Bundesrechnungshof

Bericht

nach § 99 BHO

zur Finanzierung der Bundesschienenwege

8. März 2006

0	**Zusammenfassung**	**3**
1	**Untersuchungsrahmen und Anlass des Berichts**	**5**
2	**Verkehrsentwicklung seit der Bahnreform**	**5**
3	**Schienenwegefinanzierung seit der Bahnreform**	**6**
3.1	**Bundesschienenwegeausbaugesetz**	**6**
3.2	**Umstellung des Finanzierungsverfahrens**	**7**
3.3	**Weitere Finanzierungsvereinbarungen**	**7**
3.4	**Finanzieller Vorteil für die Deutsche Bahn AG**	**9**
4	**Bewertung der Finanzierung seit der Bahnreform**	**10**
5	**Weiterentwicklung der Finanzierung**	**13**
5.1	**Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung**	**13**
5.2	**Gutachten zur Kapitalmarktfähigkeit der Deutschen Bahn AG**	**13**
5.3	**Nachweis der Mittelverwendung**	**14**
6	**Bewertung der Weiterentwicklung der Finanzierung**	**15**
6.1	**Haushaltsbindung**	**15**
6.2	**Renditeerwartungen**	**15**
6.3	**Netzgröße**	**15**
6.4	**Nachweis der wirtschaftlichen Mittelverwendung**	**16**
7	**Empfehlungen**	**17**

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat den Ausbau der Schienenwege des Bundes seit der Bahnreform begleitet. Er hat Planung und Bau der Schienenwege, insbesondere aber ihre Finanzierung und das dabei angewandte Verwaltungsverfahren intensiv geprüft sowie Parlament und Bundesregierung beraten. Die geplante Weiterentwicklung der Infrastrukturfinanzierung ist für ihn Anlass, erneut zu berichten.

0.1 Die mit der Privatisierung der ehemaligen Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn verfolgten Ziele sind bisher nicht erreicht worden:

- Die beabsichtigte Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene ist nicht eingetreten. Der Anteil der Schiene am Gesamtverkehr ist von 9,8 % im Jahr 1995 auf 9,6 % im Jahr 2004 sogar leicht zurückgegangen (Nr. 2).
- Das Ziel, den Bundeshaushalt zu entlasten, ist nicht erreicht worden. Die im Bundesschienenwegeausbaugesetz vorgesehene Mitfinanzierung des Schienennetzes durch die Deutsche Bahn AG ist ausgeblieben. Eine Änderung dieser Situation zeichnet sich auf absehbare Zeit nicht ab. Dadurch werden auch die Haushalte kommender Jahre zusätzlich belastet.
- Die geltenden Rechtsgrundlagen und Finanzierungsvereinbarungen sehen bereits umfangreiche Zahlungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG vor. Zusätzlich wollen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundesministerium der Finanzen der Deutschen Bahn AG bis zum Jahr 2008 weitere finanzielle Vorteile zulasten des Bundeshaushalts gewähren, die sich auf nahezu 7 Mrd. Euro summieren (Nr. 3).

Der Haushaltsgesetzgeber ist über die dargestellte Entwicklung bisher nicht in einer Gesamtschau informiert worden (Nr. 4).

0.2 Maßnahmen im Vorfeld des geplanten Börsengangs der Deutschen Bahn AG bergen erhebliche Risiken und können zu Fehlentwicklungen führen:

- Die Bundesministerien ziehen in Betracht, im Zusammenhang mit dem geplanten Börsengang Zuschüsse von 2,5 Mrd. Euro jährlich für den Erhalt des Bestandsnetzes zu gewähren, ohne dass eine Beteiligung oder Mitfinanzierung der Deutschen Bahn AG vorgesehen ist (Nr. 5.1).
- Die Deutsche Bahn AG will Höhe und Dauer der jährlichen Zuschüsse unumkehrbar festlegen lassen, um ihre Kapitalmarktfähigkeit zu sichern. Bei der beabsichtigten Weiterentwicklung des Finanzierungsverfahrens für Schienenwegeprojekte im Bestandsnetz würde damit die Entscheidungsfreiheit des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber weiter eingeschränkt (Nr. 6.1).

- Auch bei einem Börsengang der Deutschen Bahn AG wird der Netzbereich nach ihrer eigenen Einschätzung auf absehbare Zeit keine ausreichenden Erträge erwirtschaften. Damit würde eine langfristige Verpflichtung des Bundes, die Schieneninfrastruktur aus dem Steueraufkommen zu finanzieren, Grundlage für einen rentablen Geschäftsbetrieb des Unternehmens sein (Nr. 4 und Nr. 6.2).
- Die volkswirtschaftlich erwünschte Größe des bestehenden Netzes und seine Struktur sind im Gegensatz zum Verfahren beim Aus- und Neubau von Strecken bislang nicht durch analytische Bedarfsermittlung und Nutzenbewertung festgelegt worden (Nr. 6.3).
- Der Nachweis der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der Bundesmittel durch Verfahren des Zuwendungsrechts hat sich bewährt. So hat das Eisenbahn-Bundesamt seit der Bahnreform Bundesmittel in Höhe von über 2 Mrd. Euro zurückgefordert, die nicht zweckentsprechend verwendet worden waren. Deshalb sollten begleitende Prüfmöglichkeiten durch sachkundige Fachkräfte nicht aufgegeben werden. Die Weiterentwicklung und Vereinfachung des Verfahrens sollte durch geeignete Modelluntersuchungen unterstützt werden (Nr. 6.4).

