



Bericht

an

- den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages,
- den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und
- den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Vorplanung zur Schienenhinterlandanbindung der
Festen Fehmarnbeltquerung

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

Gz.: V 2 - 2018 - 0112

Bonn, den 10. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass der Berichterstattung	10
2	Projektbeschreibung	12
3	Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	15
4	Kostenentwicklung und Auswirkungen	18
4.1	Neues Verfahren „Gesamtwertprognose“	18
4.2	Gesamtwertprognose Stand Juni 2019	19
4.3	Nutzen-Kosten-Verhältnis	22
4.4	Verkehrsprognose	24
4.5	Abweichungen gegenüber dem Staatsvertrag 2008	26
4.6	Finanzierungsmöglichkeiten	27
4.7	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	32
5	Befassung des Parlaments mit Kernforderungen	33
5.1	Bisherige Beschlüsse des Deutschen Bundestages	33
5.2	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	36

Abkürzungsverzeichnis

ABS	Ausbaustrecke
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BUV	Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
DB Netz AG	Deutsche Bahn Netz Aktiengesellschaft
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
FFH	Fauna-Flora-Habitat
GWP	Gesamtwertprognose
Kf	Kernforderung
NBS	Neubaustrecke
NKU	Nutzen-Kosten-Untersuchung
NKV	Nutzen-Kosten-Verhältnis
PRINS	Projektinformationssystem
RKK	Risikokennwertekatalog

0 Zusammenfassung

0.1 Anlass der Berichterstattung

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat im Juni 2019 dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur (Verkehrsausschuss) einen Bericht über die Ergebnisse der Vorplanung und der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Schienenhinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung (Schienenhinterlandanbindung) *„zur Information und ggf. weiteren Veranlassung“* vorgelegt. Damit will es eine parlamentarische Befassung auf der Grundlage der seit dem Jahr 2018 geltenden Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung einleiten. Diese Vereinbarung regelt die Finanzierung der Planung und Realisierung von Projekten, die im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege enthalten sind. Die sich aus der Berichterstattung des BMVI ergebenden parlamentarischen Entscheidungen sollen bei der weiteren Vorhabenplanung berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof hat das Projekt seit Oktober 2018 begleitend geprüft.

Mit vorliegendem Bericht informiert er den Verkehrsausschuss, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) und den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) über wesentliche Erkenntnisse und haushaltsrelevante Risiken. Das BMVI hat in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Es hat insbesondere auf die Festlegungen im Staatsvertrag mit Dänemark und die Bedeutung des Projektes für das transeuropäische Verkehrsnetz hingewiesen. Seine wesentlichen Ausführungen sind im Bericht berücksichtigt (Nummer 1).

0.2 Projektbeschreibung

Deutschland und Dänemark schlossen im Jahr 2008 einen Staatsvertrag über die Errichtung einer Festen Fehmarnbeltquerung sowie deren Hinterlandanbindungen. Deutschland verpflichtete sich, die Hinterlandanbindungen von Schiene und Straße südlich von Puttgarden auszu-

bauen. Der Staatsvertrag sah ausschließlich vor, die bestehende eingleisige Bestandstrasse auszubauen (Elektrifizierung und zweigleisiger Ausbau der Trasse sowie Elektrifizierung der eingleisigen Fehmarnsundquerung). Nach Abschluss eines Raumordnungsverfahrens des Landes Schleswig-Holstein haben das BMVI und die DB Netz Aktiengesellschaft (DB Netz AG) das Projekt erweitert, insbesondere um bei den von der Maßnahme Betroffenen die Akzeptanz zu erhöhen. Inzwischen sollen von den geplanten 88 Ausbau-km 55 km neu gebaut werden, gebündelt mit der Trasse der Bundesautobahn 1. In der Folge haben sich die prognostizierten Kosten von ursprünglich 817 Mio. Euro deutlich erhöht.

In seinem Bericht an den Verkehrsausschuss hat das BMVI die Kosten für die Fehmarnsundquerung nicht berücksichtigt, weil die Variantenbetrachtungen für dieses Teilprojekt noch nicht abgeschlossen sind. Auf Basis von Daten der DB Netz AG geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass für die „wirtschaftliche Vorzugsvariante“ bis Projektende rund 3,5 Mrd. Euro aufzuwenden sind. In diesem Betrag ist der Schienenanteil für eine ertüchtigte bzw. vollständig neue Fehmarnsundquerung mit geschätzten Kosten von 682 Mio. Euro enthalten. Die Maßnahmen zur Schienenhinterlandanbindung sollen bis 2026, die zur Fehmarnsundquerung bis 2028 abgeschlossen sein (Nummer 2).

0.3 Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Zu dem Projekt fand eine „*frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*“ nach § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz statt. Das so genannte „Dialogforum“ sammelte kritische Beiträge sowie Anregungen und adressierte diese an Politik und Öffentlichkeit. Einen Teil der Anregungen und Forderungen hat die DB Netz AG in die „*wirtschaftliche Vorzugsvariante*“ eingearbeitet. Dies führt zu Mehrkosten im dreistelligen Millionenbereich. In seinem Bericht stellt das BMVI darüber hinaus so genannte „*Kernforderungen*“ dar. Die DB Netz AG prognostiziert hierfür bis zu 738 Mio. Euro an Bau- und Planungskosten. Das BMVI berichtete dem Verkehrsausschuss, es könne unter wirtschaftlichen und gesetzlichen Aspekten nicht empfehlen, die Kernforderungen umzusetzen. Sie könnten zudem

die Bauzeit um bis zu sieben Jahre verlängern. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Finanzierung der Kernforderungen aufgrund der geltenden Regelwerke nicht mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz vereinbar (Nummer 3).

0.4 Kostenentwicklung und Auswirkungen

Die Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung gibt seit Anfang 2018 für die Kostenermittlung von Projekten die Methodik der so genannten Gesamtwertprognose (GWP) vor. Danach wird zusätzlich zu den Bau- und Baunebenkosten ein projektspezifischer Risikozuschlag ermittelt. Ferner werden die Kosten mit Blick auf Preissteigerungen bis Projektende nominalisiert. *„Damit soll der systembedingt sich im Projektverlauf erhöhende Wert der Investitionskosten durch eine robuste Prognose der mutmaßlichen Projektendkosten ersetzt werden“* (Nummer 4.1).

Der Bundesrechnungshof hat die dem Verkehrsausschuss vom BMVI übermittelten Kostendaten ergänzt. Danach ist bei einer Realisierung der *„wirtschaftlichen Vorzugsvariante“* einschließlich des Schienenanteils für die Fehmarnsundquerung mit Gesamtkosten von rund 3,5 Mrd. Euro zu rechnen. Bei einer Realisierung der Kernforderungen würde sich dieser Betrag um weitere 1,5 Mrd. Euro erhöhen. Bereits bei der *„wirtschaftlichen Vorzugsvariante“* würden die Kosten der Schienenhinterlandanbindung pro Strecken-km bei 39,7 Mio. Euro liegen. Sie lägen damit bei einem Vergleich mit anderen Schienengroßprojekten (vgl. Anlage) bis auf eine Ausnahme über dem Niveau von technisch anspruchsvollen Hochgeschwindigkeitsstrecken mit hohen Anteilen an komplexen Ingenieurbauwerken (Nummer 4.2).

Selbst auf Grundlage der *„wirtschaftlichen Vorzugsvariante“* haben sich die prognostizierten Kosten des Projektes inzwischen von 817 Mio. Euro auf 3,5 Mrd. Euro mehr als vervierfacht. Der Bundesrechnungshof erwartet ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von deutlich unter 1,0 (Nummer 4.3).

Angesichts der aktuellen Verkehrsprognosen ist es fraglich, ob der Nutzen des Projektes so steigt, dass die zu erwartenden Kosten unter wirtschaftlichen Aspekten gerechtfertigt sind (Nummer 4.4).

Der Staatsvertrag enthält eine Klausel, nach der die Vertragsstaaten die Lage aufs Neue erörtern, wenn sich die Voraussetzungen für das Projekt oder Teile des Projekts deutlich anders entwickeln als angenommen und anders, als zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bekannt war (Nummer 4.5).

Ende des Jahres 2018 hat die Bundesregierung den Gesamtbedarf zur Finanzierung des Bedarfsplans Schiene für die Jahre 2019 bis 2030 mit rund 32 Mrd. Euro angegeben. Bei einer Fortschreibung der in der Finanzplanung vorgesehenen 2 Mrd. Euro wäre der Finanzierungsbedarf nur zu knapp 73 % gedeckt. Es wäre problematisch, den Titel angesichts der zurzeit hohen Auslastung der Planung-, Genehmigungs- und Baukapazitäten noch höher zu dotieren. Eine weiter wachsende Nachfrage könnte zu steigenden Planungs- und Baupreisen führen, die zusätzlich bewilligte Haushaltsmittel absorbieren. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unumgänglich, die Projekte des Bedarfsplans Schiene weiter zu priorisieren. Zunächst sollte die Leistungsfähigkeit der Schienennetzknotten erhöht werden. Dort besteht ein sehr hoher Investitionsbedarf. Die Schienenhinterlandanbindung sollte unter verkehrlichen Gesichtspunkten und angesichts des zu erwartenden niedrigen Nutzen-Kosten-Verhältnisses neu bewertet werden (Nummer 4.6).

Am Ende obliegt die Entscheidung über den weiteren Fortgang des Projektes dem Deutschen Bundestag. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Parlament, sich angesichts der erheblichen konzeptionellen Änderungen und den damit einhergehenden Kostensteigerungen mit dem Projekt grundlegend zu befassen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kommt dem Projekt ausschließlich eine politische Bedeutung als europäische TEN-Kernnetz-Strecke zu. Das Parlament sollte erwägen, das BMVI zu beauftragen, sich auf der Basis der vertraglichen Sprechklausel an Dänemark zu wenden, um die Lage aufs Neue zu erörtern. Will es dies nicht, muss es betrachten, wie sich das Projekt mit den vom

BMVI angekündigten bedeutenden Schieneninfrastrukturmaßnahmen finanziell und zeitlich in Einklang bringen lässt. Das BMVI könnte dazu angehalten werden, bei dem Projekt dafür Sorge zu tragen, die finanziellen Belastungen für den Bundeshaushalt durch eine stufenweise, am tatsächlichen Verkehrsbedarf orientierte Realisierung deutlich zu reduzieren. So empfiehlt es sich, Alternativen eisenbahnbetriebswissenschaftlich zu untersuchen und sich dabei an den Inhalten des Staatsvertrages zu orientieren (Nummer 4.7).

