

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Winfried Hermann, Peter Hettlich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/4512 –**

### **Kostenüberschreitungen bei Bauprojekten der Deutsche Bahn AG**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Bei einigen Großprojekten des Ausbaus der Bundesschienenwege kam es zu erheblichen Kostenüberschreitungen. Genannt seien hier nur die Strecken Frankfurt–Köln und Nürnberg–Ingolstadt sowie der Knoten Berlin einschließlich des Berliner Hauptbahnhofs. Für die Planung und die Projektsteuerung war die Deutsche Bahn zuständig. Die Kostenüberschreitungen dieser Projekte führen aufgrund des begrenzten Haushaltsrahmens dazu, dass andere geplante Projekte zeitlich gestreckt werden müssen oder nicht begonnen werden können. Dies gilt unabhängig davon, ob der Bund oder die Deutsche Bahn die Mehrkosten übernehmen. Beide haben insgesamt nicht mehr Mittel zur Verfügung. Die Kostenüberschreitungen haben auch negative Folgen für den zu Zeiten der Entscheidungsfindung errechneten Nutzen-Kosten-Faktor. Die Wirtschaftlichkeit des Projektes sinkt. Bei realistischerer Kostenschätzung wären unter Umständen andere Projekte vorgezogen worden.

Der Bundesrechnungshof bestätigt in seinen Bemerkungen regelmäßig, dass die eingesetzten Bundesmittel für die Bundesschienenwege nicht wirtschaftlich und sparsam verwandt werden. Selbst bei einigen Projekten, die gerade erst begonnen wurden wie der City-Tunnel in Leipzig, laufen die Kosten schon aus dem Ruder. Bei der Planung von Großprojekten gibt es immer Unwägbarkeiten, diese können aber nicht – wie im Fall des Berliner Hauptbahnhofs – für eine Vervielfachung des ursprünglichen Kostenansatzes verantwortlich gemacht werden. Dass mehrjährige Großprojekte im Eisenbahnbereich auch einigermaßen realistisch eingeschätzt und kosten- und termintreu umgesetzt werden können, zeigt das Projekt Bahn 2000 aus der Schweiz. Dort konnte der gesetzte Kostenrahmen eingehalten werden.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

##### I. Nutzen-Kosten-Bewertung

Dem Bund obliegt gemäß Artikel 87e Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) die Verantwortung für den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes der Eisen-

bahnen des Bundes (Infrastrukturverantwortung). Das Schienenwegenetz der Eisenbahnen des Bundes wird nach dem geltenden Bedarfsplan für die Bundesschienenwege ausgebaut (Anlage zum Bundesschienenwegeausbaugesetz). Damit stellt der Gesetzgeber den Bedarf für den Ausbau des Schienennetzes fest.

Dem Bedarfsplan liegt der dazu gehörende Bundesverkehrswegeplan (BVWP) zugrunde. Kern der im Rahmen der Arbeiten zum BVWP erfolgten gesamtwirtschaftlichen Bewertungen ist die Nutzen-Kosten-Analyse für die in Frage kommenden Einzelprojekte. Ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) über eins zeigt, dass bei monetärer Bewertung der Ziele die Zielerreichung den Mitteleinsatz übersteigt und eine Berücksichtigung im BVWP gerechtfertigt ist. In die Projektbewertungen gehen die Gesamtkosten der zu bewertenden Vorhaben ein.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat ein Forschungsvorhaben durchführen lassen, mit dem eine Methodik zur Erfolgskontrolle für fertig gestellte Schienenprojekte entwickelt wurde. Die ex-post-Bewertung erfolgte in Analogie zum gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahren für die Verkehrsinvestitionen (Nutzen-Kosten-Analyse) zur ex-ante-Bewertung geplanter Projekte. Mithilfe der entwickelten Methodik kann die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit von Projekten überprüft werden, die einen erheblichen Investitionsumfang und damit eine netzweite Wirkung in einem eingeschwungenen Zustand nach mehreren Betriebsjahren erreicht haben. Im Rahmen der Studie erfolgte für folgende in Betrieb befindliche Vorhaben eine ex-post-Bewertung:

- Ausbaustrecke Bebra–Erfurt,
- Neubaustrecke Hannover–Berlin,
- Neubaustrecke Hannover–Würzburg.

