

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

13 Erneuerung der Schleuse Kachlet zu spät und teuer – Schifffahrt auf Donau gefährdet

(Kapitel 1203 Titel 780 02)

Zusammenfassung

Das BMDV verzögerte über Jahrzehnte, die baufällige Schleuse Kachlet zu erneuern. Es riskiert, dass es die Schleuse sperren muss. Obwohl der Schiffsverkehr auf der Donau kontinuierlich abnimmt, plant es, die Schleuse vollständig zu erneuern und beide Schleusenkammern zu ersetzen.

Um einen durchgängigen Betrieb auf den Wasserstraßen zu gewährleisten, muss das BMDV Instandhaltungsbedarfe rechtzeitig ermitteln und Maßnahmen vorausschauend planen. Der schlechte Bauwerkszustand der Schleuse Kachlet ist dem BMDV seit fast 40 Jahren bekannt. Es besteht bereits heute ein hohes Ausfallrisiko.

Der Schiffsverkehr an der Schleuse nimmt seit Jahren ab. Darauf hatte der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2013 hingewiesen. Trotzdem hält das BMDV daran fest, beide Schleusenkammern für inzwischen 250 Mio. Euro instand zu setzen. Würde es nur eine erneuern, ergäben sich um mindestens 31 Mio. Euro verringerte Baukosten. Planänderungen hält das BMDV für nicht mehr möglich. Der Baubeginn würde dadurch verzögert. Dies erhöhe die Gefahr, dass sich der Bauwerkszustand zwischenzeitlich weiter verschlechtert. Damit steige das Risiko, dass Schiffe die Schleuse während der zwölfjährigen Bauphase nicht durchgängig nutzen können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV unverzüglich die Wirtschaftlichkeit mit aktuellen Daten zum Schiffsverkehr untersucht. Soweit erforderlich, muss es seine Planung anpassen und dann die Schleuse zügig erneuern. Der seit langem bekannte schlechte Zustand des Bauwerks darf nicht dazu führen, dass es Alternativen ungeprüft ausschließt. Es muss den Zustand der Schleuse zudem fortlaufend kontrollieren und dringende Instandsetzungen sofort veranlassen.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Kritischer Bauwerkszustand seit fast 40 Jahren bekannt

An der Bundeswasserstraße Donau bei Passau betreibt das Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt (WSA) die Schleuse Kachlet mit zwei Schleusenammern. Es hat derartige Anlagen regelmäßig zu prüfen und erforderliche Instandsetzungen einzuleiten. Seit dem Jahr 1985 ist dem WSA der schlechte Bauwerkszustand der Schleuse Kachlet bekannt. Es muss diese von Grund auf erneuern. Daher plant das BMDV die Instandsetzung in Form eines Ersatzneubaus am Standort der bisherigen Schleuse. Der Bau soll im Jahr 2024 beginnen. Es erklärte, dass mit „hoher Wahrscheinlichkeit“ während der Baumaßnahme weiterhin Schiffe, in der jeweils anderen Schleusenammer, geschleust werden können. Sollte sich der Baubeginn verschieben, bestünde jedoch die Gefahr, dass während der zwölfjährigen Bauphase auch diese Schleusenammer nicht durchgängig zur Verfügung stehen wird.

Der Bundesrechnungshof kam zu dem Ergebnis, dass das WSA den Ersatzneubau verschleppte. Den jetzigen Zeitdruck hat das WSA selbst erzeugt. Das BMDV verwies auf die schlechte Personalausstattung.

BMDV ignoriert Verkehrsentwicklung

Das BMDV begründet den Ersatzneubau für beide Schleusenammern mit zwei Verkehrsprognosen aus den Jahren 2008 und 2013. Demnach soll der Verkehr bis zum Jahr 2025 bzw. 2030 erheblich steigen. Der prognostizierte Verkehr sei nur mit zwei Schleusenammern zu bewältigen. Das Statistische Bundesamt dokumentierte, dass der Verkehr an der Schleuse kontinuierlich zurückging. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2013 darauf hingewiesen, dass zwei Schleusenammern überdimensioniert sein könnten. Das BMDV sollte deshalb vor einem Ersatzneubau klären, wie viele und welche Schiffe es künftig schleusen muss. Es bestätigte nunmehr, dass die tatsächliche Verkehrsentwicklung von den alten Prognosen abweicht. Ende des Jahres 2023 soll dem BMDV die neue Verkehrsprognose für das Jahr 2040 vorliegen. Das BMDV will die Ergebnisse nicht abwarten, sondern plant auf Basis der veralteten Grundlage.