0.5 Befassung des Parlaments mit Kernforderungen

Der Deutsche Bundestag fasste am 28. Januar 2016 den Beschluss „*Menschen- und umweltgerechte Realisierung europäischer Schienennetze*“ (BT-Drs. 18/7365). Er behandelt die Realisierung von Schienengütertrassen der Verkehrskorridore des TEN-Kernnetzes. Danach soll bei besonderer regionaler Betroffenheit aus Empfehlungen der regionalen Akteure im Einzelfall im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel ein – über das gesetzliche Maß hinausgehender – Schutz von Anwohnern und Umwelt möglich sein. Am 17. Mai 2018 beschloss der Deutsche Bundestag, dass das BMVI Konzepte zur Anpassung von Verordnungen und Gesetzen vorzulegen habe, um eine rechtskonforme Durchsetzung dieses Bundestagsbeschlusses zu erreichen. Das BMVI entsprach dem bisher nicht. Stattdessen legte es mit seinem Bericht an den Verkehrsausschuss zur Schienenhinterlandanbindung Kostenpositionen jenseits der zulässigen Variante (Kernforderungen) zur „*ggf. weiteren Veranlassung*“ vor. Hierzu hat das BMVI dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, die regionalen Forderungen in Bezug auf den Lärmschutz seien zu heterogen, um sie in allgemeingültige Regeln zu fassen (Nummer 5.1).

Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für überzeugend. Aus seiner Sicht zieht sich das BMVI aus der Verantwortung. Der Bundesrechnungshof hat zwar Verständnis für die Anliegen der von der Schienenhinterlandanbindung betroffenen Bevölkerung, eine vorhabenbezogene Einzelfallbewilligung von „*übergesetzlichem*“ Lärmschutz nach „*Kassenlage*“ durch „*schlichten*“ Parlamentsbeschluss sieht er allerdings kri-

tisch. Sie wäre nicht vereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Anliegen, auf einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet hinzuwirken. Einzelfallentscheidungen ohne ausreichende normative Grundlagen bergen zudem das Risiko, dass sich aus der Arbeit der zahlreichen Projektbeiräte eine „*Forderungsspirale*“ an den Haushaltsgesetzgeber entwickelt. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unverzichtbar, eine normative Grundlage (abstrakt-generelle Regelungen in Gesetzen oder Rechtsverordnungen) für Fälle besonderer Betroffenheit zu schaffen. Das Parlament sollte bei der Schienenhinterlandanbindung keinen Präzedenzfall mit einem Beschluss zur Anerkennung von Kernforderungen schaffen. Stattdessen sollte das BMVI dazu angehalten werden, den Beschluss des Parlaments vom 17. Mai 2018 endlich umzusetzen (Nummer 5.2).

1 Anlass der Berichterstattung

Der Neu- und Ausbau der Schienenwege des Bundes auf deutschem Staatsgebiet, wie hier der Schienenhinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung (Schienenhinterlandanbindung), richtet sich nach dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege. Dieser ist eine Anlage zu § 1 des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG). Er führt jene Projekte auf, die der Bund als erforderlich erachtet, um das Schienennetz für das künftige Verkehrsaufkommen zu erweitern. Der Bund fördert die Projekte mit Baukostenzuschüssen (Zuwendungen nach §§ 23, 44 BHO). Gemäß BSWAG schließt er hierfür Finanzierungsvereinbarungen mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) der Deutschen Bahn Aktiengesellschaft (DB AG).

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat sich seit dem Jahr 2007 mehrfach mit der Schienenhinterlandanbindung befasst, zuletzt am 30. November 2018.¹ Anlass hierfür waren u. a. Berichte des Bundesrechnungshofes.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat im Juni 2019 dem Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur (Verkehrsausschuss) einen Bericht über die Ergebnisse der Vorplanung und der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Schienenhinterlandanbindung *„zur Information und ggf. weiteren Veranlassung“* vorgelegt.² Damit will es eine parlamentarische Befassung auf der Grundlage der seit dem Jahr 2018 geltenden Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) einleiten.³ Der Abschluss der Vorplanung ist eine wesentliche Grundlage für den weiteren Entscheidungsprozess. Bei der Vorplanung werden u. a. die fachspezifischen Lösungsmöglichkeiten (Varianten) erarbeitet und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten verglichen. Die sich aus der Berichterstattung des BMVI ergebenden parlamentarischen Entscheidungen sollen bei der weiteren Vorhabenplanung berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Projekt Schienenhinterlandanbindung seit Oktober 2018 begleitend geprüft. Er führte Erhebungen im Geschäftsbereich

¹ 19. WP, 8. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 30. November 2018, TOP 18.

² Bericht des BMVI an den Verkehrsausschuss vom 21. Juni 2019, Ausschuss-Drs. 19(15)240.

³ § 5 BUV.

des BMVI und bei der Deutschen Bahn Netz Aktiengesellschaft (DB Netz AG) durch.

Mit dem vorliegenden Bericht informiert er den Verkehrsausschuss, den Haushaltsausschuss und den Rechnungsprüfungsausschuss über wesentliche Erkenntnisse und haushaltsrelevante Risiken.

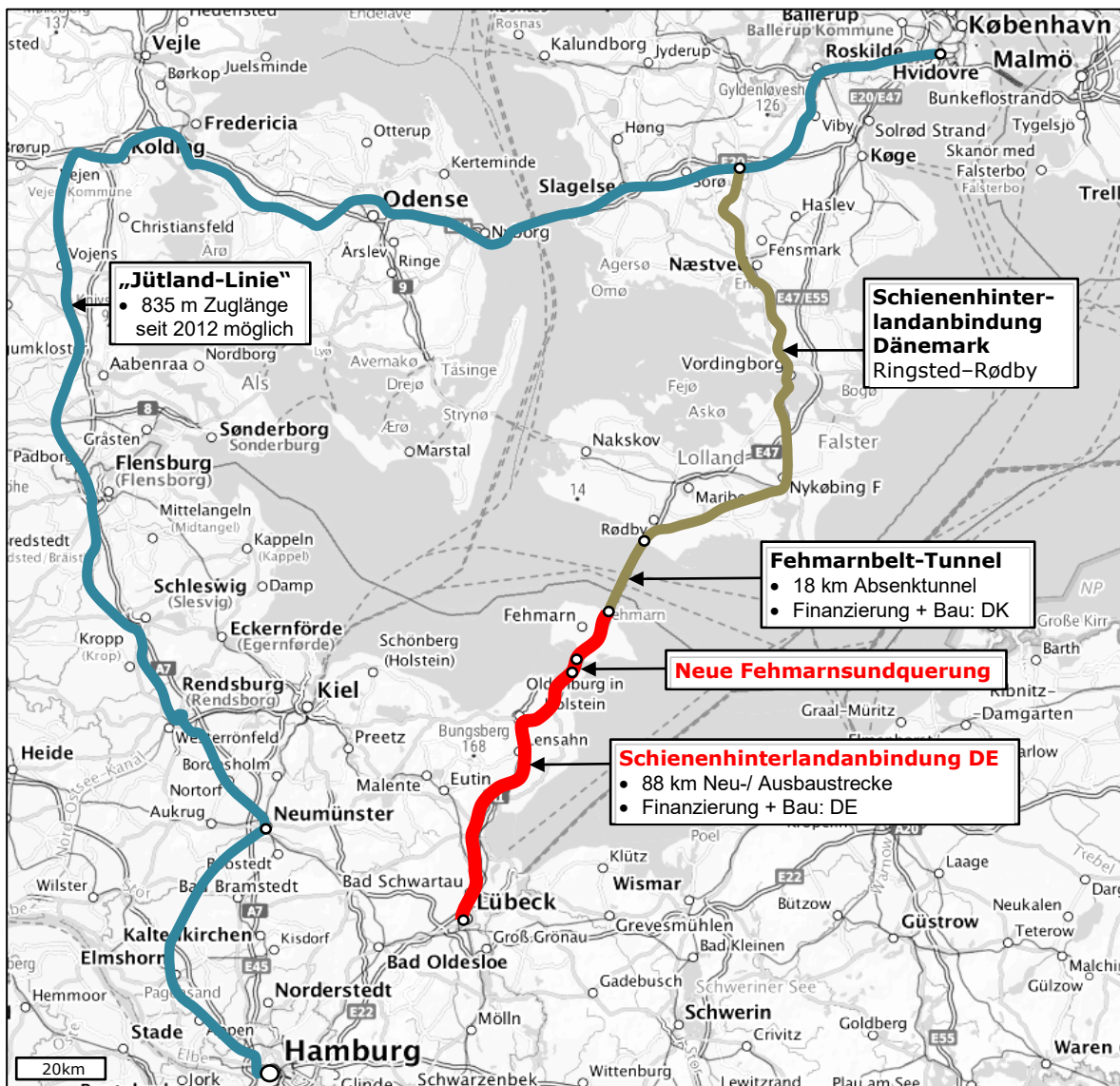
Der Europäische Rechnungshof hat das Vorhaben Feste Fehmarnbeltquerung in seine laufende Prüfung von Großprojekten „*Transport Flagship Infrastructure (TFI)*“ einbezogen. Ein Prüfungsergebnis wurde noch nicht veröffentlicht.

Das BMVI hat zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Die wesentlichen Äußerungen sind im Bericht berücksichtigt.

2 Projektbeschreibung

Deutschland und Dänemark schlossen im Jahr 2008 einen Staatsvertrag über die Errichtung einer Festen Fehmarnbeltquerung sowie deren Hinterlandanbindungen. Der Vertrag trat am 14. Januar 2010 in Kraft. Deutschland verpflichtete sich darin, die Hinterlandanbindungen von Schiene und Straße südlich von Puttgarden auszubauen. Dänemark übernahm die Verpflichtung zur Erstellung des Tunnels der Fehmarnbeltquerung sowie der eigenen Hinterlandanbindungen.

Abbildung 1: **Überblick**



Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof;
 Kartengrundlage: © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2019,
 Datenquelle: http://sg.geodatenzentrum.de/web_public/Datenquellen_TopPlus_Open_22.07.2019

Die ursprüngliche Planungsvariante der Schienenhinterlandanbindung sah ausschließlich einen Ausbau der bestehenden eingleisigen Bestandstrasse vor (Elektrifizierung und zweigleisiger Ausbau der Trasse sowie Elektrifizierung der eingleisigen Fehmarnsundquerung). Insbesondere seit 2014 hat das Projekt Schienenhinterlandanbindung jedoch wesentliche Änderungen erfahren, nachdem die Landesplanungsbehörde Schleswig-Holstein (Landesplanungsbehörde) ein Raumordnungsverfahren gemäß § 15 Raumordnungsgesetz durchgeführt hatte. In diesem Verfahren erörterte sie die Trassenplanung gemeinsam mit dem Projektträger (DB Netz AG), öffentlichen Stellen, deren Belange betroffen sind, und der Öffentlichkeit. Dabei zeigte sich erheblicher Widerstand der Kommunen und der Bevölkerung gegen die ursprüngliche Planung, insbesondere wegen des Lärms. Zudem betraf ein Teil der Trasse ein nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie ausgewiesenes Schutzgebiet (FFH-Gebiet).

