



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und

an den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages

Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur

Sachstand zum ersten Nachtrag und Defizite des aktuellen Entwurfs
eines zweiten Nachtrags zur Leistungs- und
Finanzierungsvereinbarung III

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

Gz.: V 2 - 0001999/4

14. Oktober 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bund will zusätzliche Milliarden für die Schiene auf unzureichender Vertragsgrundlage zusichern – Bundesrechnungshof versagt sein Einvernehmen

Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III (LuFV III) hat sich als ungeeignet zur Erhaltung und Verbesserung eines leistungsfähigen Schienennetzes gezeigt. Dennoch soll sie mit einem zweiten Nachtrag kurzfristig um weitere 3 Mrd. Euro Bundesmittel für das Jahr 2024 aufgestockt werden.

Worum geht es?

Mit einem übereilt verhandelten zweiten Nachtrag zur LuFV III soll die Bahn im Jahr 2024 weitere Milliarden für Instandhaltungsmaßnahmen erhalten. Den Finanzierungsbedarf hat der Bund nicht angemessen geprüft. Damit fehlt dem Nachtrag eine tragfähige Grundlage. Die Regelungen bergen erhebliche Risiken und bedeuten Nachteile für den Bund. Der Bundesrechnungshof versagt sein Einvernehmen nach § 44 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

Was ist zu tun?

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) hatte angesichts gravierender Probleme des Schienennetzes einen stärkeren Einfluss des Bundes auf die Bahn angekündigt. Es muss seine Ankündigung umsetzen und den Nachtragsentwurf zur LuFV nachbessern. Vereinbarungen des Bundes dürfen nicht hinter den Vorgaben der BHO zurückbleiben.

Was ist das Ziel?

Der Bund darf sich nicht darauf beschränken, Geld nach den Forderungen der Bahn bereit zu stellen. Er muss mit sachgerechten vertraglichen Regelungen gewährleisten, dass die Mittel wirtschaftlich und zweckentsprechend verwendet werden, um den Zustand des Schienennetzes deutlich und nachweislich zu verbessern.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	7
2	Zahlung vor Zeichnung des ersten Nachtrags	7
3	Beabsichtigte weitere LuFV III-Nachträge	10
4	Verhandlungen über zweiten Nachtrag mangelhaft	13
5	Mängel des Entwurfs zum zweiten Nachtrag	17
6	Fazit des Bundesrechnungshofes	21

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

IZB *Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht*

L

LuFV III-Nachtragsentwurf *Nachtragsentwurf zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III*
LV InfraGO *Leistungsvereinbarung InfraGO*

V

Verkehrsausschuss *Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) und der Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages (Verkehrsausschuss) hatten im Juni 2024 den Entwurf eines ersten Nachtrags zur LuFV III gebilligt.

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr BMDV hat dem Bundesrechnungshof angekündigt, beiden Ausschüssen Mitte Oktober 2024 den mit der Deutschen Bahn AG (DB AG) und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) verhandelten zweiten Nachtragsentwurf zur LuFV III zur Billigung vorzulegen. Der zweite (aktuelle) LuFV III-Nachtrag soll Preissteigerungen der Jahre 2023 und 2024 ausgleichen und Neuerungen durch die Novelle des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG) umsetzen. Der Bund hat sich mit der Gesetzesnovelle u. a. die Option gegeben, sich an den Kosten von Unterhaltung und Instandhaltung der Schienenwege der EIU zu beteiligen.

Mit diesem Bericht weist der Bundesrechnungshof auf Risiken des bisherigen Sachstandes zum ersten LuFV III-Nachtrag, der konzeptionellen Vorgehensweise des BMDV sowie des Entwurfs des zweiten LuFV III-Nachtrags hin.

Das BMDV hat zu dem Berichtsentwurf Stellung genommen. Seine wesentlichen Äußerungen sind im vorliegenden Bericht berücksichtigt. Das BMDV hat die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht entkräften können.

- 0.1 Der erste LuFV III-Nachtrag zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen war noch nicht gezeichnet, die Mittelverwendung und deren Kontrolle sind somit nicht rechtsverbindlich vereinbart. Das BMDV zahlte auf Basis der Trilateralen Vereinbarung – ohne ausreichende rechtliche Absicherung und entgegen dem Haushaltsrecht – dennoch die erste Tranche von 3 Mrd. Euro der Eigenkapitalerhöhung an die DB AG (zur Weitergabe an die DB InfraGO AG) aus. Das BMDV darf Zahlungen nur auf der Basis ausreichender Rechtsgrundlagen leisten. (Nummer 2)
- 0.2 Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt darauf hingewiesen, dass mit den Regelungen in der LuFV der tatsächliche Zustand der Eisenbahninfrastruktur nicht transparent wird. Obwohl die Qualitätskennzahlen auf eine Verbesserung der Infrastruktur hinwiesen, war eher eine Verschlechterung und eine Zunahme des Investitionsstaus zu beobachten. Im Juni 2022 bestätigten das BMDV und die DB AG dies.

Das BMDV plant dennoch, bis zum Inkrafttreten der angekündigten Leistungsvereinbarung InfraGO (LV InfraGO) mindestens einen dritten LuFV III-Nachtrag zu schließen. Dieser soll die Inhalte für die Jahre 2025 bis 2027 fortschreiben. Damit gilt die sich als ungeeignet zur Steuerung der Infrastrukturqualität erwiesene LuFV III mit allen Nachteilen für den Bund, das Schienennetz und die Allgemeininteressen (Gewährleistungsauftrag) über Jahre fort. Sie ist zudem die Grundlage, um die Bundesfinanzierung mit weiteren Milliarden auszuweiten. Der Bundesrechnungshof fordert das

BMDV auf, sein Vorgehen bei der Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur im Interesse des Bundes schnellstmöglich zu verbessern. (Nummer 3)

- 0.3 Der Entwurf des zweiten LuFV III-Nachtrags ist überhastet erstellt. Wichtige Themen sind noch nicht festgelegt. Das BMDV hat die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Bedarfsprüfung unterlassen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass der abgebildete Bedarf nicht zutreffend und das Ergebnis nicht wirtschaftlich für den Bund ist. Angesichts der finanziellen Größenordnung von 3 Mrd. Euro muss das BMDV auch für den kurzen Zeitraum bis Ende des Jahres 2024 die Bundesinteressen durch ordnungsgemäße, sorgfältige Verhandlungen und angemessene vertragliche Regelungen sichern. (Nummer 4)
- 0.4 Der Bundesrechnungshof weist nach kursorischer Prüfung des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs beispielhaft (und nicht abschließend) auf Mängel hin. Auf der Grundlage der Hinweise des Bundesrechnungshofes sollten die betroffenen Regelungen nachgebessert werden. (Nummer 5)
- 0.5 Mit dem zweiten LuFV III-Nachtragsentwurf sollen für das Jahr 2024 weitere 3 Mrd. Euro Bundesmittel in das nicht funktionierende Finanzierungssystem fließen. Es besteht die Gefahr, dass sie lediglich Eigenmittel der DB AG ersetzen und nicht in vollem Umfang zusätzlich für das Schienennetz zur Verfügung stehen. Zudem sinkt mit zunehmender Bundesfinanzierung der Anreiz für die DB InfraGO AG, wirtschaftlich zu handeln. Das BMDV hatte angesichts der gravierenden Probleme einen stärkeren Einfluss des Bundes auf die Bahn und die Qualität des Schienennetzes angekündigt. Der vorliegende zweite LuFV III-Nachtragsentwurf ist ohne ausreichende Prüfungen des Bundes entstanden. Die vielen mangelhaften Regelungen zeigen, wie übereilt und unausgereift dieser Entwurf ist. Dies birgt für den Bund erhebliche Risiken.