BMDV kann Wirtschaftlichkeit nicht nachweisen

Das WSA untersuchte im Jahr 2010, ob weiterhin zwei Schleusenammern erforderlich wären und diese auch wirtschaftlich seien. Es kam zu dem Ergebnis, dass eine Schleusenammer den damals erwarteten Verkehr nicht bewältigen könnte. Das inzwischen zuständige Wasserstraßen Neubauamt betrachtete zwar im Jahr 2022 nochmal einzelne Aspekte der Wirtschaftlichkeit. Dabei überprüfte es aber weder den prognostizierten – laut Statistischem Bundesamt rückläufigen – Verkehr noch den erforderlichen Umfang der Schleuse. Das BMDV entschied Anfang des Jahres 2023, beide Schleusenammern für 221 Mio. Euro instand zu

setzen. Würde es nur eine Schleusenammer erneuern, fielen 190 Mio. Euro an. Somit könnte das BMDV allein an Baukosten 31 Mio. Euro bzw. 15 % einsparen. Mit dem Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 meldet das BMDV für den Ersatzneubau 250 Mio. Euro zum Bundeshaushalt an.

Der Bundesrechnungshof kritisierte nicht nur die veralteten Prognosen. Das BMDV wies die Wirtschaftlichkeit auch methodisch fehlerhaft nach. Es hielt sich nicht an die für die Bundesverwaltung gemäß den Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO geltenden Vorgaben. Das BMDV lehnte es ab, die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit zu überarbeiten.

BMDV missachtet Beschlusslage

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hatte das BMDV bereits im Jahr 2012 aufgefordert, bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen oder Prognosen die Wirtschaftlichkeit von Bauprojekten zu überprüfen. Eine Fortführung der Projekte muss es von dem Ergebnis dieser Untersuchungen abhängig machen.

Auf der Donau weichen die derzeitigen Verkehrszahlen stark von den ursprünglichen Prognosen ab. Es steht damit außer Frage, dass sich die Rahmenbedingungen für die Erneuerung der Schleuse Kachlet grundlegend geändert haben. Das BMDV hätte demnach unverzüglich untersuchen müssen, ob es wirtschaftlich ist, beide Schleusenammern zu erneuern.

13.2 Würdigung

Der schlechte Zustand der Schleuse Kachlet erfordert zügig einen bedarfsgerechten Ersatzneubau, damit Schiffe die Bundeswasserstraße Donau weiter nutzen können. Dies bedeutet aber keinesfalls, dass das BMDV nun eine Alternative realisieren darf, die zwar aus seiner Sicht schnell umgesetzt werden, deren Wirtschaftlichkeit es aber nicht nachweisen kann. Trotz des Zeitdrucks muss das BMDV die BHO beachten. Um den durchgängigen Betrieb der Schleuse zu gewährleisten, muss es den Zustand des Bauwerks intensiv überwachen. Damit kann es reagieren und dringende Instandsetzungen sofort veranlassen, wenn sich der Zustand der Schleuse weiter verschlechtert.

Vor Baubeginn muss das BMDV die Wirtschaftlichkeit nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben nachweisen. Dafür muss es vorab die notwendigen Grundlagen, wie die Verkehrsprognose aktualisieren. Ansonsten riskiert es, die Schleuse mit zwei Schleusenammern überdimensioniert zu erneuern, obwohl eine ausreichen könnte. Um die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen, muss das BMDV neben den geringeren Investitionen der Erneuerung nur einer Schleusenammer auch deren finanzielle Folgen für den jahrzehntelangen Betrieb einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMDV die Instandhaltung seiner Anlagen an den Bundeswasserstraßen rechtzeitig plant und aktuelle Grundlagen verwendet. Er hat das BMDV aufgefordert, veränderte Rahmenbedingungen bei der Schleuse Kachlet zu beachten und die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen. Es muss dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nachkommen.

13.3 Stellungnahme

Das BMDV hat erklärt, dass es die Instandsetzung der Schleuse Kachlet nicht durch weitere Untersuchungen und ein Planfeststellungsverfahren verzögern wolle. In dem es beide Schleusenammern erneuere, erhalte es Entwicklungspotenziale für die Wasserstraße. Deswegen seien „die im Verhältnis geringen Mehrinvestitionskosten“ gerechtfertigt. Es halte daher an seiner Planung fest.

Die Kritik, die Planung verschleppt zu haben, hat das BMDV zurückgewiesen. Es habe immer auf der Grundlage jeweils aktueller Erkenntnisse entschieden. So habe es den Zustand des Bauwerks schrittweise planmäßig erfasst und die Planungen angepasst. Wesentliche Bauteile seien nicht mehr instand zu setzen, sondern vollständig zu ersetzen.