Die Landesplanungsbehörde stellte eine alternative Trassenvariante als die raumverträglichste Variante fest. Bei dieser sollen die „Bäderorte“⁴ auf einer neuen Strecke umfahren und die Schienentrasse zwischen Lübeck und Puttgarden mit der Bundesautobahn 1 gebündelt werden. Der Neubaustreckenanteil beträgt dann 55 von 88 km. Die Belastungen der Bevölkerung durch Lärm und Erschütterungen werden dadurch verringert. Dies bedeutete allerdings, dass diese Orte über die Schiene schlechter erreichbar wären. Zur Kompensation der längeren Wege zu den künftigen Bahnhöfen und Haltepunkten wären daher teilweise Zubringerverkehre nötig.

Die im Mai 2014 bekannt gegebenen Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens sind nicht unmittelbar verbindlich. Sie sind aber bei den weiteren Planungen „zu berücksichtigen“.⁵ Um das Konfliktpotenzial im anstehenden Planfeststellungsverfahren zu verringern, entschieden das BMVI und der Bauherr DB Netz AG, die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens zur Basis der Planfeststellungsunterlagen zu machen.

Inzwischen liegt dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) ein Großteil der Planfeststellungsunterlagen vor.

⁴ Es handelt sich um die touristischen Kerngebiete/Seebäder an der Lübecker Bucht.

⁵ § 4 Absatz 1 ROG i. d. F. vom 20. Juli 2017.

Das EBA leitet das Planfeststellungsverfahren nach Vorlage der notwendigen Unterlagen ein. Dabei hat es die einzelnen Belange durch Abwägung aller öffentlichen und privaten Betroffenheiten zum Ausgleich zu bringen. Im Planfeststellungsbeschluss regelt das EBA rechtsgestaltend die öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Bauherrn und denjenigen, die von dem Vorhaben betroffen sind. Zugleich erteilt es das Baurecht. Das EBA stellt durch Auflagen sicher, dass die DB Netz AG die Rechte Dritter durch ihre Planung so gering wie möglich beeinträchtigt. Ist eine Beeinträchtigung nicht zu vermeiden, setzt es Entschädigungsansprüche fest. Gegen die Entscheidungen im Planfeststellungsbeschluss steht der Verwaltungsrechtsweg offen.

Die aufgrund des Raumordnungsverfahrens geänderten Planungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Kosten⁶ und den Zeitpunkt der Inbetriebnahme. So wurden die Kosten für den zweigleisigen Ausbau und die Elektrifizierung der Bahnstrecke im Jahr 2010 mit 817 Mio. Euro angegeben und eine Inbetriebnahme im Jahr 2018 erwartet.⁷ Auf Basis von Daten der DB Netz AG geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die im Bericht vom Juni 2019 beschriebene „*wirtschaftliche Vorzugsvariante*“⁸ (entspricht der Bündelungstrasse mit der Bundesautobahn 1 unter weitgehender Berücksichtigung der Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens) bis Projektende für rund 3,5 Mrd. Euro realisiert werden könne. In diesem Betrag ist der Schienenanteil für eine ertüchtigte bzw. vollständig neue Fehmarnsundquerung mit geschätzten Kosten in Höhe von 682 Mio. Euro enthalten (vgl. hierzu Nummer 4.2). Die aktuelle Kostenprognose für die Fehmarnsundquerung ist im Bericht des BMVI an den Verkehrsausschuss nicht ausgewiesen. Der Neu-/ Ausbau der zweigleisigen, elektrifizierten Schienenhinterlandanbindung soll laut BMVI bis 2026, die Maßnahmen zur künftigen Fehmarnsundquerung sollen bis 2028 abgeschlossen sein.⁹

⁶ Im allgemeinen Sprachgebrauch wird überwiegend der Begriff „Kosten“ verwendet. Es ist davon auszugehen, dass es sich dabei nicht um eine betriebswirtschaftlich korrekte Abgrenzung von „Kosten“ zu „Ausgaben“ handelt. Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht gleichwohl durchgängig den Begriff der „Kosten“ verwendet.

⁷ Artikel 13 Abs. 6 des Staatsvertrags über eine Feste Fehmarnbeltquerung.

⁸ D. h. Gesamtwertprognose ohne die über das gesetzliche Maß hinausgehenden sogenannten „Kernforderungen“.

⁹ Bericht des BMVI an den Verkehrsausschuss, Ziffer 3.2, S. 4, Ausschuss-Drs. 19(15)240.

Die Kosten für die von Dänemark zu erstellende Fehmarnbeltquerung werden statt der ursprünglich kalkulierten 5,6 Mrd. Euro (Stand: 2007, damals noch als Brückenverbindung) aktuell mit 7,1 Mrd. Euro (für einen Tunnel) veranschlagt.¹⁰

3 Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Anzahl der von Schienenwegebauprojekten betroffenen Beteiligten ist regelmäßig hoch. Institutionen sowie die Bevölkerung, die negative Auswirkungen der Bauprojekte für sich befürchten, können die Umsetzung zum Beispiel durch Einwendungen, Klagen erheblich verzögern.

Gemäß § 25 Absatz 3 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz wirkt das EBA darauf hin, dass die DB Netz AG *„bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)“*.

Die Öffentlichkeit empfindet die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung an der Planung und Genehmigung von Schienenprojekten häufig als nicht ausreichend. Die Folge sind Proteste, Klageverfahren und Bauzeitverzögerungen.

Bei großen Schienenprojekten haben das BMVI bzw. die DB Netz AG deshalb seit rund zehn Jahren mehrere so genannte *„Projektbeiräte“* initiiert. Sie sollen eine frühe und kontinuierliche Beteiligung der Öffentlichkeit ermöglichen.

Bei der Schienenhinterlandanbindung werden im so genannten *„Dialogforum“* die kritischen Beiträge unter Beteiligung des Landes Schleswig-Holstein und der DB Netz AG zusammengeführt. Das Dialogforum nimmt Anregungen von vier regionalen runden Tischen über einen Projektbeirat auf und adressiert Anforderungen an Politik und Öffentlichkeit.

In seinem Bericht an den Verkehrsausschuss vom Juni 2019 legt das BMVI dar, dass ein Teil der Anregungen und Forderungen in die Vorzugsvariante der Schienenhinterlandanbindung eingearbeitet worden sei, weil sie die Kriterien

¹⁰ www.ndr.de/nachrichten/dossiers/fehmarnebelt-bruecke/Der-lange-Weg-zur-festen-Querung,fehmarnebelt100.html und <https://femern.com/de/Tunnel/Finance/Status-for-the-economy-of-the-Fehmarnbelt-tunnel>, abgerufen am 11. Dezember 2018.

und die rechtlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung erfüllt hätten. Ein Teil dieser vorgebrachten Änderungswünsche sei bereits in das Raumordnungsverfahren eingegangen. Allein aus der im Raumordnungsverfahren zur Umfahrung der touristischen Zentren vorgeschlagenen Variante würden aufgrund des hohen Neubauanteils Mehrkosten im dreistelligen Millionenbereich entstehen.¹¹

Darüber hinaus stellt das BMVI sogenannte „Kernforderungen“ (Kf) dar. Dabei handele es sich um zahlreiche Einzelforderungen aus dem Dialogforum der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, die über die so genannte „wirtschaftliche Vorzugsvariante“ hinausgehen.¹² Die kostenintensivsten Kf betreffen den „über das gesetzliche Maß hinausgehenden“ Lärmschutz (Kf 1, Forderungen nach einer „Gesamtlärmbetrachtung“, „Vollschutz“, „niedrigen Immissionsgrenzwerten“ und „Lärmschutz im Bestand“) sowie Kf 3 (Forderungen nach „Troglösungen und Untertunnelungen“).

Insgesamt erwartet das BMVI folgende Mehrkosten durch die Kf:

- Die Mehrkosten für die Kf 1 seien auf 352 Mio. Euro geschätzt.
- Hinzu kämen Forderungen nach zusätzlichem Erschütterungsschutz (Kf 2) mit Mehrkosten von 26 Mio. Euro.
- Die Mehrkosten der Forderungen nach Umfahrungen sowie Trog- und Tieferlegungsvarianten (Kf 3) betragen nach Schätzung der DB Netz AG 302 Mio. Euro. Dabei würde die Forderung der Stadt Bad Schartau nach einem bis zu sieben Meter tiefen Trog zu Mehrkosten von 267,6 Mio. Euro führen.
- Die Forderungen aufgrund der Änderungen von Bahnübergängen und Straßenbaumaßnahmen (Kf 4) würden sich auf rund 13 Mio. Euro belaufen.

Die Gesamtforderungssumme bei den Kf 1 bis Kf 4 beträgt 693,6 Mio. Euro. Dabei sind zu erwartende Wechselwirkungen zwischen den KF nicht betrachtet. Unter Berücksichtigung dieser beträgt die Gesamtforderungssumme 594,8 Mio.

¹¹ Bericht des BMVI an den Verkehrsausschuss, Ziffer 4.1.1, S. 8, Ausschuss-Drs. 19(15)240.

¹² Ebd., Ziffer 4.1.3, S. 10f; Einzelvorstellung der DB Netz AG, vom 12. April 2019 (= Anlage zum Bericht des BMVI), Kapitel 3.5 und Tabelle 18; dort sind nur Baukostenschätzungen dargestellt, Planungskosten und Risikozuschläge fehlen.

Euro. Einschließlich der Planungskosten prognostiziert die DB Netz AG für die Kf Mehrkosten von 738 Mio. Euro (vgl. auch Abbildung 3).

Die dem Bericht des BMVI beigefügte Unterlage des Dialogforums Fehmarnbeltquerung enthält über die von der DB Netz AG dargestellten Forderungen hinaus noch zahlreiche weitere gemeindespezifische Forderungen, die von Dritten bezahlt werden sollen.

In dem Bericht und seinen Anlagen kommen das BMVI, das EBA und die DB Netz AG zu dem Ergebnis, dass die Kf *„unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und gesetzlicher Aspekte ... nicht zur Umsetzung empfohlen werden können.“* Zudem berichtete das BMVI, dass die Kf die Bauzeit um bis zu sieben Jahre verlängern könnten.¹³

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung. Die Maßnahmen sind für die Funktionsfähigkeit des Schienenweges und seine Erschließung nach den geltenden Regelwerken nicht notwendig. Deshalb dürfen sie unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes nicht mit Bundesmitteln finanziert werden (Artikel 114 Absatz 1 Grundgesetz, § 7 BHO).

