DB AG aber auch, dass die Eisenbahnverkehrsunternehmen die Verspätungen im Wesentlichen selbst verschulden.⁶

Das BMV äußerte auf Fachebene vorab grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Generalsanierung. Zudem wies es auf Probleme bei der Finanzierung hin.

Pilotprojekt Generalsanierung Riedbahn

Die DB AG führte ihre erste Generalsanierung auf der Riedbahn als „Pilotprojekt“ durch. Gegenüber anderen HLK waren die Bedingungen für eine Generalsanierung dort günstig. So ist die 70 km lange Strecke zwischen Frankfurt am Main und Mannheim vergleichsweise kurz. Sie enthält zudem keine Brücken, die zu sanieren gewesen

⁴ Die DB hatte ursprünglich eine Baufreiheit von zehn Jahren angestrebt, dann aber als verbindliches Ziel eine fünfjährige Baufreiheit festgelegt (zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025).

⁵ Ziel der Einführung des ETCS ist es, die unterschiedlichen Zugbeeinflussungssysteme in Europa abzulösen und durch einen einheitlichen europäischen Standard zu ersetzen.

⁶ DB AG, Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung - Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (IZB) 2023, S. 112 (zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025).

wären. Außerdem bieten sich gute Möglichkeiten für Umleitungen und Schienenersatzverkehre. Auf der Riedbahn verkehren täglich 300 Züge aller Verkehrsarten. Sie gilt als überlastet. Verspätungen, die hier entstehen, wirken sich auf das gesamte deutsche Schienennetz aus.

Bei ihrer sogenannten „Generalprobe“ zur Generalsanierung Riedbahn Anfang 2024 führte die DB AG vorbereitende Arbeiten durch. Dabei testete sie u. a. die Baustellenlogistik und ihr Verkehrskonzept. Währenddessen sperrte sie die Strecke vollständig für fünf Wochen.⁷

Die anschließende Generalsanierung dauerte vom 15. Juli bis 14. Dezember 2024. Ziel war es, die Arbeiten in dieser Zeit vollständig abzuschließen. Auch danach war trotz enormer Anstrengungen aller Beteiligten der Bahnbetrieb noch eingeschränkt.⁸ Die Probleme sind z. T. noch nicht behoben: So können Fernverkehrszüge die Riedbahn weiterhin nur mit reduzierter Geschwindigkeit⁹ nutzen. Das liegt daran, dass die DB AG das ETCS erst im dritten Quartal 2025 in Betrieb nehmen kann. Nach der Generalsanierung sollen sich die Pünktlichkeitswerte des Fernverkehrs um 4,2 % und die des Nahverkehrs um 10,9 % verbessert haben. Die infrastrukturbedingten Mängel sollen sich laut DB AG um 27 % reduziert haben.

Die DB AG ging zunächst davon aus, die Generalsanierung Riedbahn werde 500 Mio. Euro kosten. Nach ihrer aktuellen Einschätzung belaufen sich die Kosten nunmehr auf insgesamt 1,5 Mrd. Euro.

3 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen

3.1 Notwendigkeit

(1) Seit dem Jahr 2009 unterstützt der Bund auf der Basis von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit der DB AG die Investitionen ins Schienennetz jährlich mit Milliardenbeträgen. Die zum Nachweis entsprechender Verbesserungen eingeführten Qualitätskennzahlen hat die DB AG in zahlreichen Jahresberichten stets als erfüllt gemeldet.¹⁰

⁷ Die DB AG hatte für die Generalprobe ursprünglich nur vier Wochen geplant.

⁸ Verschiedene Nahverkehrszüge sowie S-Bahn-Linien bis 24. Dezember 2025 und Güterverkehr bis 23. Dezember 2024.

⁹ Maximal 160 km/h statt der vorgesehenen 200 km/h.

¹⁰ Z. B. Kennzahlen aus dem IZB: Anzahl Infrastrukturmängel, theoretischer Fahrzeitverlust, Zustand Brücken. DB AG, Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung - Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025).

Ungeachtet dessen begründete die DB AG die Notwendigkeit der Generalsanierungen insbesondere damit, dass das Schienennetz marode und die HLK-Strecken stark überlastet seien. Sie verwies hierzu auf die von ihr entwickelten „Netzzustandsnoten“¹¹ und „Lost Units“¹². Für die Riedbahn ermittelte die DB AG zuletzt 82 000 Lost Units.¹³ Nachvollziehbare Angaben zu den Lost Units und deren eindeutige Zuordnung zu den Störungsursachen konnte die DB AG nicht vorlegen.

Nach einer Auswertung des Bundesrechnungshofes ist nur ein geringer Teil der angeführten Lost Units nachweislich infrastrukturbedingt und durch die Generalsanierung beeinflussbar. Überwiegend sind diese auf sekundäre Ursachen zurückzuführen.¹⁴

Das BMV hinterfragte die Begründung für die Notwendigkeit von Generalsanierungen aussagegemäß nicht. Bei den Lost Units handele es sich um eine DB AG-eigene Qualitätskennzahl. Das BMV habe sie als nicht überprüfbar abgelehnt. Ihm sei aber bekannt, dass nur ein geringer Teil der Verzögerungen infrastrukturbedingt sei. Weit überwiegend resultierten sie aus dem Eisenbahnbetrieb und anderen Ursachen.¹⁵ Auch die Netzzustandsnoten konnte das BMV selbst nicht nachvollziehen.

