

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
**Umdruck 16/4499**

Ministerium für Wissenschaft,  
Wirtschaft und Verkehr  
des Landes Schleswig-Holstein



Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr |  
Postfach 71 28 | 24171 Kiel

**Minister**

An den  
Vorsitzenden des  
Wirtschaftsausschusses des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Hans-Jörn Arp, MdL  
Landeshaus  
24105 Kiel

Kiel, ~~15.~~ Juli 2009

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, *Lieber Herr Arp,*

wie von mir in der Sitzung des Wirtschaftsausschusses am 1. Juli 2009 zugesagt,  
übersende ich Ihnen anliegend den erbetenen Bericht des Bundesrechnungshofes zur  
festen Fehmarnbeltquerung.

Mit freundlichen Grüßen

*Dr. Jörn Biel*  
Dr. Jörn Biel





Bundes  
rechnungshof

# Bericht

an den Rechnungsprüfungsausschuss  
des Haushaltsausschusses des Deut-  
schen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Feste Verbindung über den  
Fehmarnbelt mit Hinterlandanbindung

Gz.: III 3 – 2009 – 0975

Bonn, den 30.04.2009

**Abkürzungsverzeichnis**

BHO	Bundeshaushaltsordnung
Bundesministerium	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
MöU	Memorandum of Understanding
RPA	Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages
TEN-V	Transeuropäisches Verkehrsnetz

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>2</b>
<b>0 Zusammenfassung</b>	<b>4</b>
<b>1 Vorbemerkungen</b>	<b>5</b>
1.1 Berichts Anlass	5
1.2 Projekthistorie	6
<b>2 Kostentransparenz</b>	<b>7</b>
<b>3 Hinterlandanbindung in Deutschland</b>	<b>10</b>
3.1 Hinterlandanbindung für den Schienenverkehr	11
3.2 Vorfinanzierung entgegen der Systematik der Planungskostenpauschale	14
3.3 Hinterlandanbindung für die Straße	16
<b>4 Bericht des BWV</b>	<b>21</b>
<b>5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes</b>	<b>21</b>

## 0 Zusammenfassung

- 0.1 Dänemark und Deutschland planen, eine feste Verbindung über den Fehmarnbelt (Feste Verbindung) zu errichten. Hierzu haben sie im September 2008 einen Staatsvertrag unterzeichnet, der eines Vertragsgesetzes nach Art. 59 des Grundgesetzes bedarf. Aufgrund einer Prüfungsbitte des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages begleitet der Bundesrechnungshof dieses Projekt einschließlich der Hinterlandanbindungen von Schiene und Straße auf deutscher Seite seit dem Jahre 2007. (Tz. 1)
- 0.2 Obwohl die Kosten für die Feste Verbindung als solche nach dem Staatsvertrag allein von Dänemark zu tragen sind, birgt dieser Vertrag erhebliche Unsicherheiten für künftige Bundeshaushalte. So enthält er Klauseln, welche die Vertragsparteien unter nur unpräzise formulierten Voraussetzungen zu Nachverhandlungen - auch über die Kostentragung - verpflichtet. Hinzu kommt, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zwar angibt, die Kosten der deutschen Hinterlandanbindung seien bekannt, diese jedoch für das Parlament nicht aktuell und transparent im Entwurf des Vertragsgesetzes darstellt. (Tz. 2)
- 0.3 Das Bundesministerium hat die Grobplanung und die Kostenermittlung für einen Teilausbau der deutschen Schienenhinterlandanbindung Lübeck bis Puttgarden zu spät veranlasst. Eine entsprechende Kostenschätzung soll die DB Netz AG erst Mitte dieses Jahres abgeben. Ohne Kenntnis der genauen Streckenführung und der zugehörigen Kosten geht der Bund mit dem Staatsvertrag nicht kalkulierte Risiken ein. (Tz. 3.1)
- Außerdem finanziert das Bundesministerium Planungskosten für die Schienenhinterlandanbindung vor, obwohl es der DB Netz AG bereits an anderer Stelle Finanzmittel für derartige Planungen zur Verfügung gestellt hat. (Tz. 3.2)
- 0.4 Für die Hinterlandanbindung der Straße empfiehlt der Bundesrechnungshof, angesichts der geringen Verkehrsprognose die Wirtschaftlichkeit des beabsichtigten Ausbaus kritisch zu überprüfen. Zudem sollte geprüft werden, ob eine Widmung als Bundesautobahn angemessen wäre, um Mauteinnahmen erzielen zu können. (Tz. 3.3)

## 1 Vorbemerkungen

### 1.1 Berichtsanlass

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (RPA) bat in seiner 14. Sitzung am 30. März 2007 den Bundesrechnungshof, die Planungen für eine „Feste Fehmarnbeltquerung“ für Kraftfahrzeuge und Züge über den Fehmarnbelt (Feste Verbindung) zu prüfen. Anlass waren Bedenken hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Projektes.

Am 29. Juni 2007 - kurz vor Fertigstellung des Berichtes nach § 88 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) - unterzeichneten Dänemark und Deutschland ein sogenanntes Memorandum of Understanding (MoU). Darin verständigten sie sich darüber, dass Dänemark alle Kosten und Risiken für die Feste Verbindung und die dänische Hinterlandanbindung übernimmt. Dafür sollte Dänemark das alleinige Recht erhalten, Entgelte für die Nutzung der Festen Verbindung zu erheben. Eine deutsche Beteiligung an der Festen Verbindung sah das MoU nicht mehr vor. Deutschland sollte lediglich zur Errichtung der Hinterlandanbindung auf deutscher Seite verpflichtet sein. Aufgrund dieses neuen Sachverhalts bestand für den Bericht des Bundesrechnungshofes keine Grundlage mehr. Daher bat der RPA den Bundesrechnungshof in seiner Sitzung am 12. Dezember 2007, nach Abschluss eines Staatsvertrages erneut zu berichten.

