



## Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

### Stärkung der Schienenverkehrsinfrastruktur

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienen-  
wegeausbaugesetzes (BSWAG-E)

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)).

# Mehr Geld allein wird die Probleme bei der Bahn nicht lösen

**Mit einer Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) will die Bundesregierung zur Verbesserung der Schieneninfrastruktur in einem übereilten Verfahren die Bundesfinanzierung um Milliardenbeträge ausweiten. Zuvor muss aber mit einer angemessenen Analyse des Verbesserungsbedarfs eine belastbare Grundlage geschaffen werden.**

## Worum geht es?

Die Bahn spielt in der Klima- und Verkehrspolitik eine wichtige Rolle. Sie ist jedoch unpünktlich, das Schienennetz ist überaltert und überlastet. Daher will der Bund mit einer Änderung des BSWAG neue Optionen zur Finanzierung des Schienennetzes schaffen. Die Deutsche Bahn AG (DB AG) hat 45 Mrd. Euro mehr Bundesmittel für die Jahre 2024 bis 2027 gefordert. Notwendige Festlegungen zur Neuausrichtung und zur Steuerung der DB AG und einer geplanten gemeinwohlorientierten Infrastrukturgesellschaft fehlen jedoch noch.

## Was ist zu tun?

Die seit Jahren bekannten Defizite bei der Zielsetzung, Steuerung und Kontrolle der DB AG durch den Bund sind endlich konsequent auszuräumen. Der Bund muss wirksamen Einfluss auf die Entwicklung des Schienennetzes und die wirtschaftliche Verwendung seiner Mittel nehmen. Bevor die Bundesfinanzierung ausgeweitet wird, sind zunächst vor allem die Ursachen der Misere zu analysieren und grundsätzliche Entscheidungen im Hinblick auf die Steuerung der gemeinwohlorientierten Infrastrukturgesellschaft zu treffen.

## Was ist das Ziel?

Erst nachdem der Bund die bisherigen Fehlentwicklungen analysiert und die wesentlichen Entscheidungen zur Verbesserung der Schieneninfrastruktur getroffen hat, sollte er die Ausweitung der Bundesfinanzierung regeln. Nur so bleibt ihm die Möglichkeit, seine Interessen angemessen durchzusetzen. Sofern an der Verabschiedung der BSWAG-Novelle zum jetzigen Zeitpunkt festgehalten werden soll, ist im Gesetzgebungsverfahren eine gesetzliche Regelung für verschuldensunabhängige Rückforderungsansprüche des Bundes bei unwirtschaftlichem Handeln der Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu schaffen.

## **Inhaltsverzeichnis**

|     |                                                                                        |    |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 0   | Zusammenfassung                                                                        | 5  |
| 1   | Vorbemerkung                                                                           | 8  |
| 2   | Finanzierungsverantwortung und gemeinwohlorientierte<br>Infrastrukturgesellschaft      | 8  |
| 3   | Keine Lösung des Grundproblems in Sicht                                                | 9  |
| 3.1 | Zusätzliches Ausweiten der Bundesfinanzierung                                          | 9  |
| 3.2 | Abkehr von den Zielen der Bahnreform                                                   | 11 |
| 3.3 | Unzureichende Steuerung und Kontrolle des Bundes                                       | 12 |
| 3.4 | Gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft                                        | 13 |
| 3.5 | Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes                                    | 13 |
| 4   | Mangelhafte Regelungen des BSWAG-Entwurfs                                              | 15 |
| 5   | Gesetzliche Regelung verschuldensunabhängiger<br>Rückforderungsmöglichkeiten notwendig | 17 |
| 6   | Keine Stellungnahme des Bundesministeriums                                             | 20 |

## **Abkürzungsverzeichnis**

### **B**

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BSWAG *Bundesschienenwegeausbaugesetz*

### **D**

DB AG *Deutsche Bahn AG*

### **E**

EIU *Eisenbahninfrastrukturunternehmen*

### **H**

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

### **I**

InfraGO *gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft*

# 0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat die Vorlage eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) in den Deutschen Bundestag eingebracht. Damit sollen neue Grundlagen für die Finanzierung von Kosten für die Schienenverkehrsinfrastruktur aus dem Bundeshaushalt geschaffen und die Bundesfinanzierung ausgeweitet werden.

In dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) stellt der Bundesrechnungshof seine wesentlichen Bedenken gegen die geplanten Änderungen dar und weist auf zusätzlichen Regelungsbedarf im BSWAG hin.

- 0.1 Nach dem BSWAG finanziert der Bund anteilig Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der Deutschen Bahn AG (DB AG). Danach tragen die EIU bislang z. B. die Kosten der Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Schienenwege. Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) geht davon aus, dass das Schienennetz über Jahrzehnte vernachlässigt wurde und nun marode ist. Um es zügig zu verbessern, soll u. a. zum 1. Januar 2024 (Starttermin) eine gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft (InfraGO) innerhalb des DB-Konzerns durch die Verschmelzung der DB Station&Service AG mit der DB Netz AG entstehen. (Nummer 2)
- 0.2 Für die Verschlechterung der Eisenbahninfrastruktur seien laut der Bundesregierung hauptsächlich „Investitionshemmnisse“ verantwortlich. Diese sollen nun mit der BSWAG-Novelle beseitigt werden, um durch das Ausweiten der Bundesfinanzierung höhere und schnellere Investitionen in die Schiene zu ermöglichen. Die DB AG meldete für die Jahre 2024 bis 2027 einen Mehrbedarf an Bundesmitteln von rd. 45 Mrd. Euro an. Die Bundesregierung hatte sich im März 2023 darauf verständigt, diesen Bedarf der DB AG soweit wie möglich zu decken. (Nummer 3.1)
- 0.3 Die mit der Bahnreform im Jahr 1994 angestrebte Entlastung des Bundeshaushalts gelang nicht. Die Bundesfinanzierung stieg seit der Gründung der DB AG stetig an. Obwohl die DB AG im Jahr 1994 ohne Schulden startete, sind ihre Nettofinanzschulden bis Mitte des Jahres 20223 auf 30,3 Mrd. Euro gestiegen. Bei Berücksichtigung von sogenannten Hybridanleihen stiegen sie sogar auf über 32 Mrd. Euro. (Nummer 3.2)
- 0.4 Der Bund hat bislang keine konkreten Ziele und Vorgaben für die Eisenbahninfrastruktur festgelegt. Es fehlt - fast 30 Jahre nach der Bahnreform - eine Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Bundes an der DB AG. Das BMDV nutzte die gesellschaftsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten zur Einflussnahme auf die EIU nicht ausreichend. Kontrollen zur wirtschaftlichen und zweckentsprechenden Verwendung der Bundeszuschüsse wiesen zudem beträchtliche Defizite auf. (Nummer 3.3)

