



Abdruck

B u n d e s
rechnungshof

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An den
Vorsitzenden des Ausschusses für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Herrn Abgeordneten Dr. Klaus Lippold
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Postadresse

Postfach 12 06 03
53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81
53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0

Telefax 0228 99 721-29 90

Internet

www.bundesrechnungshof.de

E-Mail

poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
III 3 – 2009 – 0934

Durchwahl
13 33

Bonn, den
09. März 2009/mo.

Vereinfachte Antrags- und Verwendungsprüfung für das Vorhaben Stuttgart 21

Anlagen:

- 1) Unser Schreiben III 3 - 2009 – 0934 vom 27. Februar 2009
- 2) Unser Schreiben III 3 - 2009 – 0934 vom 02. März 2009

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die derzeit beabsichtigte Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung für das Projekt Stuttgart 21 und die NBS Wendlingen-Ulm ist in der öffentlichen und politischen Diskussion. In der Presse wurde dabei wiederholt fälschlicherweise dargestellt, dass der BRH erneut umfangreiche Prüfungen des Vorhabens vornehme.

Deshalb möchten wir Sie im Nachgang zu unserem Bericht nach § 88 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) über die Projekte Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm vom Oktober 2008 über den aktuellen Sachstand unterrichten.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) beantragte mit Schreiben vom 05. Februar 2009 für einen Teil (500 Mio. Euro) der Bundesfinanzierung für das Vorhaben Stuttgart 21 eine vereinfachte Antrags- und Verwendungsprüfung. Das vorgesehene Verfahren weicht von Regelungen des Zuwendungsrechts ab. Soweit diese Abweichungen den Verwendungsnachweis und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof

betreffen, ist nach § 44 Abs. 1 der BHO sowie den zugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV Nr. 15.4 zu § 44 BHO) das Einvernehmen des Bundesrechnungshofes erforderlich.

Laut dem Antrag des Bundesministeriums ist eine „nachläufige Finanzierung“ nach Baufortschritt (Meilensteinen) vorgesehen. Das Eisenbahn-Bundesamt soll Bundesmittel freigeben, sobald der Nachweis über die Fertigstellung des jeweiligen Meilensteins geführt worden ist. Damit könne vor Zahlung geprüft werden, ob der mit der Förderung angestrebte (Teil-) Zweck erreicht sei. Eine Prüfung, die auch die wirtschaftliche Mittelverwendung einschließt, ist nicht vorgesehen. Auch das Eisenbahn-Bundesamt soll keine weiteren Unterlagen, insbesondere keine Belege, prüfen.

Der jährliche Verwendungsnachweis der DB Netz AG soll auf den summarischen Nachweis der im jeweiligen Jahr in Anspruch genommenen Bundesmittel beschränkt werden. Als Zahlungsnachweis ist vorgesehen, dass die DB Netz AG die Antragsunterlagen beifügt. Damit beschränkt sich der Verwendungsnachweis auf eine schriftliche Verwendungsbestätigung des Zuwendungsempfängers.

Der Bundesrechnungshof hat sein Einvernehmen zu dem Antrag nur unter gewissen Voraussetzungen erklärt, um sicher zu stellen, dass im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben zumindest ein Mindestmaß an Kontrolle der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Mittelverwendung gewährleistet ist. Dieses haben wir dem Bundesministerium mit beiliegendem Schreiben III 3 – 2009-0934 vom 27. Februar 2009 (Anlage 1) mitgeteilt. Die Voraussetzungen im Einzelnen können diesem Schreiben entnommen werden.

Darüber hinaus haben wir dem Bundesministerium mit gesondertem Schreiben III 3 - 2009 – 0934 vom 02. März 2009 Hinweise zum Entwurf der Finanzierungsvereinbarung zum Vorhaben Stuttgart 21 gegeben. Das Schreiben ist als Anlage 2 beigelegt. Daraus wird deutlich, dass der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zu dem Projekt, die er im Bericht nach § 88 BHO vom Oktober 2008 geäußert hat, voll inhaltlich aufrecht erhält.