0.3 Zusammenfassend empfiehlt der Bundesrechnungshof:

- Unabhängig von der Berichterstattung des Bundesrechnungshofes sollten die zuständigen Bundesministerien das Parlament in einer transparenten Gesamtschau über alle finanziellen Vorteile informieren, die der Deutschen Bahn AG und ihren Unternehmen seit der Bahnreform gewährt wurden. Dazu gehört eine vollständige Übersicht, zu welchen weiteren Zahlungen der Bund durch Gesetze und Finanzierungsvereinbarungen für die Zukunft bereits jetzt verpflichtet ist.
- Die zuständigen Bundesministerien sollten der Deutschen Bahn AG keine zusätzlichen finanziellen Zugeständnisse in Milliardenhöhe machen, ohne das Parlament zuvor über die damit verbundenen Haushaltsrisiken vollständig zu informieren.
- Die zuständigen Bundesministerien sollten klären, inwieweit der Netzbereich der Bahn auch bei einem Börsengang der Deutschen Bahn AG dauerhaft defizitär bleiben wird. Dies ermöglicht dem Parlament, bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen, ob Zuwendungen aus Steuermitteln Grundlage für die Rentabilität eines privatisierten Unternehmens werden sollen.
- Bewährte Kontrollmechanismen des Eisenbahn-Bundesamtes für den wirtschaftlichen Einsatz von Bundesmitteln sollten erhalten werden.

1 Untersuchungsrahmen und Anlass des Berichts

Mit der Bahnreform im Jahr 1994 strebte der Gesetzgeber an, Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern sowie mittel- bis langfristig den Bundeshaushalt zu entlasten. Hierzu gründete er aus Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn die Deutsche Bahn AG (DB AG) und entschuldete diese. Der Bund übernahm die Verbindlichkeiten der Deutschen Bundesbahn von rund 34 Mrd. Euro und verpflichtete sich, den investiven Nachholbedarf der Deutschen Reichsbahn von rund 16 Mrd. Euro zu tragen. Dieser Start sollte den Eisenbahnen des Bundes (Eisenbahnen) ermöglichen, als Wirtschaftsunternehmen in einem freien Verkehrsmarkt zu operieren. Bis zum Jahr 2003 hat die DB AG zudem 38 Mrd. Euro Bundesmittel für Investitionen erhalten.

Nach Artikel 87e Abs. 4 Grundgesetz gewährleistet der Bund, dass beim Ausbau und dem Erhalt des Schienennetzes den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Die Finanzierung dieser Aufgabe ist im Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG) näher geregelt. Der Bund stellt den Ländern darüber hinaus Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hat den Ausbau der Schienenwege des Bundes seit der Bahnreform begleitet. Er hat Planung und Bau der Schienenwege, insbesondere aber ihre Finanzierung und das dabei angewandte Verwaltungsverfahren intensiv geprüft sowie Parlament und Bundesregierung dazu beraten.

Die geplante Weiterentwicklung der Infrastrukturfinanzierung ist für ihn Anlass, erneut zu berichten. Der Bundesrechnungshof hält es insbesondere für geboten, das Parlament als Gesetzgeber zu informieren, weil bei der Bereitstellung von Mitteln für die DB AG nicht alle gesetzlichen Voraussetzungen beachtet wurden und die mit der Bahnreform beabsichtigten Wirkungen bisher nicht eingetreten sind. Die Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ist berücksichtigt.[1]

2 Verkehrsentwicklung seit der Bahnreform

Mit der Zielsetzung „Mehr Verkehr auf die Schiene“ sollten die Eisenbahnen einen höheren Anteil am zu erwartenden nationalen und internationalen Verkehrswachstum im Personen- und Güterverkehr gewinnen. Später wurde das Ziel dahingehend relativiert, weitere Marktanteilsverluste zu vermeiden.

Vor dem Hintergrund des Gesamtverkehrszuwachses hat zwar die absolute Verkehrsleistung der Eisenbahnen bis zum Jahr 2004 in einigen Bereichen zuge-

[1] Vor Einrichtung des BMVBS war das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) zuständig. Im folgenden Bericht wird stets die aktuelle Ressortbezeichnung verwendet.

nommen. Ihr Anteil am Gesamtverkehr ist aber von 9,8 % im Jahr 1995[2] auf 9,6 % leicht zurückgegangen. Ihr Marktanteil im Güterverkehr hat sogar von 16,8 % (1994) auf 15,8 % abgenommen. Der Anteil des Schienenpersonenverkehrs am Gesamtpersonenverkehr hat im Jahr 2004 6,6 % betragen, gegenüber 7 % im Jahr 1995. Lediglich beim Schienenpersonennahverkehr haben die Eisenbahnen keine Marktanteile verloren. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Schienenpersonennahverkehr zusätzlich durch so genannte Regionalisierungsmittel in erheblichem Maß direkt bezuschusst wird.

3 Schienenwegefinanzierung seit der Bahnreform

3.1 Bundesschienenwegeausbaugesetz

Das Schienenwegenetz der Eisenbahnen wird nach dem im BSchwAG festgelegten „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ ausgebaut. Der Bund finanziert auch die Ersatzinvestitionen im bestehenden Netz im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG[3] erhalten die Bundesmittel als Zuwendungen. Das Eisenbahn-Bundesamt führt Antrags- und Verwendungsprüfungen für die geförderten Projekte durch. Einzelheiten über Abruf, Verwendung und Nachweis der Mittel sind in einer Rahmenvereinbarung festgelegt.

Der Bund fördert die Projekte nach dem BSchwAG über zinslose Darlehen oder Baukostenzuschüsse:

Das Gesetz sieht eine Mitfinanzierung durch die Eisenbahnen vor, wenn Bau und Ausbau in deren Interesse liegt. Bei Ersatzinvestitionen im Bestandsnetz ist von diesem Interesse auszugehen, wenn die betroffene Strecke mehr als gelegentlichen Zugbetrieb aufweist. Auch das BMVBS sieht deshalb die Gewährung zinsloser Darlehen als Regelform der Finanzierung an. Als Tilgungszeitraum werden üblicherweise 25 Jahre vereinbart.