Die Vereinbarungen des Bundes dürfen nicht hinter den Vorgaben der BHO und den Bestimmungen zum Vergaberecht zurückbleiben. Der Bund sollte die Finanzierung nicht in Milliardenhöhe ausweiten, ohne eine ordnungsgemäße Bedarfsermittlung sowie hinreichende Regelungen zur Kontrolle und Steuerung zugrunde zu legen.

Der Bundesrechnungshof versagt für den vorliegenden zweiten LuFV III-Nachtragsentwurf sein Einvernehmen nach § 44 Absatz 1 BHO.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss und dem Verkehrsausschuss, ihre Billigung des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs unter die Bedingung zu stellen, dass die Defizite vor Vertragsunterzeichnung ausgeräumt werden. (Nummer 6)

1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hatte den Haushaltsausschuss und den Verkehrsausschuss bereits am 10. Mai 2024 auf grundlegende Probleme der Infrastruktursteuerung mit der LuFV III und auf mangelhafte Regelungen des ersten LuFV III-Nachtragsentwurfs hingewiesen. Er hatte bemängelt, dass Parlamentsbeschlüsse vom BMDV seit Jahren nicht umgesetzt werden, und sein Einvernehmen nach § 44 Absatz 1 BHO ausdrücklich verweigert.

Das BMDV hat inzwischen mit der DB AG und deren EIU (DB InfraGO AG und der DB Energie GmbH) den Entwurf des zweiten LuFV III-Nachtrags ausgehandelt. Es beabsichtigt, den Entwurf im Oktober 2024 vom Haushaltsausschuss und dem Verkehrsausschuss billigen zu lassen. Nach einer parlamentarischen Billigung soll der zweite LuFV III-Nachtrag vom BMDV, der DB AG, der DB InfraGO AG und der DB Energie GmbH gezeichnet werden.

Das BMDV übersandte dem Bundesrechnungshof am 29. August 2024 den Entwurf des zweiten Nachtrags zur LuFV III mit der Bitte um Stellungnahme. Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV aufgrund einer kursorischen Prüfung kritische Hinweise und Empfehlungen fristgerecht am 12. September 2024 schriftlich übermittelt.

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes beachtete das BMDV jedoch bei der weiteren Erarbeitung des Entwurfs zum zweiten LuFV III-Nachtrag nicht.

Mit diesem Bericht weist der Bundesrechnungshof auf Risiken des bisherigen Sachstandes zum ersten LuFV III-Nachtrag, der konzeptionellen Vorgehensweise des BMDV sowie des Entwurfs des zweiten LuFV III-Nachtrags hin.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss und dem Verkehrsausschuss, den Vertragsentwurf zum zweiten LuFV III-Nachtrag nur unter der Maßgabe entscheidender Verbesserungen zu billigen.

Das BMDV hat zu dem Berichtsentwurf Stellung genommen. Seine wesentlichen Äußerungen sind im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

2 Zahlung vor Zeichnung des ersten Nachtrags

Der **erste LuFV III-Nachtrag** soll für das Jahr 2024 gelten. Die DB InfraGO AG soll im Jahr 2024 aus dem Bundeshaushalt eine Kapitalerhöhung zur „Ertüchtigung des Schienennetzes“ von 4,4 Mrd. Euro erhalten. Diese soll sie zusätzlich als Eigenmittel zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen in die LuFV einbringen. Zudem sollen die Bundeszuwendungen für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz der EIU (Infrastrukturbeitrag) von 4,6 auf 4,7 Mrd. Euro

steigen.¹ Dies und der finanzielle Mehrbedarf für die Sanierung des Hochleistungskorridors (HLK) Mannheim - Frankfurt („Riedbahn“) im Jahr 2024 sind Gegenstand des angekündigten ersten Nachtrags zur LuFV III.

Die Ausgaben für die Kapitalerhöhung (Kapitel 1202 Titel 831 01) waren im Haushaltsjahr 2024 in Höhe von 4 Mrd. Euro gesperrt. Die Entsperrung der Haushaltsmittel war u. a. abhängig von der Vorlage einer Vereinbarung zwischen Bund und DB AG über die Verwendung der Mittel.² Das BMDV und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) schlossen für den Bund mit der DB AG und der DB InfraGO AG im Juni 2024 eine Trilaterale Vereinbarung. Sie regelt, dass die DB AG die Kapitalerhöhung aus Bundesmitteln an die DB InfraGO AG weitergibt. Die Trilaterale Vereinbarung soll den ersten LuFV III-Nachtrag ergänzen. Sie macht keine konkreten und verbindlichen Vorgaben zur Mittelverwendung. Nach Abschluss der Trilateralen Vereinbarung beantragte das BMDV die Aufhebung der Sperre beim BMF. Daraufhin zahlte das BMDV 3 Mrd. Euro als erste Tranche der Eigenkapitalerhöhung an die DB AG aus.

Der erste Nachtrag zur LuFV III ist im Oktober 2024 noch immer nicht gezeichnet, obwohl die Ausschüsse ihn im Juni 2024 billigten. Das BMDV gibt hierfür „formale“ Gründe an. Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes erklärte das BMDV, dass die DB AG nach Billigung der Ausschüsse eine Anlage des Nachtrags nochmals geändert habe.

Die Arbeitsebene des BMDV hatte gegenüber der Leitungsebene Bedenken gegen die vorzeitige Auszahlung geltend gemacht. Sie sah Risiken für den Bund, da ohne Zeichnung des ersten LuFV III-Nachtrags dem Bund eine verbindliche Handhabe im Umgang mit der vorausgeleisteten Eigenkapitalerhöhung fehlt. Die Leitungsebene setzte sich über die Bedenken der Arbeitsebene hinweg.

Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Nur auf Basis der Trilateralen Vereinbarung war eine Aufhebung der Haushaltssperre nicht sachgerecht. Die Trilaterale Vereinbarung stellt aus gesellschaftsrechtlichen Gründen keine starke Rechtsposition dar. Sie entspricht lediglich einer Absichtserklärung. Das BMDV zahlte ohne ausreichende rechtliche Absicherung entgegen dem Haushaltsrecht die Kapitalerhöhung an die DB AG aus. Die Mittelverwendung und deren Kontrolle waren mangels Zeichnung des ersten LuFV III-Nachtrags nicht rechtsverbindlich vereinbart. Damit zahlte das BMDV 3 Mrd. Euro nur auf „Vertrauensbasis“.

