

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages

Grundinstandsetzung der Schleuse Kachlet

Einsparpotenzial nutzen



25. August 2025

Geschäftszeichen: V 1 - 0001460/Bericht

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Einsparpotenzial erkannt und ignoriert

Das Bundesministerium für Verkehr (BMV), ehemals Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), wählte für die Erneuerung der Schleuse Kachlet eine zu teure Maximallösung. Es hätte mindestens 31 Mio. Euro einsparen können. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hatte auf dieses Einsparpotenzial hingewiesen. Er hatte das BMV aufgefordert, die wirtschaftliche Variante zu bauen.

→ Worum geht es?

Die Schleuse Kachlet bei Passau muss erneuert werden. Derzeit verfügt sie über zwei Schleusenkammern. Unklar war, ob künftig beide Schleusenkammern benötigt werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte vom BMV gefordert, dies zu untersuchen. Es konnte nicht nachweisen, dass zwei Schleusenkammern notwendig und wirtschaftlich sind. Wegen des zurückgehenden Schiffsverkehrs reicht eine aus. Dennoch will das BMV beide Schleusenkammern instand setzen. Den Rechnungsprüfungsausschuss informierte es zu seinem geplanten Vorgehen, ohne ihn in die Entscheidung einzubeziehen.

→ Was ist zu tun?

Das BMV hat es versäumt, zunächst nur die Erneuerung einer Schleusenkammer zu planen und den Rechnungsprüfungsausschuss in die Entscheidung über die zweite Schleusenkammer einzubinden. Das BMV muss jetzt prüfen, wie es die Erneuerung der überflüssigen zweiten Schleusenkammer zurückstellen und wie viel Haushaltsmittel es damit noch einsparen kann.

→ Was ist das Ziel?

Das BMV darf nicht zu groß und zu teuer bauen. Ansonsten fehlt ihm das Geld an anderer Stelle. Dringendes und Wichtiges muss es realisieren können. Dabei hilft ihm nur, Verzichtbares nicht zu bauen und damit Haushaltsmittel zu sparen. Im Übrigen fordert das die Bundeshaushaltsordnung ohnehin in den §§ 6 und 7.

Künftig wird das BMV seine Arbeitsabläufe so gestalten müssen, dass es den Rechnungsprüfungsausschuss bei entsprechender Beschlusslage einbindet und keine vollendeten Tatsachen schafft.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	6
1	Vorbemerkung.....	7
2	Vorgehen des BMV	8
	2.1 Nachweis der Wirtschaftlichkeit.....	8
	2.2 Ausschreibung.....	10
3	Bewertung des Bundesrechnungshofes	11
4	Stellungnahme des BMV	13
5	Abschließende Bewertung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	15

Abkürzungsverzeichnis

B

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMV *Bundesministerium für Verkehr*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

T

TEN-V-Verordnung *Verordnung über Leitlinien der Europäischen Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Verkehr (BMV), ehemals Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV), verzögerte über Jahrzehnte, die baufällige Schleuse Kachlet zu erneuern. Obwohl der Schiffsverkehr auf der Donau kontinuierlich abnimmt, will es nun beide Schleusenammern erneuern. Der Nachweis, dass zwei Schleusenammern notwendig sind, gelang dem BMV aber nicht. Beim Bau nur einer Schleusenammer hätte es mindestens 31 Mio. Euro einsparen können. Der Bundesrechnungshof informierte den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) zu diesem Versäumnis mit einer Bemerkung. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMV auf, aktuelle Rahmenbedingungen zugrunde zu legen und davon abhängig die Schleuse Kachlet instand zu setzen. Der Bundesrechnungshof hat das weitere Vorgehen des BMV geprüft. Dabei stellte er im Wesentlichen fest:

0.1

Das BMV hält an seiner Absicht fest, beide Schleusenammern zu erneuern. Seine Begründung ist aber nicht tragfähig. Vor Jahren ist das BMV noch von deutlich mehr Schiffsverkehr ausgegangen und konnte damit beide Schleusenammern begründen. Das BMV berücksichtigt jetzt eine neue Verkehrsprognose und damit immerhin eine aktuelle Rahmenbedingung. Demnach erwartet es jedoch deutlich weniger Schiffsverkehr – rund ein Drittel. Dafür reicht eine Schleusenammer aus. Das BMV kann nicht belegen, dass der Schiffsverkehr wieder zunehmen wird. Die Erneuerung einer zweiten Schleusenammer ist daher überflüssig. Solange das BMV nicht nachweisen kann, dass eine zweite Schleusenammer notwendig und wirtschaftlich ist, darf es für deren Erneuerung keine Mittel ausgeben.