- 0.5 Mit der InfraGO möchte das BMDV die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes stärken. Die konkrete Ausgestaltung wesentlicher Eckpfeiler dieser Gesellschaft wird nach Auskunft des BMDV zum Starttermin nicht umgesetzt sein. Tiefgreifende strukturelle Änderungen innerhalb des DB-Konzerns beabsichtigt es nicht. Der Bund wird nach derzeitigem Sachstand unverändert lediglich mittelbarer Eigentümer mit begrenzten gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten sein. (Nummer 3.4)
- 0.6 Das Grundproblem der Dauerkrise der Bahn wird durch ein bloßes Ausweiten der Bundesfinanzierung nicht gelöst werden. Das bisherige Einräumen zunehmender Freiheiten und abnehmender Kontrollen durch den Bund hat zu dem mangelhaften Zustand des Schienennetzes beigetragen. Die DB AG hat nach der Vereinbarung zusätzlicher Bundesmittel keinen Anreiz mehr, eine aktivere Steuerung des Bundes zu unterstützen. Das Ausweiten der Bundesfinanzierung steht zudem im eklatanten Widerspruch zu den Zielen der Bahnreform. Mit der privatrechtlichen Organisationsform sollten die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung gestärkt und die Belastungen des Bundeshaushalts vermindert werden. Mit zunehmender Bundesfinanzierung sinkt die Notwendigkeit der EIU zum wirtschaftlichen Handeln jedoch stetig.

Das BMDV muss zunächst die wesentlichen Entscheidungen zur Neuausrichtung für die InfraGO – insbesondere zur Gemeinwohlorientierung, zur Gestaltung der Bundesfinanzierung und vor allem zur verstärkten Steuerung des Bundes – treffen. Die gesetzlichen Grundlagen zum Ausweiten der Bundesfinanzierung mit der BSWAG-Novelle sollten erst im Anschluss geschaffen werden, um die Interessen des Bundes gegenüber der DB AG und der InfraGO angemessen durchsetzen zu können. (Nummer 3.5)

- 0.7 Mehrere geplante Regelungen der BSWAG-Novelle sind verbesserungsbedürftig. Die fehlende Verpflichtung der EIU zu einer angemessenen Beteiligung mit Eigenmitteln sowohl an Ersatzinvestitionen als auch an der Instandhaltung, nimmt den EIU den notwendigen Anreiz für eine wirtschaftliche Mittelverwendung. Zudem soll nach der Novelle eine Fahrzeugförderung im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Schienennetzes zulässig sein. Die Förderung von Fahrzeugausstattungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen steht im deutlichen Widerspruch zu den Zielen der seinerzeitigen Bahnreform. Der Bundesrechnungshof spricht sich auch gegen die vorgesehene Rückwirkung ab dem 1. Januar 2023 aus, da kein „Finanzierungsbedarf“ für nachträgliche Zuwendungen erkennbar ist. Es ist zweifelhaft, ob hierfür das haushaltsrechtlich erforderliche Bundesinteresse vorliegt. Obwohl es sich um eine Gesetzesänderung mit erheblichen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt handelt, ist keine Evaluierung vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, im Gesetzgebungsverfahren auf eine Nachbesserung der vorgenannten Regelungen hinzuwirken und eine Evaluierungspflicht nach einer vierjährigen Geltungsdauer vorzusehen. Die Pflicht zur Erfolgskontrolle nach § 7 BHO besteht ohnedies. (Nummer 4)

- 0.8 Sofern an der Verabschiedung der BSWAG-Novelle zum jetzigen Zeitpunkt festgehalten werden soll, weist der Bundesrechnungshof auf die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung hin, wonach Rückforderungsansprüche des Bundes wegen unwirtschaftlicher Verwendung verschuldensunabhängig auszugestalten sind. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass solche Ansprüche des Bundes vom – in der Praxis schwierigen – Nachweis eines Verschuldens der EIU abhängig sind und damit die unwirtschaftliche Verwendung von Bundeszuwendungen folgenlos bliebe. Dies würde dem allgemeinen Zuwendungsrecht widersprechen und einen Fehlanreiz schaffen.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, im BSWAG eine Regelung für verschuldensunabhängige Rückforderungsansprüche des Bundes bei unwirtschaftlichem Handeln der EIU zu schaffen. Der Bundesrechnungshof unterbreitet hierzu einen Formulierungsvorschlag. (Nummer 5)

- 0.9 Der Bundesrechnungshof hatte das BMDV gebeten, zum Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Das BMDV gab an, dass ihm eine kurzfristige Stellungnahme nicht möglich sei. Eine Stellungnahme werde jedoch bis zum Dienstschluss des 12. Oktober 2023 nachgereicht.

Der Bundesrechnungshof hält eine umgehende Unterrichtung des Haushaltsausschusses für angezeigt. Der vom BMDV angekündigte Termin zur Stellungnahme ist erst am Vorabend der 3. Lesung des BSWAG-Entwurfs im Deutschen Bundestag. Ein Abwarten ist dem Bundesrechnungshof für eine rechtzeitige Beratung im Haushaltsausschuss daher nicht möglich. (Nummer 6)

# 1 Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat die Vorlage eines Vierten Gesetzes zur Änderung des BSWAG in den Deutschen Bundestag eingebracht.<sup>1</sup> Damit sollen neue Grundlagen für die Finanzierung von Kosten<sup>2</sup> für die Schienenverkehrsinfrastruktur aus dem Bundeshaushalt geschaffen werden. Ziel ist ein höheres finanzielles Engagement des Bundes in die Eisenbahninfrastruktur, um deren Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit zu steigern. Der Bund will hierfür neue Finanzierungsoptionen schaffen. Diese beziehen sich insbesondere auf Kosten für einmalig anfallenden Aufwand, für Unterhaltung und Instandhaltung, für bauliche Maßnahmen aufgrund rechtlicher Auflagen (z. B. Denkmalschutz), für Digitalisierung und für bestimmte Folgekosten bei vom Bund initiierten Investitionsprogrammen.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat sich im April 2023 bei der Ressortabstimmung des Referentenentwurfs kritisch geäußert. Angesichts der mit den neuen Finanzierungsgrundlagen geplanten Milliardenzuschüsse aus dem Bundeshaushalt hat er sich gegen eine übereilte BSWAG-Novelle ausgesprochen. Das BMDV hat die Einwände nicht beachtet. Das Bundeskabinett hat die Gesetzesinitiative beschlossen.

In dem vorliegenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss stellt der Bundesrechnungshof seine wesentlichen Bedenken dar. Darüber hinaus weist er auf weiteren Regelungsbedarf im BSWAG hin, um seit Jahren bekannte Mängel bei der Bundesfinanzierung der Schienenverkehrsinfrastruktur zu beseitigen.