Das Forschungsvorhaben wurde erfolgreich abgeschlossen. Das BMVBS beabsichtigt, in Zukunft in geeigneten Fällen weitere ex-post-Bewertungen durchzuführen. Mit Schreiben vom 1. September 2006 hat der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Achim Großmann, den Vorsitzenden des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Dr. Klaus W. Lippold, über das Ergebnis der Studie informiert.

## II. Aufgabenverteilung zwischen Bund und Bahn

Im Zuge der Bahnreform hat der Gesetzgeber die Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und der Bahn neu geregelt. Gemäß Artikel 87e Abs. 3 Satz 1 GG sind die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form, d. h. nach kaufmännischen Gesichtspunkten, zu führen. Die zum Jahresbeginn 1994 gegründete Deutsche Bahn AG (DB AG) ist gleichzeitig Eigentümerin der Eisenbahninfrastruktur geworden, mit allen daraus resultierenden Rechten und Pflichten. Für Schienenwegeinvestitionen war sie ab 1994 Bauherr. Seit der 2. Stufe der Bahnreform vom 1. Januar 1999 an sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU) Bauherren. Das heißt, sie sind verantwortlich für die Planungen der Vorhaben, die Schaffung des erforderlichen Baurechts, die Vergabe von Aufträgen, die wirtschaftliche Bau durchführung und für die Abrechnung der Vorhaben, aber auch für die Organisation der Investitionsprozesse.

Nach Artikel 87e Abs. 4 GG gewährleistet der Bund u. a., dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der EIU Rechnung getragen wird (Infrastrukturauftrag des Bundes). Dieser Auftrag wird im Bundesschienenwegeausbaugesetz konkretisiert. Danach finanziert der Bund Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Bau, Ausbau und Ersatz) im Rahmen der verfügbaren

Haushaltsmittel, d. h., die Rolle des Bundes ist verfassungsrechtlich auf diejenige des Finanziers beschränkt.

### III. Gründe für Kostensteigerungen

Die Gründe für Kostensteigerungen sind vielfältig. Insbesondere sind zu nennen:

- Anpassungen aufgrund von Auflagen aus den Planfeststellungsbeschlüssen,
- Qualifizierung der Veranschlagung durch vertiefte Planung,
- Ausschreibungsergebnisse liegen über den veranschlagten Kosten,
- Wirkung der allgemeinen Baupreissteigerung bei lang laufenden Vorhaben,
- erhöhte Anforderungen im Verlauf der Bauausführung entsprechend dem Stand der Technik bzw. der gesetzlichen Regelungen (z. B. im Hinblick auf die Erhöhung der Sicherheit),
- unerwartete Schwierigkeiten bei der Bauausführung (z. B. Nord-Süd-Verbindung Berlin: Senkkasten-Havarie im Gleisdreieck 1997),
- technisch anspruchsvolle Bauverfahren, die in diesem Umfang zuvor noch nicht angewendet wurden.

Kostenerhöhungen können allerdings auch dadurch eintreten, dass Vorhaben aufgrund haushaltspolitischer Konsolidierungsbemühungen nicht in der kürzest möglichen Zeit realisiert werden. Hierdurch entstehen zusätzliche Kosten (z. B. Überarbeitung der Planungen, Baustellenstilllegung und -neueinrichtung).

1. Wann hat der Deutsche Bundestag dem Ausbau des Knotens Berlin zugestimmt?
2. Wie hoch wurden die Kosten des Projekts zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses angesetzt?
3. Welche Kosten sollte der Bund übernehmen?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Ausbau des Schienenknotens Berlin ist ein Projekt des „Vordringlichen Bedarfs“ des Bedarfsplans 1993. Der Deutsche Bundestag stimmte dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz) vom 15. November 1993 (BGBl. I, S. 1874) zu. Die voraussichtlichen Gesamtinvestitionskosten wurden mit umgerechnet 5 113 Mio. Euro beziffert. Zum damaligen Zeitpunkt bestanden noch die beiden Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn. Eine Zuordnung der Kosten auf die Bahn, den Bund und/oder Dritte wird zum Zeitpunkt der Aufnahme in den Bedarfsplan nicht vorgenommen. Zwischenzeitlich hinzugekommen ist das Vorhaben Schienenanbindung BBI mit Kosten von 636 Mio. Euro. Insofern erhöhen sich die betreffenden Kosten auf 5 749 Mio. Euro.

