



**Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur
am 5. November 2014 in Berlin**

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur

Ausschussdrucksache

18(15)129-B

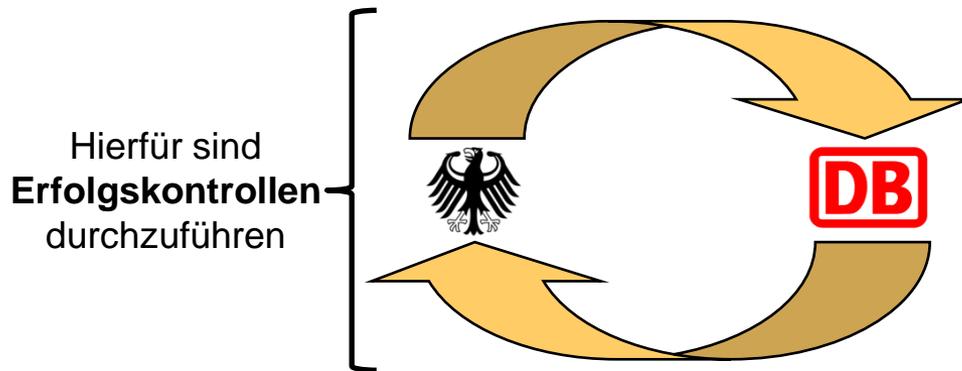
Stellungnahme - Öffentl. Anhörung
am 05.11.2014

**Fortschreibung der Leistungs- und
Finanzierungsvereinbarung (LuFV)
zwischen der Bundesrepublik
Deutschland und der
Deutschen Bahn AG**



Prinzip der LuFV: „Leistung und Gegenleistung“

„**Leistung**“ des Bundes:
pauschale Zuwendungen



„**Gegenleistung**“ der DB AG:
Bahnanlagen in einem durch Qualitätskennzahlen
beschriebenen Zustand vorhalten,
Wirtschaftsprüfer-Bestätigungen zur Mittelverwen-
dung (zweckentsprechend und vereinbarte Höhe)

LuFV = Zuwendungsvertrag zur
Förderung von Ersatzinvestitionen,
d. h. es gilt das Zuwendungsrecht
für die Projektförderung:

- Zuwendungsgeber entscheidet über Förderung,
- Zuwendungsempfänger weist Realisierung der Projekte nach,
- mehrere Projekte = Programm,
- Zuwendungsgeber prüft, ob Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckentsprechend eingesetzt wurden,
- Erfolgskontrollen auch zur Zielerreichung/Wirksamkeit, d. h. zum Fördererfolg



Ursache für Probleme bei Erfolgskontrollen: unterschiedliche Interessen des Bundes und der DB AG



Allgemeinwohl und Gewährleistungs-
verantwortung

betriebswirtschaftliches Handeln,
Gewinnmaximierung

langfristiger Substanzerhalt der
Infrastruktur

Anreiz, das Konzernergebnis kurzfristig
zu verbessern, Anreiz zu zeitweisem
Substanzverzehr

wirtschaftlicher Einsatz der Zuwendun-
gen, Optimum aus Investition und
Instandhaltung

eigene (Instandhaltungs-) Mittel
schonen, weitreichende Finanzierung
durch Bund und Dritte anstreben

Erhalt und Ausbau eines leistungsfähigen
Netzes, Kapazität für Mehrverkehr

Netzkapazität insb. für konzerneigene
Verkehrsunternehmen sicherstellen

Einhaltung des Rechtsrahmens (BHO,
Zuwendungsrecht, BSWAG), Projekt-
förderung mit Anteilsfinanzierung

LuFV mit pauschalen Zuwendungen und
möglichst weitreichenden unternehme-
rischen Entscheidungsspielräumen

Finanzierungsform: zinslose Darlehen

nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse



Offene Fragen zur LuFV I

Die LuFV I gilt seit fast sechs Jahren. Eine systematische Erfolgskontrolle im Hinblick auf die grundsätzliche Eignung dieses Finanzierungsverfahrens ist vom Bund jedoch noch nicht vorgenommen worden. In diesem Zusammenhang sind folgende Fragen ungeklärt:

- Welche Ziele strebt der Bund für die bestehenden Bahnanlagen an (Netzgröße, Reisezeiten, Erschließung der Regionen u. ä.)?
- Während der Geltungsdauer der LuFV I reduzierte sich der Anlagenbestand um rund 1 300 km Gleise, 5 000 Weichen und 38 Bahnhöfe (Vergleich 2008/2013). Welchen Einfluss hatte die LuFV I hierauf und wie ist dies gemessen an den Zielen des Bundes zu bewerten?
- In welchen Bereichen bietet die LuFV dem Bund Vorteile gegenüber anderen Finanzierungsverfahren (Sammelvereinbarungen, Förderprogrammen u. ä.)?
- Die LuFV I sollte zu mehr Effizienz führen („mehr Bahn für gleiches Geld“). Inwieweit ist dies erreicht worden? Wie sind vor diesem Hintergrund die finanziellen Mehrforderungen der DB AG für die LuFV II zu bewerten?



Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur LuFV II

Der Zuwendungsvertrag LuFV vermischt eine Projektförderung mit Elementen der institutionellen Förderung. Prüfungsmaßstäbe des Bundesrechnungshofes sind die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Bestimmungen, d. h. die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit. Bei der Auswertung des Entwurfes der LuFV II hat der Bundesrechnungshof insbesondere Folgendes festgestellt:

1. Unzureichende Steuerungswirkung und Erfolgskontrollen

- keine hinreichende Transparenz über 97 % des Netzes (S. 6),
- Verwendung teilweise veralteter Datengrundlagen (S. 8),
- Zusammenhang zwischen Bundesmitteln und Netzqualität nicht nachweisbar (S. 9-10),

2. Fehlender Anreiz zum wirtschaftlichen Mitteleinsatz

- Wirtschaftlichkeitskontrollen sind nicht vorgesehen, langfristiger Substanzverzehr ist möglich (S. 12),
- kein Anreiz für bessere Brückeninstandhaltung, Bund kommt mit Haushaltsmitteln für unterlassene Instandhaltung der DB AG auf (S. 13-15)

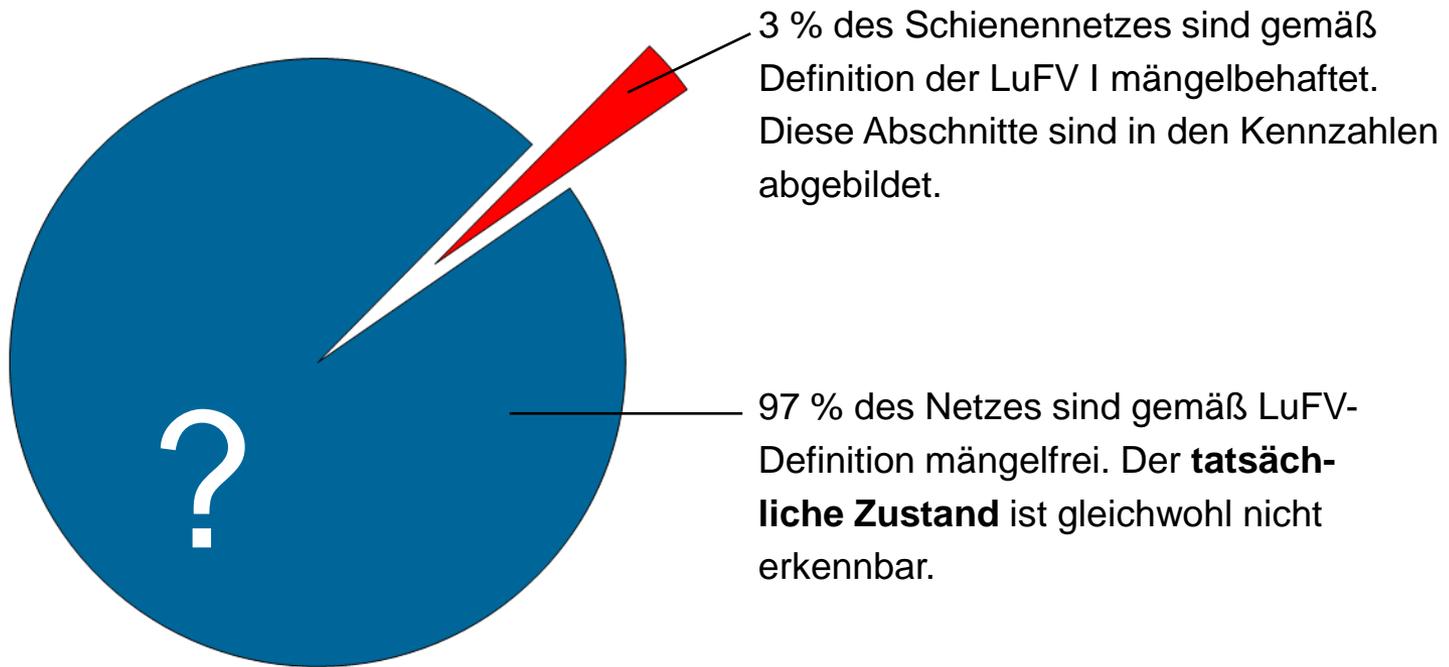
3. Schwachstellen und Risiken bei der Gesamtfinanzierung