Zudem ist es bedenklich, dass der erste LuFV III-Nachtrag für das Jahr 2024 gelten soll, aber im Oktober 2024 noch nicht gezeichnet war.

¹ Vgl. Bundeshaushalt 2024, Kapitel 1202 Titel 891 11.

² Die Aufhebung der Sperre war zudem abhängig von Einnahmen aus Veräußerungen von Beteiligungen des Bundes. Sie sollte aber spätestens zum 15. Juli 2024 aufgehoben werden, unter der Voraussetzung, dass mindestens 2 Mrd. Euro an Beteiligungserlösen erzielt wurden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMDV unbeschadet seines versagten Einvernehmens darauf hinzuwirken, dass die vom Parlament gebilligte Fassung des ersten LuFV III-Nachtrags umgehend gezeichnet wird, damit es zumindest eine Grundlage für die Mittelverwendung gibt.

Das BMDV darf Zahlungen nur auf der Basis ausreichender Rechtsgrundlagen leisten.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, die DB AG sei in Vorleistung gegangen und habe die betroffenen Tatbestände zunächst selbst finanziert. Dies sei u. a. beim HLK Mannheim – Frankfurt („Riedbahn“) der Fall gewesen. Bei diesem seien Ausschreibungen und Baubeginn auf Risiko der DB AG bzw. der DB InfraGO AG noch vor der Zeichnung des ersten Nachtrags zur LuFV III erfolgt. Aufgrund dieser Vorleistung und der klaren Absichtserklärung in Form der Trilateralen Vereinbarung habe das BMDV Restrisiken der frühzeitigen Auszahlung als vertretbar angesehen.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die Argumentation des BMDV trägt nicht. Es hat 3 Mrd. Euro ohne verbindliche Rechtsgrundlage ausgezahlt und damit gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Zudem bleibt weiterhin unklar, warum das BMDV stattdessen nicht gegenüber der DB AG auf eine vorherige Zeichnung des ersten Nachtrags zur LuFV III bestanden hat.

Die DB InfraGO AG ist auch nicht in „Vorleistungen“ für den Bund getreten. Sie ist Eigentümerin ihrer Schienenwege und damit in erster Linie für deren Erhalt verantwortlich. Dies be-
zuschusst der Bund mit einem Infrastrukturbeitrag und reinvestiert die zusätzliche Divi-
dende.

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme nicht dargelegt, wann der bereits im Juni 2024 gebilligte erste LuFV III-Nachtrag gezeichnet werden soll und warum dies nicht bereits geschehen ist.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht.

3 Beabsichtigte weitere LuFV III-Nachträge

Gegenstand des (aktuellen) zweiten LuFV III-Nachtrags

Der **zweite LuFV III-Nachtrag** soll Preissteigerungen der Jahre 2023 und 2024 ausgleichen und Neuerungen durch die Novelle des BSWAG umsetzen.³ Der Bund hat sich darin u. a. die Option gegeben, sich an den Kosten von Unterhaltung und Instandhaltung der Schienenwege der EIU zu beteiligen.⁴ Zuvor hatten die EIU diese Kosten allein zu tragen. Der Bund finanzierte vor der Gesetzesänderung nur Ersatzinvestitionen. In der Folge reduzierten die EIU ihre Instandhaltungsaufwendungen, fuhren auf „Verschleiß“ und tätigten vermehrt bundesfinanzierte Ersatzinvestitionen. Ziel des Nachtragsentwurfs sei es, Fehlanreize dieser bisherigen Finanzierungszuständigkeiten zu verringern.

Im Entwurf des zweiten LuFV III-Nachtrags ist folgende zusätzliche Bundesfinanzierung vorgesehen:

- **1 056,6 Mio. Euro** als Instandhaltungsbeitrag für das Jahr 2023,
- **1 699 Mio. Euro** als Instandhaltungsbeitrag für das Jahr 2024 und
- **200 Mio. Euro** zur Finanzierung von Ersatzinvestitionen, einmalig anfallendem Aufwand an Empfangsgebäuden und Verkehrsstationen (ohne kommerziell genutzte Teile).

Zudem soll vereinbart werden, dass einmalig anfallender Aufwand⁵ im Zusammenhang mit dem HLK Riedbahn und der Planung weiterer HLK im Jahr 2024 aus dem Mindestersatzinvestitionsbeitrag der LuFV III finanziert werden können.

Der zweite Nachtrag zur LuFV III soll für das Jahr 2024 gelten.

Nach der LuFV sind die EIU seit dem Jahr 2009 verpflichtet, die Eisenbahninfrastruktur in einem qualitativ hochwertigen Zustand zu erhalten und zu verbessern. Die DB AG und die EIU hatten in den jährlichen Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichten (IZB) regelmäßig angegeben, die Eisenbahninfrastruktur sei in einem „qualitativ hochwertigen Zustand“. Alle wichtigen Qualitätsziele seien erfüllt. Die maßgebenden Kennzahlen hatten sich seit Einführung der LuFV im Jahr 2009 auch durchgehend deutlich verbessert. Dennoch erklärten das BMDV und die DB AG im Juni 2022 übereinstimmend, das Schienennetz sei überaltert und habe Kapazitätsprobleme.⁶

Der Bundesrechnungshof hatte zuvor bereits mehrfach kritisiert, dass mit den Regelungen in der LuFV und anhand der Qualitätskennzahlen der tatsächliche Zustand der Eisenbahninfrastruktur nicht transparent wird. Er hatte auch darauf hingewiesen, dass tatsächlich eine

³ Das Vierte Gesetz zur Änderung des BSWAG ist im Juli 2024 in Kraft getreten.

⁴ Vgl. § 11a Absatz 2 BSWAG.

⁵ Vgl. § 11a Absatz 1 BSWAG.

⁶ Vgl. BMDV, „Eckpunkte zur Zukunft der DB und der Schiene“ vom 22. Juni 2022.

Verschlechterung und eine Zunahme des Investitionsstaus bei erneuerungsbedürftiger Infrastruktur (Nachholbedarf) zu beobachten waren.⁷

Der Haushaltsausschuss hatte u. a. auch deshalb im Jahr 2019 mit einem Maßgabebeschluss vor Zeichnung der LuFV III Vorgaben zur Verbesserung der Finanzierungssystematik gemacht.⁸ Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte zudem im Dezember 2019 beschlossen, dass das BMDV nach Zeichnung des Vertragswerks u. a. die Systematik der LuFV III konsequent verbessern sollte. Es sollte darauf hinwirken, bisher noch nicht berücksichtigte parlamentarische Forderungen bei nächster Gelegenheit umzusetzen.⁹

Dies ist bis heute nur unzureichend geschehen. Beim Vertragsentwurf zum zweiten LuFV III-Nachtrag hat das BMDV diese Gelegenheit ebenfalls nicht genutzt.

