



Bericht

an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

nach § 88 Absatz 2 BHO

Abbilden der Wasserstraßenprojekte im Haushaltsentwurf 2022

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 1 - 2021 - 0702

Bonn, den 28. September 2021

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

1	Anlass der Beratung	4
2	Haushaltsrechtliche Grundlagen	6
2.1	Veranschlagungsgrundsätze für die Aufstellung des Haushaltsplans (§ 24 BHO)	6
2.2	Regelungen für den Haushaltsvollzug (§ 54 BHO)	6
2.3	Verwaltungsvorschrift der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung	7
3	Aktueller Stand der Überarbeitung durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	7
3.1	Aktualisieren der Projekte	7
3.2	Negativbeträge	9
3.3	Ausgabenreste	9
3.4	Erkenntnisse zu Einzelprojekten	10
3.4.1	Projekt W0104 – Ersatz der beiden kleinen Schleusenammern in Kiel-Holtenau	10
3.4.2	Projekt W0127 – Neubau einer dritten 100 t-Fähre in Brunsbüttel	10
4	Bewertung des Bundesrechnungshofes	10
5	Empfehlung des Bundesrechnungshofes	12
6	Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur	13
6.1	Zum Aktualisieren der Projekte	13
6.2	Zu den Negativbeträgen	13
6.3	Zu den Ausgabenresten	14
6.4	Zu den Einzelprojekten	14

6.4.1	Zu Projekt W0104 – Ersatz der beiden kleinen Schleusenammern in Kiel-Holtenau	14
6.4.2	Zu Projekt W0127 – Neubau einer dritten 100 t-Fähre in Brunsbüttel	15
7	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	15

1 Anlass der Beratung

Der Haushaltsausschuss und der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses (Rechnungsprüfungsausschuss) des Deutschen Bundestages hatten die Bundesregierung seit Oktober 2014 wiederholt aufgefordert, die Transparenz der Darstellung der Infrastrukturprojekte im Einzelplan 12 insbesondere für den Bereich der Bundeswasserstraßen zu verbessern.

In einem Beitrag zu den Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes griff der Bundesrechnungshof die Intransparenz der Darstellung der Ausgaben für Bauprojekte an Bundeswasserstraßen in der Anlage „Verkehrswegeinvestitionen des Bundes“ zum Einzelplan 12 (VWIB) auf: Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) stellte die Ausgaben vieler Bauprojekte an Bundeswasserstraßen nicht realistisch dar. Es verzichtete darauf, die erwarteten Gesamtausgaben der Projekte regelmäßig zu aktualisieren.¹

Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm den Bemerkungsbeitrag zustimmend zur Kenntnis und forderte das BMVI in der Folge auf,

- die voraussichtlichen Gesamtausgaben der einzelnen Bauprojekte an Bundeswasserstraßen fortlaufend zu aktualisieren,
- langfristig angelegte Projekte in Einzelprojekte aufzugliedern und
- die Ausgaben der Infrastrukturprojekte einschließlich der Ausgaben in der Planungsphase vollständig und transparent abzubilden.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2020 begann das BMVI mit einer Überprüfung und Aktualisierung der Ausgaben aller im Teil C - Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen - der Anlage VWIB (Anlage VWIB-C) aufgeführten Investitionsprojekte:

- Für über ein Drittel der Projekte aktualisierte es die voraussichtlichen Gesamtausgaben und wies für einige Projekte mit langem Planungsvorlauf die Planungskosten gesondert aus.
- Zum Haushalt 2021 stellte es die Aktualisierung von 31 Projekten und damit einem weiteren Drittel in Aussicht. Zudem kündigte das BMVI eine kontinuierliche Aktualisierung der Angaben in künftigen Haushaltsaufstellungsverfahren an.

Über dieses Ergebnis unterrichtete der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss:

- Aus seiner Sicht seien die vom BMVI angestoßenen Änderungen im Prinzip geeignet, die vom Haushaltsgesetzgeber gewünschte Transparenz der Darstellung der Infrastrukturprojekte an den Bundeswasserstraßen in der Anlage VWIB-C herzustellen. Bis zu einer vollständigen Umsetzung seien allerdings noch viele Anstrengungen erforderlich.

¹ Vgl. Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2017 Nr. 13 „Ausgaben für Bauprojekte an Bundeswasserstraßen nicht transparent“, BT-Drs. 19/170 Nr. 13.

- Er regte an, die vom BMVI für die Finanzierung einzelner Projekte angekündigte Inanspruchnahme von Ausgabenresten in der Anlage VWIB-C darzustellen.

Mit Maßgabebeschluss vom 24. Oktober 2019 forderte der Haushaltsausschuss das BMVI auf, die Darstellung von Ausgabenresten bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2021 zu berücksichtigen.