- Bundeszuwendungen aufgestockt, ohne Einsparmöglichkeiten zu berücksichtigen (S. 16),
- finanzielle Planungssicherheit des Bundes nimmt gegenüber der LuFV I ab (S. 17)



Zu Feststellung 1: Unzureichende Steuerungswirkung und Erfolgskontrollen

Die aus der LuFV I übernommenen Kennzahlen „theoretischer Fahrzeitverlust“ und „Anzahl Infrastrukturmängel“ machen den Netzzustand nicht hinreichend transparent.

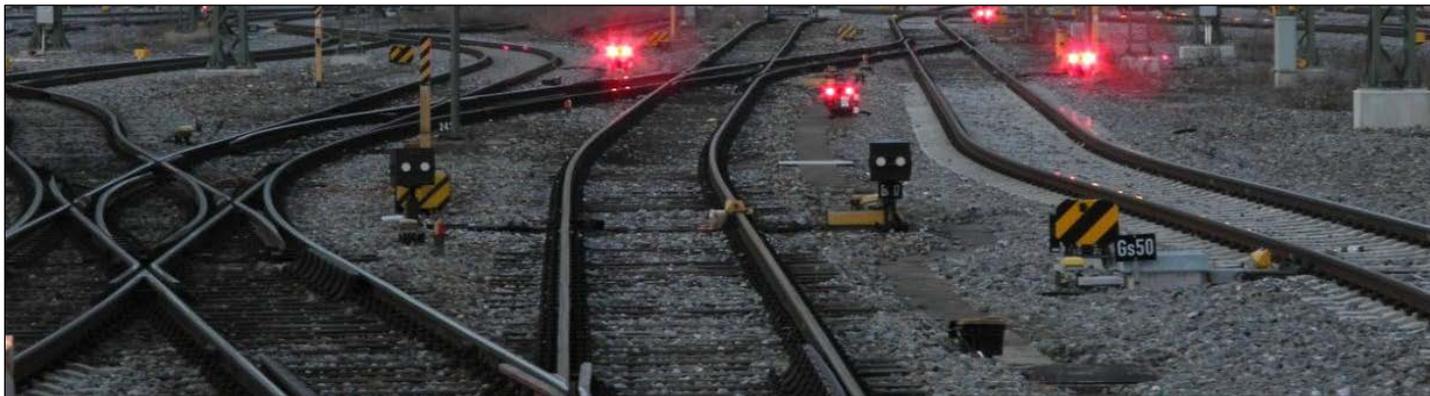




Zu Feststellung 1: Unzureichende Steuerungswirkung und Erfolgskontrollen

Eine **neue Netz-Kennzahl auf der Basis von Messfahrten** könnte mehr Transparenz schaffen. Da sie jedoch **noch entwickelt wird**, will das BMVI diese Kennzahl erst im Laufe des Jahres 2015 mit einem Nachtrag in die LuFV II aufnehmen. Ein ähnlicher Nachtrag für die LuFV I scheiterte jedoch bereits einmal im Jahr 2009.

Für den Bund wäre es vorteilhaft, die LuFV II erst dann abzuschließen, wenn sie in allen Punkten ohne Nachträge abschlussreif ist. Da die LuFV I noch bis zum Jahresende 2015 gilt, steht dem BMVI ausreichend Zeit für die notwendigen Nachbesserungsarbeiten zur Verfügung.