4. Welches Nutzen-Kosten-Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Bewertung wurde zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses errechnet?

Die gesamtwirtschaftliche Bewertung der Ausbaumaßnahmen im Knoten Berlin (ohne Schienenanbindung BBI) erreichte ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,7.

5. Wie hoch waren die Kosten des Projekts nach Fertigstellung?

Das Bedarfsplanvorhaben, das aus mehreren Einzelmaßnahmen besteht, ist noch nicht abgeschlossen; bis zum 31. Dezember 2005 wurden Gesamtinvestitionen i. H. v. 4 170,3 Mio. Euro getätigt.

6. Welche Mehrkosten sind mit welcher Begründung angefallen?

Mit Stand 31. Dezember 2005 werden Gesamtinvestitionen für den Knoten Berlin i. H. v. 6 338 Mio. Euro veranschlagt. Somit ergeben sich Mehrkosten von 589 Mio. Euro.

Zu den Ursachen für Mehrkosten wird auf die Ausführungen in den Vorbemerkungen verwiesen.

7. Welchen Anteil der Mehrkosten hat der Bund zu übernehmen?

Die Übernahme von Mehrkosten durch den Bund richtet sich nach den Regelungen des Zuwendungsrechts (zweckentsprechender, wirtschaftlicher und sparsamer Einsatz von Bundesmitteln).

Aufgrund der Ausführungen zu Frage 2 ist ein direkter Vergleich der aktuellen Kosten mit den Kosten zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses nicht möglich. Deshalb wurde der Vergleich zwischen den zuwendungsfähigen Kosten der einzelnen Vorhaben dieses Bedarfsplanprojekts zum Zeitpunkt des Abschlusses der jeweiligen Finanzierungsvereinbarung und zum gegenwärtigen Vertragsstand vorgenommen. Insgesamt reduzieren sich danach die vom Bund zu finanzierenden aktuellen Kosten gegenüber den ursprünglich vereinbarten zuwendungsfähigen Kosten um ca. 90 Mio. Euro. Einer Erhöhung des Bundesanteils am Vorhaben Nord-Süd-Verbindung um ca. 185 Mio. Euro stehen Reduzierungen bei den anderen Vorhaben um ca. 275 Mio. Euro gegenüber.

8. Wie verändert sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Bewertung unter Einrechnung der tatsächlich angefallenen Projektkosten?

9. Wann wurde eine solche Neu- bzw. Nachberechnung vorgenommen?

Die Fragen 8 und 9 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei dem Ausbau des Schienenknotens Berlin handelt es sich um ein laufendes Vorhaben. Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

10. Auf welche der ursprünglich vorgesehenen Projektbestandteile mit welchen geplanten Kosten und Nutzen wurde verzichtet?

Bei dem Ausbau des Schienenknotens Berlin wurde auf keine Vorhabensteile verzichtet.

11. Wann hat der Deutsche Bundestag der Neubaustrecke Frankfurt–Köln zugestimmt?
12. Wie hoch wurden die Kosten des Projekts zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses angesetzt?
13. Welche Kosten sollte der Bund übernehmen?

Die Fragen 11 bis 13 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Neubaustrecke (NBS) Köln–Rhein/Main ist ein Projekt des Bundesverkehrswegeplans 1985 und wurde in der Kategorie „Überhang“ in den Vordringlichen Bedarf des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege 1993 aufgenommen. Der Deutsche Bundestag stimmte dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz) vom 15. November 1993 (BGBl. I S. 1874) zu. Die voraussichtlichen Gesamtinvestitionskosten wurden mit umgerechnet 2 927 Mio. Euro beziffert. Zum damaligen Zeitpunkt bestanden noch die beiden Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn. Eine Zuordnung der Kosten auf die Bahn, den Bund und/oder Dritte wird zum Zeitpunkt der Aufnahme in den Bedarfsplan nicht vorgenommen.

14. Welches Nutzen-Kosten-Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Bewertung wurde zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses errechnet?