Eine Prüfung der Aktivitäten des BMVI im Zuge des Aufstellungsverfahrens für den Bundeshaushalt 2021 durch den Bundesrechnungshof ergab:

- Im Regierungsentwurf der Anlage VWIB-C (Stand 20. Juli 2020) überarbeitete das BMVI von den angekündigten 31 Projekten nur 13.
- Für acht Projekte schrieb es die voraussichtlichen Gesamtausgaben fort.
- Zum Zwecke der Darstellung von Ausgabenresten nahm es eine zusätzliche Spalte „nach 2020 übertragene Ausgabereste“ auf; bei drei Projekten wies es Ausgabenreste aus.

Gegenüber dem Bundesrechnungshof stellte das BMVI in Aussicht, die Ausgabenreste noch im Jahr 2020 abzubauen.

Der Bundesrechnungshof beriet das BMVI, wie es die vom Haushaltsgesetzgeber gewünschte Transparenz der Darstellung der Verkehrsinfrastrukturprojekte insbesondere im Bereich der Bundeswasserstraßen weiter vorantreiben könne:

- Er begrüßte, dass das BMVI die zum Haushalt 2020 begonnene Überarbeitung der Angaben in der Anlage VWIB-C im Zuge der Aufstellung des Haushaltes 2021 fortsetzte.
- Er kritisierte jedoch, dass das BMVI von den im Haushaltsaufstellungsverfahren 2020 in Aussicht gestellten weiteren 31 Überarbeitungen nicht einmal die Hälfte durchführte.
- Hinsichtlich der Ausgabenreste kritisierte er, dass nicht ersichtlich sei, in welchem Haushaltsjahr und welcher Höhe die Ausgabenreste verwendet werden sollten.
- Er empfahl, die zum Haushalt 2020 begonnene Überarbeitung der Anlage VWIB-C zum Haushalt 2022 abzuschließen, um die vom Haushaltsgesetzgeber seit dem Jahr 2014 geforderte Transparenz herzustellen. Er empfahl auch, für die kommenden Haushaltsjahre zu prüfen, ob die Inanspruchnahme der auf einzelne Projekte ausgewiesenen Ausgabenreste gegenüber einer Veranschlagung der erforderlichen Finanzmittel zweckmäßig sei. Soweit das BMVI beabsichtige, weiterhin Ausgabenreste zur Finanzierung der Infrastrukturprojekte zu verwenden, solle es die im jeweiligen Haushaltsjahr geplante Höhe der Inanspruchnahme in der Anlage VWIB-C ausweisen.

In seiner Stellungnahme erklärte das BMVI, es wolle den Empfehlungen des Bundesrechnungshofs folgen und bis zum Haushaltsaufstellungsverfahren 2022 die Überarbeitung und Aktualisierung der Anlage VWIB-C abschließen. Hinsichtlich der Darstellung der Ausgabenreste werde es gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine „ggf. abweichende praktikable Lösung“ abstimmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Überarbeitung und Aktualisierung der Anlage VWIB-C im Zuge des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2022 geprüft. Das Ergebnis teilte er dem BMVI im Rahmen des Entwurfs eines beratenden Berichtes nach § 88 Abs. 2 BHO mit Schreiben vom 6. August 2021 mit. Der vorliegende Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des BMVI vom 1. September 2021. Er soll das BMVI dabei unterstützen, die vom Haushaltsgesetzgeber gewünschte Transparenz der Darstellung der Wasserstraßenprojekte weiter voranzutreiben.

2 Haushaltsrechtliche Grundlagen

2.1 Veranschlagungsgrundsätze für die Aufstellung des Haushaltsplans (§ 24 BHO)

Nach § 24 BHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme und ein Zeitplan ersichtlich sind. Anhand dieser Unterlagen muss der Haushaltsgesetzgeber die Eignung und Wirtschaftlichkeit der geplanten Lösung verlässlich beurteilen können. Zweck, Art und Umfang der vorgesehenen Leistung sind mit der jeweils größtmöglichen Genauigkeit darzulegen. Alle zum Zeitpunkt der Veranschlagung vorhandenen Erkenntnisse sind dabei zu berücksichtigen. Gerade auch Folgeausgaben sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufzuzeigen und einzubeziehen.²

2.2 Regelungen für den Haushaltsvollzug (§ 54 BHO)

§ 54 BHO legt die grundlegenden Anforderungen an die Planungs- und Ausführungsreife zu Beginn von Baumaßnahmen fest und zeigt für den Beginn des Haushaltsvollzugs Grenzen für Abweichungen von den Planungen der Haushaltsunterlagen auf, die der Veranschlagung zugrunde lagen. Die Unterlagen dürfen danach nicht erheblich von denen nach § 24 BHO abweichen. Andernfalls ist zwingend die Einwilligung des BMF einzuholen.

Das BMVI ist verpflichtet, unmittelbar nach Bekanntwerden einer erheblichen Abweichung von der genehmigten Haushaltsunterlage einen Nachtrag aufzustellen sowie rechtzeitig die Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit darzustellen. Als erhebliche Abweichungen gelten nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung Nummer 1.2 zu § 54 BHO Ausgabenüberschreitungen um mehr als 15 % sowie wesentliche Änderungen der Baumaßnahme.