0.2

Trotz ausstehender Befassung des Rechnungsprüfungsausschusses und in Kenntnis der Kritik des Bundesrechnungshofes schrieb das BMV beide Schleusenammern zusammen zur Instandsetzung aus. Damit missachtete das BMV die Beschlusslage im Rechnungsprüfungsausschuss. Es ignoriert zudem, dass sich die Rahmenbedingungen für die Erneuerung der Schleuse Kachlet entscheidend verändert haben. Es darf nicht an seiner alten Planung festhalten. Das BMV muss sie an die neuen Rahmenbedingungen anpassen. Es muss jedes Einsparpotenzial nutzen. Das BMV wird künftig seine Arbeits- und Entscheidungsabläufe so gestalten müssen, dass es die parlamentarische Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeit wahren kann.

1 Vorbemerkung

Seit dem Jahr 1927 nutzen Schiffe auf der Donau die Schleuse Kachlet bei Passau. Die Schleuse hat derzeit zwei Schleusenammern. Dem BMV ist seit 40 Jahren der schlechte Bauwerkszustand der Schleuse bekannt. Es plant seit dem Jahr 2005, die Schleuse vollständig zu erneuern. Für die Erneuerung der zwei Schleusenammern sieht es eine Bauzeit von 13 Jahren und Ausgaben von etwa 250 Mio. Euro vor. Das Bauprojekt will das BMV im Jahr 2025 vergeben.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte das BMV im Jahr 2012 aufgefordert, bei wesentlich veränderten Rahmenbedingungen oder Prognosen die Wirtschaftlichkeit von Bauprojekten zu überprüfen. Eine Fortführung der Bauprojekte muss es von dem Ergebnis dieser Untersuchung abhängig machen.

Das BMV hielt sich nicht an die Vorgaben dieses Beschlusses. Auf der Donau weichen die Verkehrszahlen stark von den herangezogenen Prognosen ab. Es stand deshalb außer Frage, dass sich die Rahmenbedingungen für die Erneuerung der Schleuse Kachlet grundlegend geändert haben. Eine Überprüfung war unerlässlich. Der Bundesrechnungshof hatte das BMV daher aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit unter den veränderten Rahmenbedingungen nachzuweisen.

Im März 2024 stimmte der Rechnungsprüfungsausschuss dem Bundesrechnungshof zu (Bemerkung 2023, Bundestagsdrucksache 20/9700 Nummer 13). Er forderte das BMV auf, unverzüglich einen Plan zu erstellen, wie es die Wirtschaftlichkeit für den Ersatzneubau der Schleuse Kachlet unter den veränderten Rahmenbedingungen nachweisen kann und davon abhängig die Schleuse instand setzt.

Im Juni 2024 berichtete das BMV dem Rechnungsprüfungsausschuss, jedoch beriet er nicht mehr im Jahr 2024 darüber. Ende 2024 informierte das BMV den Rechnungsprüfungsausschuss, dass es die Erneuerung der beiden Schleusenammern auch ohne einen Beschluss ausschreiben wird. Der Bundesrechnungshof hat daher das weitere Vorgehen des BMV nach der letzten Beschlussfassung des Rechnungsprüfungsausschusses im März 2024 geprüft.

2 Vorgehen des BMV

2.1 Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Das BMV ließ im Jahr 2010 mehrfach untersuchen, ob weiterhin die zwei Schleusenkammern der Schleuse Kachlet erforderlich und wirtschaftlich sind. Dabei stützte es sich auf eine Verkehrsprognose, die an der Schleuse Kachlet von einem erheblichen Anstieg des Güterverkehrs auf 11 Mio. Tonnen bis zum Jahr 2025 ausging. Dadurch erwartete es, rund 17 000 Güterschiffe schleusen zu müssen. Es kam zu dem Ergebnis, dass eine Schleusenkammer den damals erwarteten Verkehr in den sechs Monaten Mai bis Oktober „teilweise“ nicht schleusen könnte. In dieser Zeit kämen über 2 000 Schiffe der Weißen Schifffahrt (Fahrgast- und Fahrgastkabinenschiffe) und knapp 1 000 Motorboote hinzu. Daher sei eine zweite Schleusenkammer erforderlich.

Eine spätere Verkehrsprognose ging von einem geringeren Anstieg des Güterverkehrs auf 6,7 Mio. Tonnen bis zum Jahr 2030 aus. Das Statistische Bundesamt dokumentierte, dass der Güterverkehr an der Schleuse kontinuierlich zurückging. Zwar betrachtete das BMV im Jahr 2022 erneut einzelne Aspekte der Wirtschaftlichkeit. Dabei berücksichtigte es aber nicht, dass sich die Prognosen zum Verkehrsaufkommen stark geändert hatten. Auf der Donau wird viel weniger Verkehr erwartet als zunächst angenommen. Es überprüfte nicht, ob für den stark rückläufigen Verkehr eine Schleusenkammer ausreichen würde. Allerdings stellte es selbst fest, dass es mindestens 31 Mio. Euro einsparen würde, wenn es nur eine Schleusenkammer erneuern würde.