¹³ Ebd., Ziffer 5.1, S. 17.

4 Kostenentwicklung und Auswirkungen

4.1 Neues Verfahren „Gesamtwertprognose“

Die BUV gibt seit Anfang 2018 hinsichtlich der Kostenermittlung zu Projekten die so genannte „*Gesamtwertprognose*“ (GWP) vor.¹⁴ Hiernach ist durch die EIU ein projektspezifischer Risikozuschlag auf die geschätzten Bau- und Baunebenkosten zu ermitteln. *„Damit soll der systembedingt sich im Projektverlauf erhöhende Wert der Investitionskosten durch eine **robuste Prognose der mutmaßlichen Projektendkosten** ersetzt werden.“*¹⁵

Grundlage ist ein auf Erfahrungswerten beruhender Risikokennwertekatalog (RKK). Auf seiner Grundlage bestimmt

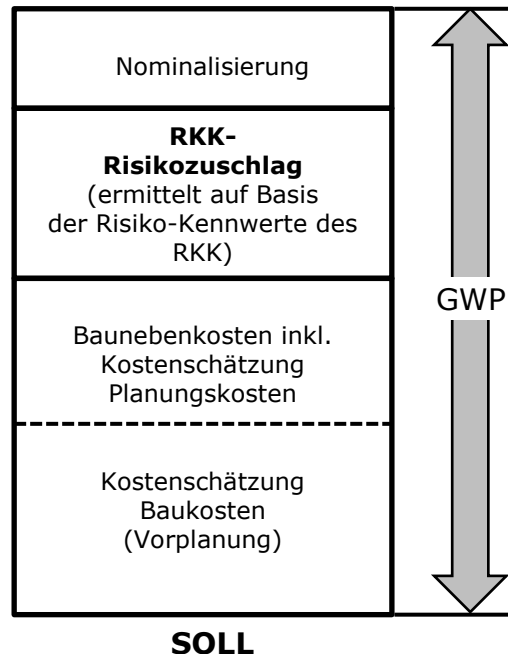
ein Expertengremium projektspezifische Zuschlagswerte für die 13 im RKK aufgeführten Risikokategorien. Die so ermittelten Kosten werden anschließend bis Projektende nominalisiert (Berücksichtigung der Preissteigerung). Dieser Gesamtwert wird (bisher nur einmalig, vgl. § 5 BUV) nach der Leistungsphase 2 der Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen ermittelt.

Der Bundesrechnungshof hat das neue Verfahren, die Kosten zu ermitteln und die Risiken zu bewerten, bisher noch nicht grundlegend geprüft. Nach gegenwärtiger Einschätzung stellt das neue Vorgehen aber einen Schritt in die von § 7 BHO geforderte Richtung dar. Mittels der GWP wird die Gefahr reduziert, dass Risiken und deren erwartete Kosten bei der Planung von Großprojekten „*ausgeblendet*“ und Entscheidungen über die Wirtschaftlichkeit dieser Projekte auf der Grundlage unvollständiger Kostenschätzungen getroffen werden. Zu-

¹⁴ § 5 Absatz 3 BUV, 1. Tiet.

¹⁵ Bericht des BMVI an den Verkehrsausschuss, Ziffer 3.3.4, S. 6, Ausschuss-Drs. 19(15)240.

Abbildung 2: **GWP-Aufbau**



Quelle: Bundesrechnungshof in Anlehnung an eine Darstellung der DB Netz AG aus dem Jahr 2016

dem können aus dem für den Projektzeitraum ausgewiesenen Nominalisierungsbetrag Rückschlüsse gezogen werden, wie sich die „Realisierungszeit“ (insbesondere Verzögerungen) finanziell auf den Haushalt auswirkt.

Bei der Prüfung der Schienenhinterlandanbindung hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die DB Netz AG parallel auch noch mit dem so genannten „Gesamtwertumfang“ arbeitet. Da das alte und das neue Kostenermittlungsverfahren zu voneinander abweichenden Resultaten kommen, sollte aus Sicht des Bundesrechnungshofes schnellstmöglich auf eine einheitlich anzuwendende Methodik umgestellt werden, mit der die Einzelrisiken konkret identifiziert und quantifiziert werden.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, das neue Verfahren „GWP“ zu einem späteren Zeitpunkt umfassend zu untersuchen.

4.2 Gesamtwertprognose Stand Juni 2019

(1) In seinem Bericht an den Verkehrsausschuss beziffert das BMVI nicht alle Kosten des Vorhabens. Es weist darauf hin, dass die Kosten der Fehmarnsundquerung fehlen, weil die Vorplanung zu diesem Projektteil noch nicht abgeschlossen sei.¹⁶

Der Bundesrechnungshof hat die Kostendaten des Berichtes mit seinen Erhebungsergebnissen ergänzt: So setzt die DB Netz AG für den Schienenanteil einer neuen Fehmarnsundquerung gegenwärtig Kosten nach der GWP von 682 Mio. Euro an. Für die über dem gesetzlichen Anspruch liegenden Kf kommt die GWP nach Einschätzung der DB Netz AG zu Kosten von insgesamt 1 580 Mio. Euro.

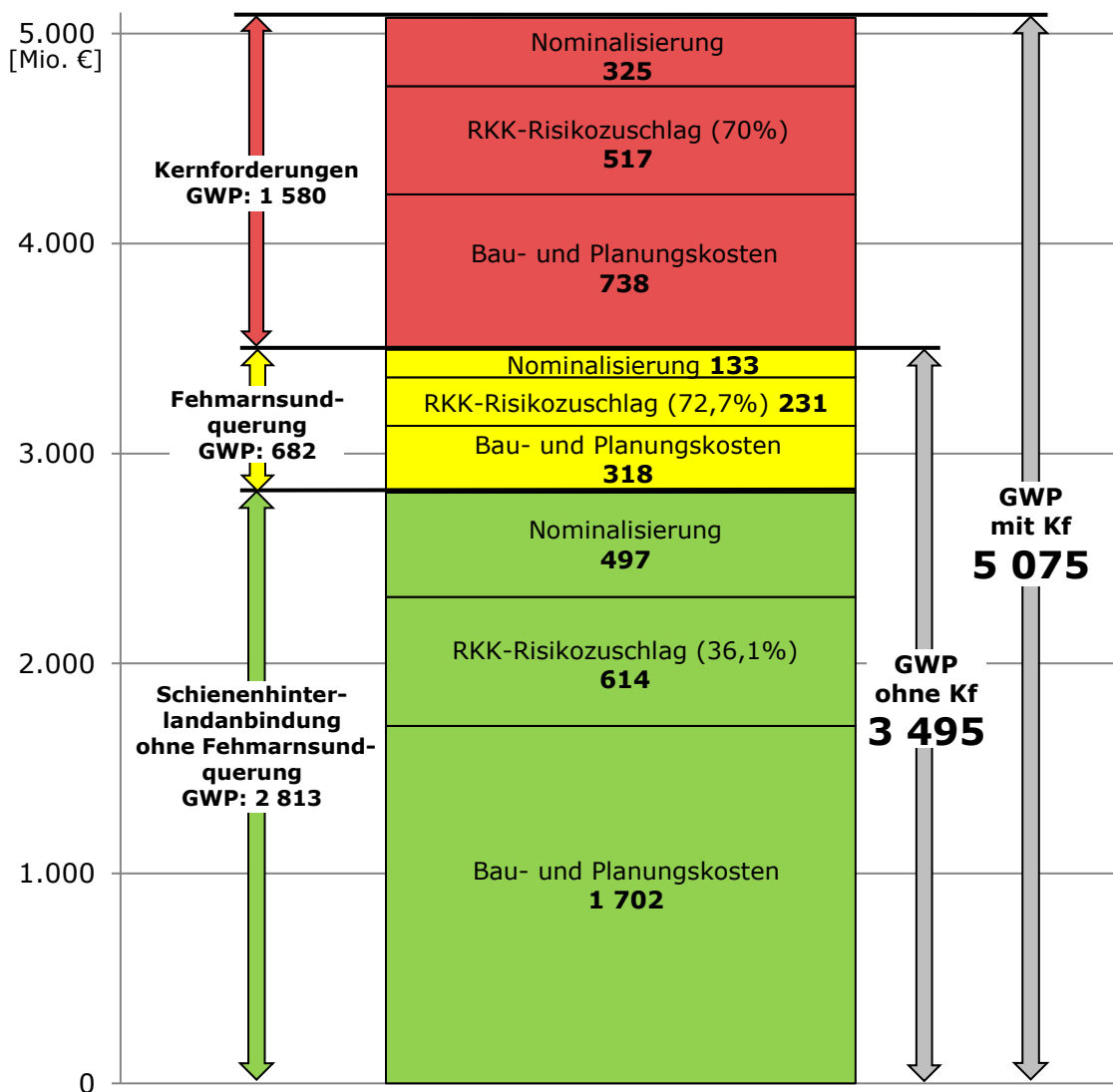
Die möglichen Gesamtkosten für die Schienenhinterlandanbindung setzen sich aus drei einzelnen GWP zusammen:

GWP für „über den gesetzlichen Anspruch hinausgehende“ Kernforderungen	} in der „wirtschaftlichen Vorzugsvariante“
GWP für die neue Fehmarnsundquerung	
GWP für die Schienenhinterlandanbindung - ohne Fehmarnsundquerung -	

¹⁶ Bericht des BMVI an den Verkehrsausschuss, Ziffer 3.3.4, S. 6, Ausschuss-Drs. 19(15)240.

Der Bundesrechnungshof hat die Kostenblöcke nach der GWP-Methodik in der nachfolgenden Grafik zusammengestellt:

Abbildung 3: **Kosten der Schienenhinterlandanbindung mit Fehmarnsundquerung und Kernforderungen**¹⁷



Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof, Stand: 27. Juni 2019. Basis: Angaben DB Netz AG gegenüber dem Bundesrechnungshof.

In dem Staatsvertrag aus dem Jahre 2008 vereinbarten Deutschland und Dänemark Maßnahmen zu den jeweiligen Schienenhinterlandanbindungen.

¹⁷ Bei den Kf kam es in den letzten Monaten zu deutlichen Reduzierungen. Kf Bau = 595 (inkl. Trog Bad Schwartau) + 143 Mio. Euro Planungskosten. Nominalisierung durch DB Netz AG mit 2 % p. a. nach Jahresscheiben.

Im Jahr 2010 setzte das BMVI die Kosten für die deutsche Schienenhinterlandanbindung mit 817 Mio. Euro an. Nach der aktuellen GWP werden sich die Kosten der „*wirtschaftlichen Vorzugsvariante*“ für die Schienenhinterlandanbindung und die Fehmarnsundquerung auf insgesamt 3,5 Mrd. Euro belaufen.