Liegt eine Baumaßnahme - wie bei einzelnen Neubaustrecken - primär im verkehrspolitischen Interesse, kann der Bund den Anteil, der nicht im unternehmerischen Interesse der Eisenbahnen liegt, mit Baukostenzuschüssen finanzieren. Der Finanzierungsanteil der Eisenbahnen ist in diesem Fall mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung zu ermitteln.

Das Finanzierungssystem des BSchwAG baut insgesamt darauf auf, dass Rückflüsse aus der Tilgung von Darlehen dem Bund wieder für weitere Investitionen

[2] Bei statistischen Angaben, die auch Daten des Personenverkehrs enthalten, wird das Referenzjahr 1995 herangezogen, da frühere Daten wegen veränderter Zählverfahren nicht vergleichbar sind.

[3] DB Netz AG, DB Station & Service AG und DB Energie GmbH.

zur Verfügung stehen. Langfristiges Ziel ist die vollständige Finanzierung von Investitionen durch die DB AG.[4]

3.2 Umstellung des Finanzierungsverfahrens

Im Jahr 1998 trafen der Bund und die DB AG eine Vereinbarung zur Umstellung der Finanzierung. Diese sah vor, dass der Bund Neu- und Ausbauvorhaben des Bedarfsplans nunmehr grundsätzlich zu 100 % über nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse finanziert. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Festlegung der Anteile für zinslose Darlehen und Baukostenzuschüsse entfiel damit. Zinslose Darlehen sollten nur noch für Maßnahmen im Bestandsnetz der alten Bundesländer ausgereicht werden. Dieses neue Finanzierungsverfahren sollte für den Bund ausgabenneutral sein. Die Mehrausgaben für Baukostenzuschüsse und die entfallenden Tilgungen der zinslosen Darlehen sollten durch die Reduzierung der Ausgaben bei Bestandsnetzinvestitionen auf rund die Hälfte und Übernahme der Restfinanzierung durch Eigenmittel der DB AG ausgeglichen werden.

Ziel der Umstellung war eine Verwaltungsvereinfachung. Zudem sollte der Eigenanteil der DB AG bei Bestandsnetzinvestitionen eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel sicherstellen. Die Vereinbarung wurde jährlich fortgeschrieben, der Eigenmittelanteil der DB AG dabei allerdings mehrmals verringert. Zudem wurde bei einigen bereits begonnenen Neubauvorhaben die vereinbarte Darlehensfinanzierung nachträglich auf Baukostenzuschüsse umgestellt.[5] Die DB AG hatte allein dadurch einen finanziellen Vorteil in Höhe von rund 1,1 Mrd. Euro. Die Abweichung vom Finanzierungssystem des BSchwAG war damit für den Bund nicht ausgabenneutral.

3.3 Weitere Finanzierungsvereinbarungen

Im Jahr 2001 vereinbarten das BMVBS, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und die DB AG in einer weiteren Erklärung (sog. Trilaterale Vereinbarung), in den Jahren 2001 bis 2003 zusätzliche Finanzierungsmittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm für Schienenwegeinvestitionen bereitzustellen. Gleichzeitig sollten auch die Bestandsnetzinvestitionen bis zum Jahr 2003 zu 100 % über Baukostenzuschüsse finanziert werden. Zusätzlich gewährte der Bund der DB AG für Mehrkosten bei Großvorhaben einen einmaligen, nicht rückzahlbaren Zuschuss in Höhe von rund 153 Mio. Euro.

Die DB AG nahm die Mittel aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm für neue

---

[4] Vgl. § 3 Abs. 7 der Rahmenvereinbarung über die Finanzierung von Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes, 1999.

[5] Ein Beispiel bildet die Neubaustrecke Nürnberg-Ingolstadt-München, vgl. dazu Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2003, BT-Drs. 15/2020 Nr. 24.

Vorhaben zunächst wenig in Anspruch. Deshalb wurde der DB AG zusätzlich zugestanden, in den Jahren 2001 und 2002 rund 920 Mio. Euro zur zinslosen Zwischenfinanzierung von Mehrkosten bei bereits begonnenen Großprojekten zu verwenden, für die sie sonst Eigenmittel hätte einsetzen müssen. Die DB AG sollte diese Mittel zunächst bis zum Jahr 2004, dann bis zum Jahr 2005 zurückzahlen. Für die Stundung nannte der Bund keine Gründe. Die DB AG verpflichtete sich, in den Jahren 2001 bis 2003 jeweils etwa 153 Mio. Euro zu den Investitionen in das bestehende Schienennetz beizutragen.[6] Zudem verzichtete sie bis zum Jahr 2003 auf Personalkostenerstattungen, die ihr nach dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz zustanden. Die Höhe des Betrages dieser Gegenleistung wurde jedoch nicht in die Trilaterale Vereinbarung aufgenommen.[7]

Im Jahr 2004 griff das BMVBS wesentliche Inhalte der ausgelaufenen Trilateralen Vereinbarung auf und führte sie fort. Der Bund sicherte zu, dass Investitionen in das Bestandsnetz weiterhin mit Baukostenzuschüssen finanziert würden. Den finanziellen Vorteil gegenüber rückzahlbaren Darlehen bezifferte das BMVBS für die DB AG mit jährlich 750 Mio. Euro.[8] Daneben verpflichtete sich der Bund, bisher nicht zuwendungsfähige Maßnahmen (sog. Aufwand) über fünf Jahre in einer Gesamthöhe von 750 Mio. Euro zu finanzieren und damit Eigenmittel der DB AG zu ersetzen. Schließlich stundete der Bund noch fällige Rückzahlungen in Höhe von 660 Mio. Euro, die für die Zwischenfinanzierung von Großprojekten gewährt wurden, bis zum Jahr 2008. Für diese Stundung nennt er weiterhin keine Begründung und erhebt keine Zinsen.