(2) Der Bundesrechnungshof bezweifelt die Alternativlosigkeit von Generalsanierungen und damit deren Notwendigkeit. Die ihm vorliegenden Daten lassen zwar erkennen, dass infrastrukturbedingte Mängel die Verspätungen mitverursachen. Keinesfalls aber belegen sie, dass Defizite der Infrastruktur hauptursächlich für Lost Units sind. Allein die widersprüchlichen Aussagen der DB AG zur Qualität des Schienennetzes in den letzten Jahren lassen daran zweifeln. Auch das BMV hat offensichtlich keinen Einblick in die Stichhaltigkeit der von der DB AG vorgetragenen Gründe. Stattdessen hat es die Begründungen der DB AG für die Generalsanierung akzeptiert, obwohl diese auf von ihm nicht überprüfbaren und bereits abgelehnten Kennzahlen beruhen. Es hat die Notwendigkeit der Generalsanierung Riedbahn mit den immensen Investitionen nicht hinterfragt, obgleich es selbst davon ausgeht, dass nur ein geringer Teil der Verzögerungen infrastrukturbedingt ist.

3.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

(1) Das BMV forderte die DB AG im August 2022 auf, die Wirtschaftlichkeit der Generalsanierung Riedbahn zu untersuchen. Es sollte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bis

¹¹ Netzzustandsbericht der DB AG für die Jahre 2021, 2022, 2023 und 2024. Hierin bewertet die DB AG den Zustand der Infrastrukturanlagen nach einer neuen Systematik, die sie nicht mit dem BMV abstimmte.

¹² Eine Lost Unit ist eine pünktlichkeitsrelevante Verzögerung einer Zugfahrt. Ein Verspätungsfall wird ab +90 Sekunden zwischen zwei Betriebsstellen mit einer Lost Unit bewertet und mit seiner Ursache erfasst. Als Grundlage der Ermittlung von Verspätungen dient der Fahrplan, in den geplante Umleitungen aufgrund von Sperrpausen bereits eingeflossen sind. Ursachen sind u. a. infrastrukturbedingte oder betriebliche Mängel oder externe Einflüsse (Witterung).

¹³ Die Auswertung bezog sich auf die Jahre 2019, 2022 und 2023. Die Corona-Jahre 2020 und 2021 bezog sie nicht ein.

¹⁴ Z. B. Zugfolge – wegen Vorrang anderer Züge / betroffener Zug war verspätet.

¹⁵ Das BMV verweist dabei auf die Ausführungen der DB AG in ihren IZB, z. B. Zugvorbereitung und Einsatzplanung mit über 50 % oder Extremwetterereignisse mit über 30 %.

zum Sommer 2023 vorlegen. Im Oktober 2022 beauftragte das BMV einen Gutachter, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der DB AG zu prüfen und zu bewerten.

Die DB AG schrieb Ende des Jahres 2022 die Bauleistungen der Generalsanierung Riedbahn aus, ohne dass sie die Wirtschaftlichkeit ihres Vorgehens abschließend untersucht hatte. Die Zuschläge erteilte sie Anfang Oktober 2023.

Mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung begann die DB AG im November 2022. Hinsichtlich der anzuwendenden Methodik einigten sich das BMV und die DB AG auf „eine schnelle und möglichst einfache Lösung“. Die DB AG sollte die Generalsanierung ihrem bisherigen Vorgehen „Bauen unter dem rollenden Rad“ (Weiterführungsfall) in einer Vergleichsbetrachtung gegenüberstellen. Eine vertiefte Prüfung, bei der sie auch die gesamtwirtschaftlichen und verkehrlichen Wirkungen auf das Gesamtnetz berücksichtigt, lehnte die DB AG u. a. wegen des zu großen Zeitaufwandes ab.

Ihre finale Wirtschaftlichkeitsuntersuchung übersandte die DB AG dem BMV Mitte September 2023. Darin stellte sie die beiden Varianten Generalsanierung und Weiterführungsfall in einem Betrachtungszeitraum von zehn Jahren gegenüber.¹⁶ Dies entspreche der angestrebten Baufreiheit von zehn Jahren nach der Generalsanierung. Eine konkrete Berechnung hierzu konnte die DB AG nicht vorlegen.

In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verglich die DB AG zunächst die Kosten¹⁷ der Varianten. Bei der Generalsanierung berücksichtigte sie nicht die Kosten von 631 Mio. Euro, die sie zunächst aus den bis dato marktüblichen Preisen ermittelt hatte. Stattdessen setzte sie die Kosten von 1,1 Mrd. Euro an, die sich aus der Ausschreibung ergeben hatten. Die erhöhten Kostensätze übertrug die DB AG auch auf den Weiterführungsfall, ohne zu belegen, ob dies realistisch und angemessen war. Auch berücksichtigte sie bei der Generalsanierung weitere Aspekte nicht wie z. B. die Restwerte vorzeitig ausgetauschter Anlagen und die Kosten für die Generalprobe.¹⁸ Trotz mehrfacher Nachfrage legte die DB AG dem Bundesrechnungshof keine detaillierte Kostenaufstellung vor. Das BMV gab an, es habe die Kosten – u. a. aus Zeitgründen – vorab selbst nicht plausibilisieren können.

Zusätzlich erstellte die DB AG verschiedene Szenarien, in denen sie ausgewählte „verkehrliche Auswirkungen“ der Varianten und den sich daraus ergebenden „Nutzen“ monetär bewertete.¹⁹

¹⁶ Vgl. Fußnote 4.

¹⁷ Planungs- und Baukosten.

¹⁸ Weitere nicht berücksichtigte Aspekte: keine Diskontierung, keine Berücksichtigung von Risiken oder von Sperrzeiten für die Generalprobe, keine Sensitivitätsanalyse etc.

