

## **Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)**

(Einzelplan 12)

### **36 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur toleriert zu hohe Planungskosten bei Investitionen in die bestehenden Schienenwege**

(Kapitel 1202 Titel 891 11-742)

#### **36.0**

*Das BMVI hat bei einer Zuwendungsvereinbarung für Investitionen in die Schienenwege versäumt, die Finanzierung von Planungs- und Verwaltungskosten im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung zu begrenzen. Sie liegen über die fünfjährige Laufzeit der Vereinbarung um 922 Mio. Euro höher als bei einer vergleichbaren Vereinbarung, die eine Begrenzung vorsieht. Diese Bundesmittel stehen für dringende Bauvorhaben zur Erneuerung der Schienenwege nicht mehr zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die Höhe der zuwendungsfähigen Planungs- und Verwaltungskosten künftig begrenzt. Zusätzlich sollte es mit den Zuwendungsempfängern vereinbaren, die Planungsleistungen verstärkt im Wettbewerb zu vergeben.*

#### **36.1**

##### **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung**

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) sind ein Teil der Deutschen Bahn Aktiengesellschaft (DB AG). Sie sind zuständig, die bestehenden Eisenbahnstrecken, Bahnhöfe und die Bahnenergieversorgung (Bestandsnetz) instand zu halten und zu erneuern. Für Ersatzinvestitionen, d. h. für Bauvorhaben zur Erneuerung des Bestandsnetzes, stellt ihnen der Bund finanzielle Mittel zur Verfügung. Dafür schlossen der Bund und die EIU erstmals im

Jahr 2009 einen öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrag, die sogenannte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Eine Folgevereinbarung regelt, dass die EIU für die Jahre 2015 bis 2019 Zuwendungen von insgesamt 18,8 Mrd. Euro erhalten. Die EIU finanzieren damit sowohl die Kosten für den Bau selbst (Baukosten) als auch für die Planung und Verwaltung (Planungskosten). Nach § 9 LuFV sind sie verpflichtet, die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Dies überprüft das BMVI mit Output-Kontrollen. Danach müssen die EIU eine mit dem Bund vereinbarte Qualität für das Bestandsnetz erreichen, die durch Zielwerte definiert ist. Zusätzlich müssen sie die Höhe der verwendeten Mittel insgesamt nachweisen. Die Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten begrenzt die LuFV nicht.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes sollen nach § 21 LuFV dazu beitragen, diesen Zuwendungsvertrag fortzuentwickeln. Der Bundesrechnungshof hat sich, unterstützt vom Prüfungsamt des Bundes Hannover, deshalb mit den Planungskosten der LuFV der Jahre 2012 und 2013 befasst.

### **Finanzierung von Planungskosten**

Die EIU bestimmen eigenverantwortlich die Höhe der aus der LuFV in Anspruch genommenen Planungskosten, ohne deren Notwendigkeit dem Bund gegenüber nachweisen zu müssen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Planungskosten der Jahre 2012 und 2013 einem Aufschlag von 21 bzw. 23 % auf die Baukosten entsprachen. Dabei geht etwa ein Drittel der Zuwendungen in den sogenannten Oberbau (Schienen, Schwellen, Schotter). Dieser kommt mit deutlich geringeren Planungskosten aus. Im Jahr 2000 vereinbarten das BMVI und die DB AG für die Planungskosten des Oberbaus einvernehmlich einen Aufschlag von 8 %. Nach Aussage der DB AG soll in den Jahren 2012 und 2013 der tatsächliche Aufschlag für die Planungskosten 15 bzw. 14 % betragen haben.

Im Gegensatz zur LuFV begrenzen andere Finanzierungen von Investitionen in die Schienenwege des Bundes die anrechenbaren Planungskosten durch einen prozentualen Aufschlag auf die Baukosten.

Tabelle 36.1

### **Aufschlag auf Baukosten in verschiedenen Finanzierungsbereichen**

<b>Finanzierungsbereich</b>	<b>Aufschlag in Prozent</b>
Oberbau (Vereinbarung im Jahr 2000)	8
Eisenbahnkreuzungsgesetz	10
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	16
Neu- und Ausbautvorhaben	18
LuFV – Bestandsnetz – im Jahr 2012	21
LuFV – Bestandsnetz – im Jahr 2013	23

Quelle: Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes.

Die Planungskosten für das Bestandsnetz waren in den Jahren 2012 und 2013 höher als die pauschalen Ansätze in den anderen Finanzierungsbereichen (vgl. Tabelle 36.1). Für das Bestandsnetz anfallende Planungskosten sind regelmäßig niedriger als z. B. bei Neu- und Ausbautvorhaben, weil die Genehmigungsverfahren im Bestandsnetz weniger aufwendig und die Planungen häufig standardisiert sind.

### **Vergabe von Planungsleistungen**

Nach der LuFV sind Bauleistungen von den EIU grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben. Diesem müssen sich auch die konzern-eigenen Bauunternehmen der DB AG stellen. Für die Planungen eröffnet die LuFV den EIU die Möglichkeit, diese ohne Wettbewerb in Eigenleistungen zu erbringen oder sie direkt an ein Unternehmen des DB AG-Konzerns zu vergeben (sog. Konzernprivileg). Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die EIU hiervon vielfach Gebrauch machten.