Zudem forderte die DB AG eine Erhöhung ihrer Planungskostenpauschale für Bauvorhaben von 13 % auf 16 %. Das BMVBS wies dies aus fachlicher Sicht zunächst zurück, stimmte aber später einer großzügigen Staffelregelung zu (2005: 16 %, 2006: 15 %, 2007: 14,5 %, 2008: 14 %, 2009ff: 13 %). Der Bundesrechnungshof hatte das BMVBS mehrmals, zuletzt mit Schreiben vom 1. Juli 2005, darauf hingewiesen, dass die ursprüngliche Pauschale von 13 % nicht nur ausreiche, sondern abgesenkt werden könne. Bei zuwendungsfähigen Baukosten von rund 3 Mrd. Euro im Jahr wird diese Staffelregelung nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes bis zum Jahr 2008 zu rund 225 Mio. Euro Mehrleis-

---

[6] Die Verpflichtung ist jedoch nicht als Gegenleistung zu berücksichtigen, da die DB AG die Mittel nicht in der zugesagten Höhe zur Verfügung stellte (vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2003, BT-Drs. 15/2020 Nr. 24). Zudem hätte sie nach der Umstellung des Finanzierungsverfahrens einen erheblich höheren Anteil an den Investitionen in das Bestandsnetz tragen müssen.

[7] Zur Nachteiligkeit dieser Vereinbarung für den Bund vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2003, BT-Drs. 15/2020 Nr. 24.

[8] Der Wert ergibt sich aus dem Barwert der nicht getilgten zinslosen Darlehen. Der BRH hält die Berechnung des BMVBS für eine vorsichtige Abschätzung. Der tatsächliche finanzielle Vorteil dürfte für die DB AG wesentlich höher liegen, da neben der Tilgung für die zinslosen Darlehen auch die Eigenmittelbeteiligung entfällt.

tungen des Bundes führen.

Den dargestellten Vorteilen steht auf Seiten der DB AG der Verzicht auf Personalkostenerstattung gegenüber. Für die Jahre 2004 bis 2008 setzt sie hierfür jeweils 180 Mio. Euro als Gegenleistung für die vom Bund eingeräumten Vorteile an. Vorausgesetzt, dass dies auch für die Jahre 2001 bis 2003 gilt, ergibt sich über acht Jahre von 2001 bis 2008 eine Gesamtgegenleistung der DB AG von 1.440 Mio. Euro.

3.4 Finanzieller Vorteil für die Deutsche Bahn AG

Für die DB AG ergibt sich aus den ergänzenden Regelungen im Zeitraum der Jahre 1998 bis 2008 folgender finanzieller Vorteil gegenüber der Gesetzeslage:

Grund	Summe in Euro
Fehlende Abzinsung Nürnberg-Ingolstadt-München und Köln – Rhein/Main (Barwert der nicht getilgten zinslosen Darlehen)	**1.117 Mio.**
Pauschalzahlung für Großprojekte (einmalig)	**153 Mio.**
Zinsvorteil der Stundung der Rückzahlung für die Zwischenfinanzierung von Großprojekten in den Jahren 2001 - 2002 berechnet für eine Finanzierungssumme von 920 Mio. Euro nach den Bestimmungen zur Bundeshaushaltsordnung (2 % + Basiszinssatz)	2 x 31 Mio. **62 Mio.**
Zinsvorteil der Stundung der Rückzahlung für die Zwischenfinanzierung von Großprojekten in den Jahren 2004 - 2008 berechnet für die noch zu tilgende Finanzierungssumme von 660 Mio. Euro nach den Bestimmungen zur Bundeshaushaltsordnung (2 % + Basiszinssatz)	5 x 22 Mio. **110 Mio.**
Finanzierung von bisher nicht zuwendungsfähigen Anlagen (Aufwand) für 5 Jahre	5 x 150 Mio. **750 Mio.**
Umwandlung von zinslosen Darlehen in Baukostenzuschüsse gemäß Trilateraler Vereinbarung (Jahre 2001 - 2003)	3 x 750 Mio. **2.250 Mio.**
Umwandlung von zinslosen Darlehen in Baukostenzuschüsse gemäß Folgevereinbarung zur Trilateralen Vereinbarung (Jahre 2004 - 2008)	5 x 750 Mio. **3.750 Mio.**
Erhöhung / Staffelung der Planungskostenpauschale für die Jahre 2005 - 2008 (insgesamt)	**225 Mio.**
Summe der finanziellen Vorteile	**8.417 Mio.**
Verzicht auf Erstattung der Personalkosten für die Jahre 2001 - 2008 mit jährlich 180 Mio. Euro	8 x 180 Mio. **– 1.440 Mio.**
ENDSUMME	**6.977 Mio.**

Damit wird die DB AG aus den Vereinbarungen bis zum Jahr 2008 insgesamt einen Vorteil von mehr als 8 Mrd. Euro erlangen. Der in der Tabelle abgezogene Betrag von 1.440 Mio. Euro für die Gegenleistung der DB AG ist nicht belegt: Die DB AG hat die Höhe der gegen zu rechnenden Personalkostenerstattung

bisher nicht transparent dargelegt, obwohl sie nach dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz monatlich jeweils nachträglich hätte festgestellt werden sollen. Selbst wenn die pauschalen Angaben der DB AG jedoch akzeptiert und für die Gegenleistung 1.440 Mio. Euro angesetzt werden, verbleibt der DB AG nach Aufsummierung der finanziellen Vorteile mit den Gegenleistungen insgesamt ein finanzieller Vorteil von nahezu 7 Mrd. Euro.

