

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

Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur

Entwurf des dritten Nachtrags zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III

27. November 2025

Geschäftszeichen: V 2 - 0001999/5

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.

Zusätzliche Milliarden für die Schiene - Vertragsentwurf nicht im Bundesinteresse

Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III) hat sich als ungeeignet zur Erhaltung und Verbesserung eines leistungsfähigen Schienennetzes erwiesen. Dennoch will das Bundesministerium für Verkehr (BMV) die Bundesfinanzierung mit einem dritten Nachtrag um über 19 Mrd. Euro Bundesmittel erhöhen.

→ Worum geht es?

Die LuFV hat zum schlechten Zustand der Schiene beigetragen. Mit einem übereilt verhandelten dritten Nachtragsentwurf zur LuFV III (dritter Nachtragsentwurf) soll die Bahn dennoch weitere Milliarden für die Jahre 2025 und 2026 erhalten, ohne die Finanzierungssystematik zu verbessern. Der Nachtrag wäre eine Vertragsänderung zum Nachteil des Bundes und letztlich zulasten der Allgemeinheit. Das BMV verschiebt zudem seit Jahren die Umsetzung von parlamentarischen Beschlüssen zur Verbesserung der Finanzierungssystematik.

→ Was ist zu tun?

Das BMV hatte angesichts gravierender Probleme des Schienennetzes mehrfach einen stärkeren Einfluss des Bundes auf die Deutsche Bahn AG (DB AG) und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) angekündigt. Es muss seine Ankündigung endlich umsetzen und den dritten Nachtragsentwurf im Bundesinteresse nachbessern. Vereinbarungen des Bundes dürfen nicht hinter den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zurückbleiben.

→ Was ist das Ziel?

Der Bund darf sich nicht darauf beschränken, immer mehr Geld aufgrund bloßer Forderungen der Bahn bereit zu stellen. Er muss gewährleisten, dass Bundesmittel bedarfsgerecht und wirtschaftlich verwendet werden. Der Nachtrag muss sicherstellen, dass die enormen zusätzlichen Bundesmittel eine angemessene Verbesserung des Schienennetzes bewirken.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkung.....	9
2	Laufzeit und Inhalt des dritten Nachtragsentwurfs	10
3	Systematische Mängel.....	10
3.1	Übereiltes Vorgehen	10
3.2	Haushaltsrechtliche Mängel	12
3.3	LuFV zur Steuerung der Infrastrukturqualität ungeeignet.....	13
3.4	EIU finanzieren ihre Schienenwege mit immer geringerem Anteil	14
4	Beispielhafte Mängel des dritten Nachtragsentwurfs.....	17
4.1	Keine ausreichende Bedarfsermittlung	17
4.2	Überhöhte Bundesfinanzierung von Instandhaltung	18
4.3	Steigender Nachholbedarf.....	20
4.4	Privatinvestortest als Maßstab der Unwirtschaftlichkeit verschuldensunabhängiger Rückforderungen	21
4.5	Nachweis der Wirtschaftlichkeit von Korridorsanierungen.....	22
4.6	Zu geringe Pönale bei Korridorsanierungen	23
4.7	Erweiterung von Finanzierungstatbeständen	24
4.8	Mangelnde Umsetzung parlamentarischer Beschlüsse.....	25
4.9	Weitere Nachteile für den Bund.....	26
5	Fazit	30
6	Handlungsempfehlungen	31

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

BSWAG *Bundesschienenwegeausbaugesetz*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

Dritter Nachtragsentwurf *Dritter Nachtragsentwurf zur LuFV III*

E

EBA *Eisenbahn-Bundesamt*

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

Korridorsanierung *Generalsanierung der Hochleistungskorridore*

L

LuFV III *Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III*

LV InfraGO *Leistungsvereinbarung InfraGO*

S

SVIK *Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität*

V

Verkehrsausschuss *Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und der Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages hatten im Jahr 2024 die Entwürfe des ersten und zweiten Nachtrags zur LuFV III gebilligt.

Das BMV hat angekündigt, beiden Ausschüssen im November 2025 den mit der DB AG und deren EIU „ausverhandelten“ dritten Nachtragsentwurf zur Billigung zuzuleiten.

Der Bundesrechnungshof erhielt den dritten Nachtragsentwurf komplett am 17. November 2025. Er konnte ihn in der Kürze der Zeit nur cursorisch prüfen. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf wesentliche Kritikpunkte und enthält keine vollständige Bewertung.

Mit diesem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO weist der Bundesrechnungshof erneut darauf hin, dass die LuFV sich als ungeeignet zur Steuerung der Schieneninfrastrukturqualität erwiesen hat. Er informiert über Mängel des dritten Nachtragsentwurfs.

Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme des BMV zum Entwurf des vorliegenden Berichts berücksichtigt. Die Ausführungen des BMV überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof hält seine Auffassung im vollen Umfang aufrecht.

0.1

Der dritte Nachtragsentwurf weist eine Reihe von systematischen Mängeln zum Nachteil des Bundes auf:

Das BMV hat die Interessen des Bundes weder zeitlich noch fachlich ordnungsgemäß verhandelt. (Textziffer 3.1)

Bei der Auszahlung der Kapitalerhöhung für die DB InfraGO AG waren weder die Mittelverwendung noch deren Kontrolle vereinbart. (Textziffer 3.2)

Das BMV will konsumtive Ausgaben aus dem „Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität“ leisten, die keine „zusätzlichen Investitionen in die Infrastruktur“ sind. (Textziffer 3.2)

Die LuFV hat sich als ungeeignet zur Steuerung der Infrastrukturqualität erwiesen. Die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen garantieren keine leistungsfähige und verfügbare Schieneninfrastruktur. Der Bund will die Bundesfinanzierung dennoch mit dem bisherigen Instrument erneut enorm ausweiten. (Textziffer 3.3)

Der Bund finanziert den Erhalt des Schienennetzes der EIU mit immer mehr Mitteln, ohne eine deutliche Verbesserung der Qualität zu bewirken. Der Anteil der Eigenmittel der EIU an der Finanzierung ihres Schienennetzes wird immer geringer. Damit sinkt aber ihr Anreiz, wirtschaftlich zu handeln. (Textziffer 3.4)

0.2

Der dritte Nachtragsentwurf sieht Regelungen zum Nachteil des Bundes vor. Der Bundesrechnungshof weist beispielhaft auf folgende Mängel des dritten Nachtragsentwurfs hin:

Die vom Bund kurz vor Jahresende zur Verfügung gestellten Mittel sind nicht zusätzlich wirtschaftlich „verbaubar“. Der von der Bahn gemeldete Bedarf ist überhöht. Die Bedarfsprüfung des Bundesgutachters ist nicht belastbar. (Textziffer 4.1)

Der Bund übernimmt mit der erheblichen Instandhaltungsfinanzierung Lasten von der DB InfraGO AG, obwohl dies nicht erwiesen notwendig und wirtschaftlich ist. Das BMV verstößt damit gegen die BHO. (Textziffer 4.2)

Der „Nachholbedarf“ erneuerungsbedürftiger Infrastruktur wächst trotz erheblich steigender Bundeszuschüsse immer weiter an. Es besteht die Gefahr, dass der Bund den Abbau des Nachholbedarfs in der Zukunft mit noch mehr zusätzlichen Haushaltsmitteln finanzieren muss. (Textziffer 4.3)

Das BMV konnte die wirtschaftliche Verwendung von Bundesmitteln in der Schienenverkehrsinfrastruktur mit der bisherigen Vertragssystematik bislang nicht sicherstellen. Im dritten Nachtragsentwurf sind auch nicht für sämtliche Bundesmittel unbegrenzte verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeiten des Bundes vorgesehen, sofern die EIU diese unwirtschaftlich einsetzen. Als Maßstab der Unwirtschaftlichkeit ist bislang nicht die BHO vereinbart. Der stattdessen von der Bahn geforderte Privatinvestortest muss gestrichen werden. (Textziffer 4.4)

Das BMV bringt sich mit dem dritten Nachtragsentwurf für die angestrebte Neukonzeption der Finanzierung mit der neuen Leistungsvereinbarung InfraGO in eine unvorteilhafte Verhandlungsposition. Parlamentarische Beschlüsse setzt es nicht vollständig um. (Textziffer 4.6)

0.3

Mit der LuFV haben die DB AG und ihre EIU sehr viel Raum für eigenverantwortliches Handeln erhalten. Die Kontrolle des Bundes wurde auf eine ungeeignete Output-Kontrolle reduziert. Die Qualitätskennzahlen des gegenwärtigen LuFV-Systems und die neuen Leistungskennzahlen sind nicht geeignet, den Zustand der Infrastruktur abzubilden.

Mit dem dritten Nachtragsentwurf sollen dennoch weitere 19 Mrd. Euro Bundesmittel in das nicht funktionierende Finanzierungssystem fließen. Der Bund wird in den Jahren 2025 und 2026 rund drei Mal so hohe Mittel einsetzen wie ursprünglich vorgesehen. Eine entsprechende Verbesserung der Qualität soll aber nicht vereinbart werden.

Das BMV hatte angesichts der gravierenden Probleme einen stärkeren Einfluss des Bundes auf die DB AG, die DB InfraGO AG und die Qualität des Schienennetzes angekündigt. Beim dritten Nachtragsentwurf hat sich das BMV – wie die aufgeführten Mängel zeigen – nicht gegen die Bahn durchsetzen können und die Bundesinteressen nicht angemessen vertreten. Die Vereinbarungen des Bundes dürfen nicht hinter den Vorgaben der BHO zurückbleiben. (Textziffer 5)

0.4

Das BMV will die Bundesfinanzierung der Schieneninfrastruktur weiter enorm ausweiten. Die zusätzlichen Bundesmittel müssen aber eine angemessene Verbesserung des Schienennetzes bewirken. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss und dem Verkehrsausschuss, den dritten Nachtragsentwurf nur unter der Maßgabe entscheidender Verbesserungen zu billigen. Der Haushaltsausschuss könnte zudem eine qualifizierte Sperre eines Teils der Ausgabeermächtigung für das Jahr 2026 im SVIK vorsehen. Beide Ausschüsse könnten Vorgaben zur Gestaltung der geplanten LV InfraGO beschließen. (Textziffer 6)

1 Vorbemerkung

Seit dem Jahr 2009 schließt der Bund, vertreten durch das BMV, mit der DB AG und deren EIU Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV), um die Erhaltung und Verbesserung der vorhandenen Eisenbahninfrastruktur zu regeln. Bei den EIU handelt es sich um die DB InfraGO AG und die DB Energie GmbH.¹ Die LuFV sind öffentlich-rechtliche Finanzierungsverträge. Die LuFV III gilt seit dem Jahr 2020. Sie hat eine Laufzeit bis Ende des Jahres 2029.