Am 3. September 2008 unterzeichneten der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und seine dänische Amtskollegin den Staatsvertrag über die Feste Fehmarnbeltquerung. Dieser Vertrag bedarf eines Vertragsgesetzes nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes. Zu dem Entwurf des Vertragsgesetzes hat sich der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) am 30. Oktober 2008 gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) geäußert.

Der Bundesrechnungshof knüpft mit diesem Bericht an wesentliche Aussagen des BWV an, um das Parlament im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu beraten.

Das Bundesministerium hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Stellungnahme hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht berücksichtigt.

## 1.2 Projekthistorie

Bereits seit vielen Jahren gibt es Diskussionen über eine etwa 20 km lange Feste Verbindung. Im Jahr 1992 vereinbarten die Verkehrsminister Dänemarks und Deutschlands, Untersuchungen für ein Querungsbauwerk zwischen Puttgarden und Rødbyhavn durchzuführen.

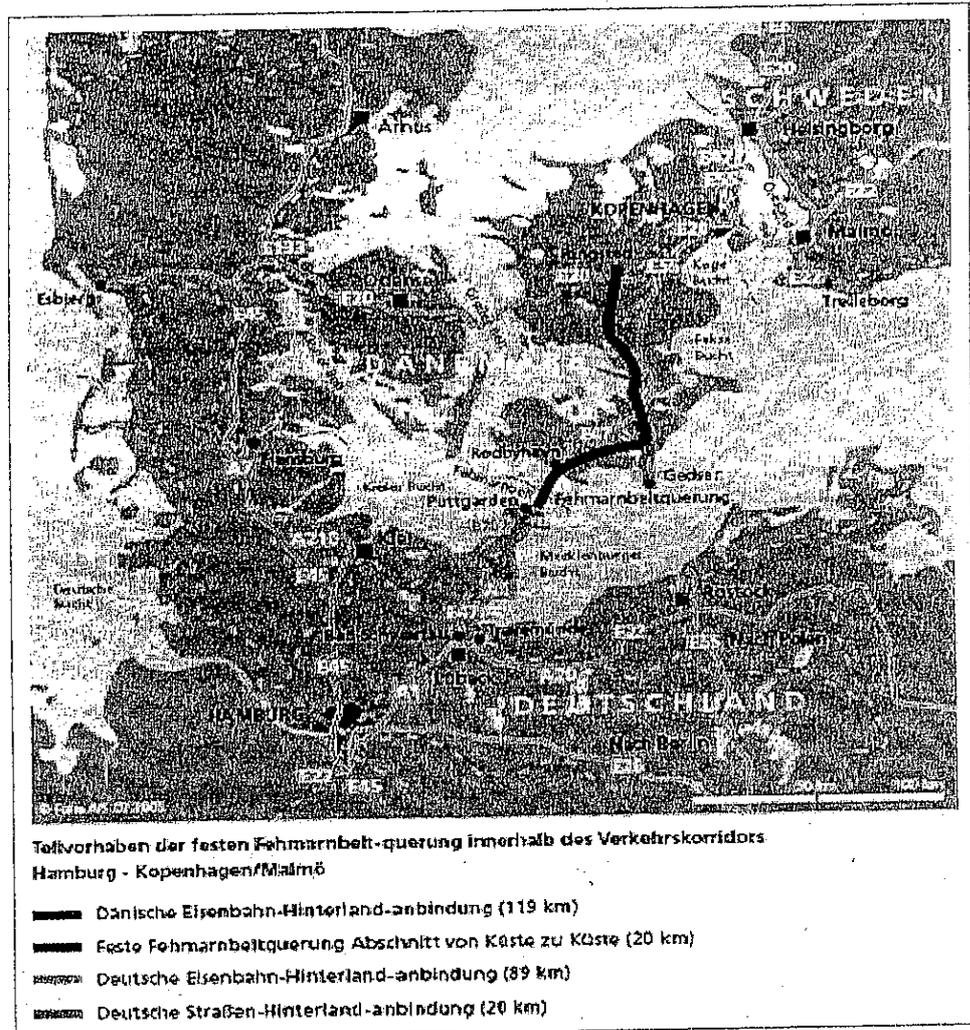


Abbildung 1: Übersichtskarte

Dänemark und Deutschland ließen zahlreiche Gutachten zur Machbarkeit, zu Umweltauswirkungen und zur Wirtschaftlichkeit der Festen Verbindung und der zugehörigen Hinterlandanbindungen erstellen. Nach Unterzeichnung des Staatsvertrages leiteten beide Länder die notwendigen Gesetzgebungsverfahren zur Ratifizierung ein. Der Staatsvertrag sieht eine Schrägseilbrücke mit Kosten von etwa 4,4 Mrd. Euro als bevorzugte technische Lösung vor. Je nach Ergebnis der Um-

weltverträglichkeitsprüfung ist alternativ ein Tunnel (Kosten rd. 5,6 Mrd. Euro) vorgesehen.<sup>1</sup>

In beiden Fällen soll die Feste Verbindung eine vierstreifige Autobahn und eine zweigleisige Bahntrasse erhalten.

Die Europäische Kommission nahm im Frühjahr 2004 die Feste Verbindung einschließlich der Schienenhinterlandanbindungen in die Liste der vorrangigen Vorhaben für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) auf. Für die Förderperiode 2007 bis 2013 hat die Europäische Kommission 370 Mio. Euro für die Planung und den Bau der Festen Verbindung zugesagt.

Die Verbindung zwischen Hamburg und Kopenhagen über den Fehmarnbelt ist ca. 160 km kürzer als die Strecke über den Großen Belt. Der Schienengüterverkehr und die Nachtzüge des Personenfernverkehrs fahren derzeit über den großen Belt. Zwischen Puttgarden und Rødbyhavn verkehren heute ausschließlich Fähren für Kraftfahrzeuge und Personenzüge.