4 Bewertung der Finanzierung seit der Bahnreform

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die beabsichtigte Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene nicht stattgefunden hat. Sowohl das Zielkriterium „Marktanteilsgewinn“, als auch das später relativierte Zielkriterium „Vermeidung weiterer Marktanteilsverluste“ wurde verfehlt. Die Schiene hat trotz Bahnreform Marktanteile im Gesamtverkehr verloren.

Das BMVBS hat eingeräumt, dass das Ziel der Steigerung des Marktanteils der Schiene nicht erreicht wurde. Es sieht die Attraktivität des Verkehrsträgers Eisenbahn durch die Bahnreform allerdings gestärkt und begründet dies mit der Annahme, dass der Verkehrsanteil der DB AG ohne Bahnreform noch stärker zurückgegangen wäre. Die finanziellen Leistungen für den Bau der Schienenwege ergäben sich aus der Verantwortung des Bundes für das Schienennetz. Das BMVBS hält deshalb die Umstellung des Finanzierungsverfahrens für sachlich begründet, weil die DB AG an den Vorhaben des Bedarfsplans nur ein sehr begrenztes eigenwirtschaftliches Interesse habe und das volkswirtschaftliche Interesse des Bundes im Vordergrund stehe. Zudem geht das BMVBS von einer Entlastung des Bundeshaushalts durch die Bahnreform aus.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann das BMVBS jedoch nicht belegen, dass der Bundeshaushalt seit der Bahnreform entlastet wurde. Der Bund finanziert die Investitionen in die Schienenwege seit dem Jahr 1998 fast ausschließlich mit Baukostenzuschüssen. Damit hat er die bei der Bahnreform angestrebte Finanzierungsregelung aufgegeben, die darauf angelegt war, den Bundeshaushalt zu entlasten und die Eisenbahnen stärker als vor der Bahnreform an den Investitionen zu beteiligen.

Der Bundesrechnungshof weist zudem darauf hin, dass BMVBS und BMF die Grundsätze des BSchwAG seit dem Jahr 2001 mit der Trilateralen Vereinbarung bzw. der Folgevereinbarung längerfristig außer Kraft gesetzt haben. Sie haben der DB AG umfangreiche finanzielle Vorteile eingeräumt, ohne darzulegen, welchen Gegenwert der Bund erhält. Zwar führt das BMVBS an, dass es mit der Weiterführung der Trilateralen Vereinbarungen die Investitionen in die Schienenwege sicherstellen wolle. Es kann aber nicht schlüssig darlegen, dass dazu

die weitgehenden Zugeständnisse an die DB AG notwendig sind. Das BMVBS führt weiter an, dass die zusätzlichen Vorteile nicht zu einer Mehrbelastung des Bundeshaushalts geführt hätten. Sie seien vielmehr innerhalb der für den Schienenwegeausbau zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel aufgefangen worden. Allerdings gesteht das BMVBS zu, dass die Gesamtinvestitionen wegen der geringeren Eigenmittel der DB AG abgenommen hätten.

Der Bundesrechnungshof weist demgegenüber darauf hin, dass die Umstellung der Finanzierung von Darlehen auf Zuschüsse und die übrigen Zugeständnisse an die DB AG den Bundeshaushalt über das nach dem BSchwAG vorgesehene Maß hinaus belasten. Zwar mag es zutreffen, dass sich die Ausgaben für den Bau der Schienenwege für jeweils ein Haushaltsjahr innerhalb des Rahmens bewegen, den der Gesetzgeber vorgegeben hat. Diese Sichtweise des BMVBS berücksichtigt aber nicht, dass die meisten Projekte und Programme mehrjährige Laufzeiten haben. Der geringere Eigenanteil der DB AG führt also letztlich dazu, dass mit den eingesetzten Steuermitteln zunehmend weniger volkswirtschaftlich erwünschte Investitionen in das Schienennetz ausgelöst werden. Darf die DB AG für Investitionen vorgesehene Haushaltsmittel auch für nicht investive Zwecke nutzen, geht dies zudem zulasten des Schienennetzes oder späterer Haushalte.

Der Gesetzgeber hat nicht nur die Höhe der für den Schienenwegebau zur Verfügung stehenden Bundesmittel vorgegeben, sondern auch die Zielvorgabe gemacht, den Bundeshaushalt zu entlasten. Es ist jedoch kein sparsamer Mitteleinsatz zu erwarten, wenn sich die DB AG an den Projekten nicht mehr finanziell beteiligen muss. Darüber hinaus fehlen die Rückflüsse aus den zinslosen Darlehen. Deshalb müsste der Bund zusätzliche Haushaltsmittel ausgeben, um die ursprünglich vorgesehenen Infrastrukturziele noch zu erreichen.

Über diese grundsätzlichen Bedenken hinaus weist der Bundesrechnungshof auf weitere Nachteile der Umstellung auf nicht rückzahlbare Zuschüsse hin:

- Durch die fast ausschließliche Zahlung von Baukostenzuschüssen besteht die Gefahr, dass die DB AG auch künftig kein unternehmerisches Interesse am Bau und Erhalt der Schienenwege entwickelt. Dies belegt der Entwurf der DB AG zum Abschluss einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für das Bestandsnetz vom 17. Mai 2004. Dort heißt es: *„Ein unternehmerisches Interesse eines Infrastrukturunternehmens…ist jedenfalls so lange ausgeschlossen, als die Infrastrukturbereiche…keine angemessene Kapitalverzinsung erzielen.“* Dies steht nicht im Widerspruch dazu, dass sie in ihrem anderen Kerngeschäft, dem Transport auf dieser Infrastruktur, sehr wohl ein unternehmerisches Interesse daran hat, Erträge zu erwirtschaften.