Dritter LuFV III-Nachtrag

Das BMDV plant, bis zum Inkrafttreten der angekündigten Leistungsvereinbarung InfraGO (LV InfraGO) **mindestens** noch **einen dritten LuFV III-Nachtrag** zu schließen. Dieser soll u. a. Inhalte des ersten und zweiten Nachtrags für die Jahre 2025 bis 2027 fortschreiben und zudem eine Prozessvereinbarung für die LV InfraGO treffen. Das BMDV will auch den dritten Nachtrag zur LuFV III dem Haushaltsausschuss und dem Verkehrsausschuss noch im Jahr 2024 vorlegen.

LV InfraGO

Das BMDV geht aktuell davon aus, dass die LV InfraGO erst Ende des Jahres 2027 oder Anfang des Jahres 2028 die LuFV III endgültig ablösen wird.

Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Einschätzung bestätigt, dass das BMDV seine bisherigen Ankündigungen zur besseren Steuerung und Kontrolle der Arbeiten am bestehenden Schienennetz des Bundes nicht konsequent auf der Grundlage eines die Bundesinteressen wahrenen Konzeptes verfolgt. Die Arbeiten an den Steuerungs- und Kontrollkonzepten sind entgegen der öffentlichen Ankündigungen in den Hintergrund getreten. Dagegen geht das BMDV in übereilten Verfahren mit zahlreichen Nachträgen zur LuFV III regelmäßig in Vorleistung und bringt sich für die angestrebte Neukonzeption der Finanzierung in eine unvorteilhafte Verhandlungsposition. Derweil gilt die sich als ungeeignet zur Steuerung der

⁷ Unter anderem hat der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag in seinem Sonderbericht nach § 99 BHO vom 7. Dezember 2018 auf grundlegende Mängel in der Systematik der LuFV und dringenden Handlungsbedarf hingewiesen.

⁸ Vgl. Ausschussdrucksache 5317; Protokoll der 50. Haushaltsausschuss-Sitzung am 14. November 2019, TOP 33a).

⁹ Vgl. Kurzprotokoll der 16. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses zu Tagesordnungspunkt 15 vom 13. Dezember 2019.

Infrastrukturqualität erwiesene Systematik der LuFV III mit allen Nachteilen für den Bund, das Schienennetz und die Allgemeininteressen (Gewährleistungsauftrag) über Jahre fort und ist die Grundlage, um die Bundesfinanzierung mit weiteren Milliarden auszuweiten.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Vorgehen des BMDV Nachteile für die Arbeit der parlamentarischen Gremien. Sie werden häufig und mit kurzen Fristen mit eisenbahntechnischen Fachthemen und erheblichen finanziellen Belastungen des Bundeshaushalts befasst. Bei späteren kritischen Entwicklungen während der praktischen Umsetzung nutzt das BMDV deren Billigung regelmäßig als Rechtfertigung („das Parlament hatte der Regelung zugestimmt“). Dagegen verschiebt das BMDV die Umsetzung parlamentarischer Beschlüsse – nach wie vor – in die ferne Zukunft.

Der Bundesrechnungshof hat das BMDV aufgefordert, sein Vorgehen bei der Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur im Interesse des Bundes schnellstmöglich zu verbessern und konsequent darauf hinzuwirken, dass Beschlüsse des Parlaments zügig umgesetzt werden.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat mitgeteilt, dass ihm unklar sei, welche Beschlüsse gemeint seien. Die Forderung nach einer verschuldensunabhängigen Rückforderungsmöglichkeit bei unwirtschaftlichem Handeln sei in die Nachträge aufgenommen worden. Grundlegende Änderungen an der LuFV III, wie anhand der Qualitätskennzahlen den tatsächlichen Zustand der Eisenbahninfrastruktur transparent zu machen, will das BMDV mit der LV InfraGO umsetzen. Das BMDV gehe davon aus, dass die LV InfraGO bereits im Jahr 2026 oder ab dem 1. Januar 2027 in Kraft trete.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die Äußerungen des BMDV überzeugen nicht. Die parlamentarischen Beschlüsse zur Beseitigung von Mängeln der LuFV-Systematik sollten für das BMDV handlungsleitend sein. Dem entsprechend geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass das BMDV einen Überblick darüber hat, welche Beschlüsse vollständig umgesetzt sind und wo es noch Handlungsbedarf hat. Zum Beispiel vereinbarte das BMDV die Qualitätskennzahl zum Substanzwert nicht wie vom Haushaltsausschuss mit Maßgabebeschluss vom 20. Februar 2019 gefordert. Zudem setzte es z. B. mehrere Beschlüsse zur Berichterstattung zum IZB und zum Finanzierungskreislauf „Schiene“ bislang nicht um.

Das BMDV „vertröstet“ die Umsetzung von Beschlüssen regelmäßig – wie auch jetzt wieder – auf die jeweilige Nachfolgevereinbarung statt Verbesserungen umgehend anzugehen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass der Bund die EIU aktiv steuern muss. Der vom BMDV erstmals im Juni 2022 öffentlich geäußerte marode Zustand der Schienenwege des Bundes belegt eine zu geringe Einflussnahme des Bundes. Es

genügt nicht, lediglich „ungedeckte Instandhaltungsmaßnahmen“ der EIU zu finanzieren. Der Bund müsste für eine aktivere Steuerung auch konkret festlegen, bei welchen Gewerken er in welcher Höhe die Instandhaltung finanzieren will.

Der dritte LuFV III-Nachtrag soll bis zum Jahr 2027 gelten. Die LV InfraGO wird nach der aktuellen Stellungnahme des BMDV möglicherweise vorher in Kraft treten, wirksam im Hinblick auf die Steuerung der Infrastrukturqualität wird sie aber voraussichtlich frühestens Ende des Jahres 2027.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht.

4 Verhandlungen über zweiten Nachtrag mangelhaft

Der Entwurf des zweiten Nachtrags zur LuFV III ist überhastet erstellt worden. Zu wichtigen Themen konnten sich die Vertragsparteien „kurzfristig nicht einigen“. Eine Verfahrensbeschreibung, die den Nachweis der Erfüllung der gesetzlichen Fördervoraussetzungen im IZB 2024 regeln soll, sei noch bis Ende des Jahres 2024 abzustimmen. Es fehlen weitere zweckmäßige Vorgaben, wie die Verwendung der zusätzlichen Bundesmittel darzustellen ist. So sind bislang für die baulichen Anlagen der Verkehrsstationen nur die Anzahl abgeschlossener Instandsetzungsaufträge bei Personenunter- und Personenüberführungen anzugeben.