² Vgl. Heuer/Scheller-Ringel/Filtzinger „Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle“, Erläuterungen zu § 24 BHO - Baumaßnahmen, größere Beschaffungen, größere Entwicklungsvorhaben, Randnummern 2 und 34.

2.3 Verwaltungsvorschrift der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung

Für Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen regelt die Verwaltungsvorschrift der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (VV-WSV) 2107 die für die Durchführung baulicher Maßnahme erforderlichen Planungs-, Prüfungs- und Genehmigungsvorgänge. Sie konkretisiert somit die §§ 24 und 54 BHO für den Bereich der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Der sogenannte Entwurf-Haushaltsunterlage (Entwurf-HU) dient der Darstellung und Erläuterung der Baumaßnahmen zur Einbringung in den Haushaltsplan. Für Aus- und Neubaumaßnahmen ist unabhängig von den voraussichtlichen Ausgaben stets ein Entwurf-HU aufzustellen.

Der § 24 VV-WSV 2107 verpflichtet die WSV u. a., unmittelbar nach Bekanntwerden einer erheblichen Abweichung oder bei Überschreiten der im Entwurf-HU veranschlagten voraussichtlichen Gesamtausgaben um mehr als 15 % von dem genehmigten Entwurf-HU einen Nachtrag aufzustellen sowie rechtzeitig die Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit darzustellen.

3 Aktueller Stand der Überarbeitung durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Regierungsentwurf der Anlage VWIB-C für den Haushalt 2022 (Stand 14. Mai 2021). Dieser enthält 113 Neu-, Um- und Ausbauprojekte des Bundes sowie sechs Beteiligungen an Projekten Dritter. Davon hat das BMVI zehn Projekte erstmalig in den Einzelplan aufgenommen.

3.1 Aktualisieren der Projekte

In den Vorbemerkungen der Anlage VWIB-C für den Haushalt 2021 hat das BMVI dem Haushaltsgesetzgeber mitgeteilt: *„Die vollständige Aktualisierung und Ausgabenfortschreibung aller Wasserstraßenprojekte wird zum Haushaltsjahr 2022 abgeschlossen.“*

Von den in der Anlage VWIB-C, Haushalt 2021 in Aussicht gestellten 24 Überarbeitungen³

³ [1] W0001, [2] W0002, [3] W0005, [4] W0022, [5] W0024, [6] W0027, [7] W0033, [8] W0036, [9] keine laufende Nr., Kostenbeteiligung an Projekten Dritter: Rhein, Beteiligung an den Hochwasserschutzmaßnahmen des Landes Baden-Württemberg, [10] W0051, [11] W0058, [12] W0059, [13] W0071, [14] W0072, [15] W0073, [16] W0110, [17] W0085, [18] W0089, [19] W0116, [20] W0093, [21] W0094, [22] W0106, [23] W0112, [24] W0100.

bzw. Aktualisierungen hat das BMVI bisher lediglich zwei⁴ durchgeführt. Ein Projekt⁵ soll im Haushaltsjahr 2022 entfallen. Die Aktualisierung von elf Wasserstraßenbauprojekten⁶ will es auf das Haushaltsaufstellungsverfahren für das Jahr 2023 verschieben. Zehn Projekte⁷ hat es bisher weder aktualisiert, noch soll die Aktualisierung auf das Haushaltsaufstellungsverfahren 2023 verschoben werden.

Für weitere 13 Projekte⁸ hat das BMVI die voraussichtlichen Gesamtausgaben gegenüber den Angaben in der Anlage VWIB-C für das Haushaltsjahr 2021 fortgeschrieben:

- Dabei aktualisierte es die Gesamtausgaben für das erstmals im Bundeshaushalt 2021 veranschlagte Projekt W0133 (Ersatzneubau der Schleuse Kannenburg an der Oberen Havelwasserstraße) um 2,5 Mio. Euro (22 % Ausgabesteigerung). Nach nur einem Jahr begründete es dies mit neuen bzw. präzisierten Erkenntnissen aus vertiefender bzw. überarbeiteter Planung.
- Die voraussichtlichen Gesamtausgaben für das Projekt W0079 (Neubau der Bahn- und Straßenbrücke Levensau) erhöhte es gegenüber den Angaben im Bundeshaushalt 2021 von 68 Mio. Euro um 147 Mio. Euro auf 215 Mio. Euro (mit 216 % die höchste Steigerung in der Anlage VWIB-C; erstmalig veranschlagt war das Projekt im Haushaltsjahr 2008 mit 46,8 Mio. Euro). Die Ausgabensteigerung begründete das BMVI in diesem Fall mit neuen bzw. präziseren Erkenntnissen aus vertiefter bzw. überarbeiteter Planung, allgemeinen Baupreissteigerungen und zusätzlichen Auflagen aus dem Planfeststellungsverfahren.

Seit mindestens sechs Jahren hat das BMVI die Gesamtausgaben für fünf Projekte⁹ nicht mehr aktualisiert und kündigt dies auch nicht für den Haushalt 2023 an.

