



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Geplanter Ersatz der Friesenbrücke bei Weener/Ems

Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2021,
Kapitel 1202 Titel 891 11

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 – 2019 – 0444

Bonn, den 9. Oktober 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass der Berichterstattung	7
2	Ersatz der Friesenbrücke	8
2.1	Ausgangslage	8
2.2	Erste Planungen zum Wiederaufbau	9
2.3	Entscheidung für den Wiederaufbau als Drehbrücke	9
2.4	Weiterer Planungsverlauf und aktueller Planungsstand	10
3	Finanzierung des Wiederaufbaus	12
4	Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	14
5	Stellungnahme des BMVI	16
6	Abschließende Bewertung	17

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
DB AG	Deutsche Bahn Aktiengesellschaft
DB Netz AG	Deutsche Bahn Netz Aktiengesellschaft
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
Land	Land Niedersachsen
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
VV	Verwaltungsvorschrift
WSV	Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung

0 Zusammenfassung

- 0.1 Anfang Dezember 2015 rammte ein Schiff eine Eisenbahnüberführung über die Ems, die sogenannte Friesenbrücke, und zerstörte sie dabei teilweise. Daher muss die Deutsche Bahn Netz Aktiengesellschaft (DB Netz AG) als zuständiges Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) die Friesenbrücke außerplanmäßig vor Ablauf der Nutzungsdauer ersetzen.

Der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), beabsichtigt, die Friesenbrücke nicht wieder als Klappbrücke, sondern als Drehbrücke mit einer größeren Durchfahrtsbreite als vorher wiederaufzubauen. Es plant, den Wiederaufbau aus den mit der dritten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV III) bewilligten Bundeszuwendungen zu finanzieren. Zusätzlich will es an anderer Stelle bis zu 15 Mio. Euro einsparen und diesen Betrag für das Vorhaben verwenden. Im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2021 sind die Haushaltsermächtigungen bei Kapitel 1202 Titel 891 11 veranschlagt.

Die Berichterstatter des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages für den Einzelplan 12 hatten den Bundesrechnungshof am 1. Oktober 2019 gebeten, über wesentliche Erkenntnisse seiner Prüfung zu berichten. Der Bundesrechnungshof kommt mit vorliegendem Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung dieser Bitte nach. (Nr. 1)

- 0.2 Die DB Netz AG plante zunächst, die Friesenbrücke wieder als Klappbrücke aufzubauen (1:1-Ersatz) und dabei konstruktiv zu optimieren. Sie schätzte die Baukosten hierfür auf bis zu 30 Mio. Euro und ging von einer möglichen Wiedereinbetriebnahme der Eisenbahnverbindung bis zum Jahr 2021 aus. Das BMVI und die DB Netz AG hielten diesen optimierten 1:1-Ersatz für wirtschaftlich. Dritte (Land Niedersachsen, Kommunen und ein Unternehmen) schlugen vor, beim Wiederaufbau der Friesenbrücke die Durchfahrtsbreite zu vergrößern. (Nr. 2.2)

- 0.3 Die DB Netz AG untersuchte daraufhin auch Varianten, die Friesenbrücke als Klapp- oder Drehbrücke mit einer größeren Durchfahrtsbreite wiederaufzubauen. Sie schätzte die Baukosten für diese Varianten auf

48 Mio. Euro und rechnete mit einer Wiederinbetriebnahme der Eisenbahnverbindung im Jahr 2024.

Das BMVI entschied, die Friesenbrücke nicht – wie bisher geplant – 1:1 zu ersetzen, sondern als Drehbrücke mit einer größeren Durchfahrtsbreite wiederaufzubauen. (Nr. 2.3)

- 0.4 Im weiteren Planungsverlauf stellte die DB Netz AG fest, dass durch den Aufbau der Drehbrücke konstruktionsbedingt auch die Vorlandbrücke außerplanmäßig vorzeitig zu ersetzen sei. Die geschätzten Baukosten stiegen dadurch auf 66 Mio. Euro.
- Außerdem bewertete die DB Netz AG anhand von abgeschlossenen Bauprojekten mögliche Risiken und wie sich die bisher geschätzten Baukosten und die Termine entwickeln könnten. Sie stellte fest, dass die Baukosten auf 96 Mio. Euro steigen könnten und sich die Inbetriebnahme der Eisenbahnverbindung in das Jahr 2030 verschieben könnte. Die DB Netz AG beantragte im Dezember 2019, das Planfeststellungsverfahren einzuleiten. Eine neue Berechnung der Kosten für den Wiederaufbau plant die DB Netz AG noch in diesem Jahr zu erstellen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, in der die steigenden Kosten für die Drehbrücke dem vermeintlich höheren Nutzen gegenübergestellt werden, steht noch aus. (Nr. 2.4)
- 0.5 Das Land Niedersachsen (Land) wollte sich an den durch den Wiederaufbau als Drehbrücke bedingten höheren Baukosten mit 5 Mio. Euro beteiligen. Es kündigte später gegenüber der DB Netz AG an, seine angedachte Finanzierungsbeteiligung zu reduzieren. Die übrigen Befürworter und Nutznießer der Drehbrücke (Landkreise, Städte und Gemeinden sowie das Unternehmen) beteiligen sich finanziell nicht. (Nr. 3)
- 0.6 Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, seine Entscheidung zum Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke nochmals zu überdenken. Die Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt sind nur dann hinnehmbar, wenn ihnen auch ein höherer Nutzen gegenübersteht, mithin die Wirtschaftlichkeit belegt ist. Die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt aber bisher.