Der Bundesrechnungshof hatte den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) und den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages (Verkehrsausschuss) bereits im Jahr 2024 mit Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO auf mangelhafte Regelungen der Entwürfe zum ersten und zweiten Nachtrag zur LuFV III hingewiesen.

Das BMV hat mit der DB AG und deren beiden EIU einen dritten Nachtragsentwurf ausgehandelt. Der dritte Nachtrag soll noch im Dezember 2025 vom BMV, der DB AG, der DB InfraGO AG und der DB Energie GmbH gezeichnet werden.

Das BMV übersandte dem Bundesrechnungshof am 14. und 17. November 2025 Unterlagen zum dritten Nachtragsentwurf.

Mit diesem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO weist der Bundesrechnungshof erneut darauf hin, dass die LuFV sich als ungeeignet zur Steuerung der Infrastrukturqualität erwiesen hat. Dies wird der vorliegende dritte Nachtragsentwurf nicht ändern, obwohl die Bundesfinanzierung erheblich aufgestockt werden soll. Deshalb informiert der Bundesrechnungshof über Risiken der Vertragsverhandlungen des BMV und über wesentliche Mängel des dritten Nachtragsentwurfs. Eine vollständige Bewertung des Vertragsentwurfs war in dem vom BMV vorgegebenen Zeitrahmen nicht möglich.

Das BMV hatte Gelegenheit, zum Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Seine wesentlichen Äußerungen sind berücksichtigt. Die Ausführungen des BMV überzeugen nicht. Der Bundesrechnungshof hält seine Bedenken im vollen Umfang aufrecht.

¹ Die DB InfraGO AG entstand Ende des Jahres 2023 durch Verschmelzung der DB Netz AG mit der DB Station&Service AG.

2 Laufzeit und Inhalt des dritten Nachtragsentwurfs

Der dritte Nachtragsentwurf soll für die Jahre 2025 und 2026 gelten. Gegenstand des Entwurfs sind insbesondere:

- Umsetzung von Vorgaben der bereits geschlossenen Trilateralen Vereinbarung 2025,
- Einbringen zusätzlicher Eigenmittel im Jahr 2025 durch die EIU in die Finanzierung von Ersatzinvestitionen² nach § 32.1 des zweiten Nachtrags,
- Anhebung des Infrastrukturbeitrags des Bundes für die Jahre 2025 und 2026,
- Bundesfinanzierung von Sachverhalten für die Jahre 2025 und 2026, die in den Anwendungsbereich der in § 11a Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG) geregelten Finanzierungsoptionen fallen und
- Regelungen zum Zuschuss Bahnhöfe, zum Zuschuss Generalsanierung und für den Fall, dass die Dividende der DB AG 700 Mio. Euro unterschreitet.

Das BMV erklärt, es habe mit dem dritten Nachtragsentwurf den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom 18. Dezember 2024 umgesetzt.

3 Systematische Mängel

3.1 Übereiltes Vorgehen

Der dritte Nachtragsentwurf ist angesichts seines finanziellen Umfangs überhastet erstellt worden. Mitte Juli 2025 startete das BMV die Arbeiten mit einer „Auftaktveranstaltung“. Bei dem Termin waren u. a. folgende Aufgaben noch ungeklärt:

- Bedarfsermittlung,
- Festlegung von Kennzahlen und Berichtswesen,
- Erstellung fachspezifischer Vertragsunterlagen für Instandhaltung, Bahnhöfe und Korridorsanierungen und
- Mittelallokation.

Bereits vier Monate später beabsichtigte das BMV dem Parlament den dritten Nachtragsentwurf zur Billigung vorzulegen. Für die „finalen“ Verhandlungen hatte es nur

² Mit Ersatzinvestitionen ersetzen die EIU vorhandene Investitionsobjekte des Bestandsnetzes durch neue.

zwei Wochen vorgesehen. Die Verhandlungen vor Abschluss der LuFV II und LuFV III hatten seinerzeit jeweils rund zwei Jahre beansprucht. Ungeachtet dessen sind im vorgelegten dritten Nachtragsentwurf sogar ausdrücklich u. a. finanzwirksame Inhalte benannt, die die Parteien nach Zeichnung des dritten Nachtrags erst noch gesondert vereinbaren müssen.³

Der Bundesrechnungshof hält die Vertragsverhandlungen zum dritten Nachtrag zeitlich für unzureichend. Dieses Vorgehen kann die Arbeit der parlamentarischen Gremien beeinträchtigen. Diese werden mit sehr kurzen Fristen mit einem umfangreichen Vertragswerk zu eisenbahnspezifischen Fachthemen und erheblichen finanziellen Belastungen des Bundeshaushalts befasst. Auch der Bundesrechnungshof hatte nicht ausreichend Zeit zur Prüfung und Rückäußerung.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme zurückgewiesen, dass sein Vorgehen überhastet gewesen sei. Erste Arbeiten für den dritten Nachtrag hätten bereits Anfang des Jahres 2025 begonnen. Sie seien vom Regierungswechsel mit vorläufiger Haushaltsführung, den vorgezogenen Neuwahlen und der Einrichtung des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) geprägt gewesen.

Der Bundesrechnungshof stimmt zu, dass die genannten Bedingungen die Arbeiten des BMV beeinflussten. Dies zeigt indes die vom Bundesrechnungshof bemängelte Tatsache des überhasteten Vorgehens. Die Vielzahl der komplexen Regelungen war in der verfügbaren Zeit nicht sorgfältig zu vereinbaren. Übergeordnetes Ziel des BMV war es, trotz begrenzter Vorbereitungsmöglichkeiten noch vor Ende des Jahres 2025 den dritten Nachtrag zu zeichnen.

Angesichts der finanziellen Größenordnung des Nachtrags hätte das BMV die Bundesinteressen durch ordnungsgemäße und sorgfältige Verhandlungen in angemessener Zeit sichern müssen. Es besteht nun die Gefahr, dass für den Bund nur eine Minimallösung gelingt. Das BMV bringt zudem das Parlament mit dem vorgegebenen Zeitfenster in eine kritische Lage: Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass das BMV sich bei später festgestellten Vertragsmängeln zu seiner Entlastung auf die parlamentarische Billigung beruft („das Parlament hatte der Regelung zugestimmt“).

³ Zum Beispiel sind die Zuwendungsfähigkeit der zu finanzierenden Aufwandssachverhalte (§ 8.12 des dritten Nachtragsentwurfs), Inhalte und Formate der finanziellen Überprüfung nach Herstellung des Zielbildes Bahnhöfe (§ 8f.11 des dritten Nachtragsentwurfs), Änderungen in der Berichterstattung des Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichts (§ 14.2b des dritten Nachtragsentwurfs) und Inhalte und Formate der Quartalsberichte (§ 14.b1 des dritten Nachtragsentwurfs) noch abzustimmen.

3.2 Haushaltsrechtliche Mängel

Zahlung bereits vor Zeichnung des dritten LuFV III-Nachtrags

Das BMV und das Bundesministerium der Finanzen schlossen mit der DB AG und der DB InfraGO AG im Dezember 2024 die Trilaterale Vereinbarung 2025. Die Trilaterale Vereinbarung regelt u. a., dass die DB AG die Kapitalerhöhung aus Bundesmitteln an die DB InfraGO AG weitergeben soll. Diese soll die Mittel zum größten Teil nach dem System der LuFV III verwenden. Die Trilaterale Vereinbarung kann aus gesellschaftsrechtlichen Gründen keine konkreten und verbindlichen Vorgaben zur Mittelverwendung machen. Der Vorstand einer AG kann nicht vom Eigentümer angewiesen werden, wie Eigenkapital zu verwenden ist. Die Trilaterale Vereinbarung stellt somit keine starke Rechtsposition dar. Das BMV zahlte im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung die Kapitalerhöhung am 5. März und am 3. September 2025 in einer Gesamthöhe von 8,26 Mrd. Euro an die DB AG aus. Die Regelungen zur Mittelverwendung soll nun nachträglich der dritte Nachtrag treffen.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, die Trilaterale Vereinbarung 2025 konstituiere gegenseitige Rechte und Pflichten. Die DB InfraGO AG habe sich u. a. verpflichtet, die Bundesmittel aus der Eigenkapitalerhöhung nach der LuFV III einzusetzen. Das BMV habe die Trilaterale Vereinbarung 2025 gemäß dem rechtlichen Rahmen sowie der politischen Willenserklärungen verhandelt. „Innerhalb dieser gesetzten Vorgaben und Finanzierungsmöglichkeiten“ erachte es die Vereinbarung als angemessen. Der Haushaltsausschuss sei informiert gewesen.

Das BMV hat nicht erwähnt, dass konkreten Vorgaben zur Verwendung des Eigenkapitals durch die DB AG Grenzen gesetzt sind. Daher will das BMV die Mittelverwendung erst jetzt (nachträglich) regeln. Es zahlte Milliarden Euro Bundesmittel, ohne dass deren Verwendung bislang konkret geregelt ist. Die vom BMV angeführte Kenntnis des Haushaltsausschusses entbindet es nicht davon, das Haushaltsrecht einzuhalten.⁴

Finanzierung aus dem SVIK

Das BMV beabsichtigt, auf der Grundlage des dritten Nachtragsentwurfs aus dem Titel „Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ des SVIK u. a. Ausgaben von 3,07 Mrd. Euro im Jahr 2025 und 4,12 Mrd. Euro im Jahr 2026 für Instandhaltung und weitere für projektbezogenen Aufwand zu leisten.

⁴ Nach § 34 BHO dürfen Bundesbehörden Ausgaben nur „soweit“ leisten, wie es zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung notwendig ist. Zwingende Voraussetzung hierfür ist, dass der Zweck der Mittelverwendung feststeht. Ansonsten lassen sich Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht beurteilen.