Das BMVI hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, die zum Haushalt 2022 angekündigten, aber noch nicht erfolgten Aktualisierungen der voraussichtlichen Gesamtausgaben für Projekte an Bundeswasserstraßen mit Aufstellung des 2. Regierungsentwurfs zum Haushalt 2022 vorzunehmen; spätestens zum Haushalt 2023 solle der Prozess jetzt abgeschlossen sein.

⁴ W0094: Gesamtausgaben Vorjahr 17,1 Mio. Euro, Gesamtausgaben aktuell 33,5 Mio. Euro; W0106: Gesamtausgaben Vorjahr 42 Mio. Euro, Gesamtausgaben aktuell 97 Mio. Euro.

⁵ W0059: Main-Donau-Kanal, Instandsetzung der Uferwände einschl. des Drainagesystems in den Haltungen Kriegenbrunn bis Leerstätten.

⁶ [1] W0001, [2] W0002, [3] W0005, [4] W0022, [5] W0027, [6] W0033, [7] W0036, [8] W0051, [9] W0110, [10] W0085, [11] W0089.

⁷ [1] W0024, [2] keine laufende Nr., Kostenbeteiligung an Projekten Dritter: Rhein, Beteiligung an den Hochwasserschutzmaßnahmen des Landes Baden-Württemberg, [3] W0058, [4] W0071, [5] W0072, [6] W0073, [7] W0116, [8] W0093, [9] W0112, [10] W0100.

⁸ [1] W0015, [2] W0032, [3] W0045, [4] W0053, [5] W0055, [6] W0069, [7] W0102, [8] W0079, [9] W0103, [10] W0122, [11] W0083, [12] W0133, [13] W0092.

⁹ [1] W0028, [2] W0029, [3] W0037, [4] W0046, [5] W0096.

3.2 Negativbeträge

In der Spalte „Vorbehalten für 2023 ff“ des Regierungsentwurfs der Anlage VWIB-C für den Haushalt 2022 weist das BMVI bei siebzehn Projekten bzw. Teilprojekten¹⁰ Negativbeträge aus. Damit zeigt es auf, mindestens für Teile des jeweiligen Projektes inklusive der für das Haushaltsjahr 2022 veranschlagten Ausgaben bereits mehr Haushaltsmittel ausgegeben zu haben, als ursprünglich veranschlagt waren. Für sechs dieser Projekte¹¹ beabsichtigt das BMVI, die Ausgaben bis zur Erstellung des Zweiten Regierungsentwurfs für das Haushaltsjahr 2022 oder zum Haushalt 2023 zu aktualisieren.¹²

Im Falle des Projektes W0069 (Neckar - Verlängerung und Instandsetzung der Schleusen) erhöhte das BMVI die Angaben zu den voraussichtlichen Gesamtausgaben bereits zum Haushaltsjahr 2021 um 15 Mio. Euro. Zum Haushaltsjahr 2022 erhöht es die Angaben zu den voraussichtlichen Gesamtausgaben um weitere 23,8 Mio. Euro.¹³ Drei Teilprojekte weisen gleichwohl Negativbeträge aus.

Für das Projekt W0007 (Ausbau der Südstrecke des Dortmund-Ems-Kanals) weist das BMVI bereits im Haushaltsjahr 2021 bei vier von acht Teilprojekten Negativbeträge von insgesamt 41,2 Mio. Euro aus. Im Regierungsentwurf des Haushaltsjahrs 2022 steigen die Negativbeträge der Teilprojekte auf insgesamt 84,2 Mio. Euro. Das Gesamtprojekt weist hingegen keinen Negativbetrag aus.

3.3 Ausgabenreste

Zum Zwecke der Darstellung von Ausgabenresten hat das BMVI im Regierungsentwurf der Anlage VWIB-C für den Haushalt 2022 (Stand 14. Mai 2021) eine zusätzliche Spalte „nach 2021 übertragene Ausgaberrreste“ aufgenommen. Bei keinem der Projekte weist das BMVI Ausgabenreste aus. Das BMVI erklärte, die noch im vergangenen Jahr ausgewiesenen Ausgabenreste des Haushaltsjahrs 2020 vollständig abgebaut zu haben. Die gemeinsam mit dem BMF angestrebte grundsätzliche Lösung der Darstellung im Einzelplan 12 ist nach Darstellung des BMVI bisher nicht zustande gekommen.

¹⁰ [1] W0001, [2] W0007, [3] W0012, [4] W0016, [5] W0019, [6] W0024, [7] W0027, [8] W0033, [9] W0034, [10] W0066, [11] W0069, [12] W0070, [13] W0075, [14] W0076, [15] W0123, [16] W0116, [17] keine laufende Nr., Kostenbeteiligung an Projekten Dritter: Rhein, Neubau Rheinbrücke Wesel.

¹¹ [1] W0001, [2] W0007, [3] W0016, [4] W0019, [5] W0027, [6] W0033.