¹⁹ Im sog. Basisszenario betrachtete sie für die beiden Varianten die Nutzen aus Fahrzeitveränderungen im Schienenpersonenverkehr sowie im Schienengüterverkehr und bewertete diese monetär (jeweilige Reisezeitverluste im Personenverkehr und den Umleitungen im Güterverkehr infolge des unterschiedlichen Sperrpausenbedarfes). Darüber hinaus bewertete die DB AG in drei Ergänzungsszenarien weitere gesamtwirtschaftliche Nutzen monetär. Dies führe nach ihren Berechnungen dazu, dass sich der Vorteil der Generalsanierung weiter verbessere.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kam zu dem Ergebnis, dass die Kosten für die Generalsanierung zwar über denen des Weiterführungsfalls (+ 21 Mio. Euro) lägen.²⁰ Wegen der berücksichtigten Nutzen ergebe sich jedoch insgesamt ein monetärer Vorteil von 17 Mio. Euro für die Generalsanierung.²¹

Die DB AG gab in ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung an, sie wolle mit der Generalsanierung die Anlagenverfügbarkeit auf der Strecke und die Zustandsnote signifikant verbessern und die infrastrukturbedingten Verspätungen um 80 % reduzieren. Weitere Ziele mit Indikatoren für eine spätere Erfolgskontrolle legte sie nicht fest.

Eingeschränktes Testat des Gutachters

Die DB AG und der Gutachter stimmten Vorgehen und Inhalte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über Monate ab. Deshalb konnte die DB AG diese erst Mitte September 2023 vorlegen.

Der Gutachter übersandte dem BMV kurz darauf seine „Abschließende Stellungnahme“. Darin bestätigte er, eine vertiefte Prüfung sei „aus Zeit- und Aufwandsgründen sowie fehlender Daten nicht leistbar“ gewesen. Er habe die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nur eingeschränkt prüfen und nachvollziehen können. Insbesondere bemängelte der Gutachter, beim Variantenvergleich seien die verkehrlichen Auswirkungen auf das Gesamtnetz nicht berücksichtigt. Auch habe die DB AG den Weiterführungsfall nicht mit derselben Planungstiefe wie die Generalsanierung geplant. Er habe u. a. die Höhe der Kosten und den Maßnahmenumfang nicht beurteilen können. Daher habe er „weitgehende Annahmen und Abschätzungen“ treffen müssen. Hierdurch sei das Ergebnis „weniger belastbar“.

Freigabe durch BMV

Das BMV teilte der DB AG Ende September 2023 mit, das Testat des Gutachters zur Generalsanierung Riedbahn läge vor. Die Wirtschaftlichkeit sei damit nachgewiesen. Eine eigene Bewertung des Testates konnte das BMV dem Bundesrechnungshof nicht vorlegen. Auch forderte es von der DB AG nicht, die vom Gutachter aufgezeigten Mängel in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Riedbahn oder zu künftigen Generalsanierungen abzustellen.

(2) Das BMV hat es versäumt, sicherzustellen, dass der Einsatz von Bundesmitteln bei der Generalsanierung Riedbahn und bei zukünftigen HLK wirtschaftlich war bzw. sein wird. Die Untersuchung der DB AG war aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht geeignet, die Wirtschaftlichkeit der Generalsanierung nachzuweisen.

²⁰ Dies ergebe sich insbesondere durch einen höheren Projektaufwand u. a. aus dem Schienenersatzverkehr.

²¹ Unter Berücksichtigung eines Preisanstiegs von 123 Mio. Euro.

Allein die Gegenüberstellung zweier ungleich ausgeplanter Varianten verzerrt das Ergebnis der Untersuchung. Nicht sachgerecht war es auch, die – insbesondere durch den Umfang und den Zeitdruck erklärbaren – erhöhten Preise der Ausschreibung für die Generalsanierung ohne Weiteres auf den Weiterführungsfall zu übertragen. Auch bleibt die Aussagekraft der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung begrenzt, da sie die verkehrlichen Auswirkungen beider Varianten auf das Gesamtnetz nicht betrachtet.

Zudem hat die DB AG weitere wesentliche Aspekte nicht berücksichtigt. Das betrifft insbesondere die Kosten für die Generalprobe sowie die Restwerte vorzeitig ausgetauschter Anlagen, die z. T. erheblich sein können. Das verzerrt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes das Ergebnis der Untersuchung zusätzlich. Der Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass die DB AG in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – entgegen ihrer jetzigen Annahme – statt von fünf Jahren von zehn Jahren Baufreiheit ausging. Der zugunsten der Generalsanierung angenommene Vorteil dürfte damit geringer ausfallen. Die aufgezeigten Defizite wiegen angesichts des geringen finanziellen Vorteils von lediglich 1,5 % zugunsten der Generalsanierung schwer.²²

Diese Defizite hat auch der vom BMV mit der Prüfung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beauftragte Gutachter zum Teil thematisiert. Auch er hat wesentliche Daten nur eingeschränkt prüfen und nachvollziehen können. Das im Ergebnis lediglich eingeschränkte Testat des Gutachters beruht daher in seinen Grundzügen auf dessen Annahmen und Abschätzungen. Es bestätigt und vertieft die Zweifel des Bundesrechnungshofes an der Belastbarkeit der Untersuchung.

Das BMV ist offensichtlich nicht willens oder in der Lage, das Vorgehen der DB AG zu kontrollieren und die Interessen des Bundes und des Steuerzahlers gebührend durchzusetzen. Das zeigt sich nicht zuletzt darin, dass auch das BMV die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesetzten Kosten nicht prüfen und plausibilisieren konnte.

Diese Tatsache sowie die vom Gutachter aufgezeigten Mängel hätten das BMV veranlassen müssen, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der DB AG grundlegend zu hinterfragen. Stattdessen hat es die Hinweise des Gutachters weitgehend ignoriert. Es hat die DB AG nicht einmal aufgefordert, die Mängel bei künftigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Generalsanierungen konsequent abzustellen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird dieses Vorgehen einem planvollen und verantwortungsbewussten Verwaltungshandeln insgesamt nicht gerecht.

Das BMV hätte auch nicht hinnehmen dürfen, dass die DB AG mit der Ausschreibung der Generalsanierung Riedbahn Fakten schafft, bevor sie deren Wirtschaftlichkeit auch zur Überzeugung des BMV nachgewiesen hat.

²² Der Vorteil für die Generalsanierung beträgt nach dem Testat des Gutachters 17 Mio. Euro. Das entspricht 1,5 % der berechneten Gesamtkosten (1 139 Mio. Euro).