Die gesamtwirtschaftliche Bewertung des Projekts erfolgte im Rahmen der Arbeiten zum Bundesverkehrswegeplan 1985 und erreichte ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 4,0.

15. Wie hoch waren die Kosten des Projekts nach Fertigstellung?

Das Vorhaben ist noch nicht vollständig abgeschlossen, insbesondere sind noch Maßnahmen im Knoten Köln zu realisieren. Die bisherigen Gesamtkosten werden von der DB AG mit rund 6 000 Mio. Euro angegeben.

16. Welche Mehrkosten sind mit welcher Begründung angefallen?

Gegenüber der Veranschlagung aus dem Jahre 1993 (siehe Antwort zu den Fragen 11 bis 13) ergeben sich bisher Mehrkosten beim Gesamtprojekt von rund 3 000 Mio. Euro. Diese sind größtenteils von der DB AG zu tragen. Zu den Ursachen für Mehrkosten wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

17. Welchen Anteil der Mehrkosten hat der Bund zu übernehmen?

Mehrkosten sind aufgrund einer Höchstbetragsvereinbarung nur im Rahmen einer absoluten Höhe der zuwendungsfähigen Kosten von 4 007 Mio. Euro durch den Bund zu finanzieren.

18. Wie verändert sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Bewertung unter Einrechnung der tatsächlich angefallenen Projektkosten?
19. Wann wurde eine solche Neu- bzw. Nachberechnung vorgenommen?

Die Fragen 18 und 19 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine ex-post-Bewertung wurde für die NBS Köln–Rhein/Main nicht durchgeführt. Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

20. Auf welche der ursprünglich vorgesehenen Projektbestandteile mit welchen geplanten Kosten und Nutzen wurde verzichtet?

Keine.

21. Wann hat der Deutsche Bundestag der Neubaustrecke Nürnberg–Ingolstadt zugestimmt?
22. Wie hoch wurden die Kosten des Projekts zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses angesetzt?
23. Welche Kosten sollte der Bund übernehmen?

Die Fragen 21 bis 23 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die NBS Nürnberg–Ingolstadt–München ist ein Projekt des Bundesverkehrswegeplans 1985 und wurde in der Kategorie „Überhang“ in den Vordringlichen Bedarf des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege 1993 aufgenommen. Der Deutsche Bundestag stimmte dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz) vom 15. November 1993 (BGBl. I S. 1874) zu. Die voraussichtlichen Gesamtinvestitionskosten wurden mit umgerechnet 1 534 Mio. Euro beziffert. Zum damaligen Zeitpunkt bestanden noch die beiden Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn. Eine Zuordnung der Kosten auf die Bahn, den Bund und/oder Dritte wird zum Zeitpunkt der Aufnahme in den Bedarfsplan nicht vorgenommen.

24. Welches Nutzen-Kosten-Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Bewertung wurde zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses errechnet?

Die gesamtwirtschaftliche Bewertung des Projekts erfolgte im Rahmen der Arbeiten zum Bundesverkehrswegeplan 1985 und erreichte ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,2.

25. Wie hoch waren die Kosten des Projekts nach Fertigstellung?

Das Vorhaben ist noch nicht vollständig abgeschlossen, da noch der nördliche Teil der Ausbaustrecke im Abschnitt Petershausen–Ingolstadt zu realisieren ist. Bis zum 31. Dezember 2005 wurden Gesamtinvestitionen i. H. v. 3 352 Mio. Euro getätigt.

26. Welche Mehrkosten sind mit welcher Begründung angefallen?

Gegenüber der Veranschlagung aus dem Jahre 1993 (siehe Antwort zu den Fragen 21 bis 23) ergeben sich bisher Mehrkosten beim Gesamtprojekt von 1 818 Mio. Euro. Diese sind größtenteils von der DB AG zu tragen. Zu den Ursachen für Mehrkosten wird auf die Vorbemerkung verwiesen. Insbesondere traten bei dieser Strecke erst nach Baubeginn erkannte, besondere geologische Probleme bei der Bauausführung in den Tunnelabschnitten auf.

27. Welchen Anteil der Mehrkosten hat der Bund zu übernehmen?

Mehrkosten sind aufgrund einer Höchstbetragsvereinbarung nur in Höhe von 1 991 Mio. Euro durch den Bund zu finanzieren.