Dem BMDV lag der Entwurf dieses Berichts vor. Es hat nicht rechtzeitig Stellung genommen.

## 2 Finanzierungsverantwortung und gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft

Die DB AG ist bei der Bahnreform im Jahr 1994 als Unternehmen im Alleineigentum des Bundes gegründet worden. Sie führt Eisenbahninfrastruktur- und Eisenbahnverkehrsunternehmen unter einem Dach. Die DB Netz AG, die DB Station&Service AG sowie die DB Energie

---

<sup>1</sup> Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundesschienenwegeausbaugesetzes, Bundestagsdrucksache 20/8288 vom 11. September 2023.

<sup>2</sup> Im Bereich des Schienenwegebbaus wird zwischen den Begriffen Kosten und Ausgaben nicht sachgerecht unterschieden. In einschlägigen Regelungen sowie im allgemeinen Sprachgebrauch wird regelmäßig der Begriff „Kosten“ verwendet, obwohl „Ausgaben“ im Sinne der Kameralistik gemeint sind. Um nicht durch eine andere Begrifflichkeit zu verwirren, wird in diesem Bericht in der Regel der Begriff Kosten genutzt.

GmbH sind EIU der DB AG.<sup>3</sup> Sie sind die Eigentümer der Schienenwege<sup>4</sup> und für deren Bau, Unterhaltung und Betrieb zuständig.

Nach Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz gewährleistet der Bund, dass beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes den Verkehrsbedürfnissen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird (sogenannter Gewährleistungsauftrag). Die Finanzierung der Investitionen ist im BSWAG geregelt. Der Bund finanziert bisher anteilig Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Neu- und Ausbau sowie Ersatzinvestitionen). Die EIU tragen bislang die Kosten der Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Schienenwege.

Das BMDV und die DB AG äußerten Mitte des Jahres 2022 einvernehmlich, das Schienennetz der EIU sei überaltert und habe Kapazitätsprobleme. Laut BMDV sei es jahrzehntelang vernachlässigt und an die absoluten Grenzen gebracht worden. Das Schienennetz sei „marode“. In der bestehenden Struktur des DB-Konzerns sei es laut BMDV nicht ausreichend gelungen, mit den Bundesmitteln ein Optimum aus Bestandserhalt, Kapazitätserweiterung und Verfügbarkeit des Netzes zu erreichen. Um dies zügig zu verbessern, soll u. a. die InfraGO innerhalb des DB-Konzerns durch die Verschmelzung der DB Station&Service AG mit der DB Netz AG entstehen. Nach einer Vorgabe des BMDV soll sie bereits zum 1. Januar 2024 (Starttermin) den Betrieb aufnehmen.

## 3 Keine Lösung des Grundproblems in Sicht

### 3.1 Zusätzliches Ausweiten der Bundesfinanzierung

Für die Verschlechterung der Eisenbahninfrastruktur macht die Bundesregierung in der Begründung zum Gesetzentwurf<sup>5</sup> hauptsächlich „Investitionshemmnisse“ aufgrund der Ausgestaltung des BSWAG verantwortlich. Beispielsweise hemme die grundsätzliche Aufteilung der Finanzierungsverantwortung in Ersatzinvestitionen seitens des Bundes sowie Unterhaltung und Instandhaltung durch die EIU Investitionen. Eine grundlegende und umfassende Analyse des aktuellen Zustands und der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur sowie eine Aufarbeitung der Ursachen hierfür fehlen indes bisher. Ob es tatsächlich Investitionshemmnisse gibt und wie die sich auswirken, kann das BMDV nicht nachweisen. Mithin handelt es sich um eine Vermutung.

Gleichwohl sollen nun die „vermuteten“ Investitionshemmnisse mit der BSWAG-Novelle beseitigt werden. Als Lösung sieht die Bundesregierung „massive und zügige Investitionen in die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur“ vor. Mit der Schaffung neuer Finan-

---

<sup>3</sup> Die EIU der DB AG gehören neben den Eisenbahnverkehrsunternehmen zu den Eisenbahnen des Bundes.

<sup>4</sup> Als Schienenwege werden alle für den Bahnbetrieb notwendigen Anlagen der EIU bezeichnet, z. B. Gleise, Bahnhöfe und Bahnstromleitungen.

<sup>5</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 20/8288, z. B. Seite 1.

zierungsoptionen im BSWAG sollen höhere und schnellere Investitionen des Bundes in die Schiene ermöglicht werden. Die DB AG schätzte ihren Bedarf an zusätzlichen Bundesmitteln für die Anmeldung zum Haushaltsjahr 2024 und die Finanzplanjahre bis 2027 auf 87 Mrd. Euro. Das ist ein Mehrbedarf von rd. 45 Mrd. Euro für nur vier Jahre gegenüber der geltenden Finanzplanung. Davon entfallen nach Schätzungen des BMDV mindestens 7,5 Mrd. Euro auf die geplanten neuen Finanzierungsoptionen der BSWAG-Novelle (z. B. für Instandhaltungsaufwendungen und Aufwandsfinanzierung).

Die Bundesregierung hatte sich im März 2023 darauf verständigt, diesen Investitionsbedarf der DB AG soweit wie möglich zu decken. Im Entwurf für den Haushalt 2024 und der Finanzplanung bis 2027 sind im Einzelplan des BMDV für die Forderungen der DB AG zusätzliche Ausgaben des Bundes von 11,5 Mrd. Euro (finanziert u. a. durch Einnahmen aus der Lkw-Maut) vorgesehen. Aus dem Klima- und Transformationsfonds kommen 12,5 Mrd. Euro bis zum Jahr 2027. Die DB AG erbringe einen Eigenbeitrag von 3 Mrd. Euro. Beim 5. Schienengipfel am 15. September 2023 kündigte das BMDV zudem eine zusätzliche Eigenkapitalerhöhung aus dem Bundeshaushalt von 12,5 Mrd. Euro an.<sup>6</sup>

Ein Teil der Forderungen der DB AG ist gegenwärtig auch Gegenstand der Verhandlungen zwischen dem BMDV mit den EIU sowie der DB AG über einen Ergänzungsvertrag zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III<sup>7</sup> (Nachtrag) für das Jahr 2024. Im Wesentlichen geht es um die Verhandlung der neuen Finanzierungsoptionen des Bundes nach der BSWAG-Novelle und den Ausgleich von Preissteigerungen. Hierfür ist aktuell im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2024 beim „LuFV-Titel“<sup>8</sup> eine Aufstockung um mehr als 1,8 Mrd. Euro vorgesehen. Die angemeldeten Bedarfe der DB AG werden vom Eisenbahn-Bundesamt „plausibilisiert“. Der Vertragsentwurf sollte nach der Zeitplanung des BMDV innerhalb von drei Wochen verhandelt werden.