4 Zielerreichung und Erfolgskontrolle

(1) Die Erfolgskontrolle²³ dient bei finanzwirksamen Maßnahmen u. a. dazu, ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden. Sie wird während der Durchführung als begleitende und nach Abschluss einer Maßnahme als abschließende Erfolgskontrolle durchgeführt. Voraussetzung dafür sind konkrete Ziele mit Indikatoren. Begleitende Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Notwendigkeit und Möglichkeit des Um- bzw. Nachsteuerns rechtzeitig erkannt werden. Sie liefern alle für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung relevanten Informationen zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Haushaltsmittel.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMV wiederholt die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen aufgezeigt und ihm Hinweise für deren Durchführung gegeben. Auch das Parlament forderte das BMV bereits mehrfach auf, angemessene Erfolgskontrollen durchzuführen und fasste entsprechende Beschlüsse.

Das Konzept Generalsanierungen wird charakterisiert durch eine hohe Zahl von HLK, deren Sanierung binnen weniger Jahre abgeschlossen sein soll. Dies führt zwangsläufig dazu, dass sich die einzelnen HLK überschneiden. Kurz nach Abschluss der Arbeiten auf der Riedbahn waren die Planung weiterer HLK²⁴ und die Vergabe von Bauleistungen bereits weitgehend abgeschlossen. Sie können nicht oder nur aufwendig gestoppt bzw. geändert werden.

Das BMV und die DB AG haben die Riedbahn als Pilotprojekt ausgewiesen. Sie vereinbarten Mitte 2024, dass die DB AG dem Bund bis zum 30. Juni 2025 zur Riedbahn detailliert über die Erfahrungen mit der baulichen Umsetzung und den festgestellten Wirkungen auf den Eisenbahnbetrieb berichtet. Weitere Vorgaben für eine Erfolgskontrolle, wie etwa konkrete Ziele mit Indikatoren, machte das BMV nicht.

Basierend auf dem Bericht der DB AG erwartet der Haushaltsausschuss, dass ihm das BMV seinerseits bis zum 31. Juli 2025 detailliert über diese Erfahrungen sowie über tatsächliche Sperrzeiten und über entstandene Kosten berichtet.

Anders als das BMV definierte die DB AG das Ziel, „Lost Units auf der Strecke um 80 % im Jahr 2025 zu reduzieren“. Es sei mit dem BMV vereinbart, die Wirkungen der Generalsanierung auf den Verkehr zu messen und darüber zu berichten. Weitere Details und Grundlagen über die genaue Zusammensetzung und die Ausgangswerte der infrastrukturbedingten Störungen bzw. die Fristen legte die DB AG nicht fest.

²³ § 7 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bundeshaushaltsordnung.

²⁴ Z. B. HLK Hamburg – Berlin und Unkel-Wiesbaden.

Bei der Planung der Generalsanierung Riedbahn verfolgte die DB AG im Jahr 2022 auch das Ziel, gewisse „Standards“ auf der Strecke zu erreichen. So definierte sie z. B. Anforderungen an die Länge von Überholgleisen oder forderte die Beseitigung von Bahnübergängen. Nach Fertigstellung der Riedbahn erfüllte die Strecke die gesetzten Standards überwiegend nicht.²⁵

(2) Das BMV hat die Beschlüsse des Parlaments und die Hinweise des Bundesrechnungshofes zur Erfolgskontrolle beharrlich ignoriert. Auch bei der Riedbahn hat es nicht darauf hingewirkt, dass die DB AG eine sachgerechte Erfolgskontrolle durchführt, bevor sie weitere HLK vergibt. Hierfür fehlen konkrete Ziele mit Indikatoren, um die Wirkung der Maßnahme beurteilen zu können. Diese hätte die DB AG bereits in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festlegen müssen (Nummer 3). Das Versäumnis wiegt besonders schwer, da die DB AG die Generalsanierung Riedbahn als Pilotprojekt für 40 weitere HLK ausgewiesen hat.

Das BMV hat damit die Chance vertan, Lessons Learned aus der Generalsanierung Riedbahn zu ziehen und frühzeitig vertiefte, valide Erkenntnisse für HLK zu gewinnen. Auch die DB AG hat, soweit dem Bundesrechnungshof bekannt, bislang keine Erfolgskontrolle durchgeführt. Weitere Generalsanierungen hätte die DB AG erst nach einer Erfolgskontrolle zur Riedbahn beginnen sollen. Angesichts der erheblichen Investitionen in mehrstelliger Milliardenhöhe ist dies ein gravierendes Versäumnis. Damit fehlen dem BMV auch die zentralen Grundlagen, um dem Haushaltsausschuss detailliert über seine Erfahrungen zu berichten.

Für künftige Generalsanierungen sind umfassende und fundierte Erkenntnisse unerlässlich. Nur so können die Wirtschaftlichkeit des Vorgehens sichergestellt, Defizite erkannt und abgestellt werden. Das BMV muss daher aus Sicht des Bundesrechnungshofes künftig den Einsatz von Bundesmitteln davon abhängig machen, dass die DB AG die Wirtschaftlichkeit ihres Vorgehens nachweist und den Erfolg belastbar kontrolliert. Das gilt auch für etwaige Mittel aus dem beschlossenen Sondervermögen nach Artikel 143h Grundgesetz für Infrastrukturmaßnahmen und Klimaneutralität.

²⁵ Es wurden elf Punkte nicht erfüllt, darunter auch die Ziele zu Anforderungen an Überholgleise oder die Beseitigung von Bahnübergängen.

5 Auswirkungen auf Kosten, Wettbewerb und andere Schienenprojekte

(1) Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sind bereits jetzt erhebliche Auswirkungen des Konzeptes Generalsanierungen erkennbar. Diese betreffen insbesondere die Kosten, den Wettbewerb und andere Schienenprojekte. Der Bundesrechnungshof hat dazu zahlreiche Hintergrundgespräche mit Vertretern der Bauwirtschaft, der Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie der Wissenschaft geführt.