Instandhaltung und Aufwand sind keine Investitionen, sondern konsumtive Ausgaben. In den Jahren 2025 und 2026 sollen hierfür über 7 Mrd. Euro an die EIU gezahlt werden. Hinzu kommt die Bundesfinanzierung der Kosten für den Schienenersatzverkehr bei der Generalsanierung der Hochleistungskorridore (Korridorsanierung). Auch dies sind keine Investitionen. Diese Finanzierung entspricht nicht der Zweckbestimmung des SVIK. Es handelt sich nicht um „zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur“.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Deutsche Bundestag am 13. November 2025⁵ beschlossen hat: „Es ist begrüßenswert, dass die Bundesregierung die Instandhaltung und Modernisierung unserer Schieneninfrastruktur als eine der großen politischen Aufgaben dieser Zeit erkannt hat und bestrebt ist, diese mit den entsprechenden Mitteln aus dem Sondervermögen Infrastruktur zu bewältigen.“ Weiter hat es eingeräumt, dass die Kosten des Schienenersatzverkehrs aus dem SVIK finanziert werden.

Das BMV hat damit bestätigt, dass es Kosten für Maßnahmen aus dem SVIK finanziert, bei denen es sich nicht um Investitionen handelt. Der Bundesrechnungshof weist auf die verfassungsrechtlichen Risiken hin, die mit der Überschreitung der Zweckbestimmung des SVIK verbunden sind. Das BMV muss geltendes Recht einhalten.

Bei der Auszahlung der Kapitalerhöhung für die DB InfraGO AG im März und September 2025 war die Verwendung und Kontrolle der Bundesmittel nicht konkret vereinbart. Das BMV hat Milliarden Euro auf „Vertrauensbasis“ ausgezahlt.

Darüber hinaus will es konsumtive Ausgaben aus dem SVIK zahlen, die keine „zusätzlichen Investitionen in die Infrastruktur“ sind. Dies hält der Bundesrechnungshof für verfassungsrechtlich riskant.

3.3 LuFV zur Steuerung der Infrastrukturqualität ungeeignet

Seit Einführung der LuFV im Jahre 2009 sind die EIU verpflichtet, die Eisenbahninfrastruktur in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern.

Mit der LuFV verringerten sich die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes gegenüber der zuwendungsrechtlich vorgeschriebenen Antrags- und Verwendungsprüfung. Die LuFV-Vertragsparteien bewerten den Zustand der Eisenbahninfrastruktur seitdem ausschließlich anhand von wenigen ausgehandelten sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen (sog. „Output-Kontrolle“). Die wichtigen Zielwerte der Qualitätskennzahlen nach der LuFV haben sich mit der Zeit durchgehend deutlich verbessert. Die

⁵ Der Deutsche Bundestag befasste sich mit dem Entschließungsantrag im Zusammenhang mit dem Entwurf des Gesetzes zur Abmilderung des Trassenentgeltanstiegs bei den Eisenbahnen des Bundes.

DB AG und die EIU hatten daher in den jährlichen Infrastrukturberichten angegeben, die Eisenbahninfrastruktur sei in einem „qualitativ hochwertigen Zustand“. Die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen bilden den tatsächlichen Zustand der Eisenbahninfrastruktur aber nicht umfassend ab. Der Bundesrechnungshof hatte dies zuvor bereits mehrfach kritisiert.⁶

Das BMV und die DB AG erklärten im Juni 2022 übereinstimmend, das Schienennetz sei überaltert und überlastet. Das BMV bezeichnete das Netz als „marode“.

Das BMV hat inzwischen eingeräumt, dass die LuFV sich nicht bewährt hat. Die Ursachen hierfür analysierte es bislang aber nicht umfassend. Es verweist stattdessen allgemein auf die geplante Besserung mit der Leistungsvereinbarung InfraGO (LV InfraGO) ab Januar 2027. Diese soll dann einen wirkungsorientierteren Controlling-Zyklus nach Schweizer Vorbild ermöglichen. Näheres dazu hat das BMV in seiner Stellungnahme nicht erläutert.

Die LuFV hat sich sehr früh als ungeeignet zur Steuerung und Kontrolle der Infrastrukturqualität erwiesen. Die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen garantieren keine leistungsfähige und verfügbare Schieneninfrastruktur. Mit dem dritten Nachtrag will der Bund die Finanzierung dennoch auf der Grundlage des untauglichen Instruments erneut enorm ausweiten. Damit bleibt weiter offen, was die Bundesmittel und die Finanzierungsbeiträge der EIU tatsächlich bewirken. Der Verweis des BMV auf geplante Verbesserungen ab dem Jahr 2027 löst die aktuellen haushaltsrechtlichen Defizite nicht. Der Bundesrechnungshof kann aufgrund der unzureichenden Regelungen des Verwendungsnachweises sein Einvernehmen nach § 44 Absatz 1 BHO nicht erteilen.

3.4 EIU finanzieren ihre Schienenwege mit immer geringerem Anteil

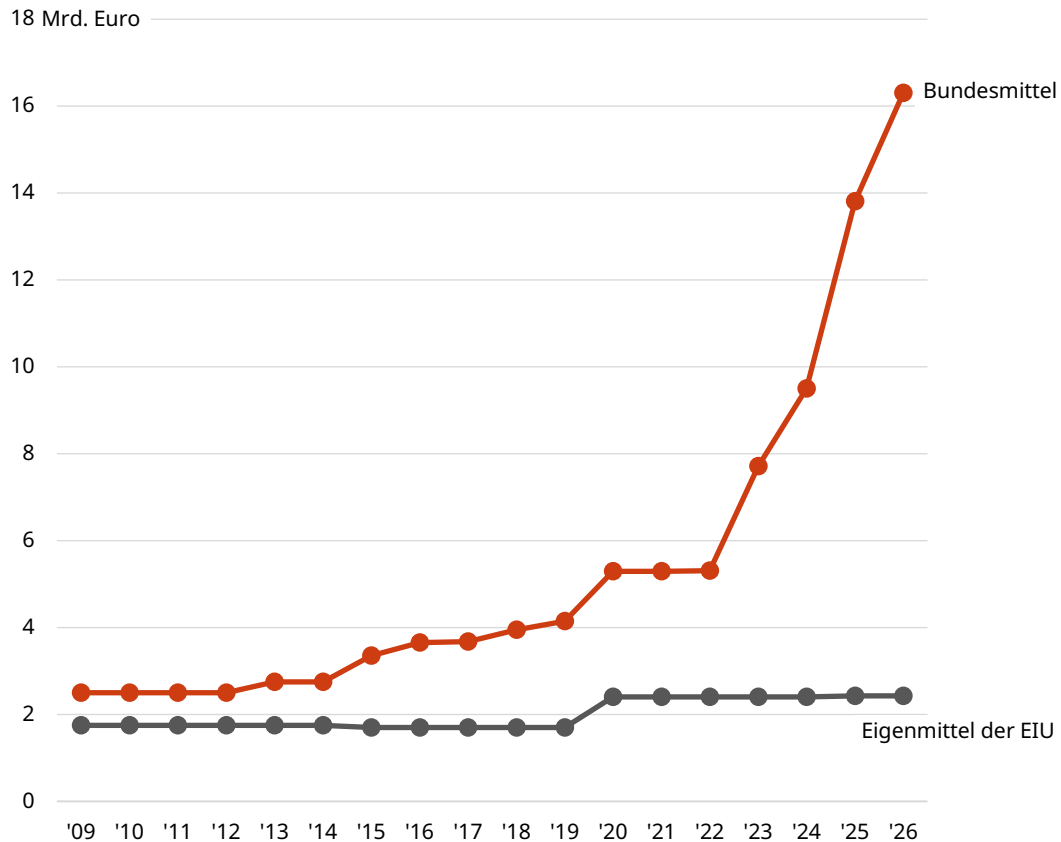
Die Qualität der Schieneninfrastruktur verschlechterte sich, obwohl der Bund seit Beginn der LuFV seine Finanzierung stetig steigerte. Dagegen beteiligen sich die EIU, gemessen an den vertraglich vereinbarten Beträgen der LuFV I bis LuFV III (inklusive des ersten und zweiten Nachtrags sowie des dritten Nachtragsentwurfs), anteilig in immer geringerem Maße an der Finanzierung ihrer Schienenwege (siehe Abbildung 1).

⁶ Der Bundesrechnungshof hatte auch darauf hingewiesen, dass eine Verschlechterung der Infrastruktur und eine Zunahme des Investitionsstaus bei erneuerungsbedürftiger Infrastruktur (Nachholbedarf) zu beobachten waren. Vgl. z. B. Sonderbericht nach § 99 BHO des Bundesrechnungshofes an den Deutschen Bundestag vom 7. Dezember 2018.

Abbildung 1

Bundesmittel steigen deutlich; Eigenmittel der EIU stagnieren

Die Ausgaben des Bundes für den Erhalt des Schienennetzes steigen seit Beginn der LuFV. Für 2022 bis 2026 ist ein Anstieg um über 200 % auf 16,3 Mrd. Euro geplant. Die eigene Finanzierung der Schiene durch die EIU ist fast unverändert, wodurch ihr Finanzierungsanteil stark sinkt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Vertragswerte aus LuFV I bis III (mit dem ersten und zweiten Nachtrag sowie mit dem dritten Nachtragsentwurf).⁷

Bei dem in der LuFV vereinbarten Mitteleinsatz geht die Schere zwischen Bundesmitteln und den Eigenmitteln der EIU immer weiter auseinander, obwohl es sich bei dem Schienennetz um das „Produktionsmittel“ der EIU handelt. Auch wenn die Eigenmittel der EIU von 1,75 Mrd. Euro auf 2,4 Mrd. Euro leicht anstiegen, so nimmt ihr Anteil am gesamten Finanzierungsvolumen stetig ab.

⁷ Die Bundesmittel setzen sich aus den Infrastrukturbeiträgen des Bundes und der wieder durch den Bund den EIU zur Verfügung gestellten Dividendenzahlungen der DB AG zusammen. In den Jahren 2021 und 2022 hat der Bund ausgefallene Dividendenzahlungen vollständig kompensiert. Ab dem Jahr 2024 sind keine Dividenden berücksichtigt. Ab dem Jahr 2023 erweiterte sich die Finanzierung des Bundes durch die Nachtragsvereinbarungen der LuFV III (Eigenkapitalerhöhungen für die DB InfraGO AG, Instandhaltungsbeiträge des Bundes und Zuschüsse Bahnhöfe). Bei den Eigenmitteln der EIU sind die Mindesteigenbeiträge für Ersatzinvestitionen und die Instandhaltungsbeiträge berücksichtigt. Dabei ist der jährliche Durchschnitt des Gesamtmindestinstandhaltungsbeitrags angesetzt.