Der Bundesrechnungshof hatte die Berichterstattergruppe im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für den Einzelplan 12 am 8. September 2023 mit einem Beratungsschreiben auf die erheblichen Risiken für den Bundeshaushalt aufgrund der übereilten Verhandlungen über den LuFV III-Nachtrag hingewiesen. Der Bundesrechnungshof empfahl, die für den LuFV III-Nachtrag im künftigen Bundeshaushalt 2024 vorgesehenen Haushaltsmittel bis zum Abschluss eines ordnungsgemäßen Prüfungs- und Vertragsverhandlungsverfahrens vollständig qualifiziert zu sperren.

---

<sup>6</sup> Vgl. z. B. Rede des Bundesministers Dr. Volker Wissing beim 5. Schienengipfel am 15. September 2023: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/schienengipfel-2023.html>, abgerufen am 25. September 2023.

<sup>7</sup> Auf Grundlage des BSWAG hatte der Bund mit der DB AG und deren EIU im Jahr 2020 die geltende LuFV III geschlossen. Darin verpflichtet er sich, den EIU jährlich Bundeszuwendungen pauschal in Milliardenhöhe für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz der EIU zur Verfügung zu stellen (Infrastrukturbeitrag des Bundes). Die EIU sind im Gegenzug verpflichtet, dieses in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern.

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel 1202 Titel 891 11.

## 3.2 Abkehr von den Zielen der Bahnreform

Mit der Bahnreform war u. a. vorgesehen, den Bundeshaushalt zu entlasten. Zunächst stellte der Bund die DB AG bei ihrer Gründung schuldenfrei. Er übernahm die erheblichen Schulden von der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn. Außerdem wertete der Bund deren Anlagevermögen deutlich ab und entlastete sie somit. Er übernahm auch die Kosten zur Beseitigung der Altlasten der Deutschen Reichsbahn aufgrund des schlechten technischen und wirtschaftlichen Zustands.

Die Eisenbahnen des Bundes müssen nach dem BSWAG Vorhaben mitfinanzieren, die auch in ihrem unternehmerischen Interesse liegen. Die Absicht des Gesetzgebers war, dass der Bund Investitionen in die Infrastruktur lediglich mit zinslosen Darlehen vorfinanziert, die in Höhe der Abschreibungen getilgt werden sollten.

Die mit der Bahnreform angestrebte Entlastung des Bundeshaushalts gelang nicht.

Seit dem Jahr 1998 finanziert der Bund den Neu- und Ausbau der Schienenwege sowie Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz nicht mehr mit Bundesdarlehen, sondern fast ausschließlich mit nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen.

Die Bundesfinanzierung stieg seit der Gründung der DB AG stetig an. Beispielsweise verdoppelten sich die Veranschlagungen im Bundeshaushalt für das Bestandsnetz sowie den Neu- und Ausbau in zehn Jahren von 3,8 Mrd. Euro im Jahr 2013 auf 7,2 Mrd. Euro bis zum Jahr 2022 nahezu. Für die Finanzierung der Ersatzinvestitionen stiegen die Bundesmittel seit dem Jahr 2009 von 2,5 Mrd. auf für das Jahr 2024 geplante 6,5 Mrd. Euro<sup>9</sup> (Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2024).

Zusätzlich finanziert der Bund die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes neben dem BSWAG noch aufgrund weiterer gesetzlicher Regelungen sowie über verschiedene Sonderfinanzierungen. Zudem erhielt der DB-Konzern bereits mehrfach Eigenkapitalerhöhungen in Milliardenhöhe vom Eigentümer Bund, die auch den EIU zugutekommen sollten.

Die Nettofinanzschulden der DB AG sind dennoch bis Mitte des Jahres 2023 auf 30,3 Mrd. Euro gestiegen. Bei Berücksichtigung von sogenannten Hybridanleihen stiegen sie sogar auf über 32 Mrd. Euro.<sup>10</sup> Trotz dieser Entwicklung gibt es keine Vorgabe des Bundes mehr, um die Schulden der DB AG zu begrenzen.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Vgl. Kapitel 1202 Titel 891 11, einschließlich 0,3 Mrd. Euro für neue Finanzierungsoptionen der BSWAG-Novelle.

<sup>10</sup> Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Betätigung des Bundes bei der DB AG im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung im Konzernabschluss 2022, Az. III 4 - 0001962 vom 25. September 2023 (<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Be-richte/2023/db-konzernabschluss-2022-volltext.pdf>).

<sup>11</sup> Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG; Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung vom 15. März 2023, Bundestagsdrucksache 20/7025.

### 3.3 Unzureichende Steuerung und Kontrolle des Bundes

Die Bundesregierung will die Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr bis zum Jahr 2030 verdoppeln und den Anteil des Schienengüterverkehrs auf 25 % steigern. Wesentlich hierfür soll der sogenannte Deutschlandtakt sein.

Der Bund hat indessen für seinen Gewährleistungsauftrag bislang keine konkreten Ziele und Vorgaben für die Eisenbahninfrastruktur festgelegt. Es fehlt – fast 30 Jahre nach der Bahnreform – eine Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Bundes an der DB AG. So bleibt unklar, auf welche Zwecke der Bund die Geschäftstätigkeiten der DB AG ausrichten will. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt auf den erheblichen Handlungsbedarf des BMDV zur DB AG hingewiesen.<sup>12</sup> Die Dauerkrise ist neben Entscheidungen der DB AG auch auf Versäumnisse des Bundes zurückzuführen.

Auf die EIU hat der Bund nur begrenzten Einfluss. Er ist lediglich mittelbarer Eigentümer. Die DB AG hat mit den EIU Beherrschungs- und Gewinnabführungsverträge abgeschlossen. Der Bund kann wegen der Rechtsform der Aktiengesellschaft im Wesentlichen nur über die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB AG und der EIU Einfluss nehmen. Weisungs- oder wirksame Steuerungsrechte hat er nicht. Der Bundesrechnungshof hatte die Bundesregierung bereits im Jahr 2019 aufgefordert, für einen angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss bei der DB AG zu sorgen. Zudem nutzte das BMDV selbst die vorhandenen gesellschaftsrechtlichen und faktischen Handlungsmöglichkeiten in der Vergangenheit nicht ausreichend aus.<sup>13</sup>

Auch beim Einsatz der Bundesmittel für Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz hat das BMDV den EIU seit dem Jahr 2009 mit der LuFV große Freiräume ermöglicht. Eine zuwendungsrechtliche Antrags- und Verwendungsprüfung findet nicht mehr statt. Stattdessen wird die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel unterstellt, wenn bestimmte Zielwerte erreicht sind (sogenannte Output-Kontrolle). Die EIU sind zwar verpflichtet, die Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen. Der Bund prüft die Wirtschaftlichkeit jedoch nicht einmal stichprobenartig.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt bei seinen Prüfungsverfahren zur LuFV auf beträchtliche Kontrolldefizite beim BMDV und seinem Geschäftsbereich hinsichtlich der wirtschaftlichen Verwendung der Bundeszuschüsse hingewiesen.

