

20 Laissez-Faire-Haltung des BMVI beim Ausbau von Rangierbahnhöfen – kein Gegensteuern bei Fehlentwicklungen

(Kapitel 1202 Titel 891 01 und 891 11)

Zusammenfassung

Das BMVI überwacht die Umsetzung eines Maßnahmenpakets für Rangierbahnhöfe durch die DB Netz AG nur unzureichend und unterlässt die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle. Es hat nicht steuernd eingegriffen, als sich einzelne Maßnahmen um Jahre verzögerten und Mehrausgaben entstanden.

Das Maßnahmenpaket sah zehn Maßnahmen für insgesamt 495 Mio. Euro und eine Laufzeit bis zum Jahr 2015 vor. Es sollten beispielsweise Steuerungstechnik, Weichen und Rangiergleise ergänzt, geändert oder erneuert werden. Die Umsetzung war von Fehlentwicklungen geprägt: Das einzig messbare Ziel, die Leistungsfähigkeit zu steigern, hat die DB Netz AG um bis zu 29 % verfehlt. Die Laufzeit hat sich bis zum Jahr 2026 verlängert. Die Ausgaben haben sich bisher um fast 150 Mio. Euro erhöht, mit einem weiteren dreistelligen Millionenbetrag ist zu rechnen. Obwohl leistungsfähige Rangierbahnhöfe zu den Klimaschutzzielen der Bundesregierung beitragen sollen, hat das BMVI keine konkreten Klimaschutzziele für das Maßnahmenpaket festgelegt. Schließlich gibt es beim BMVI weit verteilte Zuständigkeiten für das Maßnahmenpaket, kein Referat trägt die Gesamtverantwortung.

Das BMVI muss einem Referat unverzüglich die Gesamtverantwortung für das Maßnahmenpaket übertragen und zeitnah eine Erfolgskontrolle des Gesamtpakets durchführen. Dafür muss es für die Ziele des Maßnahmenpakets einschließlich der Klimaschutzziele messbare Indikatoren festlegen und so einer Überprüfung überhaupt zugänglich machen. Auf der Grundlage der Erfolgskontrolle sollte es dann über die Weiterführung des Maßnahmenpakets entscheiden und auch Rückschlüsse für den Klimaschutz ziehen.

20.1 Prüfungsfeststellungen

Maßnahmenpaket Rangierbahnhöfe

Rangierbahnhöfe sind im Schienengüterverkehr notwendig, um einzelne Güterwagen zu Güterzügen zusammenzustellen und diese am Zielbahnhof zu trennen.

Der Bund fördert den Ausbau von Rangierbahnhöfen durch die DB Netz AG seit dem Jahr 2006 auf Grundlage eines Ausbaukonzeptes, dem sogenannten Maßnahmenpaket „Rangierbahnhöfe 2. Stufe“ (Maßnahmenpaket). Mit dem Maßnahmenpaket sollten

- die Produktionsabläufe optimiert,
- die Leistungsfähigkeit gesteigert,
- die Rangierqualität verbessert und
- die Sicherheit des Rangierpersonals erhöht werden.

Das BMVI konkretisierte davon nur das Ziel Leistungsfähigkeit. Übergeordnetes Ziel war, die Wettbewerbsfähigkeit des Einzelwagenverkehrs zu sichern.

Das Maßnahmenpaket sah zehn Einzelmaßnahmen für insgesamt 495 Mio. Euro vor, die bis zum Jahr 2015 fertiggestellt sein sollten. An Rangierbahnhöfen sollten beispielsweise die Steuerungstechnik, Weichen und Rangiergleise ergänzt, geändert und erneuert werden.

Alle zehn Maßnahmen sollten ursprünglich aus den Finanzmitteln des Bedarfsplans des Schienenwegeausbaugesetzes finanziert werden. Tatsächlich wurde daraus nur eine der zehn Maßnahmen vollständig und eine teilweise bestritten. Sieben Maßnahmen wurden bzw. werden seit dem Jahr 2009 aus Mitteln der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) gefördert. Für die zehnte Maßnahme fehlt aktuell eine Realisierungsgrundlage. Aus dem Bedarfsplan werden Neu- und Ausbaumaßnahmen in die Schienenwege des Bundes finanziert, aus der LuFV Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz. Die Förderungen aus dem Bedarfsplan und der LuFV folgen jeweils eigenen Regeln.