Dabei war es ein Ziel der Bahnreform, den Bundeshaushalt zu entlasten. Hierzu sollte insbesondere das unternehmerische Handeln der EIU beitragen. Diese haben aber das vorrangige Interesse, Eigenmittel einzusparen. Ihr Ziel ist es nicht, den Bundeshaushalt zu entlasten. In der Realität hat sich die Bundesfinanzierung der Schienenwege inzwischen als „Fass ohne Boden“ entwickelt.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme erläutert, dass mit dem dritten Nachtragsentwurf die Beteiligung der EIU an der Finanzierung sogar absolut sinkt. Der Deutsche Bundestag habe am 13. November 2025 die Bundesregierung aufgefordert, von der DB InfraGO AG einzufordern, die sinkenden Kosten der DB InfraGO AG in einem neuen Entgeltantrag für die Trassenpreise zu berücksichtigen. Das BMV setze diese Entscheidung zur Erfüllung des übergeordneten Ziels sinkender Trassenpreise um.

Die Ausführungen des BMV können die langjährigen Fehlentwicklungen nicht ausräumen. Auf diese hat der Bundesrechnungshof mehrfach hingewiesen. Dies gilt sowohl für die bisherige Trassenpreissystematik⁸ als auch die ungenügende Beteiligung der Bahn an der Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes. Aus der Abbildung 1 ist ersichtlich, dass sich der Finanzierungsanteil der Bahn nicht erst kürzlich verringerte. Die EIU müssen künftig einen angemessenen Anteil an der Finanzierung ihres Schienennetzes tragen. Dies zeigt, dass die seinerzeitige Bahnreform im Hinblick auf dieses wesentliche Ziel gescheitert ist.

Der Bund finanziert den Erhalt des Schienennetzes der EIU mit immer mehr Mitteln, ohne eine deutliche Verbesserung der Qualität zu bewirken. Je weniger Eigenmittel die EIU einsetzen müssen, desto geringer ist auch ihr Anreiz, wirtschaftlich zu handeln. Der dritte Nachtragsentwurf setzt diese Entwicklung fort. Dies dürfte auch zu Fehlanreizen bei künftigen Vertragsverhandlungen führen, weil die EIU bisher ihre eigenen Interessen erfolgreich durchsetzen konnten.

⁸ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, Gz.: III 4 - 2021 - 0665 vom 6. April 2021.

4 Beispielhafte Mängel des dritten Nachtragsentwurfs

4.1 Keine ausreichende Bedarfsermittlung

Das BMV beauftragte einen Gutachter den Finanzbedarf der EIU für den dritten Nachtrag zu prüfen. Laut seines Berichts hat die DB AG für Ersatzinvestitionen, Nachholbedarf, Instandhaltung, Generalsanierung, Zusatzbedarfe und einmaligen Aufwand einen Bedarf von 48,5 Mrd. Euro für die Jahre 2025 und 2026 angemeldet. Der Gutachter hat einen Bedarf der EIU von 36,8 Mrd. Euro festgestellt. Grundsätzlich durch den Bund nach der BHO förderfähig seien davon 32,2 Mrd. Euro.

Der Gutachter musste den Bedarf in Milliardenhöhe innerhalb von nur knapp vier Monaten prüfen. Dies hat laut des Gutachtens zu methodischen Einschränkungen in der Prüfungstiefe geführt. Er musste Schwerpunkte setzen und konnte nicht alle Bedarfe prüfen. Einzelne Validierungsschritte konnte er nicht vollständig durchführen. Darüber hinaus ist seine Prüfung **eingeschränkt** gewesen durch:

- unzureichende Nachweise,
- methodische Unsicherheiten,
- Dopplungen,
- nicht nachvollziehbare Preisansätze und
- Datenverfügbarkeit.

Der Gutachter hat festgestellt, dass die absolute Höhe der ausgewiesenen Preissteigerungen vergleichsweise hoch erscheint. Er hat aber nicht untersuchen können, inwieweit die Preissteigerungen marktgerecht und angemessen gewesen sind. Er hat Abschläge auf die gemeldeten Bedarfe vorgenommen. Erst für die LV InfraGO sollen die Preise auf ihre Begründbarkeit hin untersucht werden. Eine vollständige Validierung der Instandhaltungspreise war dem Gutachter in der verfügbaren Zeit nicht möglich.

Aufgrund der vielen Einschränkungen entspricht die Bedarfsprüfung nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Bundesmittel dürfen nur bewilligt und verausgabt werden, wenn die Notwendigkeit (§ 6 BHO) mit einer ordnungsgemäßen Bedarfsermittlung belegt ist.

Für das BMV ist es angesichts der weit auseinanderliegenden Werte unmöglich, den tatsächlichen Bedarf der EIU zu bemessen. Der Bund muss seine Kenntnisse über die Kosten der EIU verbessern, um in Zukunft selbst beurteilen zu können, welcher Bedarf für Ersatzinvestitionen und Instandhaltung effizient und angemessen ist. Dazu benötigt er vollen Datenzugriff bei den EIU und ausreichend, qualifiziertes Personal.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass nicht nachgewiesene Bedarfe vom Gutachter nicht berücksichtigt und Abschlüsse vorgenommen worden seien. Das BMV hat bestätigt, dass die Preisansätze der EIU insbesondere in der Instandhaltung nicht nachvollziehbar waren.

Das BMV hat mitgeteilt, dass es die Bedarfsermittlung als hinreichend erachte, um die Notwendigkeit nach § 6 BHO nachzuweisen. Es halte es aber gleichzeitig für notwendig, künftig mehr Transparenz von der DB InfraGO AG zu erhalten.

Die Ausführungen des BMV bestätigen die unzureichende Bedarfsermittlung. Der Gutachter hat selbst auf die Einschränkungen seiner Prüftiefe und der Aussagekraft einzelner Ergebnisse hingewiesen. Pauschale Abschlüsse sind kein Ersatz für eine ordnungsgemäße Bedarfsermittlung.

Um die Bundesmittel zu verausgaben und Eigenmittel zu sparen, strebt die Bahn an, dass der Bund möglichst viele Tatbestände finanziert. Der von der Bahn gemeldete Bedarf ist überhöht. Der Bund konnte den Bedarf an Bundesmitteln für den dritten Nachtrag auch mit Hilfe des Bundesgutachters nicht realistisch bemessen. Schienenprojekte sind nicht kurzfristig umsetzbar und Beschleunigungsmaßnahmen sind teuer. Die vom Bund kurz vor Jahresende zur Auszahlung vorgesehenen Bundesmittel sind nicht wirtschaftlich „verbaubar“ und werden nicht die erwünschten zusätzlichen Verbesserungen der Schienenwege bewirken. Sie führen zu einem „Nachfragestau“ auf dem Markt für Bau- und Planungsleistungen sowie zu Preissteigerungen.

4.2 Überhöhte Bundesfinanzierung von Instandhaltung

Das BSWAG regelt die Bundesfinanzierung der Schienenwege. Die LuFV konkretisiert dies. Danach stellt der Bund die Bundesmittel für Ersatzinvestitionen den EIU als Baukostenzuschüsse (Infrastrukturbeitrag des Bundes) zur Verfügung. Die EIU müssen die Ersatzinvestitionen entsprechend ihrem unternehmerischen Interesse mit Eigenmitteln mitfinanzieren. Die Kosten für die Instandhaltung trugen die EIU bis Mitte des Jahres 2024 allein. Dies hatte bei ihnen zu dem Fehlanreiz geführt, die Instandhaltung zu vernachlässigen und stattdessen vorzeitige Ersatzinvestitionen mit Bundesmitteln zu finanzieren (sog. „Fahren auf Verschleiß“).

Seit Juli 2024 kann sich der Bund aufgrund einer Novelle des BSWAG „optional“ an den Kosten für einmaligen Aufwand, Unterhaltung und Instandhaltung der Schienenwege „beteiligen“. Dies soll nach der Gesetzesbegründung der Umsetzung von Investitionen dienen. Der Gesetzgeber hatte der Bundesfinanzierung von Ersatzinvestitionen damit einen klaren Vorrang eingeräumt. Hierzu steht der dritte Nachtragsentwurf im Widerspruch. Danach soll der Bund einen Instandhaltungsbeitrag von 3,07 Mrd. Euro im Jahr

2025 und von 4,12 Mrd. Euro im Jahr 2026 finanzieren. Diese Bundesmittel stehen somit nicht für langfristig wirkende Ersatzinvestitionen zur Verfügung.

Nach Ansicht des vom BMV beauftragten Gutachters ist zudem die Instandhaltung der EIU nur in deutlich geringerem Maße förderfähig. Er empfahl, 1,46 Mrd. Euro im Jahr 2025 und 1,45 Mrd. Euro im Jahr 2026 durch den Bund zu finanzieren. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BMV die Instandhaltung der EIU mit über 4 Mrd. Euro mehr fördern will, als sein Gutachter empfohlen hat. Das widerspricht auch dem Haushaltsrecht, da die Notwendigkeit und damit auch die Wirtschaftlichkeit dieses finanziellen Umfangs nicht belegt sind. Zudem sind diese Milliarden keine nachhaltigen Investitionen in ein besseres Schienennetz. Sie decken lediglich laufende Kosten der EIU.

Im Grundsatz sind die EIU für die Finanzierung der Instandhaltung verantwortlich. Dennoch will das BMV vereinbaren (**Anlage 4.5a**), dass der Bund sich anteilig in Höhe von 92 % im Jahr 2025 und von 95 % im Jahr 2026 an den Instandhaltungsmaßnahmen „beteiligt“. Der Mindestinstandhaltungsbeitrag der EIU soll dementsprechend abgesenkt werden. Er soll im Jahr 2025 um 0,94 Mrd. Euro und im Jahr 2026 um 0,99 Mrd. Euro sinken. Damit beabsichtigt das BMV, die LuFV III zum Nachteil des Bundes zu ändern. Die Änderung orientiert sich an den wirtschaftlichen Interessen der EIU und ist angesichts der Zielsetzung des Gesetzgebers sowie der enormen finanziellen Belastungen des Bundes nicht angemessen.