---

<sup>12</sup> Zuletzt mit dem Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG; Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung vom 15. März 2023, Bundestagsdrucksache 20/7025.

<sup>13</sup> Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG; Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung vom 15. März 2023, Bundestagsdrucksache 20/7025.

### 3.4 Gemeinwohlorientierte Infrastrukturgesellschaft

Mit der InfraGO möchte das BMDV die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes stärken. Zudem will es u. a. die Finanzierung vereinfachen sowie die „Gemeinwohlorientierung“ ausgestalten. Die konkrete Ausgestaltung dieser wesentlichen Eckpfeiler zur Neuausrichtung der Schienenwege hat das BMDV noch nicht entschieden. Sie wird nach Auskunft des BMDV zum Starttermin auch noch nicht umgesetzt sein. Tiefgreifende strukturelle Änderungen innerhalb des DB-Konzerns beabsichtigt das BMDV nicht.

Die InfraGO wird – wie ihre Ursprungsgesellschaften – eine Aktiengesellschaft unter Beherrschung der DB AG sein. Der Bund wird nach derzeitigem Sachstand unverändert lediglich mittelbarer Eigentümer mit begrenzten gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten sein. Auch künftig wird er keine Weisungs- oder wirksamen Steuerungsrechte bei der InfraGO haben.

### 3.5 Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof spricht sich gegen die übereilte Verabschiedung eines Vierten Gesetzes zur Änderung des BSWAG aus. Er kritisiert, dass die Bundesregierung die Finanzierung erheblich ausweiten will, ohne hierfür bislang konkrete und messbare Ziele festzulegen. So wird der Bund keine ausreichenden Steuerungsmöglichkeiten haben.

Die Vergangenheit hat gezeigt: Ein bloßes Ausweiten der Bundesfinanzierung allein löst die Probleme der Schienenverkehrsinfrastruktur nicht. Das BMDV hat selbst festgestellt, dass es in der bestehenden Struktur des DB-Konzerns nicht gelungen sei, die Bundesmittel bestmöglich für Bestandserhalt, Kapazitätserweiterung und Verfügbarkeit des Netzes einzusetzen. Obwohl das BMDV also Erkenntnisse hat, dass innerhalb des DB-Konzerns seine Ziele – wirtschaftliche Verwendung von Bundesmitteln – nicht erreichbar sind, will es auch die neue Gesellschaft in diesen Strukturen gründen. Der Bundesrechnungshof hält dieses Vorgehen für falsch.

Indem zunächst lediglich die Bundesfinanzierung ausgeweitet wird, muss die Allgemeinheit die Kosten der strukturellen Probleme im DB-Konzern und der Versäumnisse bei der Steuerung durch den Bund in noch stärkerem Maße tragen. Daran wird auch die neue InfraGO nichts ändern. Vielmehr sind umfassende Zielvorgaben, Steuerung und Kontrollen des Bundes erforderlich, um in seinem Interesse Einfluss auf die Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur und die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel zu nehmen. Es ist jedoch zweifelhaft, ob dies dem BMDV im Laufe des Jahres 2024 noch nachträglich gelingen wird. Die DB AG hat nach der Vereinbarung zusätzlicher Bundesmittel und der formalen Verschmelzung der EIU zur InfraGO keinen Anreiz mehr, eine aktivere Steuerung des Bundes zu unterstützen. Diese ist bei mittelbaren Beteiligungen ohnehin beschränkt. Problematisch ist auch die Bereitstellung von Eigenkapitalerhöhungen. Diese sind grundsätzlich weniger zur

Steuerung durch den Bund geeignet als Zuwendungen, für die konkrete Verwendungszwecke festgeschrieben werden.

Das beständige Ausweiten der Bundesfinanzierung steht zudem im eklatanten Widerspruch zu den Grundgedanken der seinerzeitigen Bahnreform. Anlass und Ziel der Schaffung privatrechtlicher Organisationsformen (DB AG und ihrer EIU) war insbesondere, eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung der Eisenbahnakteure zu stärken und dadurch künftige Belastungen des Bundeshaushalts zu vermindern. Die umfassende Eigenverantwortung und das kaufmännische Eigeninteresse sollten die Leistungsfähigkeit der Bahn steigern. Seitdem übernahm der Bund – entgegen den Absichten der Bahnreform – zunehmend Finanzierungslasten von der DB AG. Dennoch ist deren Verschuldung mittlerweile auf Milliardenbeträge gestiegen. Die BSWAG-Novelle wäre eine weitere Übernahme der Finanzierungslast von jährlich mehreren Milliarden. Das unternehmerische Risiko der EIU sinkt aufgrund der zahlreichen Unterstützungsmaßnahmen aus dem Bundeshaushalt stetig. Es liegt in der Natur der Sache, dass damit auch die unternehmerische Notwendigkeit zum wirtschaftlichen Handeln sinkt.

Die Änderungen von Finanzierungsregelungen sind in ein überzeugendes Gesamtkonzept mit konkreten Zielen, angemessenen Steuerungsmöglichkeiten und Kontrollen des Bundes einzubetten. Anderenfalls überlässt der Bund die Steuerung der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur weiterhin der DB AG, die in erster Linie ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen verfolgt. Erst nach diesen wesentlichen Richtungsentscheidungen zur Neuausrichtung der Schienenwege und zur InfraGO sollten Änderungen an den Rechtsgrundlagen und Ausweitungen der Bundesfinanzierung vorgenommen werden. Für die Bundesfinanzierung in Milliardenhöhe müssen belastbare Grundlagen geschaffen werden. Eine bloße „Plausibilisierung“ der Milliarden-Forderung für derart komplexe Sachverhalte birgt für den Bund erhebliche Risiken.