Im März 2024 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss das BMV auf, aktuelle Rahmenbedingungen zugrunde zu legen und davon abhängig die Schleuse Kachlet instand zu setzen (Bemerkung 2023, Bundestagsdrucksache 20/9700 Nummer 13).

Im Juni 2024 berichtete das BMV dem Rechnungsprüfungsausschuss, es habe die Wirtschaftlichkeit des Ersatzneubaus der Schleuse Kachlet untersucht. Um die geänderten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, habe das BMV zu diesem Zeitpunkt vorläufige Verkehrszahlen aus der neuen Verkehrsprognose 2040 verwendet. Das BMV gehe davon aus, dass künftig 4,2 Mio. Tonnen Güter mit rund 3 800 Schiffen im Jahr durch die Schleuse transportiert würden. Ebenso würden 1 000 Schiffe der Weißen Schifffahrt (Fahrgast- und Fahrgastkabinenschiffe) vornehmlich in den sieben Monaten April bis Oktober die Schleuse passieren. Würde der prognostizierte Schiffsverkehr nur mit einer Schleusenkammer abgewickelt, wäre diese zu 50 bis 80 % ausgelastet. Das BMV rechne „aufgrund von Erfahrungswerten“ daher mit „erheblichen Wartezeiten“ für den Schiffsverkehr. Mit seinen geschätzten Wartezeiten und geschätzten Kosten für das Warten bezifferte es für alle Schiffe sogenannte „vermiedene Wartezeitkosten“. Diese Wartezeitkosten könne das BMV vermeiden, wenn es auch die zweite Schleusenkammer

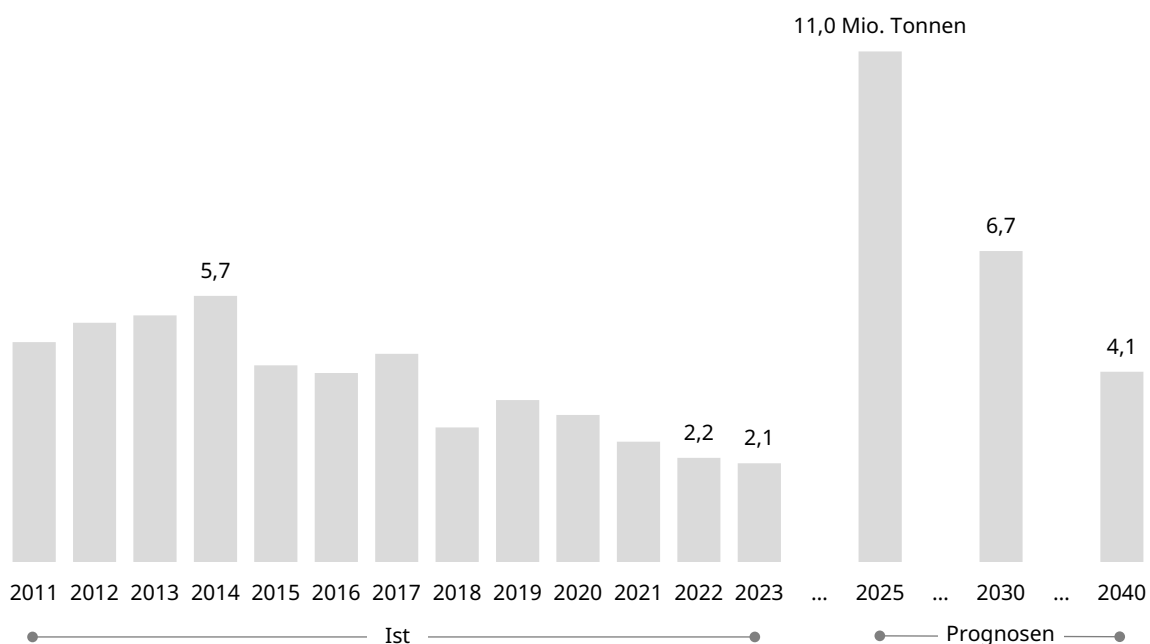
erneuern würde. Daher verglich es diese und vermeintlich weitere zu vermeidende Kosten mit den Investitionskosten für die zweite Schleusenkammer. Das BMV kam zu dem Ergebnis, dass die Erneuerung beider Schleusenkammern wirtschaftlich sei.

Das Statistische Bundesamt dokumentierte weiterhin einen rückläufigen Güterverkehr an der Schleuse Kachlet auf zuletzt 2,1 Mio. Tonnen im Jahr 2023. Ende des Jahres 2024 veröffentlichte das BMV seine Verkehrsprognose 2040. An der Schleuse Kachlet prognostiziert es einen Güterverkehr von 4,1 Mio. Tonnen im Jahr 2040. Das BMV erwartet damit im Vergleich zu seinen vorherigen Verkehrsprognosen – 11 (im Jahr 2025) und 6,7 Mio. Tonnen (im Jahr 2030) – weniger Güterverkehr. Dennoch geht es grundsätzlich davon aus, dass der Güterverkehr gegenüber den Vorjahren wieder ansteigt (vgl. Abbildung 1). Weshalb der Güterverkehr wieder ansteigen soll, erläuterte das BMV nicht.