Mit freundlichen Grüßen

Hauser

Aprill

Zentner



Abdruck

Anlage 1

B u n d e s
rechnungshof

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Postfach 20 01 00
53170 Bonn

Postadresse
Postfach 12 06 03
53048 Bonn
Hausadresse
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Telefon 0228 99 721-0
Telefax 0228 99 721-29 90
Internet
www.bundesrechnungshof.de
E-Mail
poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
III 3 - 2009 - 0934

Durchwahl
1338

Bonn, den
27. Februar 2009

Gewährung von Zuwendungen des Bundes für das Projekt Stuttgart 21;

hier: Antrag vom 05.02.2009 auf Zustimmung des BRH zur vereinfachten Antrags- und Verwendungsprüfung gemäß VV Nr. 15.4 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung

Ihr Schreiben E 17/5172.2/2-716.1 vom 5. Februar 2009

I. Vorgeschlagene Änderungen bei der Antrags- und Verwendungsprüfung

Sie schlagen als Antragsverfahren eine nachläufige Finanzierung nach Baufortschritt (Meilensteine) vor. Das EBA soll Bundesmittel freigeben, sobald der Nachweis über die Fertigstellung des jeweiligen Meilensteins geführt worden ist. Damit kann vor Zahlung geprüft werden, ob der mit der Förderung angestrebte (Teil-) Zweck erreicht worden ist. Eine Prüfung, die auch die wirtschaftliche Mittelverwendung einschließt, ist nicht vorgesehen.

Den jährlichen Verwendungsnachweis der DB Netz AG wollen Sie auf den summarischen Nachweis der im jeweiligen Jahr in Anspruch genommenen Bundesmittel beschränken. Als Zahlungsnachweis schlagen Sie vor, dass die DB Netz AG die Antragsunterlagen beifügen soll. Damit beschränkt sich der Verwendungsnachweis auf eine schriftliche Verwendungsbestätigung des Zuwendungsempfängers.

Das EBA soll keine weiteren Unterlagen, insbesondere keine Belege prüfen. Sie wollen die wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel weder begleitend noch abschließend prüfen.

II. Haushaltsrechtliche Anforderungen

Bei allen Zuwendungsverfahren sind - unabhängig von der Finanzierungsart - Antrags- und Verwendungsprüfungen vorgeschrieben (VV Nr. 3 ff., 10 ff. und 11 ff. zu § 44 BHO). Der Nachweis der Verwendung (bzw. Zwischennachweis bei überjährigen Projekten) ist gesetzlich verankert (§ 44 Abs. 1 Satz 2 BHO). Er dient der (begleitenden) Erfolgskontrolle, ist Bestandteil der Rechnungslegung und ist nicht zuletzt wesentliche Grundlage für die wirksame Wahrnehmung der verfassungsrechtlich garantierten Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes.¹

Vor allem bei komplexen überjährigen Fördermaßnahmen bietet die Antrags- und jährliche (begleitende) Verwendungsprüfung dem Bund entscheidende Einflussmöglichkeiten auf eine wirtschaftliche Realisierung von Vorhaben. Er kann auf diesem Wege bereits vor der Schlussabrechnung von Projekten begleitend darauf hinwirken, dass ein unwirtschaftlicher Mitteleinsatz des Zuwendungsempfängers (Vorhabenträger) umgehend abgestellt wird. Dies gilt insbesondere für Projekte der EIU, bei denen der Bund regelmäßig Rückforderungen in dreistelliger Millionenhöhe pro Jahr geltend macht (vergl. VV Nr. 1.2 Satz 1 zu § 44 BHO).

Beim Projekt „Stuttgart 21“ kommt der Antrags- und begleitenden Verwendungsprüfung eine herausgehobene Bedeutung zu:

Bereits jetzt ist absehbar, dass bei dem auf 10 Jahre angelegten Großprojekt mit Ausgabesteigerungen in Höhe von 1,2 Mrd. Euro zu rechnen ist.² Da diese bislang nicht berücksichtigt worden sind, wird sich der Bund nach den Erfahrungen bei Bahnprojekten mit Nachfinanzierungsfragen befassen müssen, will er eine „Investitionsruine“ vermeiden. Deshalb muss der Bund durch begleitende Kontrollen konsequent darauf hinwirken, dass mit den haushaltsmäßig abgesicherten Finanzmitteln das Projekt vollständig realisiert wird³, zumal davon auszugehen ist, dass die Projektbeteiligten ihre Finanzmittel nicht ohne weiteres erhöhen.