Kostensteigerungen

Mit Planungsbeginn im Jahr 2022 schätzte die DB AG die Kosten der Generalsanierung Riedbahn auf 500 Mio. Euro.²⁶ Spätestens im Mai 2023 veranschlagte sie die Gesamtkosten auf 631 Mio. Euro. Als Grundlage ihrer Berechnungen setzte sie bis dato marktübliche Preise an.²⁷

Die Ausschreibung der Generalsanierung Riedbahn ergab, dass sich – gegenüber den marktüblichen Preisen – die Kosten z. T. verdreifacht hatten.²⁸ Die DB AG schrieb daher im August 2023 die Gesamtkosten auf 1,1 Mrd. Euro fort. Dennoch erwogen weder die DB AG noch das BMV ernsthaft, die Ausschreibung aufzuheben. Das BMV ging davon aus, dass die Preise im Wettbewerb erzielt wurden, ohne deren Angemessenheit zu hinterfragen. Erst auf Nachfrage habe die DB AG dem BMV mitgeteilt, dass es je Vergabelos „nur einen Anbieter“ gab.

Im Oktober 2023 ermittelte die DB AG Gesamtkosten von 1,3 Mrd. Euro, weil sie zusätzlich u. a. die Kosten für den Schienenersatzverkehr, die Aufwertung von Bahnhöfen sowie Risikozuschläge berücksichtigte. Das BMV erfuhr beiläufig von der Kostensteigerung durch die Pressestelle der DB AG.

Im März 2025 ermittelte die DB AG Gesamtkosten von 1,5 Mrd. Euro. Die Kostensteigerung ergebe sich aufgrund von Nachträgen der Auftragnehmer.

²⁶ In einer Pressemitteilung vom 13. September 2022 ging die DB AG von einem Bedarf von 500 Mio. Euro für die Riedbahn aus.

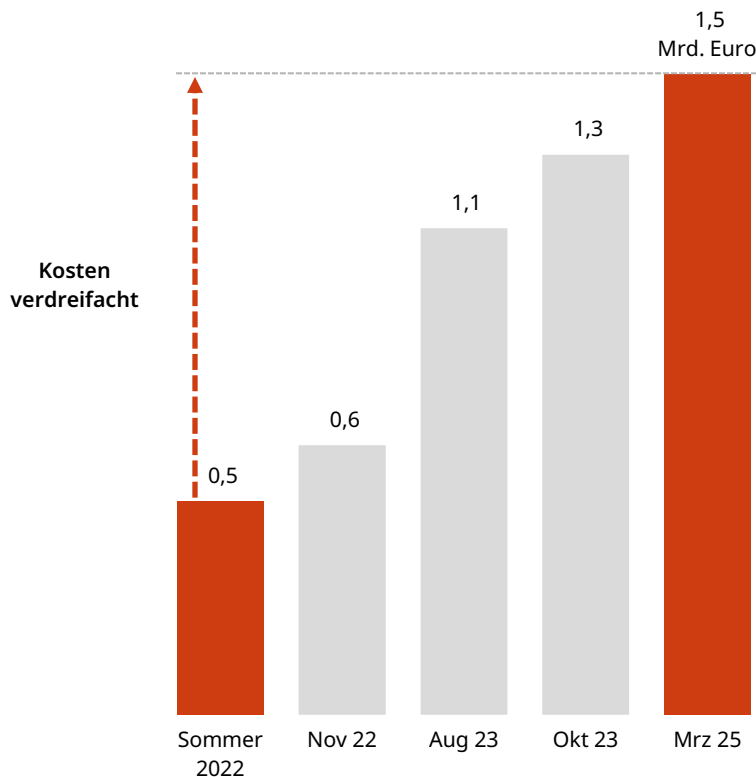
²⁷ Bspw. für ein Kilometer Gleis Kosten von 795 000 Euro und für Weichen Kosten von 430 000 Euro pro Stück.

²⁸ Bspw. hatten sich nach der Ausschreibung die Kosten ein Kilometer Gleis mit 2,3 Mio. Euro fast verdreifacht und für Weichen mit 870 000 Euro verdoppelt.

Abbildung 1

Kosten bei der Generalsanierung Riedbahn verdreifacht

Die Kosten der Generalsanierung Riedbahn sind im Projektverlauf immens gestiegen. Die DB AG schätzte die Kosten anfänglich auf 500 Mio. Euro, später ging sie von 631 Mio. Euro aus. Im weiteren Verlauf stiegen die Kosten auf 1,1 Mrd. Euro und später auf 1,3 Mrd. Euro. Nach aktuellem Stand wird die Generalsanierung Riedbahn 1,5 Mrd. Euro kosten.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die DB AG führte die Kostensteigerungen zunächst auf die „allgemeine und dynamische Marktpreisentwicklung“ zurück. Auch seien die Folgen des Krieges in der Ukraine ursächlich. Später räumte sie ein, die Kostensteigerungen seien mit dem kurzen Vorlauf für die Generalsanierung Riedbahn, den angespannten Marktkapazitäten und dem Pilotcharakter der Maßnahme zu begründen. Alle Beteiligten hätten besondere Anstrengungen unternommen, die Maßnahme termintreu umzusetzen.

Beim HLK „Hamburg – Berlin“ zeigt sich bereits jetzt eine weiterhin steigende Tendenz bei den Kosten. So sind die Preise einzelner Leistungen noch weiter gestiegen und haben sich gegenüber den bisher marktüblichen Preisen teils vervierfacht.