Abbildung 1

Güterverkehr bleibt hinter den Prognosen

Der Güterverkehr an der Schleuse Kachlet geht kontinuierlich zurück und liegt unter den prognostizierten Werten. Ursprünglich begründete das BMV mit 11, jetzt mit 4,1 Mio. Tonnen die zwei Schleusenkammern.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Statistisches Bundesamt und Verkehrsprognosen 2025, 2030 und 2040 des BMV.

Der Bericht des BMV sollte im September 2024 im Rechnungsprüfungsausschuss beraten werden. Der Bundesrechnungshof kritisierte u. a. erneut, dass das BMV trotz des

deutlich geringeren Schiffsverkehrs an seinem Plan festhält, beide Schleusenkammern zu erneuern. Darüber setzte er auch das BMV in Kenntnis. Die Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss fand nicht statt.

2.2 Ausschreibung

Im Dezember 2024 informierte das zuständige Fachreferat im BMV seine Leitungsebene zur Schleuse Kachlet. Es könne nicht absehen, wann sich der Rechnungsprüfungsausschuss wieder mit der Erneuerung der Schleuse Kachlet befassen werde. Da sich der Zustand der Schleuse fortschreitend verschlechtere, könne es die Erneuerung nicht weiter aufschieben. Es wolle daher die Erneuerung im geplanten Umfang – beide Schleusenkammern – auch ohne Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses ausschreiben.

Weiter führte das BMV aus, dass es die Entscheidung für den Betrieb von einer oder zwei Schleusenkammern für die nächsten 80 Jahre treffe.

Sollte es von vornherein auf die zweite Schleusenkammer verzichten, müsste es diese zurückbauen. Wenn die zweite Schleusenkammer künftig doch noch notwendig würde, wäre es mit „unverhältnismäßigen Kosten und Aufwand“ verbunden, sie wieder zu bauen. Die Kosten und den Aufwand beschrieb das BMV nicht weiter.

Sollte das BMV während der Baumaßnahme die zweite Schleusenkammer zurückstellen, führe dies zu Verzögerungen, Mehrkosten und Rechtsstreit. Diese Folgen führte das BMV ebenfalls nicht weiter aus. Das BMV erwog nicht, zunächst eine Schleusenkammer auszuschreiben und über die zweite Schleusenkammer später zu entscheiden.

Sodann informierte das BMV den Rechnungsprüfungsausschuss über seine Entscheidung: Es werde die Erneuerung der Schleuse Kachlet wie ursprünglich geplant mit beiden Schleusenkammern ausschreiben. Mit der Vergabe der Bauleistung sei im 4. Quartal 2025 zu rechnen. Sollte bis dahin der Rechnungsprüfungsausschuss einen anderen Beschluss fällen, so könne das BMV die Erneuerung noch umsteuern. Wie dieses „Umsteuern“ aussähe, erklärte es dem Rechnungsprüfungsausschuss nicht.

Im Dezember 2024 veröffentlichte das BMV die Ausschreibung für die Erneuerung beider Schleusenkammern. Der Bauablauf sieht vor, zunächst eine Schleusenkammer zu erneuern. Nach einer Testphase soll die andere Schleusenkammer erneuert werden. Während der mehrjährigen Bauzeit will das BMV den Schiffsverkehr mit der jeweils anderen Schleusenkammer aufrechterhalten. Die Vergabeunterlagen enthalten keine Regelungen oder Vorkehrungen dazu, nachträglich den Umfang der Baumaßnahme von zwei auf eine Schleusenkammer zu ändern.

Das BMV gab an, dass es seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (vgl. Nummer 2.1) trotz der Kritik des Bundesrechnungshofes nicht überarbeitet hat. Aus seiner Sicht hätte dies zu keinem Erkenntnisgewinn geführt.

3 Bewertung des Bundesrechnungshofes

Das BMV hat nicht nachgewiesen, dass es notwendig und wirtschaftlich ist, beide Schleusenammern zu erneuern. Weil es trotzdem beide Schleusenammern erneuern möchte, missachtet es nicht nur die Bundeshaushaltsordnung, sondern wiederholt auch die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses.