¹ Vgl. hierzu auch Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzesentwurf des Bundesrates zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, BT-Drs. 16/7252.

² Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages gem. § 88 Abs. 2 BHO über die Projekte Stuttgart 21 und die Neubaustrecke Wendlingen – Ulm vom 30. Oktober 2008, III 3 - 2008 - 0882.

³ Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in Ausprägung des Maximalprinzips, § 7 BHO.

Wir sehen die Gefahr, dass die von Ihnen vorgeschlagenen Änderungen bei der Antrags- und Verwendungsprüfung die bereits erkennbaren Haushaltsrisiken für den Bund erhöhen, weil wichtige Wirtschaftlichkeitskontrollen des Bundes durch eine bloße „Verwendungsbestätigung“ der DB Netz AG ersetzt werden sollen.

III. Voraussetzung für unser Einvernehmen

Mit Blick auf den von Ihnen betonten Einzelfall und der von Ihnen gewünschten Arbeitsentlastung des EBA stimmen wir einer Änderung des Verwendungsnachweises unter der Voraussetzung zu, dass das BMVBS den nachfolgend beschriebenen Maßgaben nachkommt. Auf § 58 VwVfG weisen wir ausdrücklich hin.

1. Definierte Meilensteine sind für das gesamte Projekt einzufordern. Dies gilt unabhängig davon, aus welcher Finanzierungsquelle (LuFV, Landesmittel ect.) die Mittel stammen.
2. Die ordnungsgemäße Vergabe von Aufträgen muss der Bund vor Auszahlung von Bundesmitteln bei dem betreffenden Meilenstein zumindest im Rahmen einer statistischen Stichprobe prüfen und Verfahrensmängel umgehend beseitigen. Damit lassen sich für die noch anstehenden Meilensteine strukturelle Fehlentwicklungen beheben.
3. Der jährliche Verwendungsnachweis muss eine summarische Darstellung der gesamten jährlichen Projektausgaben und deren Finanzierung ausweisen. Es reicht nicht aus, nur Ausgaben in Höhe der bewilligten Bundeszuwendung darzustellen. Der Überblick zum aktuellen Finanzierungsstand ist für den Bund unverzichtbar, um die mit dem Vorhaben verbundenen Haushaltsrisiken einschätzen und rechtzeitig reagieren zu können (VV Nr. 1.2 Satz 3 zu § 44 BHO).
4. In Anlehnung an VV Nr. 10.2 zu § 44 BHO hat der Vorhabenträger Beleglisten vorzuhalten, in denen seine jährlichen Projektausgaben und deren Finanzierung (Einnahmen und sonstige Deckungsmittel) vollständig abgebildet sind. Hierzu gehört auch der Nachweis über die Grundstückserlöse, die nach der Rahmenvereinbarung separat auszuweisen sind. Der Vorhabenträger hat seine Buchhaltung und seine Projektdokumentation so auszugestalten, dass für den Bund die Möglichkeit besteht, die wirtschaftliche und zweckentsprechende Mittelverwendung zu prüfen.

5. Auf der Grundlage des jährlichen Verwendungsnachweises hat das BMVBS vor Ort im Rahmen einer statistischen Stichprobe umgehend die wirtschaftliche Mittelverwendung des Vorhabenträgers zu prüfen und auf Mängel unverzüglich zu reagieren. Damit lassen sich zumindest strukturelle Fehlentwicklungen bei der Mittelverwendung für die noch anstehenden Meilensteine während der Projektlaufzeit minimieren.
6. Für den Bund sind umfassende Prüfungsrechte in der FV zu vereinbaren. Die Einschränkung, dass nur bei berechtigten Anhaltspunkten Prüfungsrechte bestünden, ist nicht hinnehmbar und würde die Rechtsposition des Bundes unnötig schwächen. Der Bund muss selbst bestimmen können, wann er von seinen Prüfungsrechten Gebrauch macht.