- Obwohl das BMVBS angibt, es sei geplant, ab dem Jahr 2009 wieder zinslose Darlehen auszugeben, fehlen in den bisherigen Vereinbarungen solche zeitlichen Festlegungen. Besonders kritisch ist dabei, dass zwischenzeitlich bereits Finanzierungsvereinbarungen für Projekte abgeschlossen werden, die teilweise Laufzeiten bis weit über das Jahr 2009 hinaus haben. Damit werden die Bundeshaushalte ab 2009 durch die Umstellung auf Baukostenzuschüsse bereits jetzt zusätzlich belastet, auch wenn das BMVBS für neue Projekte ab dem Jahr 2009 wieder zur Finanzierungssystematik des BSchwAG zurückkehren sollte.

Die Ausweitung der Förderung auf bisher nicht förderfähige Tatbestände (Aufwand) widerspricht dem BSchwAG. Der Gesetzgeber wollte bei dessen Verabschiedung ausdrücklich nur solche Maßnahmen fördern, die nach handelsrechtlichen Kriterien Investitionen sind.

Die Vereinbarungen zur Stundung der fälligen Rückzahlungen für die Zwischenfinanzierung von Großprojekten verstoßen gegen die Bundeshaushaltsordnung, da der Bund diese nicht begründet und auf eine Verzinsung verzichtet hat.

Die pauschale Aufrechnung von Personalerstattungskosten in Höhe von jährlich 180 Mio. Euro widerspricht dem Deutsche Bahn Gründungsgesetz, wonach die Kosten über eine monatliche Berechnung festzustellen sind. Zum einen fehlt der im Gesetz verlangte Nachweis, zum anderen rechnet das BMVBS konsumtive (Personal-)Kosten mit Investitionen auf.

Zur Planungskostenpauschale hat der Bundesrechnungshof dargelegt, dass die Entwicklung des tatsächlichen Aufwandes in den Jahren 2004 und 2005 eine Reduzierung nahe legte. Die Entscheidung des BMVBS, die Pauschale sogar zu erhöhen, ist demgegenüber nicht durch wirtschaftliche Gründe gerechtfertigt.

Insgesamt kann der Bundesrechnungshof nicht feststellen, dass die Bahnreform und ihre Fortführung in den letzten zehn Jahren zu einer Entlastung des Bundeshaushalts geführt haben. Eine Vielzahl von Änderungen widerspricht den vom Gesetzgeber festgelegten Finanzierungsregeln.

Nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes wurde der Haushaltsgesetzgeber von den zuständigen Bundesministerien bisher über diese Entwicklung nicht in einer Gesamtschau informiert.

5 Weiterentwicklung der Finanzierung

5.1 Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

Bund und DB AG wollen eine neue Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für Ersatzinvestitionen in die bestehende Eisenbahninfrastruktur abschließen. Danach soll der Bund für das Bestandsnetz jährlich 2,5 Mrd. Euro Baukostenzuschüsse erbringen. Nach Annahmen des BMVBS würde sich aus dieser Regelung für die DB AG ein finanzieller Vorteil von jährlich 750 Mio. Euro ergeben (vgl. Nr. 3.4). Durch die fehlende Tilgung der Darlehen werden dem Bundeshaushalt weniger Mittel zur Verfügung stehen. Die DB AG soll sich im Gegenzug verpflichten, ein betriebsbereites, anhand von Leistungskriterien zu beschreibendes Netz vorzuhalten. Die Vereinbarung soll bei einer Mindestlaufzeit von zehn Jahren eine Verlängerungsoption enthalten, der der Haushaltsgesetzgeber mit einer Verpflichtungsermächtigung zustimmen müsste. Nach der beabsichtigten Regelung soll die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung der Mittel jedoch allein bei der DB AG liegen.

Das BMVBS hat zugestanden, dass mit der mehrjährigen Mittelbindung der flexible Einsatz dieser Haushaltsmittel stark eingeschränkt werde. Die Bundesministerien sehen den Betrag von 2,5 Mrd. Euro pro Jahr nach den bisherigen Planungen auch für den Fall weiterer Mittelkürzungen im Bundeshaushalt als indisponibel an, da ansonsten ein Eingriff in die Substanz des Bestandsnetzes notwendig sei. Für die DB AG sei der Betrag in dieser Höhe festzuschreiben, da sie ansonsten wesentliche betriebswirtschaftliche Vorgaben, die die Kapitalmarktfähigkeit belegen, nicht erreichen könne. Das BMVBS habe aber der DB AG mitgeteilt, dass eine Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers vorzusehen sei.

BMF und BMVBS planen, die ausgereichten Bundesmittel weiterhin als Investitionen zu behandeln, auch wenn die Vorhaben pauschal finanziert werden. Ausgaben, die bisher nicht zuwendungsfähig waren, da sie bilanziell nicht aktivierungsfähig sind, z. B. Abrissarbeiten, könnten dann als Investition gelten. Aus dem ersten Entwurf einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung wird deutlich, dass die DB AG dafür einen pauschalen Zuschlag von 5 % der Gesamtkosten ansetzt. Das BSchwAG regelt hingegen, dass Investitionen an den Begriff der handelsrechtlichen Aktivierung gebunden sind. Das BMVBS hat jedoch mitgeteilt, dass es das BSchwAG beachten werde.