Die Umsetzung der zusätzlichen Finanzierungsoptionen für den Bund nach der BSWAG-Novelle ist Neuland. Dennoch prüfte das BMDV den finanziellen Bedarf nicht ordnungsgemäß. Es ließ auch keine umfassende Bedarfsprüfung durchführen. Stattdessen zog das BMDV aufgrund der Unsicherheiten bei der Bemessung des Zusatzbedarfs von Instandhaltungsaufwand pauschal 3 % ab. Lediglich nach der Protokollnotiz ist vorgesehen, dass der Bund (in der Zukunft) einen Gutachter mit der Plausibilisierung des gesteigerten Instandhaltungsbedarfs beauftragen wird. Der Bundesgutachter soll dabei auch prüfen, wie die DB InfraGO AG zu einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung „incentiviert“ werden kann.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass der im zweiten LuFV III-Nachtragsentwurf abgebildete Bedarf an Bundesmitteln zu hoch angesetzt und damit nicht zutreffend ist.

Beispiele:

Der „Teilmindestinstandhaltungsbeitrag der EIU gem. LuFV III § 4“¹⁰ ist mit 2 020 Mio. Euro im Jahr 2023 und 2 060 Mio. Euro im Jahr 2024 zu gering angesetzt. Nach § 4 LuFV III muss sich der Gesamtmindestinstandhaltungsbeitrag der EIU für die gesamte Vertragslaufzeit von 10 Jahren auf 22 780 Mio. Euro belaufen. Somit sollten mindestens 2 278 Mio. Euro pro Jahr

¹⁰ Vgl. Tabelle 1, Anlage 4.5, Nummer 4a.

angesetzt werden. Daraus ergibt sich ein zu hoch angesetzter Bedarf an Bundesmitteln von zusammen 476 Mio. Euro für beide Jahre. Hinzu kommt, dass der Teilmindestinstandhaltungsbeitrag kein Zielwert ist, sondern gravierende Unterlassung von Instandhaltung verhindern soll. Seit Einführung der LuFV wurde der Teilmindestinstandhaltungsbeitrag der LuFV immer deutlich von den EIU übertroffen.

Die Höhe des in Abzug gebrachten und „bereits durch Bund finanzierten Instandhaltungsaufwands“¹¹ mit 268 Mio. Euro für das Jahr 2023 und 291 Mio. Euro für das Jahr 2024 erscheint ebenfalls zu gering. Die Förderinitiative zur Attraktivitätssteigerung und Barrierefreiheit von Bahnhöfen (FABB) hat einen Gesamtwertumfang von 1,1 Mrd. Euro. Davon beträgt der Bundesanteil rund 800 Mio. Euro. Dieser umfasst auch Instandhaltungsaufwendungen. Die Zuwendungen des Bundes aus der FABB sind nicht hinreichend berücksichtigt worden. Daraus ergibt sich ggf. ein zu hoch angesetzter Bedarf an Bundesmitteln.

Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Angesichts der finanziellen Größenordnung des zweiten LuFV III-Nachtrags von 3 Mrd. Euro muss das BMDV auch für den kurzen Zeitraum bis Ende des Jahres 2024 die Bundesinteressen durch ordnungsgemäße, sorgfältige Verhandlungen und angemessene vertragliche Regelungen sichern. Das Verfahren zum Nachweis, wie und mit welchem Ergebnis die DB InfaGO AG die zusätzlichen Bundesmittel einsetzte, muss vor Unterzeichnung des zweiten LuFV III-Nachtrags vereinbart sein. Sonst besteht die Gefahr, dass nur eine Minimallösung gelingen wird. Die Anzahl von Instandsetzungsaufträgen ist dabei keine hinreichende Leistungskennzahl.

Das BMDV hat die haushaltsrechtlich zwingend vorgeschriebene Bedarfsprüfung unterlassen. Dies ist unzulässig und riskant für den Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof sieht Hinweise darauf, dass der zwischen DB AG und BMDV ausgehandelte Bedarf überhöht ist. Der Bund erreicht keine seinem Mitteleinsatz entsprechende zusätzliche Verbesserung: Es werden nämlich nur die Teilmindestinstandhaltungsbeiträge der EIU für die Jahre 2023 und 2024 vom Gesamtbedarf abgezogen. Tatsächlich haben die EIU in der Vergangenheit deutlich darüberhinausgehende Beträge für die Instandhaltung geleistet. Im Ergebnis ersetzt der Bund somit Eigenmittel der EIU. Zudem ist es fraglich, ob auf dieser unzureichenden Grundlage künftig eine angemessene Prüfung des gesteigerten Instandhaltungsbedarfs durch den Bundesgutachter möglich sein wird. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass das vorliegende Ergebnis für den Bund wirtschaftlich ist.

Das BMDV sollte darauf hinwirken, den zweiten LuFV III-Nachtragsentwurf hinsichtlich der angeführten Mängel nachzubessern.

¹¹ Vgl. Tabelle 1, Anlage 4.5, Nummer 6.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat mitgeteilt, das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) sei bei den Bedarfsprüfungen beteiligt gewesen. Aufgrund von „Modellunsicherheiten bei der Plausibilisierung der Instandhaltungsaufwänden“ habe das EBA einen „pauschalen Abzug“ vorgeschlagen, den BMDV und DB AG auf 3 % festlegten.

Zur neuen Instandhaltungsfinanzierung des Bundes sei z. B. geregelt, dass zusätzlich zum Infrastrukturwirtschaftsprüfer (IWP) ein Bundesgutachter die Bedarfsermittlung der EIU für die Instandhaltungsaufwände 2023 und 2024 ex post plausibilisiert. Dies erfolge insbesondere unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die (verschuldensunabhängige) Rückforderungsmöglichkeit aus § 24 LuFV III gelte entsprechend.

Das BMDV hat zur Kritik des Bundesrechnungshofes, dass Bundesmittel Eigenmittel der EIU ersetzen, mitgeteilt, dass nach § 4.5 des zweiten LuFV III-Nachtrags mit dem Instandhaltungsbeitrag des Bundes Instandhaltungsmaßnahmen finanziert werden sollen, die in Ergänzung zum Instandhaltungsbeitrag der EIU erfolgen.

Die Erweiterung des IZB hinsichtlich des Instandhaltungsbeitrags des Bundes sei in Ziffer VI der Anlage 4.5 des Nachtragsentwurfs detailliert geregelt, da der Bund erstmalig Instandhaltung fördert. Eine gesonderte Regelung zur IZB Berichterstattung sei nach Einschätzung der Vertragsparteien nicht erforderlich.

Das BMDV hält die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene einheitliche Aufteilung des Gesamtmindestinstandhaltungsbeitrags auf ein Jahr für nicht sachgerecht. Unter anderem sei aufgrund von Preissteigerungen davon auszugehen, dass die Erbringung von Instandhaltungsleistungen durch die EIU „über die Zeit zunehme“. Daher seien in der LuFV III jährliche Teilmindestinstandhaltungsbeiträge der EIU vorgesehen, u. a. auch für die Jahre 2023 und 2024. Weiterhin seien die über die jährlichen Teilmindestinstandhaltungsbeiträge der EIU hinausgehende Instandhaltungsbeiträge der EIU nicht fest disponiert. Die EIU seien frei in deren Erbringung. Da bis zum Jahr 2029 der Gesamtmindestinstandhaltungsbeitrag durch die EIU zu erbringen ist, erwachse kein Nachteil für den Bund.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die Ausführungen des BMDV tragen nicht. Sie lassen wesentliche Tatsachen außen vor oder rücken sie ins falsche Licht.