IV. Ausstehende Unterlagen

Abschließend weisen wir darauf hin, dass Sie uns bis heute noch nicht alle Unterlagen (Anlagen zur FV) zugeleitet haben. Deshalb steht unsere Entscheidung unter dem Vorbehalt, dass sich aus den ausstehenden Unterlagen keine abweichende Sachlage ergibt. Zu der weiteren geplanten Ausgestaltung der FV werden wir uns in einem gesonderten Schreiben äußern.

Das BMF erhält Abdruck dieses Schreibens.

April

Zentner



Abdruck

Anlage 2

B u n d e s
rechnungshof

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Postfach 20 01 00
53170 Bonn

Postadresse
Postfach 12 06 03
53048 Bonn
Hausadresse
Adenauerallee 81
53113 Bonn
Telefon 0228 99 721-0
Telefax 0228 99 721-29 90
Internet
www.bundesrechnungshof.de
E-Mail
poststelle@brh.bund.de

— Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
III 3 – 2009 – 0934

Durchwahl Bonn, den
1338/1040 02. März 2009/mo.

Stuttgart 21

- a) Antrag des BMVBS auf Zustimmung des BRH gemäß VV Nr. 15.4 zu § 44 Bundeshaushaltsordnung E 17/5172.2/2-716.1 vom 05. Februar 2009
- b) Ergänzendes E-Mail RefL'n. E 17 vom 16.02.2009 (Entwurf FV ohne Anlagen)

Mit E-Mail vom 16. Februar 2009 leiteten Sie uns den Entwurf einer Finanzierungsvereinbarung zum Projekt Stuttgart 21 (FV) zu, ohne die dort aufgeführten Anlagen beizufügen. Auf der Grundlage unseres aktuellen Erkenntnisstandes nehmen wir zu den von Ihnen vorgesehenen Regelungen im Folgenden gem. § 102 Abs. 3 BHO Stellung:

1) Sicherung der Gesamtfinanzierung (§ 2 – Investitionen)

Den ausgewiesenen Gesamtwertumfang von 3 076 Mio. Euro halten wir für zu niedrig, da bereits heute Kostensteigerungen von 1,2 Mrd. Euro abzusehen sind. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir auf unseren Bericht gem. § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom Oktober 2008 sowie auf unser Gespräch vom 29.01.2009.¹ Damit ist die Gesamtfinanzierung des Vorhabens aus unserer Sicht nicht gesichert. Auch dokumentiert die in der Fußnote zu

¹ III 3 – 2008 – 0882.

- 2) Abs. 3 geregelte „Anpassungsklausel“ die derzeitigen Unsicherheiten bei der Gesamtfinanzierung. Sie ist aus unserer Sicht problematisch, weil sie die Möglichkeit eröffnet, weitere Finanzierungslasten auf den Bund zu übertragen.

Ferner ist vorgesehen, dass 197 Mio. Euro an Bundesmitteln nach § 8 Abs. 2 BSchwAG gemäß § 8.7 der LuFV in das Vorhaben fließen. Da laut Anlage 8.7 zur LuFV bis zum Jahre 2013 insgesamt lediglich rd. 95 Mio. Euro für Investitionen im Land Baden-Württemberg vorgesehen sind, ist auch hier von einer Unterfinanzierung des Vorhabens von im günstigsten Fall² rd. 102 Mio. Euro auszugehen. Deshalb wären für die Zeit nach der derzeit gültigen LuFV haushaltsmäßige Vorkehrungen zu treffen, z. B. durch eine Folgevereinbarung mit den zugehörigen Verpflichtungsermächtigungen.

3) **Höhe des „Festbetrages“ (§ 2 – Investitionen, Abs. 2)**

Im Memorandum of Understanding vom 19. Juli 2007 hat sich der Bund verpflichtet, das Vorhaben mit einem „Festbetrag“ von 500 Mio. Euro abzüglich der zu beantragenden TEN-Mittel zu finanzieren. § 2 Abs. 2 Satz 2 des aktuellen Entwurfs der FV sieht nunmehr vor, den Bundesanteil um die allgemeine Lohn- und Preissteigerung aufzustocken. Die Indexierung soll den bereits abgelaufenen Zeitraum von 2004 bis einschließlich 2008 betreffen. Wir halten es bei einer „Festbetragsfinanzierung“ für unabdingbar, die finanziellen Verpflichtungen des Bundes eindeutig zu beziffern.