Die Feste Verbindung über den Fehmarnbelt soll bis zum Jahr 2018 fertig gestellt werden. Die Fahrzeit zwischen Hamburg und Kopenhagen über den Fehmarnbelt wird dann im Vergleich zur Verbindung über den Großen Belt für alle Verkehre mindestens eine Stunde kürzer sein. Gegenüber der bestehenden Fährverbindung wird die Zeitersparnis durch die Feste Verbindung etwa 45 Minuten betragen.

## 2 Kostentransparenz

- 2.1 Der Staatsvertrag setzt das MoU um. Dänemark wird demnach die Feste Verbindung und die dänische Hinterlandanbindung errichten, betreiben und die Kosten dafür tragen. Zur Finanzierung kann Dänemark Mautgebühren für Kraftfahrzeuge sowie Nutzungsentgelte für die Schienenwege erheben.

Deutschland hat sich im Staatsvertrag verpflichtet, seine Hinterlandanbindung auszubauen und hierfür die Kosten zu tragen.

Der Staatsvertrag enthält Optionen für Nachverhandlungen: „Sollten die Voraussetzungen für das Projekt oder für Teile des Projekts sich deutlich anders entwi-

<sup>1</sup> Art. 13 Abs. 1 des Staatsvertrages; dementsprechend wird die derzeit mit den Vorarbeiten beauftragte Femern Bælt A/S die Planung sowohl für eine Brücke als auch für einen Tunnel erstellen lassen (Quelle Homepage der Femern Bælt A/S: <http://www.e-pages.dk/sundbkt/4/fullpdf/1.pdf>, Stand 16.04.2009, Seite 16).

ckeln als angenommen und anders als es zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrags bekannt ist, werden die Vertragsstaaten die Lage aufs Neue erörtern. Dies gilt unter anderem für wesentliche Kostensteigerungen in Zusammenhang mit den Hinterlandanbindungen. Dabei soll ein bedarfsgerechter Ausbau der Schienenhinterlandanbindung sichergestellt werden“.

Was unter „Voraussetzungen“ im Einzelnen zu verstehen ist, wird im Vertrag weder benannt noch mit Zahlen oder Daten konkretisiert. Die Abweichungen sind mit unbestimmten Rechtsbegriffen „deutlich anders“ oder „wesentliche Kostensteigerungen“ abstrakt beschrieben. Auch der Gesetzentwurf des Bundesministeriums mit seinen Anlagen enthält keine weitergehenden Festlegungen, unter welchen geänderten Projektvoraussetzungen im Einzelnen Nachverhandlungen einzuleiten sind. Auch das Ausgangsniveau der Kosten, das der Ermittlung von Kostensteigerungen zugrunde gelegt werden soll, ist dort nicht fixiert.

Die Benennung der Kosten ist in einem Staatsvertrag nicht zwingend erforderlich. Der BWV hält es dennoch für sinnvoll, die Kosten in der Gesetzesvorlage darzustellen, damit die Auswirkungen auf zukünftige Haushalte transparent werden.

Das Bundesministerium verweist in einer Stellungnahme darauf, dass die Kosten für die Schienenhinterlandanbindung auf seiner Internetseite zu finden seien. Darüber hinaus führt es aus, dass sowohl in den vorausgegangenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als auch in den Verhandlungen mit Dänemark niedergelegt sei, von welchen Größenordnungen auszugehen sei. Konkrete Zahlen benennt das Bundesministerium nicht.

Auf der Internetseite des Bundesministeriums befindet sich ein Link zu einer Internetseite der Femern Bælt A/S (Dänische Aktiengesellschaft), auf der die Kosten der deutschen Schienen- und Straßenhinterlandanbindung mit 840 Mio. Euro (Preisstand 2003) benannt sind. Im Bedarfsplan Straße des Jahres 2004 sind die Kosten für die Straßenhinterlandanbindung mit rund 93 Mio. Euro veranschlagt. Die Kosten für die Schienenhinterlandanbindung auf deutscher Seite ergäben demnach etwa 747 Mio. Euro.

Das dänische Verkehrsministerium hat in seinem Entwurf zum „Gesetz über die Projektierung einer festen Verbindung über den Fehmarnbelt“ die Kosten mit aktuellem Preisstand sowohl für die Feste Verbindung als auch für die eigene Hinterlandanbindung transparent dargestellt.

- 2.2 Da Dänemark die alleinige Verantwortung für die Feste Verbindung übernommen hat, bleiben die finanziellen Verpflichtungen und die wesentlichen Risiken für den Bundeshaushalt auf die deutsche Hinterlandanbindung begrenzt.

Unsicherheit besteht aus Sicht des Bundesrechnungshofes jedoch, wann die der Risikobegrenzung dienende Nachverhandlungsoption anwendbar ist. Es könnte sowohl Streit darüber entstehen, welche Projektvoraussetzungen sich ändern müssen, als auch welches Ausmaß die Änderung haben muss, um die Option auszulösen.

Der Bundesrechnungshof bemängelt darüber hinaus, dass das Bundesministerium ausführt, die Größenordnungen der Kosten seien bekannt, diese aber nicht - wie in Dänemark geschehen - für den Gesetzgeber aktuell und transparent ausweist. Die Größenordnung der Kosten für die Straße ist lediglich im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen enthalten und die Kosten für die Schiene sind nur über einen Link auf einer Internetseite einer dänischen Gesellschaft zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof hält die Art der Darstellung der Kosten gegenüber dem Parlament für nicht angemessen. Diese Vorgehensweise des Bundesministeriums wird weder der Bedeutung dieses internationalen Vorhabens noch dem Anspruch an eine transparente Information des Gesetzgebers gerecht.