¹² Vgl. Ziffer 2 und Ziffer 3 der Legende des Regierungsentwurfs 2022 der Anlage VWIB-C (Stand 14. Mai 2021).

¹³ Vgl. Projekt W0069: Angaben zu den voraussichtlichen Gesamtausgaben ursprünglich 338,5 Mio. Euro, Steigerungen im Haushaltsjahr 2020 auf 140 Mio. Euro, im Haushaltsjahr 2021 auf 155 Mio. Euro und im Regierungsentwurf für das Haushaltsjahr 2022 auf 178,8 Mio. Euro.

3.4 Erkenntnisse zu Einzelprojekten

3.4.1 Projekt W0104 – Ersatz der beiden kleinen Schleusenammern in Kiel-Holtenau

Die Sanierung der Schleusenanlage Kiel-Holtenau mit jeweils zwei kleinen und großen Kammern ist nicht in seiner Gesamtheit etatisiert. Der Regierungsentwurf der Anlage VWIB-C für den Haushalt 2022 (Stand 14. Mai 2021) weist bisher nur für das Teilprojekt „Ersatz der beiden kleinen Schleusenammern“ Finanzmittel in Höhe von insgesamt 315 Mio. Euro aus.

Im Rahmen eines anderen Prüfungsverfahrens hat der Bundesrechnungshof festgestellt:

- Den entsprechenden Entwurf-HU genehmigte das BMVI im März 2016 mit Ausgaben von 240 Mio. Euro.
- Das vom BMVI beauftragte Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt wich in den Planfeststellungsunterlagen von seinen im Entwurf-HU beschriebenen Planungen ab. Ein Nachtrag zum Entwurf-HU liegt nicht vor.

3.4.2 Projekt W0127 – Neubau einer dritten 100 t-Fähre in Brunsbüttel

Anhand von Einzelfällen hat sich der Bundesrechnungshof über die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der haushaltsbegründenden Unterlagen für etatisierte Vorhaben informiert und zu diesem Zweck unter anderem dieses Projekt ausgewählt. Das BMVI hat das Projekt erstmalig im Haushaltsplan 2020 etatisiert. Im Regierungsentwurf der Anlage VWIB-C für den Haushalt 2022 (Stand 14. Mai 2021) weist das BMVI weiterhin voraussichtliche Gesamtausgaben in Höhe von 22 Mio. Euro aus.

Auf Nachfrage erklärte das BMVI, für dieses Projekt lägen noch keine haushaltsbegründenden Unterlagen vor. Es sei vorgesehen, die Fähre mit innovativer Technik und einem klimaneutralen und emissionsfreien Antrieb auszustatten. Mit dem für das Haushaltsjahr 2022 vorgesehenen Ansatz von 0,5 Mio. Euro finanziere das BMVI die vorlaufenden Planungen. Das künftige Nutzungskonzept für die dritte 100 t-Fähre stimme es mit der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt ab. Dieses beinhalte auch die Erprobung und Übertragbarkeit innovativer Techniken für neue Fähren. Erst danach beabsichtige es, die haushaltsbegründenden Unterlagen zu erstellen.

4 Bewertung des Bundesrechnungshofes

Gemessen an der in den Vorbemerkungen der Anlage VWIB-C für den Haushalt 2021 in Aussicht gestellten Aktualisierung und Ausgabenfortschreibung aller Wasserstraßenprojekte zum Haushaltsjahr 2022 bewertete der Bundesrechnungshof die vom BMVI tatsächlich

erzielten Fortschritte als enttäuschend. In weiten Teilen verschiebe es die Erfüllung der bereits Ende des Jahres 2014 formulierten Forderungen des Haushaltsgesetzgebers nach haushaltsrechtskonformer Veranschlagung der Bauprojekte an Bundeswasserstraßen um ein weiteres Jahr. Ob es dem BMVI gelinge, die Transparenz der Veranschlagung bis zur Erstellung des 2. Regierungsentwurfs für den Haushalt 2022 weiter zu verbessern, spätestens aber zum Haushalt 2023 herzustellen, sei offen. Hierzu bedürfe es aus Sicht des Bundesrechnungshofes erheblich größerer Anstrengungen.

Er verwies darauf, dass es dem BMVI lediglich gelungen sei, zwei von 24 Projekten zu bearbeiten, deren Aktualisierung es sich selbst vorgenommen hatte. Auch ständen für fünf Projekte seit mehreren Jahren Aktualisierungen aus. Ganz überwiegend schiebe das BMVI die Erledigung der anstehenden Arbeiten weiter auf. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu den Projekten W0133 (Ersatzneubau der Schleuse Kannenburg an der Oberen Havelwasserstraße) und W0079 (Neubau der Bahn- und Straßenbrücke Levensau) zeigten zudem, dass diese nicht haushaltsreif vorbereitet worden seien: Hierfür spreche, dass das BMVI die Gesamtausgaben für das Projekt W0133 im Regierungsentwurf für den Haushalt 2022 angepasst habe, obwohl dieses erst ein Jahr zuvor in den Bundeshaushalt 2021 einbracht worden sei. Im Falle des Projektes W0079 erhöhe es die Gesamtausgaben um 216 %. (Vgl. Nr. 3.1)