Der Bundesrechnungshof hat diese prognostizierten Kosten der Schienenhinterlandanbindung mit den abgerechneten Kosten anderer Schienengroßprojekte verglichen (siehe Anlage). Auf Grundlage der Prognose gemäß Abbildung 3 liegen die Kosten der Schienenhinterlandanbindung pro Strecken-km bei 39,7 Mio. Euro, sofern die „*wirtschaftliche Vorzugsvariante*“ umgesetzt wird. Würden zusätzlich die über die gesetzlichen Ansprüche hinausgehenden Kf umgesetzt, ergäben sich durchschnittliche Kosten pro Strecken-km von 57,6 Mio. Euro.

Im Vergleich mit anderen Projekten wird deutlich, dass die prognostizierten Kosten je Strecken-km für die Schienenhinterlandanbindung schon in der „*wirtschaftlichen Vorzugsvariante*“ bis auf eine Ausnahme über dem Niveau von technisch anspruchsvollen Hochgeschwindigkeitsstrecken mit einem hohen Anteil an komplexen Ingenieurbauwerken liegen.

(2) Das BMVI wies darauf hin, dass die Verbindung über den Fehmarnbelt mit ihren Hinterlandanbindungen als Bestandteil des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) zu den bedeutendsten Infrastrukturprojekten in Nordeuropa (TEN-Kernnetzkorridor Skandinavien – Mittelmeer) gehöre. Die EU-Kommission habe sie im Jahr 2014 zu den fünf wichtigsten grenzüberschreitenden Verbindungen in der Union gezählt. Ohne eine geeignete (d.h. zweigleisige und elektrifizierte) deutsche Hinterlandanbindung bliebe der Nutzen des dänischen Tunnels gering. Zu der vergleichenden Betrachtung der Kosten äußerte sich das BMVI nicht.

(3) Der Bundesrechnungshof möchte durch Vergleich des Projektes mit anderen abgerechneten Großprojekten die zu erwartenden hohen Kosten des Bundes transparent machen. Das Verhältnis von Kosten zu den Strecken-km bei anderen komplexen Vorhaben zeigt, dass die derzeit geplante Umsetzung der Schienenhinterlandanbindung besonders hohe Kosten verursachen würde.

4.3 Nutzen-Kosten-Verhältnis

(1) Dem Bericht des BMVI an den Verkehrsausschuss ist eine sogenannte „*Einzelvorstellung*“ der DB Netz AG beigefügt. Darin teilte die DB Netz AG mit, dass das Gesamtprojekt ABS/NBS Hamburg-Lübeck-Puttgarden im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 als „*gesamtvolkswirtschaftlich positiv*“ bewertet wurde. „*In der 2010 durchgeführten Überprüfung der Bedarfspläne für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen wurde die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme bereits nachgewiesen.*“¹⁸ Die Bewertung im Jahre 2010 ergab bei geschätzten Investitionskosten von 817 Mio. Euro ein Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) von 6,7. Bei der Bewertung im Jahr 2015 zum BVWP 2030 ermittelte das BMVI bei Kosten von 1 518 Mio. Euro ein NKV von 1,7.

Eine vom BMVI veranlasste Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Nutzen-Kosten-Untersuchung – NKU) vom April 2019 legte Investitionskosten von 1 913 Mio. Euro (Preisstand 2015) zugrunde und ergab ein NKV von 1,4.

Dabei berücksichtigte das Gutachten für die neue Fehmarnsundquerung lediglich 120 Mio. Euro und nicht die von der DB Netz AG zuletzt geschätzten wesentlich höheren Investitionskosten (siehe Abbildung 3). Die projektspezifischen Risikozuschläge und die Nominalisierungsanteile nach GWP-Methodik gingen ebenfalls nicht in die Berechnung ein (siehe Nummern 4.1 und 4.2).

Der Bundesrechnungshof hat in der Tabelle 1 die Entwicklung der ermittelten Investitionskosten und die NKV dargestellt. Bereits bei vollständiger Berücksichtigung der voraussichtlichen Investitionskosten (ohne Kf) erwartet der Bundesrechnungshof, dass das NKV auf deutlich unter 1,0 sinkt.

¹⁸ Bericht der DB Netz AG vom 12. April 2019 (= Anlage zum Bericht des BMVI), Kapitel 2.6, S. 17.

Tabelle 1: **Überblick zu den NKV**

Anlass	Zeitpunkt	Investitionskosten [Mio. Euro]	NKV
Überprüfung Bedarfspläne	2010	817	6,7
BVWP-Bewertung 2030	2015	1 518	1,7
Neue NKU zur BUV-Bewertung des BMVI	4/2019	1 913	1,4
Erwartung des Bundesrechnungshofes, vgl. Abbildung 3, ohne Kf.	6/2019	3 495	« 1,0

Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof

Die Veränderung vom Jahr 2010 zum Jahr 2015 ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im Raumordnungsverfahren – auch mit Blick auf das FFH-Gebiet – die raumverträglichste Variante festgelegt und vom BMVI sowie der DB Netz AG bei den weiteren Planungen zugrunde gelegt worden ist.

(2) Das BMVI hat mitgeteilt, es halte die Gegenüberstellung der Aussagen zu den Investitionskosten für irreführend. Gestiegene Kosten seien nicht auf „falsche Ursprungsannahmen“ zurückzuführen, sondern auf den zwischenzeitlich deutlich geänderten Projektinhalt (nun 62 % Neubaustrecke, zweigleisiger Neubau der Fehmarnsundquerung und Ausbau auf 200 km/h). Zudem beruhe der „erweiterte Prognosewert“ von 3,5 Mrd. Euro auf „Annahmen“ des Bundesrechnungshofes. Auch sei die Vorplanung zur Fehmarnsundquerung noch nicht abgeschlossen, so dass lediglich die im BVWP ermittelte Kostenschätzung „valide“ sei. Ferner sehe die BVWP-Methodik nur einen pauschalen Risikozuschlag von 10 % vor. Das BMVI könne deshalb die Aussagen des Bundesrechnungshofes zum Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht teilen.

(3) Der Bundesrechnungshof hält seine Feststellungen und Bewertungen aufrecht. Er hat dem BMVI keine „falschen Ursprungsannahmen“ vorgehalten. Vielmehr hat er dargelegt, dass das BMVI das Projekt, verglichen mit den Festlegungen des Staatsvertrags, inzwischen deutlich verändert hat (vgl. Nummer 2). Die GWP beruht auch nicht auf „Annahmen“ des Bundesrechnungshofes, sondern stützt sich auf schriftliche Auskünfte der DB Netz AG. Die von der DB Netz AG mitgeteilten Kostenschätzungen für den Schienenanteil der Fehmarnsundquerung sind die aktuellen Zahlen. Sofern das BMVI die Darstellung auf der Grundlage der neuen GWP-Methodik ablehnt, setzt es sich in Widerspruch zu seinen eigenen Ausführungen im Bericht an den Verkehrs-

ausschuss vom 21. Juni 2019. Denn dort hat es ausdrücklich hervorgehoben, dass mit der GWP der „systembedingt sich im Projektverlauf erhöhende Wert der Investitionskosten durch eine robuste Prognose der mutmaßlichen Projektkosten ersetzt werden“ soll. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes überzeugt es nicht, wenn diese robuste Kostenprognose bei der parlamentarischen Befassung außer Betracht bliebe.

4.4 Verkehrsprognose

(1) Der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vom April 2019 liegt die Verkehrsprognose 2030 zugrunde. Das BMVI teilte dem Bundesrechnungshof hierzu folgende Prognosedaten mit:

Tabelle 2: **Verkehrsprognose [Zugzahl beide Richtungen/Tag]**

	Prognose 2025	Prognose 2030
Schienenpersonenfernverkehr	22	20 (Lübeck-Burg West)
Schienenpersonennahverkehr	40 (Lübeck-Neustadt)	91 (Lübeck-Neustadt Süd, NBS) ¹⁹
Schienengüterverkehr	77	68

Quelle: Angaben des BMVI gegenüber dem Bundesrechnungshof am 30. Januar 2019

Demnach sind die für das Jahr 2030 prognostizierten Zugzahlen beim Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr im Vergleich zur Verkehrsprognose 2025 rückläufig.

Im Projektinformationssystem (PRINS) zum BVWP 2030 ist für das Projekt Schienenhinterlandanbindung beim Schienengüterverkehr mit 49 Zügen ein noch geringerer Prognosewert aufgeführt.²⁰

Im Schienenpersonennahverkehr sollen sich die Zugzahlen dagegen abschnittsweise mehr als verdoppeln. Ob das Land in diesem Umfang tatsächlich

¹⁹ • Eine Präsentation der NAH.SH vom 5. Juli 2018 anlässlich des 29. Fehmarnbelt-Dialogforums relativiert diese Zahl von 91 Zügen erheblich; s. www.fehmarnbelt-dialogforum.de/mediathek, Folie 7.

• Von 6-22 Uhr sollen hiervon 82 Züge fahren, d. h. rund alle 20-25 Min. ein Zug je Richtung; ab Neustadt i. H. Süd (NBS) sollen dann nur noch 20 SPNV-Züge weiter bis Burg West/Puttgarden geführt werden; die übrigen 71 Züge sollen die Stichstrecke nach Neustadt i. H. befahren.

²⁰ Im PRINS-Dossier zur Schienenhinterlandanbindung sind für den Planfall 2030 nur 49 Züge ausgewiesen, siehe www.bvwp-projekte.de/schiene/2-011-v01/2-011-v01.html, Abb. 7, abgerufen am 9. September 2019.

Nahverkehrsleistungen dauerhaft gewährleisten wird, ist offen und vom Bund nicht direkt steuerbar.