Das BMVI unterstützt die Klimaschutzziele der Bundesregierung. Es sieht in einer leistungsfähigen Eisenbahninfrastruktur eine wichtige Voraussetzung, um mehr Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Zur güterverkehrsrelevanten Eisenbahninfrastruktur zählen auch leistungsfähige Rangierbahnhöfe. Konkrete Klimaschutzziele für das Maßnahmenpaket legte das BMVI nicht fest.

Fehlentwicklungen bei der Umsetzung des Maßnahmenpakets

Bereits im Jahr 2008 hatte der Bundesrechnungshof bei einzelnen Maßnahmen des Pakets auf Kostensteigerungen hingewiesen, die die Wirtschaftlichkeit des Maßnahmenpakets infrage stellten. Bei einer späteren Kontrollprüfung stellte er fest:

- Nur vier der zehn Maßnahmen wurden im vorgesehenen Zeitraum bis zum Jahr 2015 fertig gestellt, eine weitere im Jahr 2018; drei Maßnahmen befinden sich – bis teilweise 2026 – in der Umsetzung. Bei zwei Maßnahmen ist der Verlauf noch offen.
- Die Maßnahmen haben bisher Ausgaben von 639 Mio. Euro verursacht. Zudem ist mit weiteren Kostensteigerungen von über 100 Mio. Euro zu rechnen.
- Fünf Maßnahmen verfehlten das Ziel, die Leistungsfähigkeit der Rangierbahnhöfe zu steigern, um bis zu 29 %.

Im BMVI sind fünf Referate in die Planung und Realisierung des Maßnahmenpakets eingebunden. Keines dieser Referate hat einen Überblick über den Stand der Umsetzung. Auch hat kein Referat die Federführung: Eine Gesamtkoordination fehlt, kein Referat trägt die Gesamtverantwortung.

Erst durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes erfuhr das BMVI, dass das Maßnahmenpaket auch im Jahr 2021 noch nicht vollständig umgesetzt war, dass die geplanten Gesamtkosten bereits um 144 Mio. Euro überschritten waren und dass die erwartete Leistungsfähigkeit überwiegend nicht erreicht wurde.

Keine messbaren Ziele und fehlende Erfolgskontrolle durch das BMVI

Die BHO schreibt für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor: bei der Planung, als begleitende und als abschließende Erfolgskontrolle. Erfolgskontrollen sollen untersuchen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war. Das setzt voraus, dass messbare Ziele festgelegt werden.

Das BMVI konkretisierte nur eins der vier Ziele des Maßnahmenpakets, konkrete Klimaschutzziele legte es ebenfalls nicht fest. Auch eine begleitende Erfolgskontrolle führte das BMVI bisher nicht durch. Zwar soll im Rahmen der LuFV die Zielerreichung bei allen Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz ausschließlich anhand sogenannter Qualitätskennzahlen beurteilt werden. Allerdings kennt die LuFV keine Kennzahlen speziell für Rangierbahnhöfe oder den Klimaschutz.

20.2 Würdigung

Das BMVI hat versäumt, Umsetzung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Maßnahmenpakets mit einer begleitenden Erfolgskontrolle zu überwachen. Angesichts der Fehlentwicklungen war dies jedoch überfällig. Zudem ist das Ziel, die Leistungsfähigkeit zu erhöhen, bei der Hälfte der Maßnahmen deutlich verfehlt worden. Ob die anderen Ziele des Maßnahmenpakets erreicht wurden bzw. noch werden, ist mangels messbarer Indikatoren nicht prüfbar. Gleiches gilt für die Klimaschutzziele.

Die in der LuFV verankerten Qualitätskennzahlen für die Zielerreichung können eine Erfolgskontrolle nach der BHO nicht ersetzen. Dies gilt umso mehr, da es keine Qualitätskennzahlen für Rangierbahnhöfe und den Klimaschutz gibt.