Notwendigkeit nicht nachgewiesen

Zu Beginn errechnete das BMV, dass es für den jährlichen Güterverkehr mit 11 Mio. Tonnen zwei Schleusenammern bräuchte. Nur eine Schleusenammer würde im Sommer zu langen Wartezeiten führen und nicht ausreichen. In dieser Zeit sei saisonal der Anteil der Weißen Schifffahrt höher. Die Zahlen zur Weißen Schifffahrt hatte das BMV selbst geschätzt und prognostiziert. Hierzu liegt keine Dokumentation vor. Nun geht das BMV von 4,1 Mio. Tonnen, etwa einem Drittel des zunächst angenommenen Güterverkehrs aus. Es nimmt dennoch an, dass eine Schleusenammer nicht ausreiche. Solch stark unterschiedliche Gütermengen können aber nicht zum gleichen Ergebnis führen. Bei 11 Mio. Tonnen reichte eine Schleusenammer nach Aussage des BMV „teilweise“ im Sommer nicht aus. Eine Schleusenammer reichte also nur dann nicht aus, wenn im Sommer besonders viele Schleusungen für die Weiße Schifffahrt zum hohen Güterverkehrsaufkommen hinzukamen. An diesem Ergebnis muss sich etwas ändern, wenn sich der entscheidende Eingangswert – das Güterverkehrsaufkommen – auf rund ein Drittel reduziert. Wenn nur noch 4,1 Mio. Tonnen statt der zunächst erwarteten 11 Mio. Tonnen zu bewältigen sind, muss eine Schleusenammer ausreichen. Die sehr viel weniger zu transportierende Menge an Gütern schafft Kapazitäten für die Weiße Schifffahrt. Das BMV hat dem Bundesrechnungshof keine Berechnungen oder Informationen vorgelegt, die Zweifel an diesem Ergebnis begründen könnten. Überdies ist eine Trendumkehr beim Verkehrsaufkommen nicht erkennbar. Der aktuelle Güterverkehr von 2,1 Mio. Tonnen liegt nicht nur deutlich unter den Prognosen, sondern ist auch noch rückläufig.

Das BMV führte nicht aus, warum damit zu rechnen ist, dass eine zweite Schleusenammer doch notwendig ist oder künftig noch wird. Ohne dies belegen zu können, legte es sich auf die Erneuerung beider Schleusenammern fest. Unter Berücksichtigung der

gesamten bekannten Sachlage reicht die Erneuerung einer Schleusenammer aus. Die Erneuerung der zweiten Schleusenammern ist nicht notwendig.

Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen

Dem BMV gelang der Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht.

Das BMV führte aus, dass es mit Blick in die Zukunft jetzt nicht auf die Erneuerung der zweiten Schleusenammer verzichten wolle. Würde die zweite Schleusenammer künftig doch noch notwendig, wäre es mit „unverhältnismäßigen Kosten und Aufwand“ verbunden, sie wieder zu bauen. Das BMV darf seine Entscheidungen zum Einsatz von Bundesmitteln nicht davon abhängig machen, ob es auf die Erneuerung einer zweiten Schleusenammer verzichten „wolle“. Diese Entscheidung muss es vielmehr davon abhängig machen, ob eine zweite Schleusenammer notwendig und wirtschaftlich ist.

Auch darf sich das BMV nicht auf eine unbelegte Behauptung – „unverhältnismäßige Kosten und Aufwand“ – stützen. Vielmehr muss das BMV untersuchen, welche Alternativen infrage kommen, um die Schleuse Kachlet zu erneuern. Diese Alternativen muss es in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung miteinander vergleichen. Einsparpotenziale darf es dabei nicht übergehen.

Volles Einsparpotenzial versäumt

Mit der Erneuerung der beiden Schleusenammern nimmt das BMV Mehrkosten von mindestens 31 Mio. Euro für die nicht benötigte zweite Schleusenammer billigend in Kauf. Diese Kosten kann das BMV jetzt nicht mehr in vollem Umfang vermeiden. Jede Änderung in den Ausschreibungsunterlagen und in der Planung kann nun zu Verzögerungen, Mehrkosten und Rechtsstreit führen. Dies wäre vermeidbar gewesen, wenn das BMV zunächst nur eine Schleusenammer ausgeschrieben und sich die Erneuerung der zweiten Schleusenammer offengehalten hätte.

BMV muss sich an Gesetze halten

Das BMV darf sein Verwaltungshandeln nicht länger auf willkürliche Annahmen und Schätzungen stützen. Es muss den Nachweis führen, dass seine Ausgaben notwendig und wirtschaftlich sind (§§ 6, 7 Bundeshaushaltsordnung). Dazu muss es jetzt prüfen, ob und wie es die Erneuerung der zweiten Schleusenammer noch zurückstellen kann und ob dies – jetzt noch – wirtschaftlich ist. Dazu muss es die finanziellen Auswirkungen darstellen und dem Rechnungsprüfungsausschuss ein Vorgehen vorschlagen, um verbleibendes Einsparpotenzial zu realisieren.

Den Rechnungsprüfungsausschuss darf das BMV nicht übergehen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das BMV den Ausschuss künftig bei allen Entscheidungen zur Schleuse Kachlet einbindet. Die Nachweise zur Notwendigkeit und zur Wirtschaftlichkeit muss es dann vorlegen.