(2) Das BMVI hat erwidert, dass die im Vergleich zu 2025 zurückgehenden Zugzahlen 2030 kein Indiz für einen generellen Rückgang der Verkehre liefern. Ein Vergleich der Daten „auf Höhe der Fehmarnbeltquerung“ zwischen dem Bedarfsplan 2025 und dem aktuellen Zielnetz zeige, dass die Verkehrsleistung weiter anwachse, auch wenn das Verkehrsaufkommen leicht zurückgehe. Dazu legte das BMVI folgende Tabelle vor:

	Bedarfsplan 2025	Zielnetz Zugzahlen
Anzahl Züge	75	63,5
Prognosejahr	2025	2030
Prognosemenge in Mio. t	9,2	11,3
Verkehrstage	253	282
Zuggewicht Netto in t	484	632
max. Zuglänge	740	835
Zuglänge in m	462	632

Das BMVI erläuterte dazu, die Prämissen zwischen der Bedarfsplanüberprüfung und dem aktuellen Zielnetz seien sehr divergent. Dies liege insbesondere an der „Kalibrierung“, die für das Analysejahr 2010 vorgenommen worden sei und die bereits im Ist-Zustand sehr hohe Zuggewichte erbracht habe. Diese stiegen zudem durch die Erhöhung der Maximalzuglängen auf 835 m. Man sehe den Unterschied in den Zuglängen und Zuggewichten. Im Zeitraum der Jahre 2010 bis 2018 entspreche das Wachstum der für die Fehmarnbeltquerung wesentlichen Verkehrsträger Straße und Schiene dabei sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr weitestgehend dem Prognosepfad, bei Abweichungen sei die Entwicklung in der BVWP-Prognose 2030 tendenziell sogar eher unterschätzt worden. Der Bundesrechnungshof behaupte zu Unrecht, dass die angesetzte Steigerung im Schienenpersonennahverkehr nach Inbetriebnahme nicht gesichert wäre. Nach Auskunft der DB AG lägen entsprechende Bestellungen des Landes Schleswig-Holstein bereits vor. Die in PRINS dargestellten Zugzahlen würden lediglich die Effekte der Maßnahme im Bezugsfall ohne weitere Maßnahmen des Vordringlichen Bedarfs widerspiegeln.

(3) Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes versucht das BMVI mit neuen Zahlen und zusätzlichen Parametern zu erklären, dass die bei der Ver-

kehrsprognose 2030 niedriger angesetzten Zugzahlen im Schienengüterverkehr unkritisch sind. Es soll langfristig mehr Tonnage auf dieser Strecke bewältigt werden, aber zugleich ein Minderbedarf an Zugfahrten entstehen. Bei den Prognosen zum Schienenpersonennahverkehr beruft sich das BMVI auf Auskünfte der DB AG. Ob tatsächlich unwiderrufliche verbindliche Bestellungen in dem bei der Verkehrsprognose ausgewiesenen Umfang vorliegen, hat das BMVI nicht belegt.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bleibt auch mit den vom BMVI dargelegten neuen Zahlen und Betrachtungen offen, ob damit ein derart gesteigerter Nutzen einhergeht, der die prognostizierten Kosten des Projektes unter wirtschaftlichen Aspekten rechtfertigt (vgl. Nummer 4.3).

4.5 Abweichungen gegenüber dem Staatsvertrag 2008

Seit Abschluss des Staatsvertrages mit Dänemark haben sich wesentliche Projektgrundlagen für die Schienenhinterlandanbindung verändert. So sollen beispielsweise anstelle des ursprünglich vorgesehenen Ausbaus nun 55 km der 88 km langen Strecke neu gebaut werden. An die Stelle der ursprünglich nur zu elektrifizierenden eingleisigen Fehmarnsundquerung soll ein zweigleisiger Neubau treten, dessen Varianten aktuell noch untersucht werden. Die Kosten haben sich bei Berücksichtigung der GWP mehr als vervierfacht (vgl. Abbildung 3). Eine Inbetriebnahme wird frühestens für die Jahre 2026/28 erwartet.

Tabelle 3: **Vergleich Staatsvertrag 2008 mit Status 2019**

	Staatsvertrag 2008	2019
Strecke	Ausbau der Bestandsstrecke: 2-gleisig, Elektrifizierung	55 km Neubaustrecke (von 88 km)
Fehmarnsundquerung	Elektrifizierung, weiter 1-gleisig	Neubau, 2-gleisig
Geschwindigkeit	≥ 160 km/h (Personenzüge); ≥ 120 km/h Güterzüge	(abschnittsweise) 200 km/h
Kosten	0,817 Mrd. Euro	3,5 – 5,1 Mrd. Euro
Nutzen-Kosten-Verhältnis	6,7	• Bericht des BMVI an den Verkehrsausschuss: 1,4 • Erwartung Bundesrechnungshof: « 1,0
Inbetriebnahme	2-gleisiger Ausbau bis 2018 bzw. Fehmarnsundquerung 7 Jahre danach	2026/28

Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof

Der Vertrag zwischen Deutschland und Dänemark über eine Fehmarnbeltquerung vom 3. September 2008 enthält für den Fall von Änderungen der Voraussetzungen folgende Regelung (Sprechklausel):

„Sollten die Voraussetzungen für das Projekt oder Teile des Projekts sich deutlich anders entwickeln 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 im Zusammenhang mit dem Projekt. Die finanziellen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland betreffen in jedem Fall nur die deutschen Hinterlandanbindungen.“²¹

4.6 Finanzierungsmöglichkeiten

(1) Das Projekt Schienenhinterlandanbindung ist in die Finanzierungssystematik des Bedarfsplans Schiene eingebunden. Der Bedarfsplan legt fest, welche Schienenprojekte in welcher Dringlichkeit geplant und aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollen.²²

Im November 2018 stufte das BMVI 29 Projekte des bisherigen „*Potenziellen Bedarfs*“ in den „*Vordringlichen Bedarf*“ hoch.²³ Diese Projekte haben ein Gesamtinvestitionsvolumen für den Neu- und Ausbau von zusätzlichen 16,5 Mrd. Euro. Der Finanzierungsbedarf allein für den Aus- und Neubauanteil der 10 Projekte des „*Vordringlichen Bedarf-Engpassbeseitigung*“ wuchs so von 4,9 auf 12,3 Mrd. Euro an.²⁴

²¹ § 22 Abs. 2 des Staatsvertrags über eine Feste Fehmarnbeltquerung.

²² Vgl. § 1 Abs. 1 BSWAG.

²³ Von insgesamt 44 untersuchten Projekten; vgl. „Bewertung der Schienenwegeausbauvorhaben des Potenziellen Bedarfs, Stand: 5. November 2018“, Projekt 18b, www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Presse/bewertung-schienenwegeausbau-des-potenziellen-bedarfs-bvwp-2030.html, abgerufen am 24. Januar 2019.

²⁴ Siehe BVWP 2030, S. 40.

Der Gesamtmittelbedarf für die Neu- und Ausbauanteile der Schienenprojekte beträgt nun insgesamt rund 50,7 Mrd. Euro:

Tabelle 4: **Finanzierungsvolumen BVWP/ Bedarfsplan Schiene**

BVWP 2030, S. 39/40 und S. 161-166: Aus-/Neubau Vordringlicher Bedarf/Vordringlicher Bedarf-Engpassbeseitigung	= 34,1 Mrd. Euro
- BVWP S. 166, Nummer 23-25	- 4,2 Mrd. Euro
+ Laufende Vorhaben	+ 8,4 Mrd. Euro
- in den Jahren 2016-2018 gemäß Haushaltsrechnungen des Bundes finanziert: 1 139 + 1 390 + 1 530 Mio. Euro	- 4,1 Mrd. Euro
+ in den Vordringlichen Bedarf hochgestufte Projekt vom 6. November 2018 (Erweiterungsanteil)	+ 16,5 Mrd. Euro
Summe	= 50,7 Mrd. Euro

Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof

Die Schienenhinterlandanbindung ist kein Projekt der höchsten Dringlichkeitsstufe „*Vordringlicher Bedarf-Engpassbeseitigung*“. Sie ist nur als „*Vordringlicher Bedarf*“ eingestuft.

Den Gesamtbedarf zur Finanzierung des Bedarfsplans Schiene für die Jahre 2019 bis 2030 hat die Bundesregierung Ende des Jahres 2018 mit rund 32 Mrd. Euro angegeben.²⁵

Baukostenzuschüsse zur Finanzierung von Bedarfsplanprojekten für die Bundeschienenwege sind im Bundeshaushalt bei Kapitel 1202 Titel 891 01 veranschlagt. Im Bundeshaushalt 2019 sind dort Ausgabeermächtigungen von 1,64 Mrd. Euro ausgebracht. Darüber hinaus sehen der Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2020 sowie der im Juni 2019 vom Bundeskabinett beschlossene Finanzplan folgende Ansätze vor:

Tabelle 5: **Ansätze Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2020 sowie Finanzplan bis 2023**

Jahr	2020	2021	2022	2023
[Mrd. Euro]	1,517	1,552	1,900	2,000

Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof

Hinzu kommen Ausgabereste aus Vorjahren von rund 615 Mio. Euro. Bei einer Fortschreibung des Ansatzes 2023 wäre der vom BMVI angeführte Finanzierungsbedarf von 32 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030 nur zu knapp 73 %

²⁵ BT-Drs. 19/6511 vom 14. Dezember 2018, Antwort zu Frage 181.

gedeckt.²⁶

Dabei ist der zusätzliche Finanzierungsbedarf für die nach der GWP-Methodik ermittelten Risikokosten sowie die Nominalisierung der jeweiligen Bedarfsplanprojekte (siehe Nummer 4.1) noch nicht berücksichtigt.

Darüber hinaus wird der Bundeshaushalt durch die vom BMVI und der DB AG als hochprioritär angestrebten Projekte „*Deutschland-Takt*“ und „*Digitale Schiene Deutschland*“ in erheblichem Umfang belastet werden.

Das BMF hat bei der Aufstellung des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2020 darauf hingewiesen, dass sich nach den aktuellen Prognosen die Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes in den nächsten Jahren verschlechtern werden. Die sich abzeichnende konjunkturelle Entwicklung und damit einhergehende geringere Zuwächse bei Steuereinnahmen erforderten einen gezielten Einsatz der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel für prioritäre Vorhaben der Bundesregierung.

Das vom BMVI initiierte „*Zukunftsbündnis Schiene*“ hält angesichts der großen Zahl notwendiger Infrastrukturprojekte eine klare Priorisierung für erforderlich, damit benötigte Verbesserungen im Schienennetz zeitnah bereitgestellt werden können. Mit höchster Priorität müssten Engpässe insbesondere in Großknoten aufgelöst werden.

Der Beauftragte der Bundesregierung für den Schienenverkehr äußerte Anfang des Jahres 2019, dass ein Umdenken bei der Priorisierung von Bedarfsplanmaßnahmen notwendig sei. In der Vergangenheit sei das Geld lieber für neue Strecken wie zwischen Berlin und München verwendet worden. „*Wichtiger wäre ein Ausbau der Bahnknoten in den Ballungsräumen, da verlieren die Züge viel Zeit.*“²⁷

²⁶ Summe der Ansätze 2019 - 2030 + Ausgabereste = 23,2 Mrd. Euro; $(23,2 \times 100)/32$ Mrd. Euro = 72,5 %. Nicht berücksichtigt sind hierbei EU-Mittel, die für Einzelprojekte gewährt werden können. Diese substituieren über ein Erstattungsverfahren Bundesmittel, die dann für andere Projekte zur Verfügung stehen.

²⁷ „Bund regt höhere Ticketpreise an“, Artikel im General-Anzeiger vom 28. Januar 2019 sowie „Der teure Plan für die Bahn“, Artikel der FAS vom 27. Januar 2019.

