



Abdruck

B u n d e s
rechnungshof ■

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An den
Vorsitzenden des
Bundesfinanzierungsgremiums
des Deutschen Bundestages
Herrn Abgeordneten Norbert Brackmann
Platz der Republik
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

nachrichtlich:

Herrn Dr. Mitschke – o.V.i.A. –
Sekretariat des Bundesfinanzierungsgremiums
Platz der Republik
11011 Berlin

Bonn, den
8. September 2016 /hs
Durchwahl
-1327
Unser Zeichen


**Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Projekt Stuttgart 21 der Deutschen Bahn AG vom
8. September 2016**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Bundesrechnungshof hat die Betätigung des Bundes bei der DB AG nach § 92 BHO hinsichtlich des Projekts Stuttgart 21 geprüft. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ist nicht darauf ausgerichtet, die Wirtschaftsführung der DB AG zu untersuchen. Sie betrifft vielmehr allein die Frage, wie die Bundesvertreter und die Bundesvertreterin im Aufsichtsrat der DB AG die Tätigkeit der Vorstände bezüglich des Projekts Stuttgart 21 überwachen und wie sie durch die zuständigen Bundesministerien darauf vorbereitet werden. Der Bericht ist in elffacher Ausfertigung in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt. Er fasst die Prüfungsergebnisse zum Schwerpunkt „Gesamtwertumfang 2013 und Finanzierungsrahmen“ zusammen.

Die hierin enthaltenen Geheimdaten enthalten, die der § 136 Absatz 1 BGB unterliegen. Er ist auf jeder Seite entsprechend mit „**DRUCKSICHERHEITSSICHERUNG**“ und „**VS „NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH“**“ beschriftet. Eine Weitergabe an Dritte ist nicht zulässig. Aufgrund der Geheimhaltungspflichten, die für die Mitglieder des Bundesfinanzierungsgremiums nach § 136 Absatz 1 BGB und § 3 Absatz 3 Bundes Schuldenwesengesetz besteht, gehen wir von einer rechtzeitigen Behandlung des Berichts aus. Vorsorglich weisen wir auf die Straftaten nach § 262 Absatz 1 und § 353b Absatz 2 Strafgesetzbuch hin.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hatten Gelegenheit, eine Stellungnahme zu nehmen. Die zwischen den Bundesministerien abgestimmte Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

Abdrucke dieses Schreibens erhalten die Vorsitzende des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und die Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Abdrucke dieses Schreibens und des Berichts erhalten das Bundesministerium für Verkehr, Bau und digitale Infrastruktur, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über die jeweilige Geheimschutzstelle.

Mit freundlichen Grüßen

Ahrendt



April

Schmitz

Begläubigt
Janna
Tatbeschäftigte

VS – NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH

Vertrauliche Geschäftsdaten – Verschwiegenheitspflicht nach § 395 AktG

6

betrifft vielmehr alleine die Frage, wie die Bundesvertreter und die Bundesvertreterin im Aufsichtsrat der DB AG die Tätigkeit der Vorstände bezüglich des Projekts Stuttgart 21 überwachen und wie sie darauf vorbereitet werden. Die hiermit zusammenhängenden umfänglichen Prüfungsergebnisse hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur als der Beteiligungsverwaltung sowie dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie übermittelt. Die Stellungnahmen der Bundesministerien und der DB AG sind berücksichtigt. Der vorliegende Bericht fasst die Prüfungsergebnisse zusammen.