Allein dass das EBA bei der „Bedarfsprüfung“ beteiligt war, ist kein Beleg für deren Ordnungsmäßigkeit. Der Anlage 4.5 des Nachtragsentwurfs ist zu entnehmen, dass das EBA den Bedarf aus Zeitgründen nur eingeschränkt prüfen konnte. Die von der DB InfraGO AG vorgelegten Zahlen habe der Bund nicht vollständig „plausibilisieren“ können. Zudem entspricht eine „Plausibilisierung“ im Nachhinein (ex post) keiner ordnungsgemäßen Bedarfsprüfung. Diese kann auch kein pauschaler Abzug ersetzen. Denn es handelt sich um ein Verhandlungs-

ergebnis, bei dem infolge der fehlenden Prüfung auch ungewiss ist, welche Höhe tatsächlich angemessen wäre.

Die bisher regelmäßig vereinbarte Prüfung des IWP umfasst grundsätzlich keine Bedarfsprüfung. Auch der Bundesgutachter soll die Instandhaltungsaufwände im Nachhinein nur „plausibilisieren“. Grundsätzlich gilt der Haushaltsgrundsatz der Notwendigkeit, das BMDV darf Ausgaben nur vornehmen, wenn diese notwendig sind. Dies setzt umfassende Bedarfsprüfungen vorab voraus.

Dass mit dem Instandhaltungsbeitrag des Bundes Maßnahmen ergänzend zum Instandhaltungsbeitrag der EIU finanziert werden sollen, schließt nicht aus, dass keine Eigenmittel der EIU ersetzt werden. Der seinerzeit ausgehandelte jährliche Mindestinstandhaltungsbeitrag der EIU sollte eine gravierende Unterlassung von Instandhaltung verhindern. Seit Einführung der LuFV wurde er immer deutlich von den EIU übertroffen. Dies wird ohne konkretisierende Regelungen jetzt zunehmend auf den Bund verlagert werden.

Nach der Stellungnahme des BMDV sei eine gesonderte Regelung zur Berichterstattung im IZB nach Einschätzung der Vertragsparteien nicht erforderlich. Dies steht im Widerspruch zu § 1.5 des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs. Dort ist Folgendes vorgesehen: „Näheres zur Darlegung der Erfüllung der gesetzlichen Fördervoraussetzungen im IZB 2024 regelt eine Verfahrensbeschreibung, die im Einzelnen bis zum 31.12.2024 mit dem EBA und dem BMDV abzustimmen ist.“

Das BMDV hat nicht erwähnt, dass die Summe der jährlichen Teilmindestinstandhaltungsbeiträgen der EIU (20,8 Mrd. Euro) während der Vertragslaufzeit der LuFV III um 2 Mrd. Euro unter dem Gesamtmindestinstandhaltungsbeitrag (22,8 Mrd. Euro) liegt. Bislang war es nicht notwendig, dazu detaillierte Regelungen zu treffen, weil die EIU bis zur BSWAG-Novelle allein für die Finanzierung der Instandhaltung verantwortlich waren. Insofern bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass zumindest für die Jahre 2023 und 2024 der Gesamtmindestinstandhaltungsbeitrag als jährliche Bezugsgröße heranzuziehen ist. Ohne konkrete Festlegungen im zweiten Nachtrag zur LuFV III erwächst dem Bund ein Nachteil, da er mit seiner Finanzierung Eigenmittel der EIU ersetzen wird, auch wenn die EIU den Gesamtmindestinstandhaltungsbeitrag bis zum Jahr 2029 erbringen werden. Dieser Betrag ist kein Zielwert, sondern sollte lediglich gravierende Unterlassung verhindern. Es lag somit in der Natur der Sache, dass die EIU ihn in der Vergangenheit übertrafen.

Das BMDV hat sich nicht dazu geäußert, dass die Zuwendungen des Bundes aus der FABB nicht hinreichend berücksichtigt worden sind.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht.

5 Mängel des Entwurfs zum zweiten Nachtrag

Der Bundesrechnungshof weist nach kursorischer Prüfung des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs beispielhaft auf folgende Mängel hin:¹²

1. Die bereits komplexe LuFV III wird durch den zweiten Nachtragsentwurf mit der zusätzlichen Protokollnotiz noch **unübersichtlicher**. Es ist zudem nicht erkennbar, warum es einer separaten Protokollnotiz bedarf. Darin soll die DB InfraGO AG z. B. zusagen, dass sie im Jahr 2024 Ersatzinvestitionen in Höhe von zusätzlichen 250 Mio. Euro durchführen wird. Außerhalb des Vertragstextes ist diese Zusage nicht ausreichend verbindlich. Es handelt sich um eine reine Absichtserklärung. Ohne weitere Erläuterung ist für die Protokollnotiz zudem keine Zeichnung der beherrschenden DB AG vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf die Protokollnotiz zu verzichten und erforderliche Regelungen in den Vertragstext zu übernehmen.

2. Nach **§ 4 des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs** bleibt der Instandhaltungsbeitrag¹³ der EIU unverändert. Die EIU beteiligen sich anteilig in immer geringerem Maße an ihren Schienenwegen. Dagegen steigen die finanziellen Mittel, die der Bund bereitstellt, erheblich. Durch die BSWAG-Novelle hat sich der Bund die Option gegeben, sich an den Kosten der Instandhaltung und für einmaligen Aufwand der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes zu beteiligen. Zuvor hatten die EIU diese Kosten allein zu tragen. Je weniger Eigenmittel die EIU einsetzen müssen, desto geringer ist aber ihr Anreiz, diese Maßnahmen wirtschaftlich durchzuführen. Dies gilt umso mehr, als es bisher aufgrund des vereinbarten Privatinvestortests¹⁴ keine wirksame Sanktionierung bei unwirtschaftlichem Mitteleinsatz gibt. Zudem besteht bei unzureichenden vertraglichen Regelungen die Gefahr, dass Bundesmittel bei der Instandhaltung und einmaligem Aufwand Eigenmittel der EIU ersetzen, statt eine entsprechende zusätzliche Verbesserung der Infrastruktur zu bewirken. Um den Fehlanreiz bei der Verteilung der Finanzierungskosten wirksam zu beseitigen, müsste sich die DB InfraGO AG in angemessener Weise mit eigenen Mitteln an der Finanzierung von Ersatzinvestitionen beteiligen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass das BMDV sicherstellt, dass nicht lediglich die Finanzierung weiter zulasten des Bundes verschoben, sondern eine zusätzliche Verbesserung der Infrastruktur bewirkt wird. Hierzu ist auch eine angemessene anteilige Finanzierung von Ersatzinvestitionen durch die EIU vorzusehen.