- 2.3 Das Bundesministerium hält an dem Ansatz fest, keine Kosten im Gesetzentwurf zu benennen, weil dies nicht zwingend erforderlich sei. Die Kosten seien zudem zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des frühen Planungsstadiums nicht konkret genug, um festgeschrieben zu werden.

Es führt im Weiteren aus, dass die Voraussetzungen für die Feste Verbindung alle bei Vertragsabschluss gegebenen Umstände seien, vor deren Hintergrund der Vertrag unterzeichnet worden sei. Insbesondere seien dies die Annahmen für die Wirtschaftlichkeitsrechnungen und gemeinsam mit Dänemark durchgeführte Studien. Die Investitionskosten der Hinterlandanbindung betrügen gemäß der Studie aus dem Jahr 2006 rd. 744 Mio. Euro.

Die unbestimmten Rechtsbegriffe in der „Nachverhandlungsklausel“ habe das Bundesministerium bewusst gewählt, um nicht vorhersehbare Entwicklungen berücksichtigen zu können.

- 2.4 Das Bundesministerium äußert sich nicht zu der mangelnden Transparenz und Aktualität der Kosten für die Hinterlandanbindung gegenüber dem Parlament.

Auch geht es nicht darauf ein, warum die Angabe der Kosten in Dänemark hingegen möglich ist.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium durch die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen nicht vorhersehbare Entwicklungen berücksichtigt. Damit nimmt es aber in Kauf, dass vorhersehbare Entwicklungen wie z. B. Baupreissteigerungen zu einem Streitfall werden können.

In diesem Zusammenhang werden auch die vertraglich nicht festgeschriebenen o. g. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Studien - dem Bundesrechnungshof sind davon allein rd. 50 Stück bekannt - zu Unsicherheiten bei der Vertragsauslegung führen.

### 3 Hinterlandanbindung in Deutschland

Nach dem Staatsvertrag soll Deutschland bis zur Eröffnung der Festen Verbindung im Jahr 2018 die Schienenhinterlandanbindung von Lübeck bis Puttgarden elektrifizieren und zusätzlich auf der eingleisigen Strecke eine ausreichende „Eisenbahnkapazität“ sicherstellen. Nach der Eröffnung soll Deutschland den Abschnitt Bad Schwartau bis Puttgarden in einer zweiten Baustufe innerhalb von sieben Jahren zweigleisig ausbauen. Der Ausbau der Straßenverbindung B 207 zwischen Heiligenhafen (Ost) und Puttgarden in der Bundesrepublik Deutschland zu einer vierstreifigen Bundesstraße soll spätestens bis zur Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung abgeschlossen sein. Demgegenüber soll die Fehmarnsundbrücke eingleisig und zweistreifig bleiben. Für den Fall wesentlicher Kostensteigerungen sieht der Staatsvertrag vor, dass mindestens ein bedarfsgerechter Ausbau der Schienenhinterlandanbindung sichergestellt werden soll.

Der Staatsvertrag enthält keine weiteren Angaben über den Streckenverlauf oder die zugrunde gelegten Kosten.

Aufgrund der Wortwahl („soll“) bei der Beschreibung der Hinterlandanbindung versteht die Bundesregierung den entsprechenden Artikel des Staatsvertrages nicht im Sinne eines erzwingbaren Anspruchs auf Ausbau und Finanzierung der Hinterlandanbindung.<sup>2</sup> Dieser Ansicht folgend bestünde für Deutschland die Möglichkeit, hinter den vertraglich beschriebenen Standards zurückzubleiben,

<sup>2</sup> So die Interpretation der Bundesregierung in ihrer Antwort vom 10.12.2008 (BT Drs. 16/11336) auf die Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE (BT Drs. 16/11013).

wenn sich herausstellen sollte, dass kein entsprechender Bedarf vorhanden ist. Es bleibt zu beachten, dass dem Bund bei nicht vertragsgerechter Verwirklichung der Hinterlandanbindung Forderungen wegen Einnahmeausfällen seitens des Betreibers der Festen Verbindung drohen können.

### **3.1 Hinterlandanbindung für den Schienenverkehr**

- 3.1.1 Die deutsche Schienenhinterlandanbindung für die Feste Verbindung ist im TEN-V-Projekt räumlich erheblich weiter gefasst als im Staatsvertrag. Sie betrifft als Zubringer die Strecke von Puttgarden bis Hamburg und darüber hinaus noch die Bahnstrecke Hannover-Hamburg/Bremen. Der Ausbaustandard war auf deutscher Seite als zweigleisige Hochgeschwindigkeitsstrecke festgelegt. Für diese Strecken waren 2.376 Mio. Euro vorgesehen, davon 1.092 Mio. Euro für das Teilstück von Hamburg bis Puttgarden.

Eine Studie des Bundesministeriums aus dem Jahre 2006 hat einen zweistufigen Ausbau der Schienenachse Hamburg – Puttgarden (1.092 Mio. Euro, Preisstand 2002) untersucht. Diese Studie geht davon aus, dass die Feste Verbindung fertig gestellt ist. Die Stufen des Ausbaus stimmen nicht mit denen des Staatsvertrages überein. In der ersten Stufe der Studie soll der Streckenabschnitt Lübeck bis Puttgarden zweigleisig ausgebaut und elektrifiziert werden (744 Mio. Euro). Die zweite Stufe betrachtet den Bau eines weiteren Gleises von Bad Oldesloe bis Hamburg-Wandsbek (348 Mio. Euro).

Der Bund hat mit der DB Netz AG eine Vereinbarung über die Vorplanungsleistungen<sup>3</sup> für den Streckenabschnitt Lübeck bis Puttgarden abgeschlossen. Bis Mitte 2009 soll die DB Netz AG eine Vorplanung mit „abgeminderter Bearbeitungstiefe“ zur Ermittlung einer Vorzugsvariante sowie einer überschlägigen Kostenschätzung erarbeiten und diese technisch, betrieblich und wirtschaftlich bewerten. Bei einem zweistufigen Ausbau sind Mehrkosten - beispielsweise durch die jeweilige Baustelleneinrichtung - zu berücksichtigen. Nach Ansicht des Bundesministeriums ist es wirtschaftlich, den Ausbau bedarfsgerecht in Stufen zu realisieren. Die Vorentwurfsplanung der DB Netz AG soll eine Lösung erarbeiten, die verlorene Investitionen vermeidet.