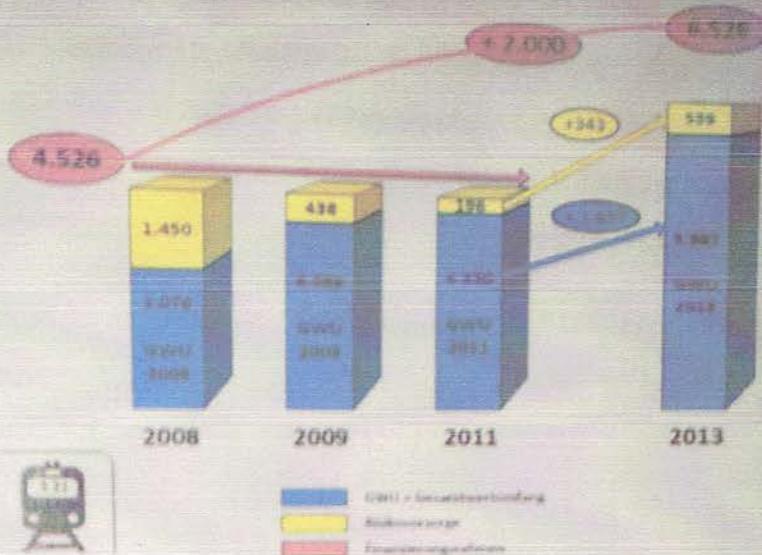
2 Ausgangslage

(1) Der Vorstand der DB AG ließ im Jahre 2012 die bis dahin angenommenen Projektkosten im Rahmen des sogenannten 6-Punkte-Programms¹ überprüfen. Im 6-Punkte-Programm wurde die Kostenkalkulation aus dem Jahr 2009 mit dem aktuellen Planungsstand des Jahres 2012 verglichen. Dabei wurde eine „Kalkulationsdifferenz“ in Höhe von 1,1 Mrd. Euro festgestellt. Zusätzlich wurden weitere Risiken in Höhe von 1,2 Mrd. Euro identifiziert. Die „Kalkulationsdifferenz“ in Höhe von 1,1 Mrd. Euro setzte sich aus notwendigen, aber nicht budgetierten Leistungen von etwa 600 Mio. Euro sowie aus nicht realisierbaren Planansätzen für zuvor eingerechnete Chancen von etwa 500 Mio. Euro zusammen. Die weiteren Risiken in Höhe von 1,2 Mrd. Euro begründete die DB AG mit externen Einflüssen. Das 6-Punkte-Programm traf keine endgültigen Aussagen zu möglichen weiteren, im Verlaufe von Stuttgart 21 zu erwartenden Chancen und Risiken der Kostenentwicklung, sondern war eine Bestandsaufnahme.

(2) Der Aufsichtsrat der DB AG beschloss am 5. März 2013, den sogenannten Gesamtwertumfang (GWU) von zuletzt etwa 4,3 Mrd. Euro auf fast 6 Mrd. Euro (GWU 2013) und den bisherigen Finanzierungsrahmen von 4,5 Mrd. Euro um 2 Mrd. Euro auf 6,5 Mrd. Euro zu erhöhen. GWU und Finanzierungsrahmen entwickelten sich seit dem Jahr 2009 wie folgt:

Durch das 6-Punkte-Programm wurde Stuttgart 21 nach 2009 zum zweiten Mal inhaltlich fortgeschrieben. Dabei betrachtete eine durch ein Beraterkonsortium unterstützte interne Arbeitsgruppe die Kostenentwicklung insbesondere im Hinblick auf etwaige Chancen und Risiken.

Abbildung 2: Entwicklung des GWU und Finanzierungsrahmens seit 2008 (2008 nachrichtlich)



Quelle: Eigene Darstellung (in Mio. Euro)

Zugleich beschloss der Aufsichtsrat die Fortsetzung der Planungen und Arbeiten für Stuttgart 21. Dieser Beschluss beruhte auf einer Vorlage des Vorstands, die für die Realisierung von Stuttgart 21 gegenüber dem Projektabbruch eine relativ geringe wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit aufzeigte. Der Vorstand vertrat die Auffassung, der nun genehmigte GWU von fast 6 Mrd. Euro sei auskömmlich. Mit ihm würden alle auf dem Kenntnisstand vom 8. Oktober 2012 absehbaren Ereignisse in Form von Chancen und Risiken abgebildet. Für darüber hinaus eintretende Kostenerhöhungen solle der Differenzbetrag von 0,5 Mrd. Euro zum Finanzierungsrahmen von 6,5 Mrd. Euro ausreichen.