## 36.2

Das BMVI hat mit der LuFV darauf gesetzt, dass die EIU die Zuwendungen eigenverantwortlich sparsam und wirtschaftlich einsetzen. Es hat darauf vertraut, dass das unternehmerische Handeln der EIU die Effizienz des Mitteleinsatzes steigert. Die Einhaltung der Zielwerte soll dies belegen. Die Höhe der Planungskosten der Jahre 2012 und 2013 zeigt jedoch, dass die EIU bei den Planungskosten nicht sparsam und wirtschaftlich handelten. Hierzu gibt die LuFV keinen Anreiz. Außerdem sind allein durch die Output-Kontrolle Kostensteigerungen nicht erkennbar. Deswegen konnte das BMVI auch nicht feststellen, dass sich der Aufschlag für die Planungskosten allein im Oberbau seit dem Jahr 2000 nahezu verdoppelte.

Verglichen mit dem weitaus größeren Planungsaufwand eines Neu- oder Ausbavorhabens sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die Planungskosten im Bestandsnetz mit bis zu 23 % zu hoch. Zu berücksichtigen ist zudem, dass etwa ein Drittel der jährlichen Zuwendungen auf den Oberbau entfällt. Hier sind die Planungskosten erheblich niedriger. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, in der LuFV die Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten zu begrenzen.

Mitursächlich hierfür ist der fehlende Wettbewerb bei der Auftragsvergabe der Planungsleistungen. Eigenleistungen der EIU und das Konzernprivileg erhöhen das Risiko, dass der Bund mit seinen Zuwendungen unwirtschaftliche Leistungen finanziert. Nur ein öffentlicher Wettbewerb bietet die Möglichkeit, Planungsleistungen zu angemessenen und marktgängigen Preisen zu vergeben.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI auch empfohlen, die Höhe der zuwendungsfähigen Planungskosten so zu beschränken,

dass die EIU einen hohen Anteil selbst tragen müssen. Dies schafft einen starken Anreiz, wirtschaftlich und sparsam zu handeln. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes müsste die Begrenzung deutlich unter den für Neu- und Ausbautvorhaben vereinbarten 18 % liegen, weil die Planungen für das Bestandsnetz in der Regel weniger aufwendig sind. Ferner ist dem großen Anteil der niedrigen Planungskosten für den Oberbau Rechnung zu tragen.

Legt man die Planungskosten des Jahres 2013 von 23 % für die fünfjährige Laufzeit der LuFV zugrunde, würde eine Begrenzung – wie bei der Finanzierung durch den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung – auf nur 16 % dazu führen, dass 922 Mio. Euro mehr für Bauvorhaben selbst zur Verfügung ständen.

### **36.3**

Das BMVI hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die Systematik der LuFV keine Überprüfung der Planungskosten vorsehe. Weiter hat es betont, mit der LuFV Anreize und Freiräume zum unternehmerischen Handeln geben zu wollen. Entscheidend sei nicht, die Bauvorhaben möglichst billig zu planen, sondern sie insgesamt wirtschaftlich umzusetzen.

Das BMVI hat darauf hingewiesen, dass sich die Regelungen zur Auftragsvergabe in der LuFV nur auf Bauleistungen bezögen. Sie seien während der Verhandlungen zur LuFV intensiv und kontrovers erörtert worden, auch im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, im Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages. Alle drei Ausschüsse hätten den Regelungen politisch zugestimmt. Die DB AG habe darüber hinaus konzernintern die Verantwortlichkeiten für die Planungsleistungen umstrukturiert. Es bleibe abzuwar-

ten, ob sich diese Neuorganisation nicht auch auf die Höhe der Planungskosten auswirke.

Das BMVI hat erklärt, dass es nicht anstrebe, die LuFV nachzuverhandeln. Der Rechnungsprüfungsausschuss habe ohnehin beschlossen, dass das BMVI nach zwei Vertragsjahren die aktuelle LuFV evaluieren soll.

Die DB AG hat sich der Stellungnahme des BMVI im Wesentlichen angeschlossen.

### **36.4**

Die Ausführungen des BMVI überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Gerade weil in der LuFV keine Überprüfung der Planungskosten vorgesehen ist, konnten diese – nicht erkannt vom BMVI – auf über 20 % ansteigen. Weder die Output-Kontrolle mit den vorhandenen Zielwerten noch der Nachweis der verwendeten Mittel haben hier begrenzend gewirkt.

Der Bundesrechnungshof hat nicht gefordert, möglichst billig zu planen. Er geht vielmehr davon aus, dass bei einer Begrenzung der Planungskosten auf höchstens 16 % die EIU auch aus eigenem unternehmerischen Interesse die Zuwendungen sparsam und wirtschaftlich einsetzen.

Die „politische Zustimmung“ zu Vergaberegulungen für Bauleistungen im Wettbewerb schließt nicht aus, die LuFV weiter zu entwickeln und auch die Planungsleistungen verstärkt im Wettbewerb zu vergeben. Gerade konzernzugehörige Unternehmen sollten, ungeachtet der organisatorischen Strukturen bei der DB AG, sich dem Wettbewerb stellen müssen, um einen sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungen zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI seine Empfehlungen bei der Fortentwicklung der LuFV berücksichtigt. Ziel muss sein, dass ein möglichst großer Anteil der Zuwendungen des Bundes für Baukosten zur Verfügung steht. Planungskosten sollten durch den Bund kontrollierbar und auf ein wirtschaftliches Maß begrenzt werden. Dies hat das BMVI als Zuwendungsgeber zu gewährleisten.