Die in einer Reihe von Fällen ausgewiesenen Negativbeträge deuteten darauf hin, dass sich das BMVI inzwischen ernsthaft mit den Fragen der Veranschlagung und des Verbrauchs der im Haushalt veranschlagten Finanzmittel auseinandersetze. Nach wie vor überzeuge das Ergebnis den Bundesrechnungshof aber nicht: So kritisiere er, dass das BMVI trotz angepasster Gesamtausgaben des Projektes W0069 (Neckar - Verlängerung und Instandsetzung der Schleusen) in den Teilprojekten weiterhin Negativbeträge ausweise. Am Beispiel des Projektes W0007 (Ausbau der Südstrecke des Dortmund-Ems-Kanals) kritisiere er zudem, dass das BMVI trotz im Vorjahr ausgewiesener Negativbeträge bei Teilprojekten keine Aktualisierung der Gesamtausgaben vorgenommen habe. (Vgl. Nr. 3.2)

Die Erläuterung des BMVI zum Verzicht auf die Darstellung von Ausgabenresten und zum Stand der Erörterungen des BMVI mit dem BMF nehme der Bundesrechnungshof zur Kenntnis. Er verzichte darauf, dieser Frage im laufenden Prüfungsverfahren weiter nachzugehen. (Vgl. Nr. 3.3)

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes machten die Erkenntnisse zu den Projekten W0104 und W0127 deutlich, dass das BMVI die haushaltsrechtlichen Anforderungen der Veranschlagung von Finanzmitteln im Haushalt sowie des Haushaltsvollzuges nach wie vor nicht beachte:

- Mit Blick auf die erhebliche Überschreitung der veranschlagten voraussichtlichen Gesamtausgaben und die Änderung der Planung hätte das BMVI im Falle der beiden kleinen Schleusenkammern in Kiel-Holtenau (W0104) gem. § 54 BHO zwingend einen Nachtrag zum Entwurf-HU aufstellen müssen. Dies ergebe sich im Übrigen auch aus den WSV-internen Verwaltungsvorschriften. (Vgl. Nr. 3.4.1)

- Mit Blick auf den Neubau einer dritten 100 t-Fähre in Brunsbüttel (W0127) kritisiere er das vom BMVI bestätigte Fehlen der haushaltsbegründenden Unterlagen gem. § 24 BHO. Hiernach dürften Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn der Entwurf-HU vollständig und in der gebotenen Sorgfalt genehmigt vorliege. Beim derzeitigen Sachstand sei das Vorhaben somit ersatzlos aus dem Haushalt zu streichen. (Vgl. Nr. 3.4.2)

Soweit sich das BMVI für die spätere Veranschlagung allein auf das noch zu erstellende Nutzungskonzept für die dritte 100 t-Fähre der Kanalfähre Brunsbüttel abstützen wolle, habe der Bundesrechnungshof rein vorsorglich schon zum damaligen Zeitpunkt darauf hingewiesen, dass für diese finanzwirksame Maßnahme die haushaltsrechtlichen Anforderungen gälten: Bei Aufstellen und Ausführen des Haushaltsplans seien nur Ausgaben zu berücksichtigen, deren Notwendigkeit für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes nachgewiesen sei (vgl. § 6 BHO). Auch sei ein angemessener Wirtschaftlichkeitsnachweis zu führen (vgl. § 7 Abs. 2 BHO).

Dabei habe das BMVI den tatsächlichen Transportbedarf nachzuweisen. Neben der Auslastung der beiden vorhandenen 100 t-Fähren sei dabei auch die Auslastung der nur etwa drei Kilometer entfernten 45 t-Fähren der Fähre Ostermoor und die Nutzung der weniger als zehn Kilometer von den Anlegern der 100 t-Fähren entfernten vierspurigen Hochbrücke Brunsbüttel (Bundesstraße 5; gemessen jeweils bis zur Brückenmitte) zu berücksichtigen.

5 Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof empfahl, die zum Haushalt 2020 begonnene Überarbeitung der Anlage VWIB-C zum Haushalt 2023 zu priorisieren und abzuschließen.

Hinsichtlich der ausgewiesenen Negativbeträge forderte der Bundesrechnungshof, alle Teilprojekte zu berücksichtigen. Nur so könne das BMVI realistische Angaben zu den benötigten Haushaltsmitteln machen. Gegebenenfalls solle es bei lang andauernden Großprojekten Teilprojekte herauslösen und einzeln veranschlagen.

Der Bundesrechnungshof erwarte, dass das BMVI die dringend benötigten grundlegenden Voraussetzungen für eine sichere Planung der Projekte schaffe. Er verweise auf die Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung für die Veranschlagung und Ausgabe von Bundesmitteln (§ 24 BHO und § 54 BHO).