Die Bundesregierung beschränkt sich in der Begründung zur BSWAG-Novelle einseitig auf „Investitionshemmnisse“. Für eine grundlegende und umfassende Analyse des aktuellen Zustands und der Entwicklung der Eisenbahninfrastruktur sowie einer Aufarbeitung der Ursachen wären u. a. die Evaluation von Finanzierungsinstrumenten wie der LuFV und der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung<sup>14</sup> erforderlich. Diese beiden Finanzierungsvereinbarungen hatte das BMDV eigens eingeführt, um mit erheblichen zusätzlichen Bundesmitteln bzw. einer Ausweitung der Finanzierungstatbestände die negative Entwicklung der Infrastruktur umzukehren. Dabei hat es – entgegen den Bedenken des Bundesrechnungshofes – die Steuerungs- und Kontrollaufgaben des Bundes bei der LuFV gezielt vermindert. Das bisherige Einräumen zunehmender Freiheiten und abnehmender Kontrollen durch den Bund hat sich nicht bewährt. Es hat zu dem mangelhaften Zustand der Eisenbahninfrastruktur beigetragen. Das Vorgehen des BMDV ohne Grundlagenanalyse wird der Bedeutung des Schienennetzes für die Mobilität der Bevölkerung, für den Wirtschaftsstandort Deutschland und für das Erreichen der Klimaziele nicht gerecht. Außerdem ist dies im Hinblick auf die geplante zusätzliche Bundesfinanzierung in Milliardenhöhe höchst unzureichend.

---

<sup>14</sup> Nach der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung stellt der Bund den EIU Bundesmittel für den Neu- und Ausbau zur Verfügung.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist nicht sichergestellt, dass durch die geplante Änderung des BSWAG und die (nahezu) vollständige Bundesfinanzierung der DB-Forderungen insgesamt mehr Mittel in die Schiene fließen und deren Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit stärken. Die neuen Finanzierungsoptionen eröffnen dem Bund die Möglichkeit, Kosten zu übernehmen, die nach der derzeitigen Rechtslage von den EIU zu tragen sind.

Um grundlegende Verbesserungen der Schienenwege zu erreichen, muss das BMDV zunächst die wesentlichen Entscheidungen zur Neuausrichtung für die InfraGO treffen. Das betrifft insbesondere die Gemeinwohlorientierung, die Gestaltung der Bundesfinanzierung und vor allem die verstärkte Steuerung des Bundes.

Die gesetzlichen Grundlagen zum Ausweiten der Bundesfinanzierung mit der BSWAG-Novelle sollten erst im Anschluss geschaffen werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass das BMDV die Interessen des Bundes gegenüber der DB AG und der InfraGO nicht mehr angemessen durchsetzen kann.

## 4 Mangelhafte Regelungen des BSWAG-Entwurfs

Sofern an der Verabschiedung der BSWAG-Novelle trotz der zuvor dargestellten Bedenken festgehalten werden soll, weist der Bundesrechnungshof zu den konkreten Regelungen des Gesetzentwurfs im Wesentlichen auf Folgendes hin:

1. Nach § 11a Absatz 2 BSWAG-E soll die Finanzierung der Unterhaltung und Instandhaltung durch den Bund ermöglicht werden. Eine Verpflichtung der DB AG, sich in einem angemessenen Umfang an der Finanzierung von Ersatzinvestitionen zu beteiligen, ist nicht vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat in verschiedenen Berichterstattungen an die Ressorts und den Deutschen Bundestag festgestellt, dass die getrennten Finanzierungslasten für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen nach BSWAG einen Fehlanreiz darstellen. Betriebswirtschaftliche Erwägungen des DB-Konzerns können dazu führen, Instandhaltungen zurückzustellen, da nach der derzeitigen Rechtslage bei einem Verschleiß der Anlagen Ersatzinvestitionen mit Bundesmitteln finanziert werden. Der Bundesrechnungshof regte mehrfach an, die getrennten Finanzierungszuständigkeiten im BSWAG aufzugeben und stattdessen eine gemeinsame anteilige Finanzierung der Ausgaben für Instandhaltung und Ersatzinvestitionen durch DB AG und Bund vorzusehen. Die fehlende Vorgabe einer angemessenen Beteiligung mit einem gleichen Anteil Eigenmitteln sowohl bei Ersatzinvestitionen als auch bei der Instandhaltung nimmt der DB AG den notwendigen Anreiz für eine wirtschaftliche Mittelverwendung.

2. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf soll die Bundesfinanzierung von Fahrzeugausstattungen auf einer anderen rechtlichen Grundlage durch das BSWAG nicht

grundsätzlich ausgeschlossen sein.<sup>15</sup> Demnach soll trotz der Eingrenzung der Bundesförderung auf „ortsfeste“ Betriebsleitsysteme in § 8 Absatz 6 BSWAG auch eine Bundesförderung von Eisenbahnverkehrsunternehmen für die Ausstattung von Eisenbahnfahrzeugen mit nicht ortsfesten Betriebsleitsystemen möglich sein.

Wesentliches Ziel der seinerzeitigen Bahnreform war es, dass sich der Bund auf die Finanzierung der Schieneninfrastruktur beschränkt. Seit der Bahnreform ist es Aufgabe des DB-Konzerns, Schienenfahrzeuge seiner Verkehrsunternehmen mit eigenen Mitteln zu finanzieren und technisch auszustatten. Mit der Formulierung in der Gesetzesbegründung wird die Grundlage für eine Fahrzeugförderung im Zusammenhang mit der Digitalisierung des Schienennetzes gelegt. Die Übernahme der Förderung von Fahrzeugausstattungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen steht im deutlichen Widerspruch zu den Zielen der seinerzeitigen Bahnreform.

3. In § 11b Absatz 5 Satz 2 BSWAG-E ist eine Ablösung der Vorfinanzierung ab dem 1. Januar 2023 von zu diesem Zeitpunkt noch nicht förderfähigen Ausgaben der EIU durch den Bund vorgesehen. Das BMDV hat hierzu am 14. Februar 2023 eine „Unbedenklichkeitserklärung bzgl. Beginn/Vorfinanzierung von Baumaßnahmen durch die DB Netz AG und DB Station&Service AG“ abgegeben. Darin erklärt es für die neuen Finanzierungsoptionen der BSWAG-Novelle die „Absicht, die weitergehenden Finanzierungsmöglichkeiten rückwirkend ab dem 01.01.2023 zu schaffen.“

Der Bundesrechnungshof spricht sich gegen die in § 11b Absatz 5 Satz 2 BSWAG-E vorgesehene Rückwirkung ab dem 1. Januar 2023 aus. Die seit Jahresbeginn geleisteten Ausgaben der EIU basieren auf rechtswirksamen Grundlagen und stellen keine „Vorfinanzierung“ dar. Es ist kein „Finanzierungsbedarf“ für nachträgliche Zuwendungen erkennbar (Gefahr von „Mitnahmeeffekten“). Es ist fraglich, ob die Absichtserklärung des BMDV im Sinne der Ziff. 1.3 Satz 2 VV zu § 44 Abs. 1 BHO einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn für unschädlich erklären soll. Als das BMDV die Unbedenklichkeitserklärung abgab, waren die Details der geplanten Projektförderung nicht bekannt. Eine solche Förderung entsprach auch nicht der geltenden Rechtslage. Damals befand sich noch nicht einmal ein entsprechender Entwurf im Gesetzgebungsverfahren. Vor diesem Hintergrund hält es der Bundesrechnungshof für zweifelhaft, ob das nach § 23 BHO erforderliche Bundesinteresse hier vorliegt.