Der Gutachter des BMV hat keine konsistente Gesamtstrategie der EIU mit einem optimalen Verhältnis aus Ersatzinvestitionen und Instandhaltung bei einer angemessenen Lebensdauer der Anlagen erkennen können. Das BMV selbst nimmt mit dem dritten Nachtragsentwurf keine dementsprechende Steuerung vor. Es beabsichtigt stattdessen, sämtliche Instandhaltungskosten ohne klare Steuerung zu fördern. Eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes, sich nicht an den Kosten von Entstörungsmaßnahmen zu beteiligen, ignorierte das BMV. Damit besteht ein Fehlanreiz bei den EIU. Da die Entstörung mit Bundesmitteln finanziert wird, haben sie keinen Anreiz, Störungen systematisch zu vermeiden.

Eine präventive Instandhaltungsstrategie könnte beispielsweise Kosten senken. Ohne eine derartige langfristige Strategie (z. B. Brückenerhaltungsprogramm) fehlt der Überblick, in welcher Höhe Instandhaltungskosten der DB InfraGO AG nach § 6 BHO notwendig und nach § 7 BHO wirtschaftlich sind.

Es besteht somit für die EIU unverändert kein ausreichender Anreiz für ein optimales Zusammenspiel zwischen Instandhaltung und Ersatzinvestitionen. Die BSWAG-Novelle hat zwar die getrennten Finanzierungslasten von Bund und EIU aufgelöst, den Fehlanreiz zum vorrangigen Einsatz von Bundesmitteln bei den EIU bislang aber nicht beseitigt. Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit angeregt, eine gemeinsame angemessene anteilige Finanzierung von Instandhaltung und Ersatzinvestitionen durch EIU und Bund vorzusehen.

Schließlich sieht der Bundesrechnungshof auch beihilferechtliche Risiken bei der geplanten erheblichen Bundesfinanzierung von Instandhaltung. Das Erzielen von Gewinnen der DB InfraGO AG aufgrund der Bundesförderung ist nicht ausgeschlossen. Dies birgt das Risiko einer Wettbewerbsverfälschung. Ursprünglich sah auch das BMV aufgrund der Auswertung seines Gutachters bereits eine geringere Instandhaltungsförderung beihilferechtlich als höchstzulässig an.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme erläutert: Der Deutsche Bundestag habe mit der Entschließung vom 13. November 2025 die Bundesregierung aufgefordert, die Instandhaltungsbeiträge des Bundes zu erhöhen, um die Trassenpreise zu senken. Das BMV habe sich die Entschließung zur Maßgabe genommen.

Das BMV hat geltendes Recht einzuhalten. Dennoch will es unzulässig Bundesmittel ohne Nachweis der Notwendigkeit verausgaben.

Das BMV hat weiter bestätigt, dass es noch keine Gesamtstrategie für ein optimales Verhältnis aus Ersatzinvestitionen und Instandhaltung gibt. Damit fehlt eine Grundvoraussetzung, um Bundesmittel nachhaltig wirtschaftlich einzusetzen. Darüber hinaus darf das BMV Verträge nicht ohne Weiteres zum Nachteil des Bundes ändern.

Das BMV hat mitgeteilt, die beihilferechtlich zulässige Fördergrenze könne „nach aktueller Einschätzung“ eingehalten werden. Die Instandhaltungsbeiträge des Bundes sollen nicht zu einem Gewinn der DB InfraGO AG führen. Dabei hat das BMV nicht erwähnt, dass diese „zulässige Fördergrenze“ nicht mit der EU-Kommission abgestimmt ist. Sie ist lediglich eine Empfehlung seines Gutachters. Der Bundesrechnungshof hält es nicht für ausgeschlossen, dass die EU-Kommission die Bundesfinanzierung von Instandhaltung insgesamt kritisch bewertet und die Ansicht des BMV zur zulässigen Förderhöhe nicht teilt.

Im dritten Nachtragsentwurf übernimmt der Bund mit der Instandhaltungsfinanzierung erhebliche Lasten der DB InfraGO AG. Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit sind nicht erwiesen. Er verstößt damit gegen die Ziele des Gesetzgebers bei der Änderung des BSWAG. Angemessene Ersatzinvestitionen werden so verhindert. Dies widerspricht dem Ziel des Bundes, ein sicheres und leistungsfähiges Schienennetz mit minimalen Lebenszykluskosten zu realisieren.

4.3 Steigender Nachholbedarf

Der Haushaltsausschuss hatte am 20. Februar 2019 die Bundesregierung aufgefordert, einen signifikanten Rückgang des Investitionsstaus bei erneuerungsbedürftiger Infrastruktur (Nachholbedarf) zu erwirken. Hierfür sollten jährliche Zielwerte in der LuFV III vereinbart werden.

Der Nachholbedarf im Sinne der LuFV III bezieht sich nicht auf den tatsächlichen individuellen Zustand einer Anlage, sondern entsteht, wenn eine Anlage ihre durchschnittliche technische Nutzungsdauer überschritten hat. Der Nachholbedarf ist seit der LuFV I kontinuierlich angestiegen. Der Wiederbeschaffungswert aller Anlagen, die ihre durchschnittliche technische Nutzungsdauer überschritten haben, beträgt rund 123 Mrd. Euro.⁹

Die im dritten Nachtragsentwurf vorgesehene Verteilung der Bundesmittel zugunsten der Instandhaltung wird das Schienennetz nicht angemessen verbessern. Es wird den Nachholbedarf noch weiter steigen lassen. Ein steigender Nachholbedarf kann ein Indiz für eine Verschlechterung des Schienennetzes sein. Das wird zu einem steigenden Instandhaltungsbedarf mit der Notwendigkeit von Entstörungen und Einzelfehlerbeseitigung führen. Dies widerspricht dem Interesse des Bundes an einem sicheren und funktionsfähigen Schienennetz.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme wiederum auf die Entschließung des Deutschen Bundestags vom 13. November 2025 verwiesen. Dies überzeugt nicht. Das BMV trägt die Verantwortung für den jahrelang gestiegenen Nachholbedarf. Es hat seit Jahren systematisch Öffentlichkeit und Parlament mit Verbesserungsversprechen vertröstet, aktuell mit der LV InfraGO.

Der Nachholbedarf wächst trotz massiv steigender Bundeszuschüsse. Es besteht die Gefahr, dass der Bund den Abbau des Nachholbedarfs in der Zukunft mit noch mehr zusätzlichen Haushaltsmitteln finanzieren muss.

4.4 Privatinvestortest als Maßstab der Unwirtschaftlichkeit verschuldensunabhängiger Rückforderungen

§ 9 des dritten Nachtragsentwurfs verpflichtet die EIU zum wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz des Infrastrukturbeitrags, des Instandhaltungsbeitrags des Bundes und der tatsächlich gezahlten Dividende. Es fehlen aber Verpflichtungen und Sanktionen hinsichtlich der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der vom Bund über die Kapitalerhöhung der DB InfraGO AG zur Verfügung gestellten Eigenmittel (erhöhter jährlicher Mindesteigenbeitrag) und des Zuschusses Bahnhöfe.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die inzwischen verschuldensunabhängige Ausgestaltung von Rückforderungsansprüchen bei unwirtschaftlichem Einsatz von Bundesmitteln in § 24.1 des dritten Nachtragsentwurfs. Es fehlen aber im dritten Nachtragsentwurf ebenfalls Verpflichtungen und Sanktionen hinsichtlich der wirtschaftlichen und

⁹ Der Nachholbedarf betrug gemäß Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2024 (S. 22) für den Geschäftsbereich Fahrweg 114,8 Mrd. Euro und für den Geschäftsbereich Personenbahnhöfe 7,9 Mrd. Euro zum Preistand 2024.

sparsamen Verwendung der vom Bund über die Kapitalerhöhung der DB InfraGO AG zur Verfügung gestellten Eigenmittel (erhöhter jährlicher Mindesteigenbeitrag) und des Zuschusses Bahnhöfe.

Zudem ist es unzulässig, dass mit dem Privatinvestortest¹⁰ ein für die Bundesverwaltung arbeitsaufwendiger und von der BHO abweichender Maßstab für Rückforderungen des Bundes verankert ist. Die Ansprüche des Bundes zur Rückforderung nach § 24.1 sind auch in der Höhe begrenzt (50 Mio. Euro je Maßnahme, 500 Mio. Euro pro Jahr). Eine solche Begrenzung ist im Zuwendungsrecht unüblich.

Die Regelungen sind zum Nachteil des Bundes gestaltet. Das BMV hatte sich während der Verhandlungen des dritten Nachtragsentwurfs zwar bemüht, den Maßstab des Privatinvestortests aus dem Vertragsentwurf zu streichen. Die Bahn hat sich dem aber strikt verweigert. Das BMV konnte sich auch in diesem Punkt nicht durchsetzen.

Das BMV hat mitgeteilt, eine weitergehende verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeit sei in der geplanten LV InfraGO zu regeln. Damit verschiebt es – wie bei vielen bisherigen Vereinbarungen mit der Bahn – Verbesserungen in die Zukunft.

Das BMV konnte im dritten Nachtragsentwurf die wirtschaftliche Verwendung von Bundesmitteln in der Schienenverkehrsinfrastruktur bislang nicht ausreichend sicherstellen. Dafür sind unbegrenzte verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeiten für sämtliche Bundesmittel nötig. Maßstab dafür, wann die Mittelverwendung unwirtschaftlich ist, muss die BHO sein. Vom Privatinvestortest muss abgesehen werden.

4.5 Nachweis der Wirtschaftlichkeit von Korridorsanierungen

Die DB AG und das BMV wollen mit der Korridorsanierung die Qualität der Schienenverkehrsinfrastruktur erheblich verbessern. Der Bundesrechnungshof hatte dem Haushaltsausschuss bereits im Juni 2025 mitgeteilt, dass er dieses Konzept als nicht tragfähig bewertet.¹¹ Bei einer Fortführung besteht die Gefahr, dass der Bund seine Haushaltsmittel immens erhöhen muss, ohne hierfür ein „Mehr an Sanierungsleistungen“ zu erhalten.

Gemäß § 8e.4 des dritten Nachtragsentwurfs sollen die EIU eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für jede Korridorsanierung erstellen. Im Jahr 2026 will das BMV prüfen, eine „übergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Vorteilhaftigkeit der Metho-

¹⁰ Der Privatinvestortest hat seinen Ursprung im EU-Beihilferecht. Danach liegt keine Beihilfe vor, wenn ein privater Investor in einer dem Staat vergleichbaren Lage dem Unternehmen den Vorteil in gleicher Weise gewährt hätte.