5.2 Gutachten zur Kapitalmarktfähigkeit der Deutschen Bahn AG

Grundlage für das neue Finanzierungsmodell ist ein im Auftrag des BMVBS und des BMF erstelltes Gutachten zur Kapitalmarktfähigkeit der DB AG, das

dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorliegt.[9]

Die Gutachter kommen zu dem Schluss, dass ein Börsengang der DB AG unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich möglich ist. Zum Strukturmodell einer zu privatisierenden DB AG sagt das Gutachten, dass aus der Sicht von Investoren ein Modell vorteilhaft sei, das Netz und Verkehrsbereiche integriert. Die Netzgröße soll ausgehend vom Bestandsnetz in verkleinerter Form festgeschrieben werden.

Zusätzlich zur Bereitstellung von jährlich 2,5 Mrd. Euro in Form von Baukostenzuschüssen für das Bestandsnetz fordern die Gutachter eine Umwidmung von Bundeszuschüssen in Eigenkapital in Höhe von weiteren 1,2 Mrd. Euro.

Inzwischen ist ein zusätzliches Gutachten erstellt worden, das alternative Privatisierungsvarianten der DB AG mit und ohne Netz untersucht.

5.3 Nachweis der Mittelverwendung

Die bisherige Verwendungsprüfung durch das Eisenbahn-Bundesamt soll durch die Bestätigung eines Wirtschaftsprüfers über die zweckentsprechende Mittelverwendung und die Einhaltung von Qualitätskennzahlen ersetzt werden. Als Qualitätskennzahlen sollen Fahrzeitverluste durch Mängel im Schienennetz und das Anlagenalter festgelegt werden. Weitere Kennzahlen, z. B. über streckenbezogene Zugkapazitäten oder Verkehrsleistungen, sind nicht vorgesehen.

Eine Antragsprüfung soll in diesem Modell ebenfalls entfallen. Das BMVBS hatte demgegenüber eine Einschränkung der Antrags- und Verwendungsprüfung bisher stets mit der Begründung abgelehnt, dass diese wesentliche Bestandteile des Zuwendungsrechts seien. Zudem hat es auch gegenüber dem Parlament erklärt, dass die Verwendungsprüfungen bei den Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen einen sensibleren Umgang mit Bundesmitteln bewirkt hätten.[10]

Das Eisenbahn-Bundesamt hat in den Jahren von 1994 bis 2002 bei Verwendungsprüfungen festgestellt, dass Bundesmittel in Höhe von rund 2,2 Mrd. Euro nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Aus Rückforderungen ergaben sich für diesen Zeitraum allein Zinsen in Höhe von 276 Mio. Euro.

Auch der Nachweis, dass die Mittel wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden, soll durch die Einhaltung der Qualitätskennzahlen und die Beschränkung der Bundesmittel auf 2,5 Mrd. Euro als erbracht gelten. Zudem legt das BMVBS dar, dass der Vertragsentwurf für die DB AG eine Rationalisierungsvorgabe vorsehe, durch die die Bundesmittel sogar reduziert werden könnten. Die DB AG

---

[9] Vgl. Schreiben BMVBS, EW 10/20.00.10-05 vom 24. Mai 2004, HHA-Drs. 1698.

[10] Bericht des BMVBS zu Rückforderungen von Bundeszuschüssen für Schienenwegeinvestitionen, HHA-Drs. 15/2932 vom 18. April 2005.

soll ergänzend zu einer umfangreichen Berichterstattung über die Instandhaltung des Schienennetzes verpflichtet werden. Das Eisenbahn-Bundesamt soll nur noch Stichproben zum Zustand der Anlagen vornehmen. Vor einer endgültigen Anwendung des neuen Verfahrens beabsichtigt das BMVBS, die sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung als zuwendungsrechtliche Voraussetzung in einer Testphase feststellen zu lassen.

6 Bewertung der Weiterentwicklung der Finanzierung

6.1 Haushaltsbindung

Durch die Bindung von jährlich 2,5 Mrd. Euro beim Bestandsnetz würde ein erhebliches Maß an Haushaltsflexibilität verloren gehen. Die Festlegung, dass Zahlungen für das Bestandsnetz auch dann indisponibel sein sollen, wenn zusätzlicher Einsparbedarf im Haushalt besteht, würde die Entscheidungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers einschränken. Es bliebe kein Raum mehr für die Realisierung politisch gewollter Neubaumaßnahmen. Der Bundesverkehrswegeplan würde letztlich seine Funktion als realistischer Planungsrahmen für Schienenwegeinvestitionen verlieren.

6.2 Renditeerwartungen

Mit der weiteren Umstellung von zinslosen Darlehen auf Baukostenzuschüsse wird nunmehr langfristig die Finanzierungssystematik des BSchwAG aufgegeben. Die geforderte Umwidmung von Bundeszuschüssen in Eigenkapital der DB AG zeigt, dass der wirtschaftliche Erfolg der DB AG von der Höhe der Finanzmittel abhängt, die der Bund zu tragen bereit ist. Die Kapitalmarktfähigkeit und die Rentabilität des Unternehmens würden damit auf einer langfristigen Zahlungsverpflichtung zulasten der Steuerzahler basieren.

6.3 Netzgröße

Nach Artikel 87e Abs. 4 Grundgesetz gewährleistet der Bund, dass beim Ausbau und dem Erhalt des Schienennetzes den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Den Umfang des Neu- und Ausbaus legt der Gesetzgeber nach dem BSchwAG im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege fest. Dabei werden der Bedarf für die Baumaßnahmen und ihr Nutzen ermittelt. Für das Bestandsnetz wurden die volkswirtschaftlich erwünschte Größe und seine Struktur bislang jedoch nicht auf der Basis einer analytischen Bedarfsermittlung und Nutzenbewertung festgelegt.