Zu Feststellung 1: Unzureichende Steuerungswirkung und Erfolgskontrollen

Prinzip der LuFV ist es, **jährlich** zu überprüfen, ob die Kennzahlen erreicht wurden. Wesentliche Bestandteile der Bahnhöfe werden bei der LuFV II aber nicht jährlich bewertet, sondern nur in längeren Zeitabständen. Folgen: **veraltete Datengrundlage, keine aktuelle Zustandsinformation.**



← Hallen und Dächer: alle 3 Jahre

← Beleuchtungsmaste: alle 4 Jahre

← Fahrtreppen: alle 2 Jahre

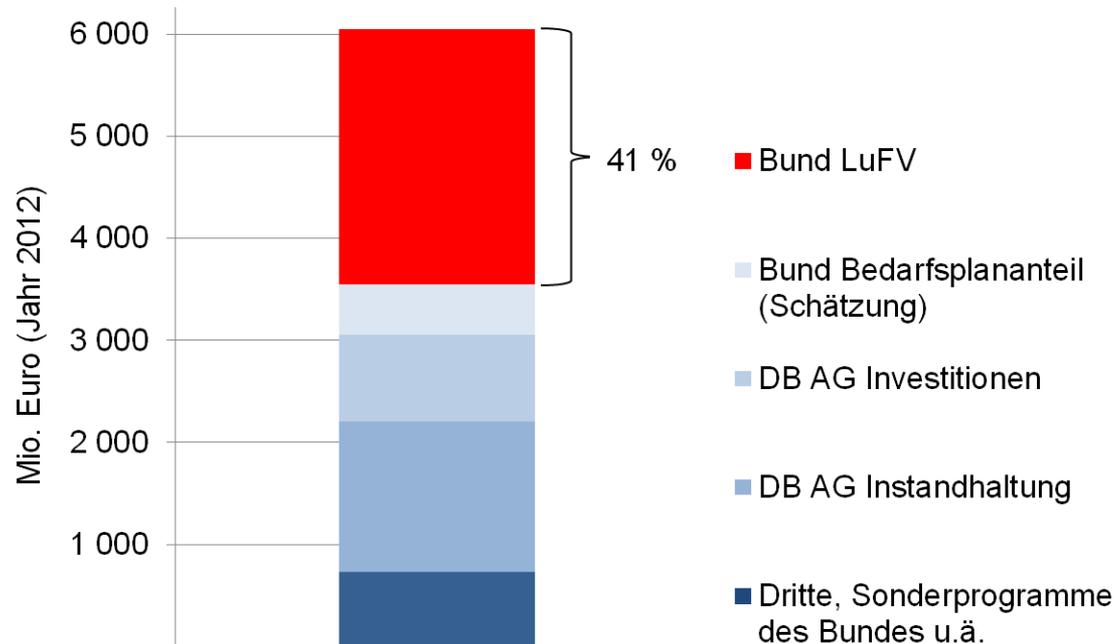
← Bahnsteige: alle 3 oder 4 Jahre

← Unterführungen: alle 3 Jahre



Zu Feststellung 1: Unzureichende Steuerungswirkung und Erfolgskontrollen

Die LuFV-Mittel des Bundes sind mit 41 % eine von mehreren Finanzierungsquellen des Bestandsnetzes. Auf die Kennzahlen wirken aber alle Finanzierungsquellen ein. Folge: Einfluss der LuFV-Mittel auf die Kennzahlen – d. h. der mit Zuwendungen bewirkte **Nutzen** – ist **nicht nachweisbar**. Damit wird das Zuwendungsrecht nur teilweise befolgt.





Zu Feststellung 1: Unzureichende Steuerungswirkung und Erfolgskontrollen

Zwischen den LuFV-Mitteln des Bundes (Ursache) und den sanktionsbewehrten Kennzahlen (Wirkung) besteht kein eindeutiger Zusammenhang, wie folgende Feststellungen verdeutlichen:

- Einige Investitionen aus LuFV-Mitteln des Bundes sind in der Lage, die Kennzahlen zu **verbessern**, z. B. die Erneuerung schadhafter Weichen oder Brücken.
- Einige andere Investitionen aus LuFV-Mitteln des Bundes haben i. d. R. **keinen Einfluss** auf die Kennzahlen. Dies ist etwa beim Ersatz eines alten Stellwerks durch ein neues der Fall, weil der Zustand der Stellwerke mit keiner sanktionsbewehrten Kennzahl erfasst wird.
- Bei einer Kennzahl („Funktionalität Bahnsteige“) können Investitionen aus LuFV-Mitteln des Bundes sogar das Ergebnis **verschlechtern**.
- Die DB AG kann Kennzahlen **verbessern, auch ohne LuFV-Mittel des Bundes** zu verwenden, z. B. indem sie die Bahnanlagen mit Landesmitteln erneuert oder durch eigene Mittel instandhält.