¹¹ Schon beim Pilotprojekt „Riedbahn“ fehlten wichtige haushaltsrechtliche Grundlagen. Zudem sind die sich abzeichnenden Auswirkungen der Korridorsanierungen – insbesondere auf Preise sowie Bau- und Fachkräftekapazitäten – alarmierend.

dik“ der Korridorsanierung in Auftrag zu geben. Anschließend wollen sich die Parteien verständigen, ob dann für die Korridorsanierungen weiterhin einzelne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch notwendig sind.

Ob eine übergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einer belastbaren Gesamtaussage zur „Vorteilhaftigkeit der Methodik“ führen kann, vermag der Bundesrechnungshof ohne weitere Informationen derzeit nicht zu beurteilen. Die geringe Vergleichbarkeit der einzelnen Generalsanierungen und die zum jetzigen Zeitpunkt wenig belastbaren Daten lassen daran zweifeln.¹²

Das BMV muss sicherstellen, dass die übergreifende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Anforderungen der BHO entspricht. Einen Verzicht auf spätere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für einzelne Korridorsanierungen sieht der Bundesrechnungshof dennoch kritisch. Er beabsichtigt, sich hierzu gegenüber dem BMV gesondert zu äußern.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme bestätigt, dass es den Anspruch habe, die Wirtschaftlichkeit der Korridorsanierungen sicherzustellen. Sobald es mit den inhaltlichen Überlegungen zu einer übergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beginne, werde es den Bundesrechnungshof unmittelbar einbinden.

Die Korridorsanierungen führen aufgrund monatelanger Sperrungen zu großen Beeinträchtigungen für Reisende und den Schienengüterverkehr. Verlagerungseffekte sind nicht auszuschließen. Die Korridorsanierungen müssen wirtschaftlich sein. Der Bund finanziert die Korridorsanierungen im erheblichen Umfang mit. Ob eine übergreifende Untersuchung als Nachweis der Wirtschaftlichkeit geeignet ist, muss das BMV belegen.

4.6 Zu geringe Pönale bei Korridorsanierungen

Das BMV will Verzögerungen bei der Umsetzung von Korridorsanierungen und eine anschließend nicht eingehaltene „Baufreiheit“ von fünf Jahren pönalisieren. Der Bund investiert erhebliche Mittel in die Korridorsanierungen. Dies muss zu einer spürbaren Verbesserung der Schienenwege führen. Laut Presseberichten sei die „Riedbahn“ aber nach der Korridorsanierung auch anfällig für Verspätungen gewesen. Dennoch will das BMV bei einer zusätzlichen Sperrung nach § 8e.11 des dritten Nachtragsentwurfs eine Pönale von nur 100 000 Euro „je wesentlicher nicht betriebsfähiger Anlage bzw. je Tag“ vorsehen. Bei der „Riedbahn“ war noch eine Pönale von 1 Mio. Euro „je Einzelfall (Sperrung bzw. nicht betriebsfähige Anlage)“ vereinbart (§ 8d.6 LuFV III). Um den EIU einen wirksamen Anreiz für die mit den Korridorsanierungen beabsichtigte Termintreue und

¹² Die Korridorsanierungen unterscheiden sich u. a. hinsichtlich Länge und Verkehrsbelastung, der verfügbaren Umleiterstrecken sowie Art und Umfang der vorgesehenen Arbeiten. (Kosten-) Daten zu insbesondere weit in der Zukunft liegenden Korridorsanierungen sowie zu Preis- und Marktentwicklung dürften bisher nicht belastbar vorliegen.

Baufreiheit zu setzen, sollte die für die „Riedbahn“ vereinbarte Pönale bei den übrigen Korridoren nicht unterschritten werden.

Das BMV hat entgegnet, die Pönale-Regelung der „Riedbahn“ berücksichtige nicht die Dauer einer Sperrung. Damit fehle der Anreiz einer möglichst schnellen Fehlerbeseitigung. Mit der neuen Regelung werde dagegen ein entsprechender Anreiz gesetzt.

Die DB AG hat zugesagt, die Korridorsanierungen fristgerecht umzusetzen. Zudem sollen auf die Vollsperrungen der Strecken lange „Baufreiheiten“ folgen. Die Einhaltung muss das BMV nun aufgrund der verkehrlichen Bedeutung der Korridore sicherstellen. Hierzu sollte es angemessen Pönalen vereinbaren.

4.7 Erweiterung von Finanzierungstatbeständen

Die Vertragsparteien erweitern die LuFV III zunehmend um weitere Finanzierungstatbestände (wie Sondertatbestände nach Anlage 8.3 Anhang 4, Zusatzbedarfe, „Digitales Abbild“, resilienzerhöhende Maßnahmen). Die Bundesfinanzierung ist nicht für alle diese Tatbestände in der Höhe begrenzt. Sie sind in der LuFV-Finanzierungssystematik nicht vorgesehen. Die LuFV-Finanzierungssystematik ist grundsätzlich für Investitionen gemäß eines 1 : 1 Ersatzes zur Verbesserung des Bestandsnetzes konzipiert worden. Für diese neu vorgesehenen Finanzierungstatbestände gibt es keine sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen, die einen Zusammenhang mit einer Verbesserung der Infrastruktur darstellen können.

Auch die Bundesfinanzierung von Instandhaltung ist nicht im System der LuFV III angelegt. Mit dem dritten Nachtragsentwurf sollen lediglich für Teilbereiche der Instandhaltung zwei zusätzliche Leistungskennzahlen ohne Sanktionsmöglichkeiten eingeführt werden. Allerdings können diese eine Verbesserung der Qualität nicht darstellen.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme bestätigt, dass es „in diesem Bereich“ keine Steuerung vornimmt. Es strebe diese mit der LV InfraGO an. Es halte die Ausweitung der Finanzierungstatbestände für notwendig zur Erfüllung der Ziele der LuFV III. Dies hat es nicht begründet. Die bloße Behauptung genügt aber haushaltsrechtlich nicht als Nachweis von Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der nicht in der LuFV-Systematik vorgesehenen Finanzierungstatbestände ist fraglich. Die Wirtschaftlichkeit sämtlicher Sachverhalte ist nachzuweisen, bevor der Bund Mittel dafür zur Verfügung stellt. Sanktionsbewehrte Qualitätskennzahlen zur Steuerung und transparenten Dokumentation der Entwicklung des Infrastrukturzustandes für diese Sachverhalte fehlen.

4.8 Mangelnde Umsetzung parlamentarischer Beschlüsse

Der Haushaltsausschuss hat am 18. Dezember 2024 den Abschluss des zweiten LuFV III-Nachtrags nur mit Maßgaben gebilligt. Danach sollte die Bundesregierung u. a. den EIU „konkrete und objektiv messbare Ziele für den Zustand der Bundesschienenwege verbindlich“ vorgeben. Mit dem dritten Nachtragsentwurf wollen die Vertragsparteien fünf zusätzliche Leistungskennzahlen einführen. Diese sollen nicht sanktionsbewehrt sein. Die Begrenzung der Leistungskennzahlen auf nur fünf Teilbereiche bietet keine ausreichende Möglichkeit zur umfassenden Steuerung des Infrastrukturzustands. Wesentliche Anlagen und Gewerke sind nicht erfasst. Es bleibt weiterhin unklar, inwieweit die ausgeführten Mengen zu einer Zustandsverbesserung führen werden. Zudem ist die „Verbindlichkeit“ als wesentliche Forderung des Maßgabebeschlusses wirkungslos, wenn Sanktionen bei Zielverfehlungen fehlen.

Der Haushaltsausschuss und der Rechnungsprüfungsausschuss hatten zur Verbesserung der LuFV auch zuvor bereits viele Beschlüsse gefasst. Das BMV setzte auch diese regelmäßig nicht vollständig um. Hier beispielsweise:

- Der Haushaltsausschuss hatte u. a. im Jahr 2019 mit einem Maßgabebeschluss vor Zeichnung der LuFV III Vorgaben zur Verbesserung der Finanzierungssystematik gemacht. Er hatte u. a. 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 Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen den eingesetzten Mitteln und der Qualität der Eisenbahninfrastruktur gibt.

Die Maßgaben sind in den Vertrag aufgenommen, bisher jedoch vom BMV nicht angemessen umgesetzt worden. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Evaluationsbericht zu den wesentlichen Fragen lediglich ansatzweise Bewertungen lieferte.¹³

- Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte in seiner 16. Sitzung am 13. Dezember 2019 beschlossen, dass das BMV nach Zeichnung des Vertragswerks u. a. die Systematik der LuFV III verbessern sollte. Es sollte darauf hinwirken, noch nicht berücksichtigte parlamentarische Forderungen bei nächster Gelegenheit umzusetzen. Dies ist bis heute nur unzureichend geschehen.

Das BMV lässt die angekündigte bessere Steuerung und Kontrolle der Schienenwege im Hinblick auf die Bundesinteressen bei den Nachträgen zur LuFV III weitgehend unbeachtet. Es verweist regelmäßig auf Verbesserungen in der Zukunft mit der angestrebten LV InfraGO.

¹³ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages: Vernachlässigte Berichte über die Evaluation und die Qualitätskennzahlen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III, Gz.: V 3 - 0002647 vom 19. September 2024.

Hierzu hat das BMV in seiner Stellungnahme pauschal angegeben, die verbesserten Steuerungsinstrumente mit dem dritten Nachtragsentwurf bereits weitgehend umgesetzt zu haben. Es hat diese Aussage nicht näher erläutert. Eine „vollständige“ Umsetzung hat es für die LV InfraGO ab 1. Januar 2027 in Aussicht gestellt.

Das BMV geht in übereilten Verfahren mit Nachträgen zur LuFV III in Vorleistung und bringt sich für die angestrebte Neukonzeption der Finanzierung in eine unvorteilhafte Verhandlungsposition. Parlamentarische Beschlüsse setzt es nicht durch. Derweil gilt die Finanzierungssystematik der LuFV III mit den seit Jahren bekannten Nachteilen für den Bund, das Schienennetz und die Allgemeininteressen (Gewährleistungsauftrag) fort. Das regelmäßige Verschieben der Durchsetzung von Bundesinteressen auf die Zukunft schadet den Bundesschienenwegen.