---

<sup>3</sup> Planungsvereinbarung zur Erstellung der Planungsleistungen für das Investitionsvorhaben Schienenanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung vom 10.06.2008.

Über den weiteren Ausbau der Hinterlandanbindung bis nach Hamburg will das Bundesministerium mit Beginn der vertieften Planung der Vorzugsvariante entscheiden.

Das Bundesministerium hat in einem internen Gutachten die Baupreisentwicklung von Großprojekten untersucht. Dabei stellte es fest, dass bei Projekten mit bestimmten Risikofaktoren Preissteigerungen von bis zu 60 % zu verzeichnen seien. Besonders anfällig für außergewöhnliche Preissteigerungen seien komplexe Großprojekte mit Gesamtkosten von über 100 Mio. Euro. Aktuell beobachtet das Bundesministerium hier Preissteigerungen von bis zu 100 %.

- 3.1.2 Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass erst Mitte 2009 eine Kostenschätzung der DB Netz AG für den Ausbau der Strecke von Lübeck bis Puttgarden vorliegen soll. Auch der Bundesrechnungshof befürwortet, den Ausbau der Hinterlandanbindung bedarfsgerecht zu gestalten, aber unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und der Vorgaben des Staatsvertrages. Ohne eine Festlegung der genauen Streckenführung und der zugehörigen Kosten geht der Bund durch den unterzeichneten Staatsvertrag nicht kalkulierte Verpflichtungen ein. Somit wird jetzt über den zweistufigen Ausbau entschieden, ohne dass ein Nachweis der sparsamen und wirtschaftlichen Mittelverwendung vorliegt. Das Bundesministerium kann aufgrund der noch nicht vorliegenden Untersuchungen die Vorteilhaftigkeit eines Stufenausbaus gegenüber einer Gesamtlösung nicht beurteilen.

Das Investitionsvolumen aus dem Gutachten basiert zudem auf offensichtlich überholten Annahmen und Preisständen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Bundesministerium, zumindest den Preisstand unter Berücksichtigung seiner Erkenntnisse bei Großprojekten zu aktualisieren.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium den über Lübeck - Puttgarden hinausgehenden Teil der Hinterlandanbindung nicht ausreichend berücksichtigt und untersucht hat. Während das TEN-Projekt sogar noch hinter Hamburg liegende Strecken berücksichtigt, endet die Untersuchung der zugrunde gelegten Studie vor dem Engpass des jetzt schon hoch belasteten Knotens Hamburg. Sofern die Prognosen erreicht werden, entsteht ohne das zusätzliche Gleis schon vor dem Knoten Hamburg ein Engpass.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass aufgrund des späten Planungsbeginns der Hinterlandanbindung der Schiene noch erhebliche Risiken bestehen,

insbesondere wegen einer fehlenden belastbaren Kostenermittlung. Um verlorene Investitionen zu vermeiden und Kosten zu senken, empfiehlt der Bundesrechnungshof, dass das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit einer gemeinsamen Realisierung der Elektrifizierung und der Zweigleisigkeit prüft. Zusätzlich sollte das Bundesministerium untersuchen, ob die erwarteten Verkehre aus der Festen Verbindung ohne weitere Ausbaumaßnahmen in und um Hamburg aufgenommen werden können. Abhängig vom Ergebnis der Untersuchung wären weitere Ausbaumaßnahmen im Zusammenhang mit der Hinterlandanbindung einzuleiten.

- 3.1.3 Das Bundesministerium bezieht sich auf eine im Jahr 2006 durchgeführte Studie zur Hinterlandanbindung und verweist darauf, dass die derzeit geplanten und im Staatsvertrag vereinbarten Maßnahmen ein Ergebnis dieser Studie seien. Durch die Darstellung der aufgelösten Engpässe sei nachgewiesen, dass die gewählte Vorgehensweise sinnvoll sei.

Die Realisierung des Gesamtprojektes erfolge entsprechend der Verkehrsentwicklung und richte sich an den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln aus. Nach der Elektrifizierung von Lübeck bis Travemünde werde, unter dem Vorbehalt des sich einstellenden Verkehrszuwachses, die Zweigleisigkeit hergestellt werden. Damit käme das Bundesministerium der Forderung des Bundesrechnungshofes nach wirtschaftlichem Mitteleinsatz zum Zeitpunkt der Notwendigkeit der Investition nach.

Das Bundesministerium führt weiter aus, dass im Zuge der Entwicklung des Projektes abzuwägen sei, wann mit kostenintensiven Planungen begonnen würde. Deshalb habe es entschieden, erst nach hinreichender Sicherheit der Realisierung mit der Planung zu beginnen. Die Grobkostenschätzung der DB Netz AG werde Mitte 2009 auch die Baupreisentwicklung berücksichtigen. Die Streckenführung werde dann im laufenden Planungsprozess festgelegt.

Zum Knoten Hamburg merkt das Bundesministerium an, dass eine im Abstimmungsprozess befindliche Studie für den Knoten Hamburg gezeigt habe, dass die dort definierten Maßnahmen – die Feste Verbindung vorausgesetzt – die für 2025 prognostizierten Verkehre bewältigen könnten.