Fehlender Wettbewerb

Bei der Riedbahn vergab die DB AG die Bauleistungen in lediglich zwei Losen. Generalunternehmer sollten das große Bauvolumen mit unterschiedlichen Gewerken innerhalb von fünf Monaten bewältigen. Unklar war, wie viele Auftragnehmer hierzu in der Lage waren. Hinzu kam, dass die DB AG die Planung vor der Ausschreibung noch nicht abgeschlossen hatte. Damit fehlten potenziellen Bietern neben einer ausreichenden Planungstiefe teilweise auch verlässliche Informationen zum Leistungsumfang und zu weiteren Randbedingungen (z. B. Baustellenlogistik, Liefer- und Entsorgungskonzept).

Die DB AG räumte ein, nur einen geringen Wettbewerb bei den Bauleistungen erreicht zu haben. Deshalb prüfe sie, die „Größe der Vergabelose künftig zu variieren, um weitere Bieter anzuziehen“. Außerdem werde sie „die aktuelle Vertragsstruktur mit Fokus auf Generalunternehmer um weitere Modelle mit Fach- und Gewerklosen“ ergänzen. Bei der nachfolgend geplanten Generalsanierung Hamburg – Berlin musste die DB AG das Vergabeverfahren für ein Baulos aufheben, da kein wirtschaftliches Angebot einging.

Fehlende Kapazitäten bei Schienenprojekten

Die DB AG plant, ab dem Jahr 2026 jährlich rund 20 Mrd. Euro in Schienenprojekte zu investieren. Damit will sie die Investitionen innerhalb von drei Jahren um knapp 60 % steigern.²⁹ Die DB AG gab an, die Bauindustrie sehe das angedachte Volumen der Generalsanierungen ab dem Jahr 2027 kritisch. Ihrer Ansicht nach sei eine durchgängige, längerfristige Finanzierung des Bahnbausektors erforderlich, die auch eine überjährige Kapazitätssteuerung ermögliche.

Auch die Hintergrundgespräche haben bestätigt, dass die Kapazitäten sowohl bei Fachkräften als auch speziellen Baugeräten durch die Generalsanierungen stark eingeschränkt werden. Hingegen haben DB AG und BMV selbst nicht untersucht, wie sich das Konzept Generalsanierung z. B. auf Marktkapazitäten (u. a. Ingenieur- und Bauleistungen) und Preise auswirkt.

Wegen der Generalsanierung Riedbahn verzögerten sich andere Schienenprojekte der DB AG, weil dafür Ressourcen fehlten, insbesondere Fachkräfte.³⁰ Das BMV gab an, es habe hiervon erst im März 2025 erfahren. Zuvor habe die DB AG immer erklärt, dass die Generalsanierungen zu „keinerlei Verdrängungseffekten“ führten.

Ursächlich für die Verschiebungen seien aus Sicht der DB AG u. a. ein Fachkräftemangel (kein Anbieter) und eine „Bestelländerung des Bundes“ hin zur Generalsanierung.

²⁹ Im Jahr 2023 betrugen die Investitionen noch 12,6 Mrd. Euro.

³⁰ Z. B. bei den Projekten Neubrandenburg, Hamburger S-Bahn-Station Diebsteich und Ausbaustrecke Berlin Stettin (zuletzt abgerufen am 5. Juni 2025).

Durch das Priorisieren der Generalsanierungen komme es u. a. zu Kapazitätsengpässen. Dies führe zu erfolglosen Ausschreibungen, die den Bauablauf verzögern würden. Andere Schienenprojekte würden sich danach teils um mehrere Jahre verschieben.

(2) Das BMV hat die Auswirkungen des Paradigmenwechsels hin zur Generalsanierung mit ihren besonderen Randbedingungen, wie großen Bauvolumina und monatelangen Vollsperrung der Strecken, verkannt. Es hat versäumt, deren mögliche Effekte vorab zu untersuchen und einzuschätzen. Stattdessen hat es sich auf die unvollständigen Informationen und Beteuerungen der DB AG verlassen. Auch nach Bekanntwerden der Entwicklungen hat das BMV keine Schritte eingeleitet, um das Konzept Generalsanierungen zu überprüfen. Damit ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes seiner Verantwortung nicht gerecht geworden.

Bis dato marktübliche Preise haben sich innerhalb von neun Monaten vervielfacht. Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes sind die explodierenden Preissteigerungen nicht auf die „allgemeine Marktpreisentwicklung“ zurückzuführen. Denn die Erzeugerpreise bzw. Baupreise stiegen vergleichsweise nur gering im unteren zweistelligen Prozentbereich.³¹ Er sieht eher die Randbedingungen der Generalsanierung als ursächlich für die Preissteigerungen an. Das gilt insbesondere für die großen Lose mit großen Bauvolumina und kurzen Bauzeiten, aber auch für die Planungsdefizite. Beide bedeuten Risiken für die Bieter, die diese scheuen oder entsprechend einpreisen. Dies erklärt die geringe Bieteranzahl und den fehlenden Wettbewerb. Die immensen Kostensteigerungen auch noch während der Bauphase um rund 30 %³² deuten ebenfalls darauf hin, dass die Generalsanierung Riedbahn unzureichend vorbereitet war. Der Hinweis der DB AG auf eine angebliche „Bestelländerung des Bundes“ ist deshalb verfehlt. Er ignoriert schlichtweg, dass die DB AG die Urheberschaft für das Konzept Generalsanierungen trägt.

Sollten sich die Kosten für die folgenden HLK ähnlich entwickeln, wären diese mit dem bisherigen Mittelansatz nicht finanzierbar. Für den HLK Berlin – Hamburg zeichnet sich dies bereits ab. Wenn sich die Entwicklung entsprechend fortsetzt, wäre nur ein geringer Teil der Generalsanierungen realisierbar oder der Bund müsste deutlich mehr Mittel bereitstellen.

Durch die Generalsanierungen ergeben sich zudem Engpässe bei den Fachkräften und Baugeräten, wodurch sich andere Schienenprojekte der DB AG zwangsläufig verzögern. Dies hatte sich offensichtlich bereits während der Generalsanierung Riedbahn abgezeichnet. Durch die geplanten Investitionssteigerungen um 60 % in den nächsten Jahren wird sich dieser Effekt noch deutlich verstärken.