4.9 Weitere Nachteile für den Bund

Der Bundesrechnungshof weist beispielhaft auf folgende weitere Mängel des dritten Nachtragsentwurfs hin:¹⁴

- a. Der dritte Nachtragsentwurf ist kaum noch handhabbar. Die Fülle von Einzelregelungen, Verweisen auf andere Regelungen im selben oder in anderen Dokumenten, Ausnahmenregelungen und schwer verständliche Begriffe machen diesen Vertrag **unübersichtlich, unverständlich und kaum noch kontrollierbar**. Die Durchführung der Finanzierungsvereinbarung obliegt dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA). Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes verfügt das EBA aktuell nicht über das erforderliche Personal, um sämtliche Prüfungen gemäß der LuFV III und der Nachträge angemessen durchzuführen. Im Ergebnis setzte das BMV den Beschluss des Haushaltsausschusses vom 14. November 2019 nicht um. Danach sollte das EBA mit den notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme auf die LV InfraGO verwiesen. Diese will es übersichtlicher und verständlicher gestalten. Zudem werde es sich für eine bessere Personalausstattung des EBA für Prüfungen der LuFV III einsetzen. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

- b. Nach § 8.12 des dritten Nachtragsentwurfs soll einmalig anfallender Aufwand, der mit dem verfolgten Zweck einer Finanzierung im Zusammenhang steht, aus dem Mindersatzinvestitionsbeitrag finanziert werden. Dieser Aufwand soll als Ersatzinvestition gelten. Der Bund muss seine Finanzierung aber zielgerichtet zur langfristigen Verbesserung der Schienenwege einsetzen. Dazu sollte er insbesondere Ersatzinvestitionen finanzieren und unbedingt Transparenz einfordern. Aufwand darf somit nicht als

¹⁴ Die aufgezeigten Mängel des dritten Nachtragsentwurfs sind nur beispielhaft und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Ersatzinvestition gelten. Das BMV hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass es daran festhalte und Aufwand bis zu 81 Mio. Euro als Ersatzinvestition gelten soll.

Die Vertragsparteien beabsichtigen in der „Verfahrensbeschreibung“ (**Anlage 1.5**) zu regeln, dass in begründeten Ausnahmefällen Aufwand „aufgrund eines unabweisbaren Bedarfs“ auch gefördert werden kann, wenn kein Zusammenhang zu einer vom Bund finanzierten Investition besteht. Diese Regelung widerspricht § 11a Absatz 1 BSWAG. Derartiger Aufwand ist nicht förderfähig. Hierzu hat sich das BMV in seiner Stellungnahme nicht geäußert.

- c. Trotz der deutlich erhöhten Bundesfinanzierung wollen die Vertragsparteien **die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen nach § 13.3 des dritten Nachtragsentwurfs** nicht anheben. Hintergrund sind bereits absehbare Zielverfehlungen für die Jahre 2025 und 2026. Damit stünden den EIU viele Milliarden Euro mehr zum Erreichen derselben Zielwerte zur Verfügung. Dies ist nicht akzeptabel. Es bietet den EIU keinen Anreiz, die Infrastrukturqualität entsprechend dem erhöhten Mitteleinsatz zu verbessern. Nach der Systematik der LuFV III muss eine Erhöhung der Bundesmittel mit einer Verbesserung der Qualität einhergehen.

Hierauf hatten sich die Vertragsparteien auch bereits geeinigt: „Die Parteien sind sich einig, dass die insgesamt auf Grundlage dieser trilateralen Vereinbarung für das Bestandsnetz einsetzbaren Mittel [...] entsprechend der Systematik der LuFV III zu einer Anspannung insbesondere von Zielwerten für die Qualitätskennzahlen, Pönalen und Pönaledeckel führen und werden dies in einem Nachtrag zur LuFV III [...] für das Jahr 2025 umsetzen.“¹⁵ Inzwischen fühlen sich die Beteiligten nicht mehr an die eigene Vereinbarung gebunden. Das BMV setzt die Interessen des Bundes nicht durch.

Das BMV hat mitgeteilt, dass die Zielwerte für die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen bereits im zweiten Nachtrag deutlich angehoben wurden. Das habe zu mehreren Zielwertverfehlungen geführt. Das BMV will den EIU ungefähr dreimal so viel Geld geben, ohne dafür entsprechend mehr Leistung zu verlangen. Auch das ist zum Nachteil des Bundes. Warum die Vertragsparteien sich dahingehend nicht an die Festlegung in der Trilaterale Vereinbarung 2025 halten, hat das BMV nicht erklärt.

- d. Auch die Zielwerte der sanktionsbewehrten **Qualitätskennzahl „Zustandskategorie voll- und teilerneuerte, instandgesetzte und angeplante Eisenbahnüberführungen“** sollen trotz der zusätzlich bereitgestellten Mittel nicht erhöht werden. Brücken sind für die Kapazität und Leistungsfähigkeit des Schienennetzes aber von herausragender Bedeutung. Derweil stagniert deren Situation (Zustand und Alter) auf schlechtem Niveau. Es besteht die Gefahr, dass die DB InfraGO AG die für das Jahr 2029 vereinbarten Erneuerungsraten bei Brücken nicht erreichen wird. Diese sind ohnehin nicht darauf ausgerichtet, den sehr hohen Nachholbedarf zu reduzieren. Der dritte Nachtragsentwurf

¹⁵ Vgl. Ziffer 3.10 Trilaterale Vereinbarung 2025.

bietet keinen Anreiz, die Qualität der Eisenbahnüberführungen zu verbessern. Das BMV nahm die Chance nicht wahr, mit Regelungen im dritten Nachtragsentwurf auf eine Qualitätsverbesserung der Brücken hinzuwirken. Hierzu hat sich das BMV in seiner Stellungnahme nicht geäußert.

- e. Nach **§ 8f des dritten Nachtragsentwurfs** ist auch nicht vorgesehen, für die zusätzlichen Bundeszuschüsse zur Verbesserung der Qualität und Modernisierung der Bahnhöfe verbindliche Ziele ihrer Wirkungen festzulegen. Es ist zwar nach § 8f.4 des dritten Nachtragsentwurfs geplant, dass die EIU im Jahr 2026 mindestens 100 Bahnhöfe fertigstellen und ausreichend Bahnhöfe anplanen. Dies ist für die EIU aber nicht verbindlich. Auf dieser Grundlage ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht sichergestellt, dass die Bundeszuschüsse angemessene Verbesserungen der Bahnhöfe bewirken. Es ist zudem unklar, wie gewährleistet und geprüft werden soll, dass der Bund Instandhaltung nur in nicht kommerziell genutzten, förderfähigen Bereichen von Bahnhöfen finanziert. Auch ist nicht erkennbar, wie die Bundeszuschüsse für die Bahnhöfe von dem Zielwert der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahl „Bewertung Anlagen Qualität“ abgegrenzt werden.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme angegeben, aufgrund der Anregungen des Bundesrechnungshofes hierzu folgende Regelungen nachgebessert zu haben:

- § 8f.3 des dritten Nachtragsentwurfs: „Für das Jahr 2025 sind Maßnahmen aus dem als Anlage 8f.3 beigefügten Maßnahmenportfolio umzusetzen und dabei mindestens 100 Bahnhöfe fertigzustellen.“
- § 8f.4 des dritten Nachtragsentwurfs: „In Umsetzung werden die EIU im Jahr 2026 von dem in Anlage 8f.4b benannten Maßnahmenportfolio mindestens 100 Bahnhöfe fertigstellen.“

Das BMV hat nicht erläutert, ob aus dem Nichterreichen dieser Ziele Sanktionen für die EIU folgen. Insoweit bleibt unklar, ob die „Verbindlichkeit“ Wirkung erzielen kann. Einen entsprechend geänderten dritten Nachtragsentwurf hat das BMV dem Bundesrechnungshof bis zum Redaktionsschluss dieses Berichts nicht zugesandt.

- f. Für die Bundeszuschüsse Bahnhöfe ist nach **§ 8f des dritten Nachtragsentwurfs** die zuwendungsrechtlich verbotene „Doppelförderung“ nicht grundsätzlich gegenüber anderen Finanzierungen außerhalb der LuFV III ausgeschlossen. Es muss sichergestellt werden, dass mit dem Zuschuss Bahnhöfe keine „Fehlbeträge“ aufgefüllt werden, die den EIU bei anderen Bundesfinanzierungen oder Finanzierungen Dritter fehlen.

Das BMV hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass eine Doppelförderung nicht möglich sei, da es eine klare Abgrenzung gebe. Die Kontrolle erfolge im Rahmen der Antrags- und Verwendungsprüfung von Maßnahmen außerhalb der LuFV III. Es werde aufgrund der Anregungen des Bundesrechnungshofes zusätzlich in § 8f.1 einen Passus ergänzen: „Die EIU sichern zu, dass – soweit in einem Bahnhof eine Förderung nach

§ 8d.1a bzw. § 8e erfolgt, eine Förderung in diesem Umfang nach § 8ef für dieselbe Maßnahme ausgeschlossen ist (Verbot der Doppelförderung). Das EBA ist berechtigt, die Einhaltung des Verbots der Doppelförderung zu prüfen.“

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bestätigt dies seine Bedenken. Es besteht die Gefahr von „Doppelförderungen“. Der Bundesrechnungshof hält es für fraglich, ob die Bundesverwaltung mit ihren derzeit beschränkten Ressourcen angemessen prüfen kann, inwieweit sich die EIU an die Vorgabe halten. Daher wären zumindest auch Prüfungen des Infrastrukturwirtschaftsprüfers des Bundes vorzusehen. Eine klare Abgrenzung im dritten Nachtragsentwurf wäre aus Sicht des Bundesrechnungshofes vorzuzugewürdig.

- g. Der Bund kann Rückforderungen geltend machen, wenn die EIU die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen verfehlen. In **§ 18 des dritten Nachtragsentwurfs** sind keine Erhöhungen der Rückforderungsbeträge für Zielverfehlungen vorgesehen. Für eine sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl soll die Möglichkeit von Rückforderungen sogar gestrichen werden. Die Rückforderungen sind zudem in der Höhe begrenzt. Diese Höchstbeträge wollen die Parteien nur im geringen Umfang heraufsetzen. Das BMV hat in seiner Stellungnahme dazu mitgeteilt, dass dieser „Pönaledeckel“ um 5 % im Jahr 2025 und 15 % im Jahr 2026 angehoben werde.