- 3.1.4 Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium eine Studie für den Knoten Hamburg bereits bis in den Abstimmungsprozess gebracht hat. Die Studie aus dem Jahr 2006 beruht allerdings auf Preisständen aus dem Jahr 2002

und berücksichtigt nicht den zweistufigen Ausbau des Teilstücks Lübeck bis Puttgarden. Es gibt keine Untersuchung, die die bis zum Jahr 2018 durchzuführende Elektrifizierung mit den kapazitätssteigernden Maßnahmen in Hinsicht auf Kosten und Ausbaubedarf abbildet. Die sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung für diese Vorgehensweise und für den zweistufigen Ausbau dieses Teilstückes ist nicht nachgewiesen. Bereits mit dem MoU im Juni 2007 hat das Bundesministerium nach jahrelanger Vorarbeit eine Vorfestlegung zur Realisierung der Schienenhinterlandanbindung getroffen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte das Ministerium - auch vor dem Hintergrund des Ausstieges der DB Netz AG aus den Planungen für die Feste Verbindung und die Hinterlandanbindung -- die Planungsleistungen veranlassen müssen. Somit hätten dem Parlament zeitgerecht zum Gesetzesentwurf belastbare Kosten für die gesamte Hinterlandanbindung inklusive der Einbindung in den Knoten Hamburg vorgelegen.

### **3.2 Vorfinanzierung entgegen der Systematik der Planungskostenpauschale**

3.2.1 Das Bundesministerium hat mit der DB Netz AG eine langfristige Vereinbarung über die Zahlung einer Planungskostenpauschale abgeschlossen. Hiernach erhalten die Eisenbahninfrastrukturunternehmen einen pauschalen Zuschlag von 16 % auf die Bau- und Grunderwerbskosten. Diesen Zuschlag zahlt der Bund nicht für die Refinanzierung der Planungskosten des Vorhabens, sondern in einem so genannten Generationenvertrag für die Planung zukünftiger Vorhaben. Das bedeutet, dass der Bund den Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit der Zahlung der Planungskostenpauschale auf laufende Vorhaben Mittel für aktuelle Planungen zur Verfügung stellt.

Die DB Netz AG hat sich im Jahr 2004 mangels Interesse aus den Verhandlungen für die Hinterlandanbindung und die Feste Verbindung zurückgezogen. Das Bundesministerium hat im Jahr 2008 mit der DB Netz AG eine Vereinbarung über eine „Vorfinanzierung“ der Planungskosten für die Hinterlandanbindung über 14,1 Mio. Euro abgeschlossen. Daraufhin ist die DB Netz AG wieder in die Planung eingestiegen. Die jetzt bereitgestellten Bundesmittel sollen bei der Planungskostenpauschale, die die DB Netz AG als Zuschlag auf die Bau- und Grunderwerbskosten für die Hinterlandanbindung erhält, in Abzug gebracht werden. Für den

Fall, dass die Hinterlandanbindung nicht realisiert wird, ist keine Rückzahlung der Bundesmittel vorgesehen.

- 3.2.2 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium diese „Vorfinanzierung“ mit der DB Netz AG nicht abschließen dürfen, da es die Planungskosten durch den Generationenvertrag bereits finanziert hat. Das Bundesministerium finanziert eine Planung vor, die es bereits finanziert hat. Den Eisenbahninfrastrukturunternehmen entsteht ein Vorteil in Höhe der Finanzierungskosten bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Verrechnung durchgeführt wird. Sollte die Hinterlandanbindung nicht realisiert werden, läge eine Doppelfinanzierung vor.

Der Bund verpflichtet sich im Staatsvertrag zum Ausbau der Hinterlandanbindung, ohne dass die DB Netz AG an den Staatsvertrag oder in einer Finanzierungsvereinbarung an dessen Ziele gebunden ist. Deshalb ist zu befürchten, dass die DB Netz AG aufgrund ihres geringen Eigeninteresses künftig weitere finanzielle Zugeständnisse vom Bund einfordern wird.

Der Bundesrechnungshof erachtet es für notwendig, eine vertragliche Verpflichtung oder als absolutes Minimalziel eine verbindliche Willenserklärung der DB Netz AG über den Ausbau der Hinterlandanbindung zu erwirken. Dies wäre vor der Zustimmung des Parlaments zu einem Staatsvertrag sicherzustellen. Vereinbarungen über „vorgezogene“ Zahlungen von Planungsleistungen sollten zukünftig nicht mehr abgeschlossen werden.

- 3.2.3 Das Bundesministerium stimmt der Darstellung des Generationenvertrages des Bundesrechnungshofes zu. Die Praktikabilität des Generationenmodells sei jedoch eingeschränkt. Der Umfang der zu beplanenden Vorhaben müsse dafür in der Waage mit den Rückflüssen der Planungskostenpauschale aus laufenden Vorhaben stehen. Mit der Hinterlandanbindung der Festen Verbindung hätten sich die zu beplanenden Vorhaben derart erhöht, dass ausreichende Mittel aus Rückflüssen nicht mehr zur Verfügung gestanden hätten. Aufgrund des geringen Eigeninteresses der DB Netz AG sei dem Bundesministerium nur die Möglichkeit einer „Vorfinanzierung“ mit dem Risiko der Nichtrückzahlbarkeit der Planungskosten geblieben.

- 3.2.4 Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kann bei einem Generationenvertrag nicht eine augenblickliche Betrachtung der Rückflüsse maßgebend sein. So gab es - besonders für den Nachholbedarf in den östlichen Bundesländern - auch Jahre

besonders starker Investitionstätigkeit. Der Bund hat in diesen Jahren, in denen die Rückflüsse für Planungskosten überproportional hoch waren, keine Rückforderungen geltend gemacht.

Die jetzt „vorfinanzierten“ Planungskosten sollen von der zukünftig auf Baukosten der Hinterlandanbindung gezahlten Planungskostenpauschale abgezogen werden. Dieser Abzug verschärft die Situation für Planungen von Vorhaben, die aus den Rückflüssen der Hinterlandanbindung zukünftig bezahlt werden müssen. Somit legt die Betrachtungsweise des Bundesministeriums nahe, dass nach dem Abzug von der Planungskostenpauschale der Hinterlandanbindung unmittelbar anschließend für die dann zu planenden Vorhaben eine Finanzierungslücke entsteht, die dann auch wieder „vorfinanziert“ werden müsste.