Das BMVI hat die Umsetzung des Maßnahmenpakets nicht ausreichend überwacht, um die Interessen des Bundes zu wahren und die haushaltrechtlichen Vorgaben zu erfüllen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die verteilten Zuständigkeiten im BMVI ohne zugewiesene Gesamtverantwortung die Fehlentwicklungen begünstigt haben.

Diese Fehlentwicklungen sind nicht hinnehmbar. Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die haushaltsrechtlich vorgeschriebene (begleitende) Erfolgskontrolle für das gesamte Maßnahmenpaket unverzüglich einzuleiten. Dazu muss es in einem ersten Schritt die Ziele nachträglich konkretisieren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI zudem empfohlen, einem Referat die Gesamtverantwortung für das Maßnahmenpaket zu übertragen. Ansonsten besteht das Risiko, dass sich die Fehlentwicklungen fortsetzen und Bundesmittel in bedeutendem Umfang unwirtschaftlich verwendet werden.

20.3 Stellungnahme

Das BMVI hat vorgetragen, eine einheitliche Handhabung der Maßnahmen sei weder sinnvoll noch möglich. Denn für die zwei Finanzierungsformen Bedarfsplan und LuFV existierten abweichende Verfahren für die Erfolgskontrollen. Getrennte Erfolgskontrollen für beide Bereiche seien jedoch gewährleistet. Es sei nicht notwendig, im BMVI die Gesamtverantwortung für das Maßnahmenpaket einer Organisationseinheit zu übertragen.

Für die aus Mitteln des Bedarfsplans finanzierten Maßnahmen wolle das BMVI eine abschließende Erfolgskontrolle durchführen, sobald die letzte Einzelmaßnahme – voraussichtlich im Jahr 2022 – finanziell abgeschlossen sei. Etwaige Klimaschutzeffekte müsse es nicht ermitteln, weil daraus für diese bereits umgesetzten Maßnahmen keine Handlungsoptionen mehr ableitbar seien.

Bei den aus der LuFV finanzierten Maßnahmen entschieden die ausführenden Eisenbahninfrastrukturunternehmen weitgehend selbst über ihre Investitionstätigkeiten und -schwerpunkte. Sie würden dabei betriebswirtschaftliche Ziele verfolgen, die nicht immer deckungsgleich mit den Zielen des Bundes seien. Wenn später eine Teilmaßnahme wegen veränderter Rahmenbedingungen nicht erforderlich sei, sei nach Ansicht des BMVI keine neue eigene Bewertung erforderlich. Auch unterlägen die LuFV-finanzierten Ersatzinvestitionen in Rangierbahnhöfe besonderen Regelungen u. a. hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der Erfolgskontrolle. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien nicht erforderlich, da es sich nur um den Ersatz einer Anlage handle, zu der in der Vergangenheit bereits eine Investitionsentscheidung getroffen worden sei. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen müssten jedes Jahr für die Erfolgskontrolle lückenlos nachweisen, dass die Bundesmittel zweckentsprechend eingesetzt

und die vereinbarten Zielstellungen erreicht worden sind. Andernfalls drohten Rückforderungen oder Strafzahlungen.

Aus Sicht des BMVI seien die Kosten der Maßnahmen nur „scheinbar“ gestiegen. Es handle sich vielmehr um „absehbare“ Baupreissteigerungen, ohne dass sich die Vorhaben inhaltlich geändert oder fehlerhafte Kalkulationen vorgelegen hätten. Kostensteigerungen seien nur auf der Grundlage einer „ex-post-Betrachtung“ nach der Methodik des Bundesverkehrswegeplans feststellbar.