Zu Feststellung 1: Unzureichende Steuerungswirkung und Erfolgskontrollen

Gemäß Systematik der LuFV II entscheidet die DB AG allein, wofür sie die Zuwendungen einsetzt. Sie könnte mit den aufgestockten LuFV-Mitteln des Bundes auch die bislang ungedeckten Mehrkosten des Vorhabens „Stuttgart 21“ finanzieren.

Folgen:

- Vorgesehener Festbetrag des Bundes für Stuttgart 21 kann ohne Wissen und Einwilligung des Bundes erheblich überschritten werden.
- Das Erreichen des eigentlichen Zwecks der LuFV-Mittel – Bahnanlagen zu erhalten – würde beeinträchtigt.

Die LuFV II enthält keine Regelung, die den Bund hiervor schützt.





Zu Feststellung 2: Fehlender Anreiz zum wirtschaftlichen Mitteleinsatz

Wirtschaftlichkeitskontrollen sind bei der LuFV II nicht vorgesehen. Die vereinbarten Kennzahlen ermöglichen keine Auskunft hierüber und setzen deshalb keinen Anreiz zum wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel.

Wie bereits bei der LuFV I bilden die Kennzahlen auch bei der LuFV II den Substanzwert der Bahnanlagen nicht ab. Für den Bund erforderliche Steuerungsgrößen (z. B. Modernitätsgrad, Restnutzungsdauern) und daraus abgeleitete Zielvereinbarungen zum Substanzerhalt fehlen. Eine vorausschauende bedarfsorientierte Planung der Haushaltsansätze ist damit nicht belastbar möglich.



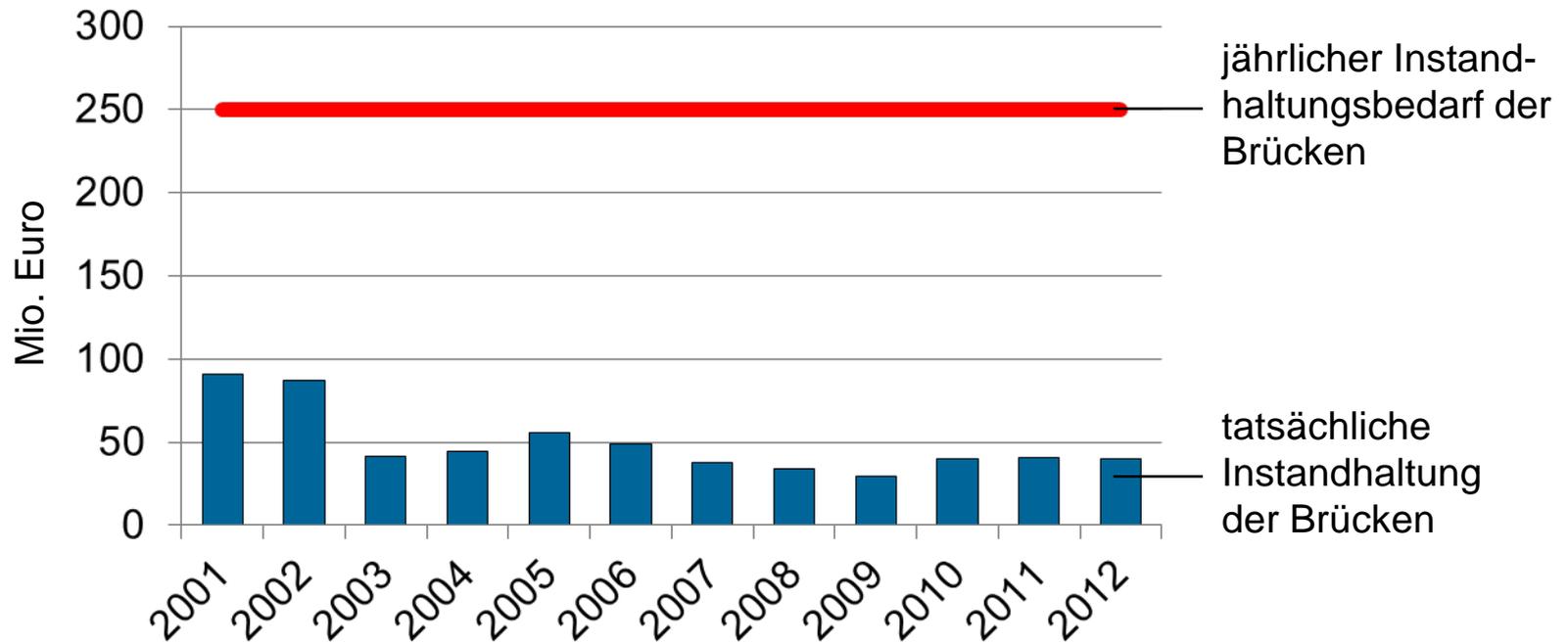
Folgen:

- Ein eventueller, langsam voranschreitender **Substanzverzehr** bliebe zunächst unentdeckt.
- Mittel- bis langfristig bestehen **erhebliche Haushaltsrisiken** für den Bund.



Zu Feststellung 2: Fehlender Anreiz zum wirtschaftlichen Mitteleinsatz

Die DB AG ist verpflichtet, ihre Bahnanlagen aus Eigenmitteln instand zu halten. An den Eisenbahnbrücken ist jedoch ein **Instandhaltungsstau von über 2 000 Mio. Euro** entstanden. Trotz bedarfsgerechter Zuwendungen des Bundes besteht hier zudem ein Ersatzinvestitionsstau.





Zu Feststellung 2: Fehlender Anreiz zum wirtschaftlichen Mitteleinsatz

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte am 17. Mai 2013 das BMVI dazu auf, die DB AG in der LuFV II zu verpflichten, den Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionsstau an Brücken **aus ihren eigenen Mitteln** innerhalb von fünf Jahren **abzubauen**.

Die LuFV II enthält folgende Neuregelung:

- Mindestens 875 Brücken in fünf Jahren komplett oder teilerneuern.
- Zustandsnote der erneuerten Brücken muss sich verbessern.
- Sonderpönale bei Brückensperrungen.
- Keine Vorgaben zum Einsatz von Eigenmitteln für Brücken.

Bewertung durch den Bundesrechnungshof:

- Kein Anreiz für künftig verbesserte Brückeninstandhaltung.
- **Beschluss** des Rechnungsprüfungsausschusses **nicht umgesetzt**.
- **Verursacherprinzip wird nicht angewendet**; Bund kommt mit Haushaltsmitteln für die unterlassene Instandhaltung der DB AG auf.
- Dem Bund können erhebliche **Vermögensnachteile** entstehen.



Zu Feststellung 2: Fehlender Anreiz zum wirtschaftlichen Mitteleinsatz

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte am 17. Mai 2013 ebenfalls, in die LuFV II eine belastbare, aussagekräftige und sanktionsbewehrte Kennzahl zum Zustand der Eisenbahnbrücken aufzunehmen.

Die Maßgabe der LuFV II zur Erneuerung von mindestens 875 Brücken bedeutet, dass durchschnittlich 175 Brücken pro Jahr erneuert werden müssen. Die sanktionsbewehrte Zustandsnote bezieht sich nur auf diese erneuerten Brücken.

Bewertung durch den Bundesrechnungshof:

- Durch die sanktionsbewehrte Zustandsnote werden rund **24 000 von 25 000 Eisenbahnbrücken nicht erfasst**.
- Die Regelung ist nicht bedarfsgerecht, denn damit werden zu wenig Brücken erneuert. Für einen dauerhaften Substanzerhalt **müssten** rein rechnerisch **bis zu 400 Brücken pro Jahr erneuert werden**.
- Der Gesamtzustand der Brücken kann sich weiter verschlechtern; Bedarf an bundesfinanzierten Ersatzinvestitionen nimmt dann zu.