Diese Sanktionen bieten den EIU aber keine wirksamen Anreize, die Infrastruktur qualitativ hochwertig zu erhalten und zu verbessern. Sie stehen zudem nicht in einem angemessenen Verhältnis zum enorm steigenden Einsatz der Bundesmittel. Der Bund setzt gegenüber der LuFV III 160 % im Jahr 2025 und im Jahr 2026 über 200 % mehr Mittel ein. Das Verhältnis zwischen den vom Bund eingesetzten Mitteln und den möglichen Rückforderungen verschlechtert sich mit dem dritten Nachtragsentwurf aus Bundes-sicht weiter deutlich.

- h. Nach **§ 19 a) des dritten Nachtragsentwurfs** sollen auch die Pönalen für gesperrte Eisenbahnbrücken nur geringfügig angehoben und nicht dem steigenden Bundesmitteleinsatz entsprechend erhöht werden. Brückensperrungen führen zu erheblichen und langwierigen Kapazitätseinschränkungen des Schienennetzes. Ohne harte Sanktionen für Voll- und Teilsperren von Brücken kann es sich für die DB InfraGO AG „rechnen“, die besonders teuren Brückeninstandhaltungen zu unterlassen. Dies führt zu einem Fehlanreiz der die Kapazität und Leistungsfähigkeit des Schienennetzes beeinträchtigt. Zu diesem wichtigen Thema hat sich das BMV in seiner Stellungnahme nicht geäußert.

Der dritte Nachtragsentwurf sieht zahlreiche Regelungen zum Nachteil des Bundes vor. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, diese Regelungen zugunsten des Bundes vor Vertragsschluss nachzubessern.

5 Fazit

Mit der LuFV haben die DB AG und ihre EIU sehr viel Raum für eigenverantwortliches Handeln erhalten. Die Kontrolle des Bundes wurde auf eine erwiesenermaßen ungeeignete Output-Kontrolle reduziert. Mit einer Verbesserung der Qualitätskennzahlen nach der LuFV ging tatsächlich eine Verschlechterung der Infrastrukturqualität einher. Die Qualitätskennzahlen der gegenwärtigen LuFV-Finanzierungssystematik und die neuen Leistungskennzahlen sind nicht geeignet, den Zustand der Infrastruktur ausreichend und realistisch abzubilden. Auch das Berichtswesen hat sich als ungeeignet erwiesen.

Mit dem dritten LuFV III-Nachtrag sollen für die Jahre 2025 und 2026 dennoch weitere 19 Mrd. Euro Bundesmittel in das nicht funktionierende Finanzierungssystem fließen. Diese Mittel werden der Schieneninfrastruktur zu einem großen Teil nicht zusätzlich zur Verfügung stehen, sondern Eigenmittel der EIU ersetzen. Die EIU finanzieren ihre Schienenwege mit einem immer geringeren Anteil. Der Bund wird in den Jahren 2025 und 2026 rund drei Mal so hohe Mittel einsetzen wie ursprünglich vorgesehen. Die EIU müssen als Gegenleistung aber keine entsprechende Verbesserung der Qualität der Eisenbahninfrastruktur nachweisen. Der Bundesrechnungshof sieht auch beihilferechtliche Risiken bei der geplanten erheblichen Bundesfinanzierung.

Das BMV hatte angesichts der gravierenden Probleme seit dem Jahr 2022 einen stärkeren Einfluss des Bundes auf die DB AG, die DB InfraGO AG und die Qualität des Schienennetzes angekündigt. Beim dritten Nachtragsentwurf hat sich das BMV aber nicht gegen die Bahn durchsetzen können. Es konnte die Bundesinteressen nicht angemessen einbringen. Der dritte Nachtragsentwurf ist – wie die vorherigen Nachtragsentwürfe – in einem übereilten Verfahren ohne ausreichende Prüfungen des Bundes und ohne angemessene Berücksichtigung seiner Interessen entstanden.

Die Vielzahl mangelhafter Regelungen zeigt, wie unausgereift dieser Entwurf ist. Zudem ist bei einer Vertragsumsetzung die Einhaltung von Regelungen aufgrund der hohen Komplexität nur noch mit großem Aufwand kontrollierbar. Dies birgt für den Bund erhebliche Risiken und geht zulasten der Allgemeinheit. Verträge dürfen nach § 58 BHO nur in besonders begründeten Ausnahmefällen zum Nachteil des Bundes geändert werden. Beim dritten Nachtragsentwurf handelt es sich um einen Vertrag zum Nachteil des Bundes. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes liegt kein begründeter Ausnahmefall vor, der den Abschluss rechtfertigen kann. Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof Nachverhandlungen zu den nachteiligen Regelungen. Die Vereinbarungen des Bundes dürfen nicht hinter den Vorgaben der BHO zurückbleiben.

6 Handlungsempfehlungen

Die zusätzlichen Bundesmittel müssen eine angemessene Verbesserung des Schienennetzes bewirken. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb dem Haushaltsausschuss und dem Verkehrsausschuss, ihre Billigung des dritten Nachtragsentwurfs unter die Bedingung einer gründlichen Nachbesserung zu stellen.

Der Haushaltsausschuss könnte zudem eine qualifizierte Sperre eines Teils der Ausgabeermächtigung im SVIK für das Jahr 2026 vorsehen.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass sich seine Empfehlungen in der Kürze der Zeit nicht alle sofort umsetzen lassen. Sollte am Abschluss des dritten LuFV III-Nachtrags trotz der haushalts-, verfassungs- und beihilferechtlichen Risiken festgehalten werden, schlägt der Bundesrechnungshof vor, zweistufig vorzugehen.

I Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss und dem Verkehrsausschuss, ihre Billigung des dritten Nachtragsentwurfs von folgenden Änderungen abhängig zu machen:

1. § 9 des dritten Nachtragsentwurfs muss dahingehend ergänzt werden, dass sämtliche vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel wirtschaftlich einzusetzen sind. Es sind unbegrenzte, verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeiten für sämtliche unwirtschaftlich eingesetzte Bundesmittel nach haushaltsrechtlichem Maßstab und ohne einen Privatinvestortest vorzusehen. Bei unwirtschaftlich eingesetzten Eigenmitteln aus der Kapitalerhöhung des Bundes sollte ausdrücklich auf die Rückforderung von Baukostenzuschüssen in entsprechender Höhe verwiesen werden. Zudem sind repräsentative Stichproben mit der Möglichkeit zur Hochrechnung des Rückforderungsbetrags in Betracht zu ziehen. Bei existenzgefährdenden Rückforderungen des Bundes gegenüber den EIU hat der Bund haushaltsrechtlich die Möglichkeit, Ansprüche zu stunden, niederzuschlagen oder zu erlassen. (Tz. 4.4)
2. Das BMV muss für nicht betriebsfähige Anlagen oder zusätzliche Sperrungen nach Korridorsanierungen angemessene Pönalen festlegen. Diese müssen eine Lenkungswirkung im Hinblick auf die Einhaltung der vereinbarten Sperrzeiten und Baufreiheiten sicherstellen. (Tz. 4.6)
3. Sofern an der Bundesfinanzierung von einmaligem Aufwand festgehalten werden soll, ist dieser transparent auszuweisen und darf nicht als Ersatzinvestition gelten. Bei der

„Verfahrensbeschreibung“ (Anlage 1.5) ist § 11a Absatz 1 BSWAG einzuhalten. Bei der Förderung von einmaligem Aufwand muss ein Zusammenhang zu einer vom Bund finanzierten Ersatzinvestition bestehen. (Tz. 4.9)

4. Die Vertragsparteien müssen die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen angemessen erhöhen. (Tz. 4.9)
5. Das BMV muss die Einhaltung des Verbots der Doppelförderung für den Zuschuss Bahnhöfe ohne Einschränkungen regeln und im Verwaltungsvollzug sicherstellen und kontrollieren. (Tz. 4.9)
6. Die möglichen Rückforderungsbeträge bei Zielverfehlungen der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den zusätzlichen Bundesmitteln erhöht werden. (Tz. 3.6)

II Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss und dem Verkehrsausschuss, mit Beschluss das BMV aufzufordern, auf folgende Nachbesserungen spätestens beim Abschluss der geplanten LV InfraGO hinzuwirken:

1. Die EIU müssen sich künftig angemessen mit Eigenmitteln an der Finanzierung des Schienennetzes beteiligen. (Tz. 3.4)
2. Der Bund muss den Bedarf an Bundesmitteln ordnungsgemäß nach BHO mit ausreichendem Zeitansatz und vollem Zugriff auf die Datenbestände der EIU prüfen. (Tz. 4.1)
3. Die Finanzierungslasten von Instandhaltung und Ersatzinvestitionen sind zur Vermeidung von Fehlanreizen und Umsetzung einer Strategie für optimale Lebenszykluskosten der Anlagen anteilig neu zu verteilen. (Tz. 4.2)
4. Es sind Maßnahmen zum Abbau des Nachholbedarfs bei der Eisenbahninfrastruktur zu vereinbaren. (Tz. 4.3)
5. Offene parlamentarische Beschlüsse sind umzusetzen. (Tz. 4.8)
6. Das EBA ist zur Vorbereitung und Umsetzung von Finanzierungsvereinbarungen mit notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten. (Tz. 4.9)
7. Die Wirkungen der zusätzlichen Bundeszuschüsse sind zu erfassen, der Einsatz der Bundesmittel für nur nicht kommerziell genutzte Bereiche ist sicherzustellen, aus-

sagekräftige Qualitätskennzahlen sowie neuen Leistungskennzahlen zur Zustandsentwicklung von Bahnhöfen sind zu vereinbaren. (Tz. 4.9)

8. Es ist ein Sanktionsmechanismus mit angemessenem Anreiz zur Verbesserung der Schieneninfrastrukturqualität zu schaffen. (Tz. 4.9)

Der Haushaltsausschuss könnte sich bis Mitte des Jahres 2026 vom BMV über die beabsichtigte Umsetzung in der künftigen LV InfraGO berichten lassen und die Freigabe gesperrter Haushaltsmittel von einem Ergebnisbericht des BMV abhängig machen.

Elbert

Bauer-Siewert

Beglaubigt: Rösner-Reeb, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.