Ausgangspunkt für den volkswirtschaftlich erwünschten Umfang des Schienennetzes könnte die betriebswirtschaftliche Betrachtung der DB AG sein, welche

Strecken sich wirtschaftlich betreiben lassen. Darüber hinaus wären Strecken mit hohem volkswirtschaftlichen Nutzen zu berücksichtigen. Über die Ausgliederung von Regionalnetzen an Aufgabenträger in den Ländern wurden bereits Überlegungen in Arbeitskreisen des Bundes und der Länder und in Kommissionen von Verkehrswissenschaftlern angestellt. Wenn der Weiterbetrieb betriebswirtschaftlich unrentabler Strecken sich volkswirtschaftlich vertreten lässt oder politisch gewollt ist, sollte dies transparent durch den jeweiligen Bedarfsträger dargestellt werden.

Ausgehend von dem Finanzbedarf für das Bestandsnetz könnte festgelegt werden, in welchem Umfang und von welchem Bedarfsträger weitere Mittel für politisch erwünschte Infrastrukturmaßnahmen bereitgestellt werden sollen.

Grundsätzlich sollten auch Überlegungen zur Reduzierung der Mittel für den Schienenwegebau (z. B. bei unzureichendem Bedarf oder geringem Nutzwert) nicht ausgeschlossen sein. Mittelkürzungen in diesem Bereich böten ggf. die Gelegenheit, den Verkehrshaushalt stärker an den gesamten Verkehrsbedürfnissen zu orientieren.

6.4 Nachweis der wirtschaftlichen Mittelverwendung

Der Bundesrechnungshof hält die geplante Festlegung von Qualitätskennzahlen mit einer detaillierten Beschreibung des vorhandenen Schienenwegenetzes für eine wichtige Ergänzung im Rahmen der Prüfung der Wirksamkeit der eingesetzten Bundesmittel. Es fehlt aber noch eine anlagenbezogene Qualitätskennzahl, die den verkehrlichen Nutzen der Investition beschreibt. Die Steigerung oder der Erhalt von Verkehrsleistung ist ein wesentlicher Zuwendungszweck bei Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und Grundlage für die volkswirtschaftliche Bewertung solcher Projekte. Wird die Investitionsentscheidung davon unabhängig getroffen, besteht die Gefahr, dass Bundesmittel für Strecken und Anlagen eingesetzt werden, die nur einen geringen verkehrlichen Nutzen haben.

Zudem wird die Prüfung der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Bundesmittel durch den Nachweis der bisher vorgesehenen Qualitätskennzahlen und die Beschränkung der jährlichen Zahlungen für das Bestandnetz auf 2,5 Mrd. Euro nicht entbehrlich. Mit der Festschreibung dieses Betrages über zehn Jahre werden keine Überlegungen mehr angestellt, ob der gleiche Erfolg nicht auch mit geringeren finanziellen Mitteln hätte erreicht werden können. Schon in der Vergangenheit hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass Festbeträge bei der Förderung von Projekten nicht zu wirtschaftlichem und sparsamem

Mitteleinsatz geführt haben.[11]

Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes aus der Prüfung einer früheren globalen Finanzierungsvereinbarung kann ein Wirtschaftsprüfertestat die bisherige Verwendungsprüfung nicht vollständig ersetzen. Insbesondere, wenn eisenbahntechnische Alternativen zu untersuchen sind, ist das Fachwissen des Eisenbahn-Bundesamtes Basis einer effektiven Kontrolle. Die Höhe der Rückforderungen des Amtes zeigen, dass die Kontrolle notwendig ist, um auf einen zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das neue Finanzierungsverfahren erst dann festzuschreiben, wenn nachgewiesen wurde, dass der beabsichtigte Verwendungsnachweis für den Einsatz der Bundesmittel der Bundeshaushaltsordnung entspricht. Hierzu wäre neben dem bisherigen Nachweisverfahren zunächst ein umfangreiches Pilotverfahren mit begleitender und abschließender Kontrolle notwendig.

7 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof empfiehlt zusammenfassend:

- Unabhängig von der Berichterstattung des Bundesrechnungshofes sollten die zuständigen Bundesministerien das Parlament in einer transparenten Gesamtschau über alle finanziellen Vorteile informieren, die der DB AG und ihren Unternehmen seit der Bahnreform gewährt wurden. Dazu gehört eine vollständige Übersicht, zu welchen weiteren Zahlungen der Bund durch Gesetze und Finanzierungsvereinbarungen für die Zukunft bereits jetzt verpflichtet ist.
- Die zuständigen Bundesministerien sollten der DB AG keine zusätzlichen finanziellen Zugeständnisse in Milliardenhöhe machen, ohne das Parlament zuvor über die damit verbundenen Haushaltsrisiken vollständig zu informieren.
- Die zuständigen Bundesministerien sollten klären, inwieweit der Netzbereich der Bahn auch bei einem Börsengang der DB AG dauerhaft defizitär bleiben wird. Dies ermöglicht dem Parlament, bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen, ob Zuwendungen aus Steuermitteln Grundlage für die Rentabilität eines privatisierten Unternehmens werden sollen.
- Die zuständigen Bundesministerien sollten ermitteln, welche Netzgröße erforderlich ist, um die Gemeinwohlverpflichtung des Bundes zu erfüllen und

[11] Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2003, BT-Drs. 15/2020 Nr. 24.

wie eine geeignete Struktur mit auf Bund und Länder verteilten Zuständigkeiten aussehen könnte. Dies ermöglicht dem Parlament auf einer verbesserten Tatsachengrundlage über die Zukunft des Bestandsnetzes zu entscheiden.

- Bewährte Kontrollmechanismen des Eisenbahn-Bundesamtes für den wirtschaftlichen Einsatz von Bundesmitteln sollten erhalten werden.

Der Bericht ist vom Ausschuss des Großen Senats des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 8. März 2006

Der Vizepräsident des Bundesrechnungshofes

Norbert Hauser

als Vorsitzender des Ausschusses des Großen Senats