3 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Für die Überwachungstätigkeit, insbesondere die der Bundesvertreter und der Bundesvertreterin im Aufsichtsrat der DB AG, kommt es entscheidend darauf an, dass der beschlossene GWU 2013 einschließlich des Finanzierungsrahmens bis zum kaufmännischen Projektabschluss, der für das Jahr 2025 geplant ist, Bestand haben.

Der Bundesrechnungshof hat die Chancen und Risiken im Wege einer Momentaufnahme für die wesentlichen Projektbestandteile plausibilisiert. Auf der Grundlage dieser Plausibilisierung sollte es ermöglicht werden, die Kostentransparenz zu Stuttgart 21 sowie die Auskömmlichkeit des beschlossenen GWU 2013 bzw.

des Finanzierungrahmens bis zum kaufmännischen Projektabschluss kritisch überwachen. Nach den Feststellungen und Einschätzungen des Bundesrechnungshofes bestehen zahlreiche Anhaltspunkte, dass der GWU 2013 bis zum geplanten kaufmännischen Projektabschluss im Jahre 2025 nicht unerheblich überschritten werden könnte. Gründe dafür sind, dass die DB AG Risiken nicht berücksichtigt, Chancen zu optimistisch bewertet und Projektkosten in den Konzern verlagert hat.

3.1 Im GWU 2013 nicht abgebildete Projektrisiken

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes bestehen im GWU 2013 nicht abgebildete Projektrisiken in Höhe von annähernd 1,4 Mrd. Euro.

(1) Die Arbeitsgruppe zum 6-Punkte-Programm hatte auf der Grundlage von konzernweiten Erfahrungswerten allgemeine Projektrisiken von 1,4 Mrd. Euro ermittelt, die sich insbesondere aus möglichen **Nachträgen** auf Bauhauptverträge ergeben könnten. Davon sind in den GWU 2013 nur 800 Mio. Euro eingerechnet worden; dies entspricht 17,2 % des Vergabevolumens. Der Bundesrechnungshof sieht es als ausgesprochen ambitioniert an, die künftigen Nachträge auf den eingerechneten Betrag beschränken zu wollen. Gerade bei Stuttgart 21 ist eine deutliche Unterschreitung des Nachtragsvolumens, das bei allen **Infrastrukturprojekten** der DB AG durchschnittlich 24 % beträgt, nicht zu erwarten. Damit bestehen nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes Risiken von 600 Mio. Euro, die im GWU 2013 nicht abgebildet sind.

(2) Ein wesentlicher Teil der von der Arbeitsgruppe zum 6-Punkte-Programm gesehenen Nachtragsrisiken betrifft den **Tunnelbau** im sogenannten unausgelaugten Gipskeuper. Wenn Wasser in den unausgelaugten Gipskeuper eindringt, kann dessen Volumen um 60 % zunehmen und die Tunnelwände beschädigen, sollten sie dem beim Quellen entstehenden Druck nicht standhalten. Im GWU 2013 sind Einsparungen für Stahl und Beton in Höhe von 130 Mio. Euro eingerechnet. Diese Einsparungen werden dadurch erreicht, dass der Tunnelquerschnitt kleiner und die Tunnelwände dünner gebaut werden. Zum Ausgleich der nun weniger stark bewehrten Tunnelröhren sind aber — wie einem Gutachten aus dem Jahr 2009 zu entnehmen ist — umfangreiche Sicherungsmaßnahmen erforderlich, z. B. Abdichtungsbauwerke und Injektionen zur Abdichtung des Tunnelrohbaus. Die Kosten dieser Sicherungsmaßnahmen hatte die DB AG im GWU 2013 nicht ausreichend berücksichtigt. Aktuell gibt die DB AG Mehrkosten allein im Plan-

VS – NUR FÜR DEN DIENSTIGEbraUCH

Vertrauliche Geschäftsinformationen – Verschwiegenheitspflicht nach § 101 Abs. 1

feststellungabschnitt 1.5 in Höhe von 144 Mio. Euro an, die sie mit der erforderlichen Abdichtung des Tunnelrohbaus durch Injektionen und einer Veränderung des Tunnelquerschnitts zum Schutz vor Schäden an den Tunneln durch den quellfähigen unausgelaugten Gipskeuper begründet. Allein die Mehrkosten in diesem Planfeststellungsabschnitt übersteigen die im GWU 2013 beim Tunnelbau einge-rechneten Einsparungen. Solche Maßnahmen sind aber auch in den anderen Planfeststellungabschnitten vorgeschrieben, deren Tunnelstrecken durch den unausgelaugten Gipskeuper verlaufen.