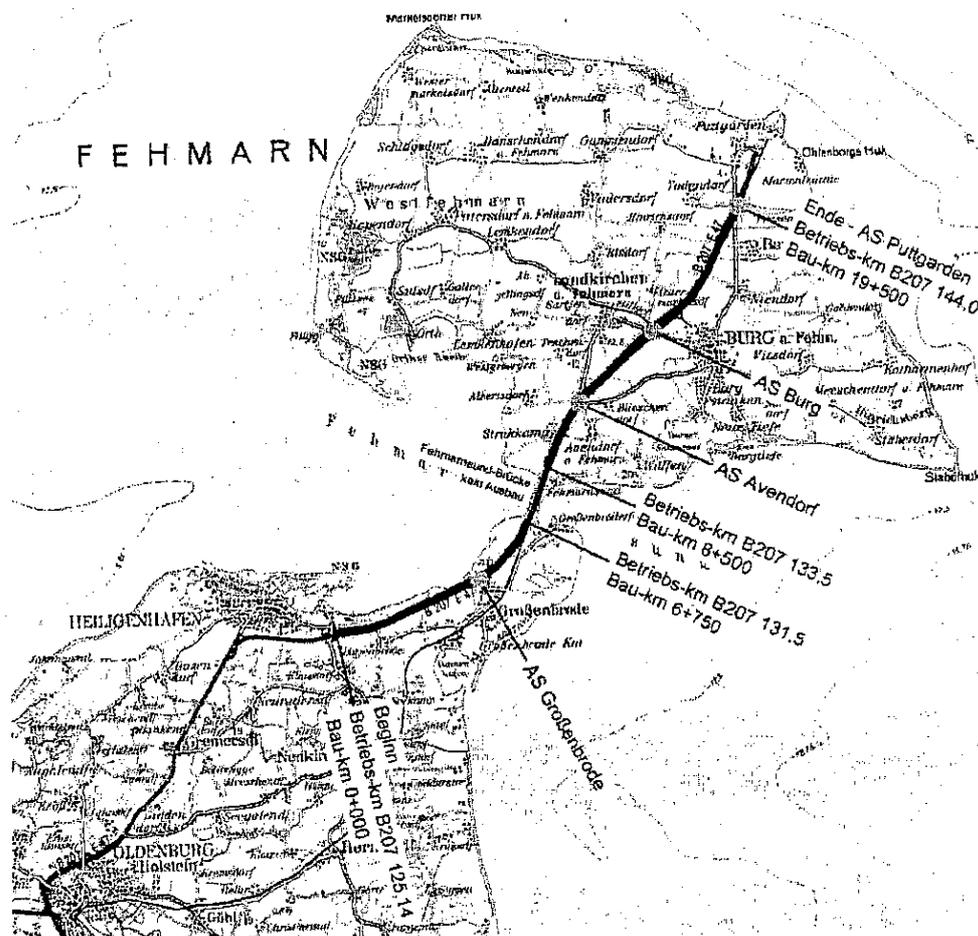
Der Bundesrechnungshof weist in Anbetracht des geringen Eigeninteresses der DB Netz AG nochmals darauf hin, dass eine vertragliche Bindung der DB Netz AG vor Ratifizierung des Staatsvertrages dringend geboten scheint. Andernfalls trifft den Bund die Verpflichtung zum Ausbau der Hinterlandanbindung, ohne dass die DB Netz AG zur Ausführung verpflichtet ist. Das Bundesministerium konnte die DB Netz AG nur durch die „Vorfinanzierung“ der im Verhältnis zur Gesamtmaßnahme relativ geringen Planungskosten von rd. 14 Mio. Euro zu weiteren Planungen bewegen. Dies lässt erwarten, dass ohne vertragliche Bindung die DB Netz AG für anschließende Planungen und die Realisierung weitere finanzielle Zugeständnisse fordern wird.

### 3.3 Hinterlandanbindung für die Straße

- 3.3.1 Der Abschnitt auf der B 207 zwischen Heiligenhafen Ost und Puttgarden ist abzüglich der ca. 1 km langen Fehmarnsundbrücke rund 19 km lang und derzeit zweistreifig ausgebaut. Im Bundesverkehrswegeplan und im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen aus dem Jahr 2004 ist der vierstreifige Ausbau ohne Seitenstreifen als Maßnahme des Weiteren Bedarfs<sup>4</sup> mit Planungsrecht enthalten. Die Kosten werden hier auf 89,5 Mio. Euro für den Bau und 3,9 Mio. Euro für den Grunderwerb geschätzt und das Nutzen-Kosten-Verhältnis<sup>5</sup> ist mit 1,1 bewertet.

<sup>4</sup> Der Bundesverkehrswegeplan ordnet die Neubau- und Ausbauprojekte in die Dringlichkeitsstufen „Vordringlicher Bedarf“ und „Weiterer Bedarf“ ein.

<sup>5</sup> Um Projekte gesamtwirtschaftlich bewerten zu können, werden Nutzen-Kosten-Analysen durchgeführt, in denen alle Vor- und Nachteile den Kosten der Verkehrsweginvestition ge-



© Landesvermessungsamt Schleswig-Holstein, Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2004

**Abbildung 2: Geplanter Ausbau der B 207 als Hinterlandanbindung im Sinne des Staatsvertrages**

Die weitere Verbindung nach Hamburg, d.h. der Ausbau der zweistreifigen B 207 zwischen Anschlussstelle (AS) Oldenburg-Nord und AS Heiligenhafen-Ost zur Bundesautobahn A 1 ist im Bundesverkehrswegeplan und im Bedarfsplan als vorrangiger Bedarf eingestuft. Der Abschnitt AS Oldenburg-Nord bis AS Heiligenhafen-Mitte ist im Sommer 2008 bereits fertig gestellt worden. Im Abschnitt AS Heiligenhafen-Mitte bis AS Heiligenhafen-Ost haben die Bauarbeiten begonnen.

genübertgestellt werden. Je höher das dabei ermittelte Nutzen-Kosten-Verhältnis ist, desto bauwürdiger ist die Maßnahme.