Zu Feststellung 3: Schwachstellen und Risiken bei der Gesamtfinanzierung

Für die LuFV II will das BMVI die Zuwendungen des Bundes auf bis zu 3 500 Mio. Euro pro Jahr aufstocken. Es ließ bekannte Einsparmöglichkeiten unberücksichtigt. Folgen:

- **Bundesmitten** werden auch für solche Vorhaben **veranschlagt, für die bereits Länder oder Gemeinden Mittel bereitstellen.**
- **BMVI verzichtet auf Einnahmen**, die bei bundesfinanzierten Vorhaben anfallen, z. B. Grundstücks- oder Schrotterlöse.
- Wegen der Umschichtung von Bundesmitteln aus dem Bedarfsplan werden einige **Neu- und Ausbauprojekte nicht begonnen oder verzögert fertiggestellt.**
- Angesichts unzureichender Steuerungswirkung der Kennzahlen ist **fraglich, ob** der Bund für seine Mehrausgaben **mehr Gegenleistung** bei der LuFV II erhalten wird.
- Wirtschaftlichkeitsgebot wird nicht hinreichend beachtet.





Zu Feststellung 3: Schwachstellen und Risiken bei der Gesamtfinanzierung

Zwei Finanzierungsquellen der LuFV II hängen maßgeblich von der wirtschaftlichen Lage der DB AG ab:

- Dividendenzahlungen der DB AG an den Bund (jahresdurchschnittlich 440 Mio. Euro, sog. Finanzierungskreislauf 2.0),
- Eigenmittel der DB AG für Ersatzinvestitionen (jährlich 100 Mio. Euro).

Die LuFV II sieht in § 24.3 neue Verhandlungen vor, wenn die DB AG wirtschaftlich nicht zu diesen Finanzierungsbeiträgen in der Lage sein sollte.

Folge: Es besteht deshalb die Gefahr, dass der Bund zu gegebener Zeit finanziell hierfür einstehen muss. Die **finanzielle Planungssicherheit des Bundes nimmt damit gegenüber der LuFV I ab.**



Weitere Feststellungen:

- Durch **ratenweise Auszahlung** der Zuwendungen können dem Bund **Zinsnachteile** entstehen. Solche Nachteile könnten dem Bund erstattet werden, wenn die LuFV II hierzu eine Regelung enthielte.
- Sollte die LuFV II bereits zum 1. Januar 2015 in Kraft treten, müsste sie **nachträglich** im Laufe des Jahres 2015 mit einem neuen Gesetz zur **Eisenbahnregulierung harmonisiert** werden.
- Die **DB AG ist** gegenüber dem Bund „**Monopolanbieter**“. Dies bestimmt das wirtschaftliche Handeln der DB AG und birgt Nachteile für den Bund. Der Bund sollte bessere Handlungsmöglichkeiten erhalten.
- Die **Berichtsmöglichkeiten** des Bundesrechnungshofes werden möglicherweise **eingeschränkt**.



Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

In einzelnen Punkten enthält die LuFV II Verbesserungen gegenüber der LuFV I; dies sind jedoch meist Detailänderungen. Der Bundesrechnungshof hält substantielle Verbesserungen für erforderlich, damit das Finanzierungsverfahren auch den Interessen des Gesetzgebers, des Eigentümers und des Zuwendungsgebers Bund gerecht wird. Hierzu beabsichtigt der Bundesrechnungshof in Kürze einen Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vorzulegen. Denn der aktuelle Entwurf der LuFV II ist aus seiner Sicht haushalts- und zuwendungsrechtlich bedenklich und vor allem zu einseitig auf die unternehmerischen Interessen der DB AG ausgerichtet.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Bundesrechnungshof, dem BMVI aufzugeben, die notwendigen Verbesserungen so in dem Vertrag zu verankern, dass die Interessen des Bundes gewahrt sind. Hierzu schlägt der Bundesrechnungshof unter anderem vor, beispielsweise ein „Sonderprogramm Brückensanierung“ (ähnlich wie das Lärmsanierungsprogramm) aufzulegen. Um dieses Vorgehen haushaltsrechtlich abzusichern, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die LuFV-Mittel des Bundes (Kapitel 1222, Titel 891 11) für das Haushaltsjahr 2015 wie bei der LuFV I üblich mit 2 500 Mio. Euro zu veranschlagen. Überdies sollte zu den für die LuFV II erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen der Jahre 2016 ff. ein Sperrvermerk gemäß § 22 Satz 3 BHO ausgebracht werden.