3. Aufgrund der zusätzlichen Bundesfinanzierung wollen die Vertragsparteien Zielwerte der entsprechenden sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen für die Jahre 2023 und 2024

¹² Die aufgezeigten Mängel des LuFV III-Nachtragsentwurfs sind nur beispielhaft und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

¹³ Die EIU stellen eigene Finanzmittel für die Instandhaltung der Schienenwege bereit.

¹⁴ Der Privatinvestortest ist der derzeit in der LuFV III vereinbarte Maßstab zur Ermittlung des wirtschaftlichen und sparsamen Handelns der EIU. Er entspricht nicht den Vorgaben der BHO.

anheben. In der Anlage 4.5 ist dargestellt, dass die Zielwerte um den Faktor 1,5 angehoben werden sollen. Die Anwendung eines einheitlichen Faktors ist nicht zweckmäßig. Eine Logik bei der Anpassung dieser Zielwerte ist nicht erkennbar. Es ist nicht nachvollziehbar, ob die erhöhten Zielwerte einen ausreichenden Anreiz bieten, die Infrastrukturqualität angemessen zu verbessern. Zusätzliche Ziele für einzelne Gewerke (z. B. Brücken und Stellwerke) könnten zu Verbesserungen der Infrastruktur führen.

Das BMDV sollte gegenüber den Vertragspartnern darauf dringen, die Zielwerte differenziert für die jeweiligen Qualitätskennzahlen und die Gewerke zu erhöhen. Die Herleitung sollte das BMDV transparent darstellen.

4. Die Zielwerte der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahl „Zustandskategorie voll- und teilerneuerte, instandgesetzte und angeplante Eisenbahnüberführungen“ sollen trotz der zusätzlich bereitgestellten Mittel von insgesamt 7 Mrd. Euro für beide Nachträge zur LuFV III nicht erhöht werden. Damit stünden der DB InfraGO AG diese enorm erhöhten Bundesmittel zum Erreichen derselben Zielwerte bei den Brücken zur Verfügung. Dies bietet keinen Anreiz, deren Infrastrukturqualität angemessen zu verbessern. Dabei sind Brücken für die Kapazität und Leistungsfähigkeit des Schienennetzes von großer Bedeutung. Die Argumentation des BMDV, dass das Erreichen dieser Qualitätskennzahl erst im Jahr 2029 gemessen wird, überzeugt angesichts der erheblichen zusätzlichen Mittel und des dringenden Handlungsbedarfs nicht. Das BMDV ist damit – zumindest mittelbar – mitverantwortlich für künftige Brückensperrungen.

Das BMDV sollte darauf dringen, dass auch für die Qualitätskennzahl „Zustandskategorie voll- und teilerneuerte, instandgesetzte und angeplante Eisenbahnüberführungen“ die Zielwerte angemessen erhöht werden. Hierbei sind separate Zielwerte für große Brücken und insbesondere für Brücken in einem kritischen Zustand (z. B. die Hamburger Elbbrücken) zu vereinbaren.

5. Es ist fraglich, wie die Zuschüsse für die Bahnhöfe auf die sanktionsbewehrte Qualitätskennzahl „Bewertung Anlagenqualität“ angerechnet werden und die Wirkung der Mittel zur Verbesserung der Qualität und Modernisierung der Bahnhöfe durch den Bund nachverfolgt und plausibilisiert werden sollen. Hierzu fehlen klare Regelungen in § 8e „Zusätzliche Finanzierung Bahnhöfe“ des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs. Es ist weiter unklar, wie geprüft werden soll, ob Instandhaltungen an Bahnhöfen in nicht kommerziell genutzten Bereichen erfolgten und damit förderfähig waren.

Die Vertragsparteien sollten hierzu eindeutige Regelungen treffen.

6. Offen bleibt auch, wie die Förderung nach § 8e des zweiten Nachtragsentwurfs zur LuFV III von Instandhaltungsaufwendungen bei Bahnhöfen abgegrenzt werden kann, um dem Verbot der „Doppelförderung“ zu entsprechen. Die Förderung soll „zusätzlich zur sonstigen Finanzierung der Bahnhöfe“ einschließlich der 30 % Finanzierung von Empfangsgebäuden nach Anlage 8.3 LuFV III eingesetzt werden.

Das BMDV sollte nachvollziehbar erläutern, wie es die Einhaltung des Verbots der Doppelförderung sicherstellen und kontrollieren wird.

7. **§ 9 des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs** verpflichtet die EIU unverändert zum wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Bundeszuwendungen (einschließlich des Instandhaltungsbeitrags des Bundes). Es sind aber keine Verpflichtung und keine Sanktionen festgelegt, die eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der vom Bund über die Kapitalerhöhung der DB InfraGO AG zur Verfügung gestellten Eigenmittel sicherstellen. Lediglich in der Vorbemerkung kündigen die EIU an, diese Mittel wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Die Vorbemerkung ist jedoch nicht ausreichend verbindlich und die Ankündigung der EIU als reine Absichtserklärung anzusehen.

Auch beim Einsatz der vom Bund über die Kapitalerhöhung der DB InfraGO AG zur Verfügung gestellten Mittel sollten verschuldensunabhängige Rückforderungsansprüche bestehen, wenn diese nicht wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. In § 9.1 des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs sollte deshalb eine entsprechende Regelung mit Sanktionsmöglichkeiten ergänzt werden.

8. Der Bundesrechnungshof befürwortet die inzwischen verschuldensunabhängige Ausgestaltung des Rückforderungsanspruchs in § 24.1 des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs. Der Instandhaltungsbeitrag des Bundes ist dort allerdings nicht geregelt. Zudem ist es weiterhin nicht zielführend, dass mit dem Privatinvestortest trotzdem ein für die Bundesverwaltung arbeitsaufwendiger und von der Bundeshaushaltsordnung abweichender Maßstab für Rückforderungen des Bundes verankert ist.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Privatinvestortest im zweiten Nachtrag zur LuFV III zu streichen. Zudem sollte klargestellt werden, dass verschuldensunabhängige Rückforderungen auch für den Instandhaltungsbeitrag des Bundes gelten. Zudem sollten sie über das Ende des Jahres 2024 hinaus möglich sein, damit das Thema bei Folgevereinbarungen nicht erneut zum Verhandlungsgegenstand der DB AG und den EIU wird.

9. Die DB InfraGO AG soll erst ab Unterzeichnung des zweiten Nachtrags zur LuFV III verpflichtet werden, die Vergabevorschriften des Bundes für den Instandhaltungsbeitrag des Bundes vollständig einzuhalten. Bis dahin hat sie die 2,8 Mrd. Euro überwiegend bereits ausgegeben. Der Bund darf keine Regelungen vereinbaren, bei denen er in Kauf nimmt, dass die Bundeshaushaltsordnung und das Vergaberecht im Ergebnis nicht beachtet werden. Es dürfen daher nur Ausgaben für Instandhaltungsmaßnahmen und einmaligen Aufwand angerechnet werden, die nach den Regelungen des Bundes vergeben wurden.

Das BMDV muss sicherstellen, dass der Zuwendungsempfänger die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Bestimmungen zum Vergaberecht beachtet.

Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Auf der Grundlage der Hinweise des Bundesrechnungshofes sollten die betroffenen Regelungen nachgebessert werden.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV hat in seiner Stellungnahme Folgendes geäußert:

- Zu 1. Die Inhalte der Protokollnotiz seien teilweise bereits im Vertrag umgesetzt (z. B. Absenkung Infrastrukturbeitrag um 250 Mio. Euro und entsprechende Erhöhung des Instandhaltungsbeitrags des Bundes). Es handele sich um Vertragserläuterungen oder Absprachen für zukünftige Regelungen, die den Vertrag teilweise überladen würden.
- Zu 3. Es seien die sanktionsbewehrten Qualitätskennzahlen angepasst worden, auf die sich der neue Instandhaltungsbeitrag des Bundes auswirke. Der Anteil der neuen Mittel sei für die Jahre 2023 und 2024 mit dem Verstärkungsfaktor 1,5 auf die Zielwerte der Qualitätskennzahlen angerechnet worden. Dabei seien Preissteigerungen in den Jahren 2023 und 2024 berücksichtigt.
- Zu 4. Eine Anpassung der Zielwerte der sanktionsbewehrten Qualitätskennzahl „Zustandskategorie voll- und teilerneuerte, instandgesetzte und geplante Eisenbahnüberführungen“ soll in einer Folgevereinbarung oder der LV InfraGO geprüft werden. Die zwischenzeitliche Mittelerhöhung soll dabei berücksichtigt werden.
- Zu 8. Der Privatinvestortest sei die in der LuFV III vereinbarte Methode zur Ermittlung des wirtschaftlichen und sparsamen Handelns der EIU. Diese Methode werde jetzt verschuldensunabhängig auf Verstöße außerhalb von Vorsatz und grober Fahrlässigkeit erweitert. Dies stelle einen erheblichen Fortschritt dar. Eine weitergehende verschuldensunabhängige Rückforderungsmöglichkeit sei in der LV InfraGO oder einem weiteren Nachtrag zu regeln.
- Zu 9. Das Vergabeverfahren sei detailliert in § 10 LuFV III grundsätzlich beschrieben und von der DB AG anzuwenden.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die Ausführungen des BMDV überzeugen nicht. Zudem nahm es zu einigen Mängeln nicht Stellung.

Im Einzelnen:

- Zu 1. Das BMDV hat nicht darauf hingewiesen, dass der zweite LuFV III-Nachtragsentwurf trotz der Absenkung des Infrastrukturbeitrags um 250 Mio. Euro und eine entsprechende Erhöhung des Instandhaltungsbeitrags des Bundes bislang keine Verpflichtung enthält, dass die DB InfraGO AG im Jahr 2024 Ersatzinvestitionen in Höhe von zusätzlichen 250 Mio. Euro erbringen soll.
- Zu 3. Das BMDV hat nicht mitgeteilt, warum die Anwendung eines einheitlichen Faktors bei der Anhebung der Zielwerte für alle Qualitätskennzahlen und unabhängig von den Gewerken zweckmäßig sein soll. Es ist unverändert nicht nachvollziehbar, ob die erhöhten Zielwerte einen ausreichenden Anreiz bieten, die Infrastrukturqualität angemessen zu verbessern.
- Zu 4. und zu 8. Das BMDV verschiebt wiederum wesentliche Verbesserungen auf eine Nachfolgevereinbarung.
- Zu 9. Das BMDV hat unerwähnt gelassen, dass § 10 des zweiten LuFV III-Nachtragsentwurfs Folgendes regelt: Der 1. Abschnitt der VOB/A und die UVgO sind erst für (anteilig) mit dem Instandhaltungsbeitrag des Bundes finanzierte Vorhaben anzuwenden, wenn der zweite LuFV III-Nachtrag unterzeichnet ist. Daraus ergibt sich, dass diese Regelungen vor Zeichnung des zweiten LuFV III-Nachtrags nicht eingehalten werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht.

6 Fazit des Bundesrechnungshofes

Mit der LuFV haben die DB AG und ihre EIU zusätzlichen Raum für eigenverantwortliches Handeln erhalten. Gleichzeitig wurde die Kontrolle des Bundes auf eine – wie sich gezeigt hat unwirksame – sog. Output-Kontrolle reduziert. Eine Verbesserung der Infrastruktur durch eine Steuerung über die Qualitätskennzahlen der LuFV ist bislang aber nicht gelungen. Mit einer Verbesserung der Qualitätskennzahlen ging stattdessen eine Verschlechterung der Infrastrukturqualität einher.

Die Qualitätskennzahlen des gegenwärtigen LuFV-Systems sind damit nicht geeignet, den Zustand der Infrastruktur abzubilden. Auch das Berichtswesen hat sich als ungeeignet erwiesen. Die Sanktionsmechanismen bei Vertragsverletzungen sind unzureichend. Mit dem zweiten LuFV III-Nachtragsentwurf sollen für das Jahr 2024 dennoch weitere drei Milliarden Euro Bundesmittel in das nicht funktionierende Finanzierungssystem fließen. Hier besteht die

Gefahr, dass sie Eigenmittel der DB AG ersetzen. Damit stünden die Bundesmittel nicht in vollem Umfang zusätzlich für die Schienenverkehrsinfrastruktur zur Verfügung. Zudem sinkt der Anreiz für die DB InfraGO AG, wirtschaftlich zu handeln.

Das BMDV hatte angesichts der gravierenden Probleme einen stärkeren Einfluss des Bundes auf die DB AG, die DB InfraGO AG und die Qualität des Schienennetzes angekündigt. Der vorliegende zweite LuFV III-Nachtragsentwurf ist stattdessen in einem übereilten Verfahren ohne ausreichende Prüfungen des Bundes entstanden. Die vielen mangelhaften Regelungen zeigen, wie übereilt und unausgereift dieser Entwurf ist. Trotz des überstürzten Verhandelns werden sowohl der erste als auch der zweite Nachtrag überwiegend bereits verausgabte Mittel der EIU im Nachhinein ersetzen. Dies birgt für den Bund erhebliche Risiken und geht zulasten des Haushalts.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Vereinbarungen des Bundes nicht hinter den Vorgaben der BHO und den Bestimmungen zum Vergaberecht zurückbleiben dürfen. Der Bund sollte die Finanzierung nicht in Milliardenhöhe ausweiten, ohne eine ordnungsgemäße und tragfähige Bedarfsermittlung sowie hinreichende Regelungen zur Kontrolle und Steuerung zugrunde zu legen.

Der Bundesrechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass er für den ihm vom BMDV übermittelten zweiten LuFV III-Nachtragsentwurf sein Einvernehmen nach § 44 Absatz 1 BHO versagt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb dem Haushaltsausschuss und dem Verkehrsausschuss, ihre Billigung des Nachtragsentwurfs unter die Bedingung zu stellen, dass die Defizite vor Vertragsunterzeichnung ausgeräumt werden.

Elbert

Bauer-Siewert

Beglaubigt: Rösner-Reeb, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.