4. In der Begründung zu § 11a Absatz 2 BSWAG-E (ebenso in der Ziffer VI., Nr. 2. der Begründung, Allgemeiner Teil) ist davon die Rede, dass „präventive Instandhaltung“ finanziert werden kann. Sie soll „Instandhaltungsmaßnahmen zur Beurteilung und/oder Verminderung von Abbau und zur Reduzierung der Ausfallwahrscheinlichkeit eines Objekts“ umfassen.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, dass die sehr weitgefasste Definition der präventiven Instandhaltung zu wirtschaftlichen Ergebnissen führt.

---

<sup>15</sup> Vgl. Zu Artikel 1 zu Nummer 3, Begründung B. Besonderer Teil, Bundestagsdrucksache 20/8288.

5. Nach Ziffer VII. der Begründung, Allgemeiner Teil ist weder eine Befristung noch eine Evaluierung der neuen Regelungen vorgesehen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre bei einer Gesetzesänderung mit Auswirkungen auf den Bundeshaushalt in der hier vorliegenden Größenordnung eine Erprobungsphase geboten und eine Evaluierung unbedingt erforderlich. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte eine Evaluierungspflicht nach einer vierjährigen Geltungsdauer der neuen Regelungen vorgesehen werden. Die Pflicht zu einer Erfolgskontrolle nach § 7 BHO besteht ohnedies.

### **Empfehlungen des Bundesrechnungshofes**

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, im Gesetzgebungsverfahren auf eine Nachbesserung der vorgenannten Regelungen hinzuwirken. Insbesondere sollte eine angemessene und gleichmäßige Eigenmittelbeteiligung der EIU an Ersatzinvestitionen und Instandhaltung gesetzlich festgeschrieben werden, das geplante „Einfallstor“ für die Bundesfinanzierung der Fahrzeugausstattung aus der Gesetzesbegründung gestrichen und eine Pflicht zur Evaluierung der neuen gesetzlichen Regelungen vorgegeben werden.

## **5 Gesetzliche Regelung verschuldensunabhängiger Rückforderungsmöglichkeiten notwendig**

Sofern an der Verabschiedung der BSWAG-Novelle zum jetzigen Zeitpunkt festgehalten werden soll, weist der Bundesrechnungshof auf eine Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hin, wonach Rückforderungsansprüche des Bundes wegen unwirtschaftlicher Verwendung von Bundesmitteln künftig entsprechend den Regelungen des allgemeinen Zuwendungsrechts verschuldensunabhängig sein sollen.

Der Bundesrechnungshof hatte bei Stichprobenprüfungen unwirtschaftliche Mittelverwendungen eines EIU bei Vorhaben festgestellt, die zu Kostensteigerungen zwischen 5 % und 17 % der Gesamtausgaben geführt haben. Er hat dies in seinen Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes im Beitrag Nr. 21 „Kaum Folgen bei unwirtschaftlich eingesetzten Bundesmitteln für das Schienennetz - BMVI geht Rückforderungsansprüchen nicht nach“ veröffentlicht. Das BMDV wusste nichts von diesen Pflichtverstößen der DB Netz AG. Die dem Parlament zugesagten stichprobenweisen Prüfungen der wirtschaftlichen Verwendung der LuFV-Mittel fanden bisher nicht statt.

Die zugrunde liegenden Finanzierungsvereinbarungen<sup>16</sup> enthielten für den Bund nachteilige Regelungen zu Rückforderungsansprüchen bei unwirtschaftlicher Verwendung der Bundesmittel. So bestanden die DB AG und deren EIU zum Beispiel bei der LuFV II und auch bei der LuFV III darauf, dass der Bund unwirtschaftlich verwendeten Bundesmittel nur dann anteilig von den EIU zurückfordern darf, wenn diese beim Erhalt der Eisenbahninfrastruktur die Pflicht zur wirtschaftlichen Verwendung **grob fahrlässig oder vorsätzlich verletzen** (sog. verschuldensabhängige Rückforderung).

Die Haushaltsmittel des Bundes sind wirtschaftlich zu verwenden (§ 7 Abs. 1 BHO). Das Zuwendungsrecht des Bundes verlangt, diese Maßgabe auch an die Fördermittelempfänger weiterzugeben. Rückforderungen von Zuwendungen wegen unwirtschaftlicher Verwendung sind regelmäßig unabhängig vom Verschulden des Zuwendungsempfängers vorzunehmen (sog. verschuldensunabhängige Rückforderung).

Der Bund kann indessen nach den Regelungen der LuFV II und III die unwirtschaftlich verwendeten Bundesmittel nur zurückfordern, wenn er den EIU grob fahrlässiges oder vorsätzliches Handeln nachweist. Dieser Nachweis ist jedoch schwierig zu führen und mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet. Er ist zudem mit einem deutlichen Aufwand verbunden. Wenn die EIU im Ergebnis bei Verstößen keine Sanktionen befürchten müssen, laufen die Vertragsregelungen zur verschuldensabhängigen Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlicher Mittelverwendung ins Leere. Es fehlt somit ein wirksamer Anreiz, Bundesmittel wirtschaftlich einzusetzen.

Auch der Grundsatz der Gleichbehandlung verlangt, den Grundsatz der verschuldensunabhängigen Rückforderung auf alle Zuwendungsempfänger und damit auch auf die DB AG und deren EIU anzuwenden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner 4. Sitzung am 18. März 2022 die Bemerkung des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen und das BMDV u. a. dazu aufgefordert, gegenüber der DB AG und deren EIU darauf hinzuwirken, eine verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlichem Einsatz der aus der LuFV III gezahlten Bundesmittel zu vereinbaren. Sollten sich die Vertragspartner einer solchen Neuregelung bis zum 31. Dezember 2022 widersetzen, sollte das BMDV prüfen, ob eine solche Änderung im Wege einer gesetzlichen Regelung umgesetzt werden kann. Dazu sollte das BMDV bis zum 31. Januar 2023 berichten.

Das BMDV berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss am 31. Januar 2023 (Ausschussdrucksache 144), die Vorstandsebene der DB Netz AG lehne verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeiten bei unwirtschaftlicher Verwendung der Bundesmittel ab. Ob eine Änderung der Rückforderungsmöglichkeiten mit einer gesetzlichen Regelung umgesetzt werden könnte, legte das BMDV nicht dar.