28. Wie verändert sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis der gesamtwirtschaftlichen Bewertung unter Einrechnung der tatsächlich angefallenen Projektkosten?

29. Wann wurde eine solche Neu- bzw. Neuberechnung vorgenommen?

Die Fragen 28 und 29 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die NBS Nürnberg–Ingolstadt–München ist noch nicht fertig gestellt.

30. Auf welche der ursprünglich vorgesehenen Projektbestandteile mit welchen geplanten Kosten und Nutzen wurde verzichtet?

Im nördlichen Abschnitt der Strecke zwischen Petershausen und Ingolstadt wird von einem durchgängigen Ausbau auf 200 km/h abgesehen (teilweiser Verzicht auf Linienverbesserungen und kapazitive Bahnhofsausbauten), wodurch sich eine Geschwindigkeitsanhebung in diesem Abschnitt auf lediglich 190 km/h bzw. 160 km/h ergibt. Damit sind Kosteneinsparungen in Höhe von rund 300 Mio. Euro verbunden.

31. Bei welchen Schienenbauprojekten, die in den Jahren zwischen 2000 und 2007 begonnen wurden bzw. beginnen, wurden die zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses geplanten Kosten um mehr als zehn Prozent überschritten?

32. Wie hoch wurden die Kosten für diese Projekte zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses jeweils angesetzt?

33. Um welchen Betrag wurden die Kosten für diese Projekte jeweils überschritten?

34. Welche Gründe sind hierfür jeweils angeführt worden?

Die Fragen 31 bis 34 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei keinem Vorhaben des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege, mit dessen Bau zwischen 2000 und 2007 begonnen worden ist, sind die zum Zeitpunkt des Bundestagsbeschlusses geplanten Kosten um mehr als 10 Prozent überschritten worden.

35. Welcher Behörde bzw. Abteilung obliegt das interne Controlling dieser Schienenbauprojekte zum sparsamen Mitteleinsatz öffentlicher Gelder?

Vorhabensträger sind die EIU. Diese sind auch verantwortlich für das Controlling der Schienenprojekte und somit für die wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung.

Für die Bereitstellung der Bundesmittel findet das Zuwendungsrecht Anwendung. Hierbei wird durch das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) als Bewilligungsbehörde im Rahmen einer Antrags- und Verwendungsprüfung sichergestellt, dass die Bundesmittel wirtschaftlich und sparsam (gemäß § 7 der Bundeshaushaltsordnung – BHO) sowie zweckentsprechend verwendet werden.

36. Welche Konsequenzen wurden bei den einzelnen Schienenbauprojekten jeweils gezogen, um diese bzw. weitere Kostensteigerungen zu verhindern?
37. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den Kostenüberschreitungen im Hinblick auf laufende und geplante Eisenbahninfrastruktur Großvorhaben wie den ICE-Neubaustrecken Nürnberg–Erfurt und Stuttgart–Ulm einschließlich der Tieferlegung des Stuttgarter Hauptbahnhofs sowie des City-Tunnels Leipzig?

Die Fragen 36 und 37 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung drängt die EIU stetig, die Kosten für Vorhaben zu begrenzen. Das EBA begleitet bereits im Vorfeld Planungen für Großprojekte, um auf wirtschaftliche Lösungen hinzuwirken. Bei anstehenden Kostensteigerungen kann der Bund als Finanzier nach Abschluss der Finanzierungsvereinbarung aber lediglich feststellen, ob Anträge auf Kostenmehrungen unter der Voraussetzung der grundsätzlichen Zuwendungsfähigkeit sachlich begründet sind. Ist dies nicht der Fall, werden die beantragten Mittel nicht durch den Bund finanziert (siehe Antwort zu Frage 35). Der Bund kann jedoch keinen Einfluss auf Projektsteuerung/Controlling der EIU nehmen. Dies wäre ein unzulässiger Eingriff in die unternehmerische Gestaltungsfreiheit der EIU als Bauherr. Würde der Bund anders handeln, wäre die gesetzlich normierte Rollenverteilung durch die „Hintertür“ des Zuwendungsrechts durch die Exekutive konterkariert.