4) **TEN-Mittel (§ 2 - Investitionen, Abs. 4)**

Die Bewirtschaftung und Nachweisung der TEN-Mittel richtet sich nach besonderen Vorschriften der EU. In der Finanzierungsvereinbarung ist daher ein gesonderter Passus aufzunehmen, der den Vorhabenträger an die betreffenden Pflichten bindet. Ferner halten wir es für unverzichtbar, die FV um eine Regelung zu ergänzen, die Schadensersatzansprüche des Bundes sichert, falls der Vorhabenträger einen Ausfall der TEN-Mittel verschulden sollten. Auch sollten Sie während der Projektabwicklung Vorkehrungen treffen, dass keine Rückforderungsansprüche der EU gegenüber dem Bund entstehen.

²

D. h. für den Fall, dass die gesamten für das Land Baden-Württemberg vorgesehenen Mittel aus der LuFV allein dem Vorhaben Stuttgart 21 zufließen.

- 5) **Erlöse aus Grundstücksverkäufen (§ 5 – Durchführungsbestimmungen, Abs. 8)**
Wir sind der Auffassung, dass sämtliche aus den Grundstücksverkäufen erzielten Einnahmen nebst Zinsen auf das Vorhaben anzurechnen und im Rahmen der Finanzierung
- 6) sowie der Verwendungsnachweise gesondert auszuweisen sind. Wir verweisen in so weit auf Ziffer 4. unsers Schreibens III 3 – 2009-0934 vom 27.02.2009.
- 7) **Stilllegung von aus Bundesmitteln finanzierten Anlagen (§ 5 – Durchführungsbestimmungen, Abs. 9)**
Die Regelung beschreibt, dass im Rahmen des Vorhabens aus Bundesmitteln finanzierte Anlagen ggf. stillgelegt werden sollen. Auf Rückforderungen des Bundes wollen Sie verzichten, sofern die Erneuerung oder der Ersatz zwingend erforderlich war und finanzielle Baufreigaben erteilt waren.
Wir halten es für erforderlich, dass vor Vertragsunterzeichnung die finanzielle Dimension des Einnahmeverlustes ermittelt und in die wirtschaftlichen Betrachtungen einbezogen wird.
- 8) **Auftragsvergaben (§ 5 - Durchführungsbestimmungen, Abs. 2)**
Zur beabsichtigten Auftragsvergabe im Verhandlungsverfahren verweisen wir auf den Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, wonach der Abschnitt 3 der VOB anzuwenden ist. Sollte hiervon abgewichen werden, ist die Zustimmung des HHA einzuholen. Wir rufen ferner unseren Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 26. März 2002 an den Haushaltsausschuss „über die Auftragsvergabe bei vom Bund finanzierten Schienenwegeinvestitionen“ in Erinnerung.³ Wir empfehlen dringend, dafür Sorge zu tragen, dass bei den Auftragsvergaben die Vorschriften des Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung und der EU eingehalten werden.
- 9) **Zu § 5 - Durchführungsbestimmungen und Sonstiges**
Die 4-wöchige Bearbeitungsfrist des EBA sollte erst mit dem Tag beginnen, an dem sämtliche Antragsunterlagen in prüffähiger Form vorliegen. In der Unterschriftenleiste ist bei der DB Station&Service „Aktiengesellschaft“ zu ergänzen und dies bei der DB Energie GmbH zu streichen.

³ III 3 – 1998-1006, III 3 – 1998-2020, sowie III 3 – 1999-0368 (1).

Wir bitten, unsere Anregungen bei der weiteren Bearbeitung der FV zu berücksichtigen und uns die noch fehlenden Anlagen zu übersenden.

Hinsichtlich der § 5 Abs. 4 bis 7 der geplanten FV verweisen wir auf unser gesondertes Schreiben vom 27.02.2009.⁴

Das BMF erhält Abdruck dieses Schreibens.

Aprill

Zentner