Verkehrsprognose für das Jahr 2025 und ohne den Ausbau der Fehmarnsundbrücke einen Wert von 2,8 erreiche.

- 3.3.2 Da weder das vollständige Verkehrsgutachten noch die Berechnung der Gesamtkosten und des Nutzen-Kosten-Verhältnisses dem Bundesrechnungshof vorgelegt wurden, kann er hierzu keine Stellungnahme abgeben.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die geplante Dimensionierung einer vierstreifigen B 207 formal der Richtlinie entspricht, die zukünftig einschlägig sein wird. Gleichwohl stellt sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Frage, ob ein Ausbau mit dem RQ 28 bei der bisher prognostizierten, geringen Verkehrsmenge wirtschaftlich ist. Der Bundesverkehrswegeplan und der Bedarfsplan sehen anders als beim RQ 28 keinen Seitenstreifen vor. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die vierstreifige Ausbaustrecke durch die Fehmarnsundbrücke unterbrochen wird, die zweistreifig bleiben soll.<sup>6</sup> Nach Ansicht der Bundesregierung ist die Vierstreifigkeit der Straßenhinterlandanbindung durch den Staatsvertrag nicht verbindlich vorgegeben.<sup>7</sup> Auch wenn man diese Auffassung nicht teilt, dürfte sich hier wegen der Steigerung der Kosten die Möglichkeit für Nachverhandlungen ergeben. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher zu prüfen, ob eine wirtschaftlichere Lösung möglich ist.

Sollte die derzeitige Planung realisiert werden, empfiehlt der Bundesrechnungshof zu prüfen, ob die Ausbaustrecke statt als Bundesstraße als Bundesautobahn gewidmet werden sollte. Dann könnte Maut nach dem Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG) erhoben werden. Dies erscheint zumindest für das Teilstück zwischen Fehmarnsundbrücke und Puttgarden möglich, da die Straße auf der Festen Verbindung ebenfalls Autobahnstandard haben soll und die Vorgaben des Staatsvertrages für die Strecke, die sich auf der deutschen Seite der Festen Verbindung befindet, auch eine Widmung als Bundesautobahn zulässt.

---

<sup>6</sup> Außerdem musste die Fehmarnsundbrücke wegen ungünstiger Windverhältnisse in der Vergangenheit mehrfach gesperrt werden. Die Gesamtdauer der Sperrzeiten pro Jahr ist unterschiedlich. So lag sie z.B. im Jahr 1987 bei etwa 60 Stunden, im Jahr 1994 bei etwa 424 Stunden.

<sup>7</sup> Siehe hierzu Ziffer 3.

#### 4 Bericht des BWV

4.1 Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat sich als BWV am 30. Oktober 2008 zum Gesetzesentwurf geäußert (Anlage 1)<sup>8</sup>. Er zeigte in seinem Bericht die Risiken und seine Kritikpunkte an dem Gesetzesentwurf und dem zugehörigen Staatsvertrag auf. Das Bundesministerium folgte den Ansichten des BWV nur in Bezug auf die Aufnahme der zugesagten Landesmittel in den Gesetzesentwurf. In seiner Stellungnahme (Anlage 2) bezeichnete das Bundesministerium die durch den BWV aufgezeigten Risiken als Spekulationen. Des Weiteren verwies es darauf, dass Änderungen des Staatsvertrages selbst im Wege des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr vorgenommen werden könnten, weil dies eine Neuverhandlung des Staatsvertrages erforderlich machen würde.

4.2 Der Bundesrechnungshof hält in seiner Bewertung der Risiken die im Bericht des BWV geäußerte Auffassung aufrecht. Auch die Stellungnahme des Bundesministeriums enthält keine Erkenntnisse, die zu einer abweichenden Einschätzung der Risiken führen.

Ziel einer Risikobewertung ist es, mit Weitsicht Belastungen für zukünftige Bundeshaushalte zu verhindern, indem Risiken hinreichend bewertet und ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof die Argumentation des Bundesministeriums für nicht zielführend, dass Änderungen des Staatsvertrages nicht möglich seien, weil dies Neuverhandlungen erfordern würde.

4.3 Das Bundesministerium führt aus, dass es ebenso wie der Bundesrechnungshof an seiner Auffassung festhalte.

#### 5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält abschließend daran fest, dass eine transparente aktuelle Information des Parlamentes über die aus jetziger Sicht zu erwartenden finanziellen Belastungen geboten ist. Auf Grundlage der Studie aus dem Jahr 2006 mit Preisstand 2002 geht der Bundesrechnungshof für die Schienenhinterlandanbindung bis Hamburg von 1.092 Mio. Euro aus. Unter Einrechnung der vom Bundesministerium selbst erwarteten Kostensteigerung von mindestens 60 % ergeben

<sup>8</sup> nach § 73 Abs. 3, § 45 Abs. 3 GGO.

sich Projektkosten von rd. 1,7 Mrd. Euro. Hierbei nicht berücksichtigt sind zusätzliche Kosten im Knoten Hamburg und für den zweistufigen Ausbau des Teilstücks von Lübeck bis Puttgarden.

Weitere Risiken sieht der Bundesrechnungshof in den weitgehenden Auslegungsmöglichkeiten der Nachverhandlungsoption des Staatsvertrages, die erfahrungsgemäß bei langen Vertragslaufzeiten relevant werden.

Hauser

April

Zentner