So erwartet das BMVI zurzeit allein für den Fernbahntunnel im Knoten Frankfurt Kosten von 3,5 Mrd. Euro.²⁸ Beim Bedarfsplanprojekt Knoten Köln rechnet das BMVI mit 3,7 Mrd. Euro.²⁹

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Bedarfsplan Schiene deutlich unterfinanziert. Aufgrund der sich verringernden Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes ist nicht davon auszugehen, dass der Bedarfsplantitel für Bundesschienenwege über die bisherigen Planungen hinaus deutlich aufgestockt werden kann. Losgelöst davon wäre es aber auch problematisch, den Titel angesichts der derzeit bekannt hohen Auslastung der Planungs-, Genehmigungs- und Baukapazitäten noch höher zu dotieren. Es bestünde dann das Risiko, dass eine weiter wachsende Nachfrage auch zu steigenden Planungs- und Baupreisen führt. Diese könnten vom Parlament zusätzlich bewilligte Haushaltsmittel absorbieren, ohne die gewünschten Effekte für das Schienennetz zu bewirken.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte stattdessen die bisherige Umsetzung von Bedarfsplanvorhaben dringend überdacht werden. Mit Blick auf die sonstigen von BMVI und DB AG als bedeutsam eingestuften Vorhaben (Digitale Schiene Deutschland, Deutschland-Takt) ist es unausweichlich, die Projekte des Bedarfsplans neu zu priorisieren. Die Bundesmittel sollten zur Verbesserung der Infrastruktur primär an den Stellen eingesetzt werden, wo sie die größte Wirkung für das System Schiene entfalten. Das BMVI sollte der Engpassbeseitigung im Schienennetz absoluten Vorrang einräumen. Ziel muss sein, die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit im Betrieb im Interesse des Kunden zu verbessern. Als erstes sollte die Leistungsfähigkeit von Knoten erhöht werden. Diese haben bereits einen sehr hohen Investitionsbedarf. Daneben sollte durch den Bau von zusätzlichen Überholgleisen die betriebliche Flexibilität im Schienennetz erhöht werden.

Bei einer solchen Priorisierung wäre auch die Schienenhinterlandanbindung unter verkehrlichen Gesichtspunkten und angesichts eines erwarteten niedrigen NKV neu zu betrachten. Die Finanzierung der „*wirtschaftlichen Vorzugsvariante*“ der Schienenhinterlandanbindung mit Kosten von knapp 3,5 Mrd. Euro

²⁸ BT-Drs. 19/6212 vom 30. November 2018, Antwort zu Frage 74.

²⁹ Bahn-Report 1/2019, S. 52 „Knoten Köln“.

würde Bedarfsplanmittel in einem Umfang von mehr als zwei Haushaltsjahren in Anspruch nehmen.

(2) Das BMVI führte in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen aus, dass der Bedarfsplan Schiene mit dem Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2020 und im Finanzplanzeitraum bis 2023 erheblich gestärkt worden sei. Er sei in der mittleren Frist nicht unterfinanziert. Die Verpflichtungsermächtigung des Bedarfsplantitels sei mit dem Regierungsentwurf 2020 auf insgesamt rund 4,8 Mrd. Euro etwa verdoppelt worden. Bis 2023 würden die Ausgaben auf 2 Mrd. Euro p.a. anwachsen. Das durchschnittliche Ausgabeniveau des Bedarfsplantitels habe zwischen 2011 und 2016 noch bei ca. 1,1 Mrd. Euro jährlich gelegen. Auch angesichts der bestehenden hohen Ausgabe-reste (rd. 615 Mio. Euro), knapper Baukapazitäten, z.T. noch fehlenden Bau-rechts und der gegebenen gegenseitigen Deckungsfähigkeit des Titels mit anderen Investivtiteln erscheine eine weitere Aufstockung des Titels derzeit nicht geboten.

Die grundsätzlichen Überlegungen des Bundesrechnungshofes zur Priorisierung und Finanzierung der Vorhaben des Bedarfsplans teile es. Indes handele es sich bei der Schienenhinterlandanbindung um ein Bedarfsplanvorhaben, dessen Realisierungsrahmen im Staatsvertrag rechtsverbindlich festgelegt sei. Aus Sicht des BMVI handele es sich deshalb nicht um ein nachrangiges Projekt. Der Staatsvertrag habe Gesetzescharakter. Es sei Wille des Gesetzgebers, dem Projekt die höchste Priorität einzuräumen. Das Projekt sei auch für die bilateralen Beziehungen mit Dänemark und für die Glaubwürdigkeit des deutschen Einsatzes beim innereuropäischen Zusammenhalt bedeutsam. Es wies auf die im zweiten Halbjahr 2020 anstehende deutsche EU-Ratspräsidentschaft hin.

(3) Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Projekt aufgrund der Kostenentwicklung und der aktuellen Herausforderungen beim Schienennetz des Bundes aus verkehrlicher Sicht neu betrachtet werden sollte. Der Bundesrechnungshof sieht sich darin bestärkt, weil das BMVI im Ergebnis seine Einschätzung zu den mittelfristigen Finanzierungsmöglichkeiten beim Bedarfsplan Schiene bestätigt hat. Die vom BMVI erwarteten Ausgaben bis 2030 sind nur zu knapp 73 % gedeckt. Auch das BMVI hat eingeräumt, dass

ein bloßes „*Mehr an Geld*“ dem Schienennetz des Bundes keine unmittelbaren Vorteile bringt. Es hat zudem die grundsätzlichen Überlegungen des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Bedarfsplanprojekte nach ihrer verkehrlichen Wirkung neu priorisiert werden müssen. Entgegen dem Eindruck des BMVI hat der Bundesrechnungshof die Bindungswirkung des Staatsvertrages nicht in Zweifel gezogen. Vielmehr sieht der Staatsvertrag die vom BMVI seit 2014 verfolgte aufwendige Projektgestaltung (beispielsweise Neubau von 55 Strecken-km und Ausbau für 200 km/h) gar nicht vor. Ungeachtet dessen haben die Parteien des Staatsvertrages eine Sprechklausel vereinbart, falls sich das Projekt deutlich verändern sollte. Würde sich die Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage dieser Sprechklausel an Dänemark wenden, entspräche dies dem zwischen den Vertragsparteien vereinbarten Vorgehen. Es wäre zulässig (vgl. Nummer 4.6).

4.7 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Mit dem vorliegenden Bericht weist der Bundesrechnungshof auf Auswirkungen der vom BMVI vorgestellten Vorplanung zur Schienenhinterlandanbindung hin. Die Schienenhinterlandanbindung zählt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unter verkehrlichen Gesichtspunkten nicht zu den prioritären Bedarfsplanvorhaben. Es sollen Steuergelder in Milliardenhöhe eingesetzt werden, die bereits jetzt absehbar an wichtiger anderer Stelle fehlen. Die zu erwartenden Kosten der Schienenhinterlandanbindung zur Umsetzung der „*wirtschaftlichen Vorzugsvariante*“ haben sich seit dem Jahr 2010 mehr als vervierfacht. Im Vergleich zu anderen Projekten (vgl. Anlage) wird deutlich, dass die Kosten pro Strecken-km bei der Schienenhinterlandanbindung sehr hoch sein werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der NKV deutlich unter 1,0 liegt und das Projekt unwirtschaftlich ist. Mit der Schienenhinterlandanbindung wollen BMVI und DB Netz AG ein weiteres Großprojekt realisieren, bei dem nicht erkennbar ist, dass den erheblichen Kosten ein entsprechender zusätzlicher Nutzen gegenübersteht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Parlament, sich angesichts der erheblichen konzeptionellen Änderungen und den damit einhergehenden Kostensteigerungen mit dem Projekt grundlegend zu befassen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kommt dem Projekt ausschließlich eine politische Relevanz als europäische TEN-Kernnetz-Strecke zu. Das Parlament sollte erwägen, das BMVI zu beauftragen, sich auf der Basis der vertraglichen Sprechklausel an Dänemark zu wenden, um die Lage aufs Neue zu erörtern.

Will es das nicht, muss es betrachten, wie sich dies mit den weiteren vom BMVI angekündigten bedeutenden Schieneninfrastrukturmaßnahmen finanziell und zeitlich in Einklang bringen lässt. Bei einer Umsetzung des Projektes werden Ressourcen in erheblichem Umfang mehrere Jahre gebunden.

Die Vorplanung zur Schienenhinterlandanbindung geht weit über die im Staatsvertrag vereinbarten Maßnahmen hinaus. Das BMVI könnte dazu angehalten werden, bei dem Projekt dafür Sorge zu tragen, die finanziellen Belastungen für den Bundeshaushalt durch eine stufenweise, am tatsächlichen Verkehrsbedarf orientierte Realisierung deutlich zu reduzieren. Es empfiehlt sich, Alternativen eisenbahnbetriebswissenschaftlich zu untersuchen und sich dabei an den Inhalten des Staatsvertrages zu orientieren.

Unabhängig von der Entscheidung des Parlaments ist für eine Ertüchtigung der Fehmarnsundquerung die DB Netz AG zuständig. Hierfür stehen ihr u. a. aus der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung Mittel zur Verfügung.

Losgelöst vom konkreten Projekt der Schienenhinterlandanbindung könnte angesichts der aktuellen klimapolitischen Diskussion auch die Verteilung der Bundesmittel auf verschiedene Verkehrsträger grundlegend überdacht werden.

5 Befassung des Parlaments mit Kernforderungen

5.1 Bisherige Beschlüsse des Deutschen Bundestages

(1) Die Finanzierung von Investitionen in die Bundesschienenwege mit Bundesmitteln richtet sich nach den normativen Festlegungen des Bundesgesetzgebers und der Bundesregierung (u. a. Fachgesetze und Rechtsverordnungen sowie haushaltsrechtliche Vorgaben). Insbesondere gilt das verfassungsrechtlich verankerte Wirtschaftlichkeitsprinzip.³⁰ Es beschränkt beispielsweise beim Lärmschutz eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt auf Kosten, die durch Gesetze und Rechtsverordnungen veranlasst sind.

³⁰ Vgl. Artikel 114 Grundgesetz, § 7 BHO.

Am 28. Januar 2016 beschloss der Deutsche Bundestag im Kontext der Beschlussfassung zur „Rheintalbahn“ die Bundestagsdrucksache 18/7365 *„Menschen- und umweltgerechte Realisierung europäischer Schienennetze“*.³¹

Danach seien u. a.

- *„in Fällen besonderer regionaler Betroffenheit durch die Realisierung von Schienengütertrassen der Verkehrskorridore des TEN-Verkehr-Kernnetzes [...] auch künftig die konstruktive Zusammenarbeit der Akteure vor Ort zu unterstützen und deren Vorschläge bei der Erarbeitung konkreter Lösungen besonders zu berücksichtigen“* und
- *„aus den jeweils dort gewonnenen Empfehlungen im Einzelfall konkrete Beschlüsse an die Bundesregierung zu formulieren, um im Einzelfall im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel einen besonderen – über das gesetzliche Maß hinausgehenden – Schutz von Anwohnern und Umwelt erreichen zu können“*.