4 Stellungnahme des BMV

Das BMV hat angegeben, es habe die Vorgaben aus dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses aus März 2024 erfüllt. Es habe mit Arbeitsergebnissen der Verkehrsprognose 2040 und aktuellen Wertansätzen die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen. Die Grundinstandsetzung sei schnellstmöglich erforderlich und dies sei „allein mit der Ausschreibung“ zu erreichen. Weitere Untersuchungen und ein Abwarten auf die nächste Befassung im Rechnungsprüfungsausschuss hätten dies verzögert. Insofern hat das BMV sein Vorgehen verteidigt und weist die Kritik des Bundesrechnungshofes zurück.

Im Einzelnen hat das BMV ausgeführt:

Notwendigkeit der zweiten Schleusenkammer

Die zweite Schleusenkammer sei nicht nur erforderlich, um den Schiffsverkehr abzuwickeln. Sie sichere auch die Verfügbarkeit und Redundanz der Wasserstraße. Diese Faktoren seien zentral für eine zuverlässige und planbare Verkehrsinfrastruktur. Sie hätten auch in den vergangenen Jahrzehnten maßgeblich zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Diesbezüglich wies das BMV auch auf mögliche Ausfälle von Wasserstraßen durch Havarien hin. Das BMV führte außerdem wachsende Unsicherheiten durch Klimawandel und internationale Krisen an. Inwiefern diese Aspekte die Schleuse Kachlet betreffen, erläuterte es nicht. Auf die zweite Schleusenkammer zu verzichten, bedeute zusätzliche Unsicherheiten für die Wirtschaft. Den volkswirtschaftlichen Schaden habe das BMV in seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt. Das BMV schätzt zudem, dass sich dies auch auf die Tourismusbranche auswirke.

Aus dem zugrundeliegenden Prüfungsverfahren hat das BMV wiederholt, dass sich der Erhalt der Verkehrsinfrastruktur stets an den „bestehenden Qualitätsstandards“ orientiere. Verbesserungen prüfe das BMV auf ihre gesamtwirtschaftliche Rentabilität. Eine „Qualitätsminderung“ sei „grundsätzlich nicht Gegenstand der Prüfung“.

Weiterhin sei nach Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung über Leitlinien der Europäischen Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V-Verordnung) zu

vermeiden, dass sich die bestehende Befahrbarkeit der Wasserstraßen verschlechtert. Auch die Donaukommission empfehle dem BMV für die Schleuse Kachlet zwei Schleusenkammern.

Wirtschaftlichkeit des Vorhabens

Mit der Verkehrsprognose 2040 habe das BMV die neuesten Prognoseergebnisse herangezogen. Diese habe das BMV auch der kürzlich abgeschlossenen Bedarfsplanüberprüfung für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße zugrunde gelegt. Ebenso lege es sie auch gegenwärtig bei der Nachberechnung der Bedarfsplanvorhaben der Ausbaugesetze zugrunde. Das BMV widerspricht zudem, dass die Verkehrszahlen insgesamt rückläufig seien. Sowohl das Güteraufkommen als auch die Verkehrszahlen der Weißen Schifffahrt seien im Jahr 2024 wieder angestiegen.

Einsparpotenzial von 31 Mio. Euro besteht nicht mehr

Der Verzicht auf eine zweite Schleusenkammer mache Umplanungen erforderlich. Für den Rückbau einer der bestehenden Schleusenkammern wäre zusätzlich ein Planfeststellungsverfahren erforderlich. Dies verzögere die Baumaßnahme weiter und mindere den Kostenvorteil von 31 Mio. Euro oder hebe ihn sogar vollständig auf. Angesichts weiter steigender Baukosten sollte die Baumaßnahme „möglichst reibungslos umgesetzt“ werden.

Das BMV hat bestätigt, dass die Ausschreibung keine Regelung zur nachträglichen Änderung des Bauumfangs enthält. Eine solche Option habe es „intensiv diskutiert und geprüft“, sei jedoch weder aus technischer noch vergaberechtlicher Sicht möglich oder zulässig gewesen. Ohne eine grundsätzliche Bewertung, ob dies technisch machbar sei, und einer eindeutigen Beschreibung der Bauleistung, könne keine verlässliche Vergabe erfolgen. Auch das Aufteilen in zwei Baumaßnahmen löse das Problem nicht, da sie voneinander abhängig seien.

Bauaufsichtliche Verantwortung wahrgenommen

Der Bund trage nach § 48 Wasserstraßengesetz die alleinige bauaufsichtliche Verantwortung für die bundeseigenen wasserbaulichen Anlagen. Um die Sicherheit der Schleuse Kachlet zu gewährleisten, sei daher die Ausschreibung beider Schleusenkammern unumgänglich und fachlich alternativlos gewesen. Das BMV erfülle somit diesen gesetzlichen Auftrag.