(3) Im gesamten Projekt bestehen hohe **Terminrisiken**. Dazu gehören insbesondere Verzögerungen im Filderbereich mit Flughafenbindung und dortigem ICE-Tiefbahnhof sowie vorhersehbare Zeitverzögerungen beim Tiefbahnhof. Diese vorherschbaren Verzögerungen dürften sich überwiegend aus noch immer offenen Konzepten und Ausführungsplanungen für Brandschutz, Evakuierung und Entrauchung ergeben. Bereits das 6-Punkte-Programm hatte auf mögliche Terminrisiken hingewiesen, die zu Mehrkosten von bis zu 400 Mio. Euro führen könnten. Davon sind 100 Mio. Euro im GWU 2013 eingerechnet. Die DB AG meint, dass weitere Terminrisiken nicht anzusetzen wären, weil sie nicht hinreichend konkret seien. Der Bundesrechnungshof sieht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die im 6-Punkte-Programm genannten Terminrisiken vollständig eintreten werden. Aktuell sind mehrere Planfeststellungsabschnitte zeit- und kostenkritisch. Die Abstimmungen mit den Genehmigungsbehörden über die Sicherheitskonzepte für den Tiefbahnhof mit Talquerung (Brandschutz, Rettung, Entrauchung) verzögern sich ebenso, wie die zum Filderbereich mit Flughafenbindung. Derzeit besteht die Gefahr, dass sich die Inbetriebnahme um zwei Jahre verzögern und etwa 300 Mio. Euro Mehrkosten verursachen könnte.

(4) Sollten die genannten Mehrkosten insbesondere für die Sicherungsmaßnahmen im Tunnelbau und für die Verzögerungen eintreten, würde der GWU 2013 deutlich überschritten. Die DB AG hat derzeit bereits einen Gegensteuerungsbedarf von mehr als 0,5 Mrd. Euro als erforderlich erkannt, um den GWU 2013 noch einhalten zu können. Für entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen gibt es zwar erste Überlegungen. Bisher sind aber weder deren Kosten bekannt, noch deren Wirkung und Umsetzbarkeit gesichert. Gemessen an der Eintrittswahrscheinlichkeit der Gegensteuerungsmaßnahmen von aktuell unter 50 % würde der Finanzierungsrahmen bereits heute vollständig benötigt.

(5) Ferner ergaben sich für die zentrale **Baulogistik** bisher konkrete Risikosachverhalte in Höhe von mindestens 100 Mio. Euro, die im GWU 2013 nicht eingerechnet sind. Kosten aus der **Schlichtung und aus dem Filder-Dialog** sind bisher im GWU 2013 nicht berücksichtigt, obwohl sie allein durch Stuttgart 21 verursacht werden. Hierfür sind mehr als 100 Mio. Euro Eigenmittel aufzuwenden. Die DB AG sieht darüber hinaus die im GWU berücksichtigten Preissteigerungen (**Nominalisierung**) als ausreichend an, obwohl diese niedriger als im DB AG-Konzern üblich angesetzt sind. Jede weitere Preiserhöhung um 0,5 %-Punkte könnte das Projekt um mehr als 100 Mio. Euro verteuern.

3.2 Zu optimistischer Ansatz von Chancen

Die DB AG rechnete in den GWU 2013 Chancen aus Einsparungen von annähernd 200 Mio. Euro ein, die sie damit begründete, dass sie auf den Neubau des Abstellbahnhofs in Untertürkheim verzichten und den Standard beim ETCS² verringern werde. Hierfür nahm die DB AG eine Eintrittswahrscheinlichkeit von mehr als 50 % an, obwohl weder Planänderungsbescheide, noch Genehmigungen der zuständigen Behörden vorlagen. Der Bundesrechnungshof sieht den Ansatz dieser Chancen im GWU 2013 als zu optimistisch an, da bis heute deren Realisierung ungewiss ist.