³¹ Bspw. betrugen die Steigerungen im Bundesfernstraßenbau in der Zeit von November 2022 bis August 2023 rund 4 %, laut Baupreisindizes des Statistischen Bundesamtes (von 122,1 auf 127,2).

³² Den Gesamtkosten Stand April 2025 von 1,5 Mrd. Euro stehen die Kosten nach Vergabe von 1 139 Mrd. Euro gegenüber. Dies entspricht einer Steigerung von rd. 30 % ($1,5/1,139 = 1,316$).

BMV und DB AG haben zwar teilweise die Grundprobleme bei dem Konzept Generalsanierungen erkannt und wollen gegensteuern. Der Bundesrechnungshof kann jedoch aktuell nicht einschätzen, inwieweit diese Maßnahmen ausreichen, um die Wirtschaftlichkeit des Konzeptes sicherzustellen. Kurzfristig dürfte jedenfalls weder die Preisentwicklung umkehrbar noch ein nennenswerter Aufwuchs bei benötigten Kapazitäten realisierbar sein.

6 Stellungnahme des BMV

Das BMV hat sich zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes geäußert. Zur Notwendigkeit, d. h. Alternativlosigkeit der Generalsanierungen hat es geltend gemacht, die Generalsanierung von HLK sei ein erster wichtiger Schritt, um Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit hoch belasteter Strecken effizient zu steigern.

Die Wirtschaftlichkeit der Generalsanierung Riedbahn sieht das BMV durch den Gutachter belegt. Dieser habe einen Nutzensvorteil von 17 Mio. Euro bei der Generalsanierung testiert. Es bestreitet, das Testat sei eingeschränkt erteilt. Annahmen und Abschätzungen im Gutachten seien zudem eng zwischen den Beteiligten abgestimmt. Es habe der DB AG mit Blick auf weitere HLK auch zahlreiche Kritikpunkte übergeben, die bei weiteren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen seien. Im Übrigen handele die DB AG bis zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit auf eigenes unternehmerisches Risiko. Auf die konkret aufgezeigten Defizite der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist das BMV nicht eingegangen.

Zur Erfolgskontrolle hat das BMV darauf verwiesen, die DB AG habe fortlaufend im Monatsrhythmus über den Kosten-, Mengen- und Zeitfortschritt berichtet. Ihm sei der aktuelle Projektfortschritt bekannt und es sei jederzeit im Detail auskunftsfähig gewesen. Auch darüber hinaus sei eine Erfolgskontrolle mit engen Berichtspflichten erfolgt. Einen Verstoß gegen Haushaltsrecht sehe es nicht.

Bezüglich der festgestellten Auswirkungen der Generalsanierungen auf andere Projekte hat das BMV betont, es dürfe „zu keinem Wettbewerb der Ressourcen der Bauvorhaben untereinander“ bzw. es solle „zu keinen Einschränkungen bei anderen Investitionsprogrammen des Bundes kommen“. Die Marktpreisentwicklung rechtfertigt das BMV allein mit der Tatsache, dass es sich um ein Ergebnis des Wettbewerbs handelt. Es geht davon aus, dass eine langfristige perspektivische Finanzierung von Generalsanierungen auch die Bauindustrie dazu bewegen wird, mehr Fachpersonal auszubilden und mehr Großmaschinen bereitzustellen.

7 Abschließende Bewertung und Empfehlung

Auf Basis seiner Prüfung ist es dem Bundesrechnungshof nur im Ansatz möglich, die Ursachen für die Probleme im Schienenverkehr und die zu deren Beseitigung von der DB AG ergriffenen Maßnahmen abschließend zu bewerten. Zweifellos besteht dringender Handlungsbedarf. Unstreitig ist auch, dass das sanierungsbedürftige und überlastete Schienennetz (Mit-)Ursache des Problems ist. Anders als von BMV und DB AG in jüngster Zeit kundgetan, sieht der Bundesrechnungshof bisher aber keine eindeutigen Belege dafür, dass eine „marode Schieneninfrastruktur“ die Hauptursache darstellt. Die von DB AG und BMV bereit gestellten Zahlen und Unterlagen lassen einen solchen Schluss nicht zu. Der Bundesrechnungshof bezweifelt schon deshalb die Alternativlosigkeit des Konzeptes Generalsanierungen. Eine haushaltsrechtliche Notwendigkeit ist aus seiner Sicht nicht nachgewiesen.

Dessen ungeachtet haben BMV und DB AG auch nicht nachweisen können, dass die Generalsanierung der Riedbahn gegenüber dem bisherigen „Bauen unter rollendem Rad“ wirtschaftlich ist. Die von der DB AG für das Pilotprojekt Riedbahn vorgelegte und vom BMV akzeptierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weist erhebliche methodische Fehler auf. Hinzu kommt, dass die DB AG wesentliche kostentreibende Aspekte bei der Generalsanierung nicht berücksichtigt hat. Angesichts des nur minimalen Nutzenvorteils der Generalsanierung Riedbahn, geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass das Ergebnis bei methodisch korrekter Betrachtung aller Aspekte deutlich anders ausgefallen wäre. Die Auffassung des BMV, der Gutachter habe ein uneingeschränktes Testat erteilt, ist für den Bundesrechnungshof nicht nachvollziehbar. Aufgrund der kritischen Hinweise des Gutachters sowie des geringen Nutzenvorteils hätte das BMV Konsequenzen ziehen und das Konzept Generalsanierungen hinterfragen müssen.