5 Abschließende Bewertung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Die Antwort des BMV räumt die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht aus. Auf mehrere Aspekte wie wachsende Unsicherheiten durch Klimawandel und internationale Krisen geht das BMV gar nicht konkreter ein. Im Einzelnen:

Zweite Schleusenkammer nicht notwendig

Das BMV geht inhaltlich nicht auf den Widerspruch ein, dass sowohl für 11 Mio. als auch für 4,1 Mio. Tonnen Güterverkehrsaufkommen zwei Schleusenkammern notwendig sein sollen. Mit seiner Stellungnahme legte das BMV keine weiteren Unterlagen vor, um zu belegen, dass auch bei wesentlich geänderten Rahmenbedingungen der Ersatz zweier Schleusenkammern notwendig wäre. Der Bundesrechnungshof wiederholt: Das BMV hat dargelegt, dass eine Schleusenkammer für die Bewältigung von 11 Mio. Tonnen Güterverkehrsaufkommen grundsätzlich ausreicht. Nur unter der Annahme, dass in den Sommermonaten viel Weiße Schifffahrt ebenfalls geschleust werden muss, komme es zu Wartezeiten. Das BMV rechnet nach der neuesten Prognose aber nicht mehr mit 11 Mio., sondern mit 4,1 Mio. Tonnen. Bei fast 7 Mio. Tonnen Güterverkehrsaufkommen weniger (11 Mio. Tonnen minus 4,1 Mio. Tonnen) müssen Kapazitäten für die Weiße Schifffahrt frei werden. 4,1 Mio. Tonnen Güterverkehrsaufkommen und Weiße Schifffahrt können dann sicher bewältigt werden. Weder mit dem Güterverkehrsaufkommen noch mit der Weißen Schifffahrt kann das BMV die beiden Schleusenkammern rechtfertigen. Der Bundesrechnungshof bleibt insoweit bei seiner Auffassung: Eine Schleusenkammer reicht aus, die zweite muss nicht erneuert werden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unvollständig

Das BMV führt nunmehr aus, es wolle nicht nur den Schiffsverkehr abwickeln. Vielmehr wolle es die Verfügbarkeit und Redundanz der Wasserstraße sicherstellen. Offenbar hält es Schadensereignisse (Havarien) an der Schleuse für entscheidungsrelevant. Diese Sichtweise ist zulässig, muss aber – wie alle übrigen Randbedingungen – systematisch untersucht werden. Zunächst müsste das BMV feststellen, wie hoch das Risiko für den Ausfall einer Schleusenkammer durch Havarien ist. Sodann hätte es zu untersuchen, wie es diesem Risiko begegnen kann. Denkbar wären Vorkehrungen, die zum Beispiel eine Beschädigung von Schleusentoren verhindern können. Kommt es doch zu einer solchen Beschädigung, wäre auch das Vorhalten eines Ersatztors denkbar. So könnte ein beschädigtes Schleusentor ausgetauscht und die Schiffbarkeit schnell

wieder hergestellt werden. Auch eine zweite Schleusenkommer ist eine Alternative, bei Weitem aber nicht die einzige. Die Aufgabe des BMV wäre es gewesen, die Alternativen miteinander zu vergleichen. Dies muss es in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gewährleisten. Das ist das von der Bundeshaushaltsordnung vorgesehene Mittel, um Alternativen miteinander zu vergleichen. Unzulässig ist es für das BMV, finanzwirksame Verwaltungsentscheidungen zu treffen, die nur auf Behauptungen und nicht auf systematischen Untersuchungen beruhen. Insoweit trägt die Argumentation des BMV nicht, eine zweite Schleusenkommer zu benötigen, um die Verfügbarkeit der Wasserstraße auch bei Havarien, Auswirkungen des Klimawandels und Krisen sicherzustellen. Es hat dies nicht untersucht und damit bleibt es eine unbegründete Behauptung. Damit hält der Bundesrechnungshof fest: Das BMV führt Verfügbarkeit und Redundanz an, um die zweite Schleusenkommer zu rechtfertigen. Den Nachweis dafür bleibt es schuldig.

Der Bundesrechnungshof weist zudem auf ein nicht konsistentes Verwaltungshandeln des BMV hin: Im Jahr 2022 erwog das BMV noch selbst, auf die zweite Schleusenkommer zu verzichten. Das hätte es untersuchen müssen, es darf dies nicht grundsätzlich ausschließen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) führt in seiner Arbeitsanleitung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus:

„Um eine wirtschaftliche Lösung zu erzielen, ist es von zentraler Bedeutung, dass zunächst sämtliche zur Zielerreichung grundsätzlich möglichen Handlungsalternativen ermittelt werden. Dabei sind alle denkbaren Möglichkeiten in Betracht zu ziehen und die gesamte Art und Weise der derzeitigen Bedarfsdeckung kritisch zu hinterfragen.“

Der Erhalt des status quo ist damit nicht gesetzt. Der Rückbau einer Schleusenkommer, die nicht benötigt wird, darf das BMV als mögliche Handlungsalternative nicht ausschließen.