---

<sup>16</sup> Auf der Grundlage des BSWAG vereinbaren der Bund und die DB AG sowie deren EIU die Finanzierungen vertraglich, z. B. mit der LuFV.

Bei anschließenden ergänzenden Erhebungen beim BMDV hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die DB AG verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeiten u. a. wegen erheblicher wirtschaftlicher Risiken für sich und die EIU durch derartige Rückforderungen ablehnt.

In der 15. Sitzung am 23. Juni 2023 hat der Rechnungsprüfungsausschuss das BMDV dann ausdrücklich aufgefordert, eine verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlichem Einsatz der aus der LuFV III gezahlten Bundesmittel mit der DB AG und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen zu vereinbaren. Darüber hinaus sollte es im Wege einer gesetzlichen Regelung Vorkehrungen treffen, um solche Beschränkungen von Rückforderungsmöglichkeiten künftig von vornherein zu unterbinden. Die DB AG sollte bis zum 15. September 2023 dazu berichten.

Das BMDV berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss am 13. September 2023 (Ausschussdrucksache 204/20), es hätten im Laufe des Jahres 2022 mehrere Gespräche auf Arbeitsebene zwischen dem BMDV und einem EIU stattgefunden. Dieses habe mitgeteilt, dass der Vorstand eine Vereinbarung einer verschuldensunabhängigen Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlichem Einsatz von Bundesmitteln ablehne, da die LuFV eine entsprechende Verfahrensweise nicht vorsehe. Zusätzliche Verwendungsprüfungen würden mehr Arbeitsbelastungen bringen, die gerade mit dem Abschluss der LuFV vermieden werden sollten. Nachdem der Rechnungsprüfungsausschuss seine Forderung der Vereinbarung einer verschuldensunabhängigen Rückforderungsmöglichkeit aufrechterhalten habe, wolle das BMDV diese Forderung aber nunmehr in die Verhandlungen zum LuFV-Nachtrag einbringen.

### **Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes**

Der Bundesrechnungshof sieht eine große Gefahr, dass die DB AG und die EIU bei künftigen Zuwendungsverträgen darauf bestehen werden, dass Ansprüche des Bundes vom Nachweis eines Verschuldens der EIU abhängig sind. Nach den bisherigen Erfahrungen bleibt damit die unwirtschaftliche Verwendung von Bundeszuwendungen folgenlos. Dies widerspricht dem allgemeinen Zuwendungsrecht und schafft einen deutlichen Fehlanreiz. Denn ohne das Risiko einer möglichen Prüfung durch die Bundesverwaltung besteht für die DB AG und ihre EIU kein ausreichender Anreiz zu sorgfältigem, wirtschaftlichem Handeln.

Die Argumentation, Rückforderungen würden ein erhebliches wirtschaftliches Risiko für die DB AG und die EIU darstellen, zeigt, dass DB AG und BMDV Zweifel an der wirtschaftlichen Verwendung der LuFV-Mittel haben. Denn Rückforderungsmöglichkeiten können nur dann ein erhebliches wirtschaftliches Risiko bedeuten, wenn Bundesmittel tatsächlich regelmäßig unwirtschaftlich eingesetzt werden.

Angesichts der Milliardenbeträge für den Erhalt des Schienennetzes darf das BMDV solche vertraglichen Regelungen mit der DB AG und deren EIU nicht mehr vereinbaren.

Das BMDV hat wiederholt in der Öffentlichkeit eingeräumt, dass sich die Substanz der Schienenwege in den letzten Jahrzehnten – auch unter der LuFV I bis III – deutlich verschlechtert habe. Trotzdem weigert es sich der Erkenntnis näher zu treten, dass die derzeit gültige LuFV

gerade keinen wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel sicherstellt. Es hat die entsprechenden Forderungen und Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses bisher nicht umgesetzt. Es wolle die Forderung nach einer verschuldensunabhängigen Rückforderungsmöglichkeit lediglich in die Verhandlungen zum LuFV-Nachtrag „einbringen“. Diese Haltung des BMDV birgt aber fortdauernd bedeutende finanzielle Risiken für den Bundeshaushalt.

Die DB AG nutzt ihre Verhandlungsposition aus und widerspricht einer verschuldensunabhängigen Rückforderungsmöglichkeit vehement. Der Bundesrechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, dass künftig solche Vertragsregelungen nicht mehr frei verhandelbar sind. Eine entsprechende gesetzliche Regelung im BSWAG sollte dies unterbinden.

Deshalb schlägt der Bundesrechnungshof vor, bei der Änderung des BSWAG bei § 9a BSWAG die Überschrift in „Rückzahlung von Bundesmitteln“ zu ändern und folgenden **neuen Absatz 5** anzufügen:

*“Die Eisenbahnen des Bundes sind verpflichtet, Mittel, die ihnen der Bund auf der Grundlage dieses Gesetzes gewährt, nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzusetzen. Soweit die Eisenbahnen des Bundes gegen diese Grundsätze verstoßen, kann der Bund die gewährten Mittel ganz oder teilweise vom Empfänger zurückfordern. Entsprechende Regelungen sind in der Vereinbarung nach § 9 Satz 1 zwischen den Eisenbahnen des Bundes und dem Bund zu treffen. Der Rückzahlungsanspruch des Bundes darf nicht von einem Verschulden auf Seiten der Eisenbahnen des Bundes oder anderen zusätzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. In Härtefällen findet § 59 BHO Anwendung.“*

Zusätzlich wäre festzulegen, welche Auswirkungen die neue Regelung auf Finanzierungsvereinbarungen hat, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der BSWAG-Novelle bereits abgeschlossen waren.

## 6 Keine Stellungnahme des Bundesministeriums

Der Bundesrechnungshof bat das BMDV am 27. September 2023, bis zum 2. Oktober 2023 zu dem Entwurf des vorliegenden Berichts nach § 88 Absatz 2 BHO Stellung zu nehmen.

Auf Nachfrage teilte das BMDV am 4. Oktober 2023 mit, dass ihm wegen der kurzen Frist eine Stellungnahme leider nicht möglich gewesen sei. Eine Stellungnahme werde jedoch bis zum Dienstschluss des 12. Oktober 2023 nachgereicht.

Der Bundesrechnungshof hält eine umgehende Unterrichtung des Haushaltsausschusses für angezeigt. Der vom BMDV angekündigte Termin zur Stellungnahme ist erst am Vorabend der 3. Lesung des BSWAG-Entwurfs im Deutschen Bundestag. Ein weiteres Abwarten ist dem Bundesrechnungshof für eine rechtzeitige Beratung daher nicht möglich.

Ringel

Bauer-Siewert

Beglaubigt: S. Rösner-Reeb, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.