Der Rechnungsprüfungsausschuss befasste sich aufgrund einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes³² in seiner Sitzung am 17. Februar 2017 mit dem Plenarbeschluss. Er forderte das BMVI auf, *„... Konzepte zur Anpassung von Verordnungen und Gesetzen vorzulegen, um die rechtskonforme Durchsetzung des Bundestagsbeschlusses zur Drs. 18/7365 zu erreichen“* und hierzu einen Bericht bis Juli 2017 vorzulegen.

Im Bericht vom 23. Juni 2017 teilte das BMVI seine Auffassung mit: *„Mit der Willensbildung des Deutschen Bundestags ist keine Anpassung von Verordnungen und Gesetzen gefordert. Er will im Einzelfall über die finanzielle Förderung bestimmter Maßnahmen entscheiden.“* Stattdessen werde das BMVI entsprechend der BUV den Deutschen Bundestag auch über Forderungen der Bevölkerung und den daraus folgenden Kosten informieren, die jenseits der *„wirtschaftlichen Vorzugsvariante“* liegen. Durch eine parlamentarische Beschlussfassung sollten die EIU in die Lage versetzt werden, Bedarfsplanmaß-

³¹ Plenarprotokoll 18/152 vom 28. Januar 2016, S. 14989 i. V. m. 15036.

³² BT-Drs. 18/10200, Bemerkung Nr. 37, *„Amtsträger in Projektbeiräten können Unabhängigkeit und Neutralität von Behörden gefährden“*.

nahmen ggf. auch über die gesetzlichen Anforderungen hinaus wirtschaftlich umzusetzen.

Der Haushaltsausschuss schloss sich dieser Auffassung des BMVI nicht an. Stattdessen folgte er dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses und empfahl am 25. April 2018, entsprechend zu verfahren.³³

Das Plenum des Deutschen Bundestages entschied am 17. Mai 2018 bei der Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2015, dass das BMVI bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne die entsprechende Vorgabe des Rechnungsprüfungsausschusses zu befolgen habe.³⁴

In seiner Sitzung am 29. Juni 2018 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss daraufhin das BMVI u. a. erneut auf, Konzepte zur Anpassung von Verordnungen und Gesetzen vorzulegen, um die rechtskonforme Durchsetzung des Bundestagsbeschlusses zur Drs. 18/7365 zu erreichen und dem Bundesrechnungshof hierüber bis zum 31. Juli 2019 zu berichten. In seinem Bericht an den Bundesrechnungshof vom 25. Juli 2019 ging das BMVI auf diese Forderung nicht ein.

Mit seinem Bericht an den Verkehrsausschuss vom Juni 2019 legte das BMVI stattdessen zum Bedarfsplanprojekt Schienenhinterlandanbindung auch Kostenpositionen jenseits der rechtlich zulässigen Variante (Kf), zur „*ggf. weiteren Veranlassung*“ vor.³⁵

(2) In seiner Stellungnahme zum Entwurf des vorliegenden Berichtes hat das BMVI dem Bundesrechnungshof am 30. August 2019 mitgeteilt, dass eine Anpassung von Normen „*fehl gehe*“. Die regionalen Forderungen bei unterschiedlichen Bedarfsplanvorhaben hätten sich gerade in Bezug auf den Lärmschutz als derart heterogen erwiesen, dass diese mit einer allgemeinen gesetzlichen Regelung nicht im Sinne aller Betroffenen zu fassen seien. Die Forderungen nach Gesetzesänderungen könnten sich folglich nur auf eindeutig definierbare Teilaspekte, wie die Reduzierung/ Abschaffung des Straßenbaulastträgerdrittels im Eisenbahnkreuzungsgesetz erstrecken. Eine entsprechen-

³³ BT-Drs. 19/1881, S. 3 und 37.

³⁴ Plenumsprotokoll zur Sitzung am 17. Mai 2018, S. 3123.

³⁵ Übersendungsschreiben des BMVI zu seinem Bericht an den Verkehrsausschuss vom 21. Juni 2019, Ausschuss-Drs. 19(15)240.

de Änderung werde derzeit in Abstimmung mit Vertretern der Länder und der DB Netz AG geprüft.

5.2 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof sieht es als kritisch an, dass sich das Parlament mit einzelnen Kf befassen soll, bei denen „*über das gesetzliche Maß hinausgehende*“ Forderungen Dritter zu Mehrkosten führen.

Problematisch ist dies, weil sich die zuständige Exekutive auf diesem Wege versucht, aus der Verantwortung zu nehmen, Projekte nur auf der Basis der gesetzlichen Vorgaben planfestzustellen und zu finanzieren. Die Exekutive ist aber für die gesetzeskonforme Finanzierung und Umsetzung aufgrund ihrer Expertise und größeren Sachnähe zuständig.

Indem das BMVI die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses, des Haushaltsausschusses und des Plenums des Deutschen Bundestages nicht umsetzt, stellt es im vorliegenden Fall das Parlament vor der Aufgabe, die Kf im Einzelfall zu beurteilen und ggf. maßnahmenscharf zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die damit verbundenen Steuergelder bereitgestellt werden. Hierzu ist kein förmliches, strukturiertes Verfahren festgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat Verständnis für die Anliegen der von der Schienenhinterlandanbindung betroffenen Bevölkerung. Insbesondere Schienenverkehrslärm kann die Lebensqualität der betroffenen Anwohner deutlich beeinträchtigen. Der Bundesrechnungshof schätzt diese Beeinträchtigungen keinesfalls als gering ein.

Indes rät der Bundesrechnungshof dem Parlament dringend davon ab, mit „*schlichten*“ Parlamentsbeschlüssen Einzelfallentscheidungen zu vom BMVI vorgetragenen, unwirtschaftlichen Kf zu treffen.

Bedenken ergeben sich mit Blick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Bevölkerung und aus dem verfassungsrechtlichen Anliegen, auf einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet hinzuwirken. Eine vorhabenbezogene Einzelfallbewilligung von „*übergesetzlichem*“ Lärmschutz nach „*Kassenlage*“ wäre damit unvereinbar und könnte am Ende zu großen Akzeptanzdefiziten bei von Schienenvorhaben Betroffenen führen. Der Bundesrechnungshof hält es daher

für unverzichtbar, eine normative Grundlage (abstrakt-generelle Regelungen in Gesetzen oder Rechtsverordnungen) zu schaffen.

Darüber hinaus bestünde bei Einzelfallentscheidungen ohne ausreichende normative Grundlagen die Gefahr, dass sich aus der Arbeit der zahlreichen Projektbeiräte eine „*Forderungsspirale*“ an den Haushaltsgesetzgeber entwickelt. Diese Forderungen könnten den Bundeshaushalt angesichts des ohnehin unterfinanzierten Bedarfsplans für drängende Bedarfsplanprojekte weiter belasten. Die auch aus Klima- und Umweltschutzgründen gebotene Stärkung des Schienenverkehrsnetzes wäre hierdurch gefährdet.

Der Bundesrechnungshof rät dem Parlament daher davon ab, bei der Schienenhinterlandanbindung mit einem Beschluss zur Anerkennung von Kf einen Präzedenzfall zu schaffen. Stattdessen sollte das BMVI dazu angehalten werden, die parlamentarischen Entscheidungen aus den Jahren 2017 und 2018 endlich umzusetzen.

Ahrendt

Moebus

Bauer-Siewert

Vergleich mit anderen Neu- und Ausbaustrecken (NBS/ABS)

Projekt	Gesamtkosten inkl. Preissteigerung 2% p.a. bis 2028 [Mio. Euro]	Kosten/ km [Mio. Euro]
Strecke 1100, Lübeck-Puttgarden; 88,6 km	-	-
Schienenhinterlandanbindung (min.) 88 km Lübeck - Puttgarden (Übergabe Grenze)	3.495	39,7
Schienenhinterlandanbindung (max.) mit Umsetzung aller Kernforderungen	5.075	57,6
Vergleichswerte		
TEN-Hochgeschwindigkeitsverkehr Großprojekte³⁶ (109.084 Mio. Euro; 4.618 km)	132.973 (mit Faktor 1,02 ¹⁰ = 1,22)	Ø 28,8 (im Bericht: Ø 25)
NBS Köln-Frankfurt NBS Personenfernverkehr, 300 km/h (177 km, 6.015 Mio. Euro, Baubeginn 1995, Inbetriebnahme 2002) ³⁷	10.682 (mit Faktor 1,02 ²⁹ = 1,78)	60,3
ABS Hamburg-Berlin (VDE 2), 2. Ausbaustufe Ausbau von 160 km/h auf 230 km/h (271 km, 738 Mio. Euro, Baubeginn 2002, Inbetriebnahme 2004) ³⁸	1.211 (mit Faktor 1,02 ²⁵ = 1,64)	4,5
ABS Augsburg-München 4-gl. Ausbau 230 km/h (43 km, 737 Mio. Euro, Baubeginn 1998, Inbetriebnahme 2011) ³⁹	1.162 (mit Faktor 1,02 ²³ = 1,58)	27,0
NBS/ABS Nürnberg-Ingolstadt- München NBS Nürnberg-Ingolstadt 300 km/h, ABS: 160-200 km/h (171 km, 3.676 Mio. Euro, Baubeginn 1997, Inbetriebnahme 2006) ⁴⁰	6.151 (mit Faktor 1,02 ²⁶ = 1,67)	36,0
NBS Erfurt – Halle/Leipzig (VDE 8.2) NBS 300 km/h; ABS (8km) 160km/h (122 km, 2.967 Mio. Euro, Baubeginn 1996, Inbetriebnahme 2015) ⁴¹	4.587 (mit Faktor 1,02 ²² = 1,55)	37,6

Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof

³⁶ ERH-Sonderbericht Nr. 19/2018 „Europäisches Hochgeschwindigkeitsschiennetz: keine Realität, sondern ein unwirksamer Flickenteppich“, Ziffer 37 sowie Tabellen 4 und 5.

³⁷ BMVBW, „Bericht zum Ausbau der Bundesschienenwege 2003“, S. 23f.

³⁸ BMVI, „Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2014“, S. 38 und BMVBW, „Bericht zum Ausbau der Bundesschienenwege 2002“, S. 14a und 39.

³⁹ BMVI, „Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2016“, S. 75 i.V.m. Bericht 2015, S. 74.

⁴⁰ BMVI, „Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2016“, S. 79f.

⁴¹ BMVI, „Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2016“, S. 48f.