Befahrbarkeit weiter gegeben

Das BMV führt außerdem an, die TEN-V-Verordnung schränke seine Handlungsmöglichkeiten ein. Danach seien die Mitgliedstaaten der Europäischen Union angehalten, eine Verschlechterung der „guten Befahrbarkeit“ als auch der „besseren“ Befahrbarkeit bei Überschreiten der Mindestanforderungen zu verhindern. Die Mindestanforderungen für Schleusen sind in Artikel 23 Absatz 3 der TEN-V-Verordnung definiert. Demnach sollen Schleusen „so betrieben und instand gehalten werden, dass nur geringe Wartezeiten entstehen“. Angesichts des geringen Verkehrsaufkommens geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass auch mit nur einer Schleusenkommer keine allgemeinen langen Wartezeiten entstehen. Die Befahrbarkeit würde sich also nicht verschlechtern. Zudem weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass das BMV die Wartezeiten lediglich geschätzt und nicht belegt hat.

Die Donaukommission empfahl im Jahr 2013 zwei Schleusenammern an der Schleuse Kachlet, um Schleusungen gleichzeitig in beide Richtungen zu ermöglichen. Sie ist eine internationale Organisation mit dem Ziel, gemeinsame Regelungen für die Schifffahrt auf der Donau zu verfassen. Ihre Empfehlungen sind für die Bundesverwaltung nicht rechtsverbindlich. Der Nachweis der Notwendigkeit und der Wirtschaftlichkeit wird durch die Empfehlung der Donaukommission nicht entbehrlich.

Ferner weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass sich aus den internationalen Vereinbarungen kein Grund ergibt, eine zweite Schleusenammer zu erhalten.

Bundesinteresse an der Weißen Schifffahrt

Das BMV führt aus, es habe bei seiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Schleuse Kachlet die Prognosezahlen berücksichtigt, die es auch bei der Überprüfung der Bedarfspläne (BPÜ) für die Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße (November 2024) verwendete. Bei dieser Überprüfung führt das BMV allerdings aus, dass sich der Ausbaubedarf der Wasserstraße ausschließlich durch den Gütertransport begründe. Personenverkehre (Weiße Schifffahrt, Motorboote) berücksichtige es daher nicht. Warum es bei Erhaltungs- und Ersatzmaßnahmen anders vorgeht, begründet es nicht. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMV bei der Annahme seiner Rahmenbedingungen einheitlich vorgeht.

Selbstverschuldete Dringlichkeit

Das BMV äußerte sich nicht zu der Kritik, sich nicht an die Bundeshaushaltsordnung und die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses zu halten. Stattdessen betont es, seiner bauaufsichtlichen Verantwortung nachzukommen. Sein Handeln sei unumgänglich und alternativlos. Das BMV könnte seiner bauaufsichtlichen Verantwortung auch nachkommen, wenn es nur eine Schleusenammer erneuert. In die dringliche Situation hat sich das BMV selbst gebracht. Die Grundinstandsetzung der Schleuse Kachlet hat es über Jahrzehnte verschleppt. Jedoch darf das BMV nicht so lange warten, bis es dringlich wird, um dann andere gesetzliche Regelungen zu missachten oder Verwaltungsverfahren zu vermeiden.

Dass das BMV jetzt durch den Verzicht auf eine zweite Schleusenammer nichts mehr einsparen könnte, hat es lediglich behauptet. Nach Auswertung der gesamten Sachlage und der Stellungnahme des BMV bleibt der Bundesrechnungshof dabei: Die zweite Schleusenammer ist nicht notwendig. Das BMV muss jetzt prüfen, ob und wie es die Erneuerung der zweiten Schleusenammer noch zurückstellen kann und ob dies – jetzt noch – wirtschaftlich ist. Dazu muss es die finanziellen Auswirkungen darstellen und dem Rechnungsprüfungsausschuss ein weiteres Vorgehen vorschlagen, um verbleibendes Einsparpotenzial zu realisieren. Dies muss auch im eigenen Interesse des BMV

liegen: Es hat viele dringende Bauvorhaben identifiziert. Wenn es an einer Stelle zu groß und zu teuer baut, fehlen ihm die Ressourcen an anderer Stelle.

Den Rechnungsprüfungsausschuss darf das BMV bei seiner Entscheidungsfindung nicht erneut übergehen. Das BMV sollte künftig bei allen Entscheidungen zur Schleuse Kachlet den Rechnungsprüfungsausschuss einbinden. Die Nachweise zur Notwendigkeit und zur Wirtschaftlichkeit muss es vorlegen.

Elbert

Ringel

Beglaubigt: Bersch, Amtsinspektor

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.