Die DB Netz AG als ausführendes Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat mitgeteilt, die Leistungsfähigkeit der Ablaufanlage sei eine wichtige Kennzahl zur Beurteilung eines Rangierbahnhofes. Wesentliche Eingangsgrößen seien dabei Wagenanzahl sowie Länge der zu zerlegenden Züge, aber auch die Anzahl der vorhandenen Abdrückloks. Hierzu habe die DB Netz AG schon im Jahr 2018 ausgeführt, dass die mittlere Wagenlänge um etwa fünf Meter gestiegen sei. Dies wirke sich auf das Transportvolumen aus und sei bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit zu beachten. Insgesamt habe die betriebliche Nutzung der Rangierbahnhöfe einen großen Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Ablaufanlage. Die rein zahlenmäßige Verringerung des ursprünglich angestrebten Leistungsziels sei allein für den Umfang der Leistungsfähigkeit nicht ausschlaggebend.

20.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, das gesamte Maßnahmenpaket einer Erfolgskontrolle zu unterziehen. Die Stellungnahmen des BMVI und der DB Netz AG konnten seine Argumente nicht entkräften. Das BMVI verweist im Wesentlichen nur auf die seit dem Jahr 2009 geänderten Finanzierungsgrundlagen.

Die in der LuFV verankerte Systematik lässt keine Rückschlüsse auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Maßnahmenpakets zu. Das BMVI hat selbst eingeräumt, dass die Eisenbahninfrastrukturunternehmen bei der Umsetzung der Maßnahmen auf Basis der LuFV nach eigenen betriebswirtschaftlichen Kriterien entscheiden. Inwieweit diese mit den Zielen des Maßnahmenpakets übereinstimmen, kontrolliert das BMVI nicht. Das BMVI räumt auch ein, dass eine Erfolgskontrolle für die Bedarfsplanmaßnahmen bislang aussteht. Bis heute fehlen konkrete Ziele, an denen das BMVI bei der angekündigten Erfolgskontrolle messen will, inwieweit die Maßnahmen erfolgreich waren.

Die „Laissez-Faire-Haltung“ des BMVI widerspricht dem Haushaltsrecht und lässt außer Acht, dass noch bis zum Jahr 2026 Maßnahmen aus dem Paket umgesetzt werden. Damit gibt das BMVI die Möglichkeit aus der Hand, bei Fehlentwicklungen lenkend eingreifen zu können.

Der Einwand, die höheren Ausgaben seien absehbaren Baupreissteigerungen geschuldet, überzeugt nicht: Denn obwohl Teilmaßnahmen weggefallen sind, sind die Ausgaben für das verringerte Bauvolumen gestiegen. Auch der Vortrag der DB Netz AG zur Leistungsfähigkeit der Rangierbahnhöfe überzeugt nicht: Die Leistungsfähigkeit muss anhand der Indikatoren

gemessen werden, die das BMVI zu Beginn des Maßnahmenpakets definiert hat. Waren die Vorgaben nicht geeignet oder haben sie sich geändert, geht das zulasten des BMVI.

Die Fehlentwicklungen verdeutlichen, dass das BMVI bereits nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2008 den Erfolg der Maßnahmen hätte begleitend untersuchen müssen, um auf notwendige Korrekturen hinzuwirken. Spätestens nach den erneuten Hinweisen hätte sich dies aufgedrängt.

Angesichts der erwarteten Klimaschutzwirkungen von Rangierbahnhöfen ist es auch nicht sachgerecht, dass das BMVI die Klimaschutzeffekte des Maßnahmenpakets bisher nicht mit einer Erfolgskontrolle untersucht hat. Nur in Kenntnis der Klimaschutzwirkungen kann das BMVI aktiv dazu beitragen, dass Deutschland die zugesagten Klimaschutzziele erreicht.

Das BMVI sollte unverzüglich eine dem Haushaltsrecht entsprechende (begleitende) Erfolgskontrolle für das Maßnahmenpaket konzipieren und angehen. Dazu muss es in einem ersten Schritt für alle Ziele des Maßnahmenpakets einschließlich des Klimaschutzziels messbare Indikatoren festlegen und so einer Überprüfung zugänglich machen. Zudem sollte es einem Referat die Gesamtverantwortung für das Maßnahmenpaket übertragen. Nur auf einer solchen Grundlage kann das BMVI sinnvolle Rückschlüsse für künftige Investitionsentscheidungen in Rangierbahnhöfe und für den Klimaschutz ziehen.