Das Projekt W0127 (Neubau einer dritten 100 t-Fähre in Brunsbüttel) sei wegen unzureichender Vorbereitung umgehend aus dem Bundeshaushalt zu streichen.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

6.1 Zum Aktualisieren der Projekte

Das BMVI erklärte, es folge der Empfehlung des Bundesrechnungshofes und setze die begonnene Überarbeitung und Aktualisierung der Anlage VWIB-C unverändert fort. Damit stelle es die geforderte Transparenz der Darstellung her.

Allerdings habe es die angekündigte Aktualisierung einiger Projekte nicht vornehmen können, weil die Planungen bzw. Genehmigungsverfahren noch keinen Stand erreicht hätten, zu dem es belastbare Bauausgaben nennen könne. Die Fortschreibung der Projekte W0079 und W0139 zeige beispielhaft, welchen großen Einfluss Plangenehmigungsverfahren und die aktuelle Preisentwicklung auf die Ausgaben hätten. Damit werde auch belegt, dass das BMVI seinen Zusagen zur Ausgabenfortschreibung auf Basis belastbarer Unterlagen nachkomme.

Darüber hinaus habe das BMVI die geplante Aktualisierung (Aufstellung, Prüfung und Genehmigung) oftmals nicht abschließen können, weil die Komplexität der Maßnahmen verbunden mit den notwendigen Prüf- und Genehmigungsschritten noch umfangreichere und zeitintensivere Abstimmungen als ursprünglich angesetzt erfordere.

Das BMVI praktiziere inzwischen die Einzelveranschlagung von Teilprojekten für lang andauernde Großprojekte und setze diese bei laufenden älteren Projekten mit der Aktualisierung um. Das Auflösen der sogenannten „Langläufer“ (insbesondere Bauprogramme mit langen Laufzeiten) sei jedoch nicht ohne weiteres möglich. Teilweise seien Maßnahmen noch abzuwickeln, während für andere Maßnahmen die Planungen noch nicht aufgenommen seien. Dies erfordere vor der Haushaltsfortschreibung zunächst ein auch auf die Personalressourcen abgestimmtes Multi-Projekt-Management, welches sich derzeit noch im Aufbau befinde. Hier werde das BMVI im Einzelfall aus bestehenden Haushaltsunterlagen Einzelmaßnahmen herauslösen und eigenständige Haushaltsunterlagen aufstellen. Dies gewährleiste die transparente Darstellung. Somit folge das BMVI der Empfehlung des Bundesrechnungshofes.

Es beabsichtige zudem, weitere Aktualisierungen von Wasserstraßenprojekten mit Vorlage des nochmals anzupassenden zweiten Regierungsentwurfes zum Haushaltsjahr 2022 vorzunehmen.

6.2 Zu den Negativbeträgen

In der Vergangenheit habe das BMVI sehr umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere Maßnahmen des Bundesverkehrswegeplans, sog. BVWP-Maßnahmen) mit teils langen Laufzeiten als Einzelmaßnahme im Bundeshaushalt dargestellt. Aufgrund unterschiedlicher

Projektstände sowie Planungstiefen hinsichtlich der einzelnen Teilprojekte sei dem BMVI die durchzuführende Ausgabenfortschreibung nur sehr bedingt gelungen.

Fortan wolle es einzelne Teilprojekte der BVWP-Maßnahmen als Einzelmaßnahme im Bundeshaushalt darstellen. Dies erfolge jedoch erst bei ausreichend vorhandener Planungstiefe der jeweiligen Projekte. Somit löse das BMVI die vom Bundesrechnungshof beanstandete Situation sukzessive auf.

6.3 Zu den Ausgabenresten

Das BMVI habe nicht auf die Ausweisung von Ausgabenresten „verzichtet“. Wenn im Bereich der Baumaßnahmen an Bundeswasserstraßen nachweislich keine Ausgabereste mehr vorhanden seien, könne es in der Anlage VWIB-C auch keine Ausgabenreste ausweisen.

6.4 Zu den Einzelprojekten

Das BMVI wies die Kritik des Bundesrechnungshofes zurück, es habe die haushaltsrechtlichen Anforderungen an die Veranschlagung von Haushaltsmitteln und an den Haushaltsvollzug nicht beachtet. Zur Vorbereitung der Veranschlagung im Haushalt erstelle das BMVI haushaltsbegründende Unterlagen, die bei sich ändernden Rahmenbedingungen der Ausführung durch Nachträge angepasst würden. Wesentlich für die Aktualisierung seien die Planungstiefe der jeweiligen Maßnahmen und der Projektstand; insofern aktualisiere es nur Projekte mit hinreichend konkretem Planungsstand. Das BMVI schreibe die zu erwartenden Bauausgaben erst dann fort, wenn die Ausführungsplanungen belastbare Aussagen zu geänderten Ausgaben gestatteten. Einige Projekte könne es insofern erst zu einem späteren Zeitpunkt aktualisieren.