Das BMDV hat weiter erläutert, dass ihm Personal und Haushaltsmittel fehlten. Gleichwohl sei es ihm gelungen, die „überalterte Schleusenanlage über Jahrzehnte“ zu betreiben und zu unterhalten. Der Zustand des Bauwerkes sei jetzt ausreichend bekannt und es liege eine „belastbare Planung“ für die Instandsetzung vor. Den „Investitionszeitpunkt“ habe es daher wirtschaftlich optimal gewählt. Das BMDV hat angegeben, dass die Nutzungsdauer der Schleuse nun maximal ausgereizt sei. Es hat ein bereits heute bestehendes hohes Ausfallrisiko eingeräumt. Dieses könne es nicht durch eine intensivierte Überwachung reduzieren.

Dass der Güterverkehr zurückgegangen ist, hat das BMDV bestätigt. Der Verkehr durch Fahrgastschiffe steige hingegen deutlich an. Belegt hat es diese Verkehrsentwicklung nicht. Zudem wolle es grundsätzlich Transporte von der Straße auf die Wasserstraße verlagern. Dafür sei ein verlässlicher Schleusenbetrieb notwendig. Außerdem sei die Maßnahme eine „reine Ersatzinvestition zum Erhalt des bestehenden Verkehrsweges“. Daher müsse es die Schleusenkapazität nicht nachweisen. Vielmehr müsse die geplante bauliche Ausführung für den Ersatzneubau der beiden Schleusenammern wirtschaftlich sein.

13.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV konnte die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen. Es hat den von ihm angeführten Zeitdruck selbst verschuldet. Spätestens nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses und den Hinweisen des Bundesrechnungshofes im Jahr 2013 hätte das BMDV reagieren müssen. Es hätte die Wirtschaftlichkeit der Instandsetzung der Schleuse Kachlet in der verstrichenen Zeit untersuchen können. Auch ein etwaiges Planfeststellungsverfahren wäre zeitlich möglich gewesen. Das BMDV hat die Planung der

Instandsetzung so lange verzögert, bis es mögliche bedarfsgerechte und wirtschaftliche Handlungsalternativen nach seiner Einschätzung nicht mehr umsetzen kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, dass es den Erhalt seiner Wasserstraßen strategisch plant. Es muss den Zustand seiner Bauwerke kennen und bewerten. Den Bedarf an baulichen Maßnahmen muss es daraus ableiten und Instandsetzungen rechtzeitig einplanen. Das BMDV hätte bei der Schleuse Kachlet sehr viel früher und mit Nachdruck den Bauwerkszustand untersuchen und den Instandsetzungsbedarf ermitteln müssen. Es muss dafür sorgen, dass hierfür genügend Personal und Haushaltsmittel bereitstehen.

Das BMDV geht selbst nicht mehr davon aus, während der Bauzeit von zwölf Jahren weiterhin Schiffe sicher schleusen zu können. Der Bundesrechnungshof sieht mit dem „hohen Ausfallrisiko“ seine Einschätzung bestätigt. Zwar mag es zutreffen, dass eine Reinvestition an der maximalen technischen Nutzungsdauer orientiert sein sollte. Bei der Schleuse Kachlet besteht jedoch die Gefahr, dass diese schon jetzt überschritten ist. Ob der Investitionszeitpunkt, wie vom BMDV behauptet, wirtschaftlich optimal ist, bleibt offen.

Der Bundesrechnungshof kritisiert erneut, dass aktuelle Verkehrsprognosen fehlen. Zwar bestätigt das BMDV den Rückgang des Güterverkehrs. Es führt allerdings einen nicht belegten Zuwachs des Verkehrs durch Fahrgastschiffe an. Damit bestätigt es selbst, dass sich wesentliche Rahmenbedingungen verändert haben. Es hätte seine Planung überdenken müssen. Verwaltungsentscheidungen über Investitionen bedürfen transparenter Grundlagen; Annahmen sind zu belegen. Für die Entscheidung, ob eine oder zwei Schleusenkammern erneuert werden sollen, muss das BMDV die aktuelle Verkehrsprognose für das Jahr 2040 heranziehen. Um die Wirtschaftlichkeit der finanzwirksamen Maßnahme sicherzustellen, ist es erforderlich, die benötigte Schleusenkapazität zu kennen. Nur dann kann das BMDV alle Handlungsvarianten betrachten und die wirtschaftliche Alternative bestimmen. Ob die Ausführungsvariante mit zwei Schleusenkammern die wirtschaftliche ist, hat das BMDV zu keinem Zeitpunkt nachgewiesen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, unverzüglich die Wirtschaftlichkeit unter den veränderten Rahmenbedingungen nachzuweisen. Seine Planung muss es ggf. an die Ergebnisse anpassen und sodann die Erneuerung der Schleuse mit Nachdruck fortsetzen.