3.3 Nicht dem Projekt Stuttgart 21 angelastete Kosten

Darüber hinaus werden nahezu 1,5 Mrd. Euro Kosten nicht dem Projekt Stuttgart 21 angelastet, obwohl sie für die Umsetzung des Projektziels notwendig sind.

(1) Dies betrifft im Wesentlichen den Einnahmeverzicht bei der Überlassung bahneigener **Grundstücke**, nicht im GWU 2013 enthaltene **Planungskosten**, die Realisierung des **Bonatzbaus** durch eine Konzerngesellschaft zu Festpreisen bei gleichzeitiger Übernahme des Mehrkostenrisikos, die Nichtberücksichtigung der **Rückbaukosten für das Gleisvorfeld** und die **Verzugszinsen** für die verspätete Freimachung der an die Stadt Stuttgart zu übergebenden Bauflächen. Die DB AG widerspricht allen diesen Punkten. Sie führt an, dass sie deren Kosten nicht anzusetzen brauche, sie die Kosten zu Recht anderen Projekten anlasten oder Mehrkosten an anderer Stelle im Projekt einsparen könne. Der Bundesrechnungshof sieht den wirtschaftlichen Zusammenhang der genannten Kosten mit Stuttgart 21.

als wesentlich für deren Zuordnung an. Vage Aussagen, Mehrkosten an anderer Stelle einsparen zu wollen, führen nicht zu einer anderen Bewertung durch den Bundesrechnungshof.

(2) Nicht im GWU enthalten sind zudem insbesondere Herstellungskosten in Form von sogenannten **Bauzeitzinsen**³, die nach dem einschlägigen Rechnungslegungsstandard IAS 23 zu aktivieren sind. Für den Einsatz von Eigenmitteln in Höhe von etwa 3,6 Mrd. Euro werden bis zum Jahr 2025 mehr als 1 Mrd. Euro Bauzeitzinsen anfallen. Diese wären im Falle fehlender Werthaltigkeit abzuschreiben und würden das Jahresergebnis des DB AG-Konzerns belasten. Die DB AG widerspricht der Hinzurechnung zum GWU 2013, da sie Bauzeitzinsen bisher bei keinem ihrer Projekte im GWU erfasste. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass andere Infrastrukturprojekte der DB AG üblicherweise der Bund finanziert, so dass bei der DB AG keine oder nur geringe Bauzeitzinsen anfallen. Der GWU 2013 hatte den Anspruch, die Gesamtkosten von Stuttgart 21 abzubilden. Dazu gehören die nach den Rechnungslegungsvorschriften zu aktivierenden Herstellungskosten, folglich auch die Bauzeitzinsen.

4 Verfahren der Berichterstattung

4.1 Der Bundesrechnungshof sieht aufgrund der voraussichtlichen Erhöhung des GWU 2013 die dringende Notwendigkeit, der Wirtschaftlichkeit des Projekts Stuttgart 21 besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Er empfahl den beteiligten Bundesministerien sowie den Bundesvertretern und der Bundesvertreterin im Aufsichtsrat der DB AG im Rahmen ihrer künftigen Überwachungsaufgaben,

- den Sachstand der Gespräche der DB AG mit den Projektpartnern sowie die zu erwartenden Kosten der noch nicht bewerteten Projektinhalte zu erfragen,
- sich Klarheit zur gesamten Risikolage des Projekts und zu den Kosten der jeweils beabsichtigten Gegensteuerungsmaßnahmen zu verschaffen sowie
- zu bedenken, dass viele Kosten nicht dem Projekt Stuttgart 21 angelastet, sondern im DB AG-Konzern an anderer Stelle erfasst werden.

³ Bauzeitzinsen sind Fremdkapitalkosten, die während der Bauzeit anfallen.