Die insoweit aufgezeigte Einhaltung von § 24 BHO und von § 54 BHO sei selbstverständlich und werde mit Hilfe der VV-WSV 2107, die neben den haushaltsrechtlichen Aspekten auch bau- und verkehrsfachliche Gesichtspunkte regelt, sichergestellt.

6.4.1 Zu Projekt W0104 – Ersatz der beiden kleinen Schleusenammern in Kiel-Holtenau

Der erforderliche Planfeststellungsbeschluss sei im Juli 2021 bestandskräftig geworden. Darauf aufbauend bewerte das BMVI die Auswirkungen auf die Baumaßnahme erst jetzt und stelle einen belastbaren Nachtrag zum Entwurf-HU auf. Noch im Jahr 2021 werde das BMVI die Gesamtausgaben, resultierend aus den in einer ersten Näherung bisher bekannten neuen Rahmenbedingungen, aktualisieren.

Diese Aktualisierung wolle es im zweiten Regierungsentwurf der Anlage VWIB-C für das Haushaltsjahr 2022 berücksichtigen.

6.4.2 Zu Projekt W0127 – Neubau einer dritten 100 t-Fähre in Brunsbüttel

Den aktuellen Stand der Planungen habe der Bundesrechnungshof zutreffend dargestellt. Die Streichung aus der Anlage VWIB-C werde das BMVI jedoch verwaltungsseitig nicht vornehmen können. Dazu sei die Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erforderlich, der die Maßnahme „gesetzt“ habe: In der Bereinigungssitzung für die Aufstellung des Bundeshaushaltes 2020 am 14. November 2019 habe der Haushaltsausschuss beschlossen, für den Neubau einer dritten 100 t-Fähre in Brunsbüttel Haushaltsmittel bereitzustellen.

7 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMVI

- die begonnene Überarbeitung und Aktualisierung der Anlage VWIB-C fortsetzen,
- mit der Vorlage des 2. Regierungsentwurfes für den Bundeshaushalt 2022 weitere Aktualisierungen von Wasserstraßenprojekten, auch des Projektes W0104 (Ersatz der beiden kleinen Schleusenkammern in Kiel-Holtenau), vornehmen und
- bei lang andauernden Großprojekten Teilprojekte herauslösen und einzeln veranschlagen will; das insoweit notwendige Multi-Projekt-Management sollte das BMVI zeitnah aufbauen und anwenden.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das BMVI rechtlich verpflichtet ist, unmittelbar nach Bekanntwerden einer erheblichen Abweichung von der für ein Bauprojekt an Bundeswasserstraßen genehmigten Haushaltsunterlage einen Nachtrag aufzustellen sowie rechtzeitig die Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit darzustellen. Das Fehlen einer vollständigen Ausführungsplanung oder die Komplexität der Projekte entbinden das BMVI nicht von dieser Pflicht. Er fordert das BMVI auf, die haushaltsrechtlichen Anforderungen der Veranschlagung von Finanzmitteln im Haushalt sowie des Haushaltsvollzuges vollumfänglich zu beachten.

Soweit das BMVI in den Folgejahren weiterhin Ausgabenreste zur Finanzierung der Infrastrukturprojekte verwenden will, sollte es die im jeweiligen Haushaltsjahr geplante Höhe der Inanspruchnahme in der Anlage VWIB-C ausweisen. Die Bemühungen, gemeinsam mit dem BMF eine grundsätzliche Lösung der Darstellung im Einzelplan 12 zu entwickeln, sollte das BMVI fortsetzen.

Die Ausführungen des BMVI hinsichtlich der dritten 100 t-Fähre in Brunsbüttel bestätigen, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen im Zeitpunkt der Veranschlagung nicht vorlagen. Dem Bundesrechnungshof ist durchaus bekannt, dass der Haushaltsausschuss in der Bereinigungssitzung für den Haushalt 2020 ohne Vorbereitung durch das BMVI Haushaltsmittel

für die Beschaffung einer dritten 100 t-Fähre bereitgestellt hat. Die daraus vom BMVI gezogene Schlussfolgerung, das Vorhaben sei damit „gesetzt“, trifft aber nicht zu: Das Bereitstellen von Finanzmitteln allein berechtigt die Verwaltung nicht, die Gelder auszugeben. Selbstverständlich ist und bleibt sie verpflichtet, im Zuge des Beschaffungsverfahrens Haushaltsrecht zu beachten und ihrerseits den Bedarf (§ 6 BHO) und die Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) nachzuweisen. Der Bundesrechnungshof weist außerdem darauf hin, dass nach § 11 Abs. 2 BHO nur die im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben in den Haushaltsplan aufzunehmen sind (Fälligkeitsprinzip). Mit dem vom BMVI eingeräumten Fehlen der haushaltsbegründenden Unterlagen gem. § 24 BHO ist das Vorhaben beim derzeitigen Sachstand somit ersatzlos aus dem Haushalt zu streichen.

Der Bundesrechnungshof wird die Bemühungen des BMVI zur Überarbeitung und Aktualisierung der Anlage VWIB-C im Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2023 prüferisch weiter begleiten.

Moebus

Kamp