Das BMV hat es auch versäumt, von der DB AG eine belastbare und ergebnisoffene Erfolgskontrolle zur Generalsanierung Riedbahn zu fordern, bevor sie weitere HLK in Auftrag gibt und damit faktisch auch Bundesmittel bindet. Das BMV hat nicht einmal sichergestellt, dass nach Abschluss des Pilotprojekts Riedbahn eine sachgerechte Erfolgskontrolle überhaupt möglich ist. Es hat damit die Chance vertan, frühzeitig vertiefte und valide Erkenntnisse für die weiteren HLK zu gewinnen und bei Folgeprojekten zu berücksichtigen. Die von der DB AG vorgelegten Monatsberichte sind oberflächlich und reichen für eine angemessene Erfolgskontrolle nicht aus. Dessen ungeachtet fehlte es dazu an zuvor vom BMV festgelegten Zielen.

Allein angesichts der explodierenden Preise hätte das BMV gegensteuern müssen, um einen wirtschaftlichen Einsatz von Bundesmitteln gewährleisten zu können. Dieses Versäumnis wiegt besonders schwer, da die Generalsanierung Riedbahn als Pilotprojekt

für 40 geplante Generalsanierungen mit immensen finanziellen Auswirkungen präjudiziert.

Soweit derzeit erkennbar, war die unter vergleichsweise günstigen Bedingungen durchgeführte Generalsanierung Riedbahn nicht wie angestrebt erfolgreich. Die infrastrukturellen Mängel auf der Riedbahn hat die DB AG bisher lediglich um 27 % reduzieren können und damit ihr Ziel von 80 % deutlich verfehlt. Auch die nicht fristgerecht abgeschlossenen Bauarbeiten, die von zehn auf fünf Jahre reduzierte Baufreiheit sowie die nach wie vor bestehende Geschwindigkeitsreduzierung der Züge deuten darauf hin. All diese Aspekte hätte das BMV in einer Erfolgskontrolle aufgreifen und die Ursachen dafür ergründen müssen, bevor es der DB AG gestattet, weitere Bundesmittel durch die Vergabe der nächsten HLK faktisch zu binden.

Das BMV hat zudem die Auswirkungen des Paradigmenwechsels hin zur Generalsanierung verkannt. Deren Randbedingungen haben die Kosten bei der Riedbahn verdreifacht. Dieser Trend scheint sich auch bei den bereits vergebenen Aufträgen für weitere HLK ungebremsst fortzusetzen. Die Engpässe bei Fachpersonal und Baugerät sowie die negativen Effekte auf andere Schienenprojekte hat das BMV ebenfalls unterschätzt. Die Hinweise in seiner Stellungnahme, es dürfe zu keinem Wettbewerb der Ressourcen bei den Bauvorhaben oder es solle zu keinen Einschränkungen auf personeller und materieller Seite kommen, wirken da eher hilflos.

Der Bundesrechnungshof hält daher das Konzept Generalsanierungen aktuell für nicht tragfähig. Er geht nicht davon aus, dass sich die Kosten wieder reduzieren werden, sollte die DB AG das Konzept wie geplant fortführen. Denn der von der DB AG verursachte Zeitdruck mit hohen Bauvolumina wird die oben dargestellten negativen Auswirkungen weiter verstärken. Der Bundesrechnungshof sieht bei einer Fortführung des Konzeptes die große Gefahr, dass der Bund seine Haushaltsmittel immens erhöhen muss, ohne hierfür ein „Mehr an Sanierungsleistungen“ zu erreichen. Ob und in welcher Höhe Mittel aus dem für Infrastrukturmaßnahmen beschlossenen Sondervermögen für die HLK zur Verfügung stehen werden, ist derzeit offen. Aber selbst dann gilt, dass wirtschaftliches Handeln auch bei mittelfristig auskömmlich erscheinender Finanzierung oberstes Ziel bleibt.

Das BMV ist offensichtlich nicht willens oder in der Lage, der DB AG eigenständige Forderungen und Interessen des Bundes entgegenzusetzen. Es hat sich zu oft mit den spärlichen und später oftmals korrigierten Informationen der DB AG zufriedengegeben. Die erheblichen Kostensteigerungen hätten das BMV veranlassen müssen, das Konzept Generalsanierungen und die damit verbundenen Belastungen für den Bundeshaushalt in mehrstelliger Milliardenhöhe kritisch zu hinterfragen.

Das von der DB AG nachdrücklich vorangetriebene Konzept Generalsanierung mit teilweise zeitgleich sanierten HLK macht Lessons Learned für künftige HLK und rechtzeitiges Gegensteuern nahezu unmöglich. Das BMV muss daher kritisch und ergebnisoffen

prüfen, ob es das bislang nicht tragfähige Konzept in dem von der DB AG beabsichtigtem Umfang und Tempo weiterhin aus Bundesmitteln finanzieren will. Hierfür ist erforderlich, dass ihm die DB AG ehrliche und belastbare Zahlen zu den Ursachen für die massiven Verspätungen vorlegt. Dabei dürfen BMV und DB AG die betrieblichen Ursachen nicht ignorieren. Vieles spricht zudem dafür, dass wichtige Strecken durch den zunehmenden Personen- und Güterverkehr stark überlastet sind. Das Netz bliebe so trotz der Generalsanierungen möglicherweise unterdimensioniert.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Haushaltsausschuss, solange keine weiteren Bundesmittel für Generalsanierungen bereitzustellen, bis das BMV zweifelsfrei nachgewiesen hat, dass diese notwendig und wirtschaftlich sind. Hierzu bedarf es einer sachlich fundierten, methodisch korrekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Erfolgskontrolle. Die vielen erst nachträglich erkannten Auswirkungen muss das BMV dabei zwingend einbeziehen. Das betrifft insbesondere den fehlenden Wettbewerb bei der Vergabe der Bauleistungen und die fehlenden Bau- und Fachkräftekapazitäten. Außerdem müssen eine ausreichende Planungstiefe und angemessene Zeitvorgaben ebenso sichergestellt sein wie notwendige Maßnahmen im übrigen Schienennetz.

Elbert

Pelzer

Beglaubigt: Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.