Das BMVI sollte das Vorhaben anhand der angekündigten aktuellen Kostenberechnung neu bewerten.

Da im Wesentlichen Dritte den Wiederaufbau als Drehbrücke gefordert haben, sollten sich diese stärker an der Finanzierung beteiligen. Denn der Bund dürfte konsequenterweise höchstens die Mittel für einen 1:1-Ersatz zur Verfügung stellen. Der Bundesrechnungshof hat schließlich empfohlen, das Budgetrecht des Parlaments durch eine transparentere Darstellung des Vorhabens im Haushaltsplan deutlich zu stärken. Die bisherige Mittelveranschlagung gibt für das Parlament keine ausreichenden Informationen zur terminlichen und finanziellen Entwicklung dieses technisch herausfordernden Vorhabens. (Nr. 4)

- 0.7 Das BMVI lehnt eine Neubewertung des Vorhabens ab. Der Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke sei „politischer Wille“. Ihm sei nicht bekannt, dass das Land seinen Finanzierungsanteil zu reduzieren beabsichtige. Auch hält es die bisherige Veranschlagung im Bundeshaushalt für ausreichend transparent.
- Auf die vom Bundesrechnungshof geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ging das BMVI nicht ein. Ebenso wenig hat es sich geäußert, ob es die übrigen Initiatoren und Nutznießer der Drehbrücke zu Finanzierungsbeiträgen – zumindest für den Fall von Kostensteigerungen – anhalten will. (Nr. 5)
- 0.8 Aus der Stellungnahme des BMVI ergibt sich für den Bundesrechnungshof kein Anlass, seine Feststellungen und Empfehlungen zu ändern. Er hält daher an seinen Empfehlungen fest. (Nr. 6)

1 Anlass der Berichterstattung

Anfang Dezember 2015 rammte ein Schiff eine Eisenbahnüberführung über die Ems, die sogenannte Friesenbrücke, und zerstörte sie dabei teilweise. Durch die Schiffskollision muss die Deutsche Bahn Netz Aktiengesellschaft (DB Netz AG) als zuständiges Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) die Friesenbrücke außerplanmäßig vor Ablauf der Nutzungsdauer ersetzen.¹

Der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), beabsichtigt, die Friesenbrücke nicht wieder als Klappbrücke, sondern als Drehbrücke mit einer größeren Durchfahrtsbreite als vorher wiederaufzubauen. Nach bisherigen Kostenschätzungen der DB Netz AG werden sich dadurch die Baukosten² im Vergleich zu einem 1:1-Ersatz mehr als verdoppeln und die Wiederaufnahme des Betriebs wird sich weiter verzögern.

Das BMVI plant, den Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke aus den mit der dritten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV III) bewilligten Bundeszuwendungen zu finanzieren. Diese sind im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2021 bei Kapitel 1202 Titel 891 11³ veranschlagt. Zusätzlich will es Einsparungen bei Kapitel 1203 Titel 780 02⁴ von bis zu 15 Mio. Euro für das Vorhaben verwenden. Der bei Kapitel 1202 Titel 891 11 ausgebrachte Haushaltsvermerk Nr. 1 gibt hierzu die haushaltsrechtliche Ermächtigung.⁵

Der Bundesrechnungshof hat die bisherigen Entscheidungen des BMVI zum Wiederaufbau der Friesenbrücke geprüft. Geprüfte Stelle ist das BMVI.

¹ Die gesetzlichen Regelungen sehen eine Beschränkung der Haftung bei Ansprüchen aus Personen- und Sachschäden vor, die an Bord oder in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb eines Schiffes eintreten. Es steht noch nicht abschließend fest, inwieweit der Schadensverursacher bzw. seine Versicherung zur Finanzierung mit herangezogen werden kann, vgl. auch LuFV III, Anlage 8a.2, Teil 2 Nr. 8 (2).

² Im Bereich des Schienenwegebbaus wird zwischen den Begriffen Kosten und Ausgaben nicht sachgerecht unterschieden. In einschlägigen Regelungen sowie im allgemeinen Sprachgebrauch wird regelmäßig der Begriff „Kosten“ verwendet, obwohl „Ausgaben“ im Sinne der Kameralistik gemeint sind. Um nicht durch eine andere Begrifflichkeit zu verwirren, wird in diesem Bericht in der Regel der Begriff Kosten genutzt. Der hier verwendete Begriff „Baukosten“ enthält neben den Kosten für den Bau auch die Kosten für die sogenannten Baunebenkosten wie z. B. die Kosten für die Planung oder die öffentlich-rechtliche Genehmigung (Planfeststellung).

³ Baukostenzuschüsse für einen Infrastrukturbeitrag zur Erhaltung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes.

⁴ Ersatz-, Aus- und Neubaumaßnahmen an Bundeswasserstraßen.

⁵ Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 25. September 2020, BT-Drs. 19/22600.

Erhebungen fanden auch beim Eisenbahn-Bundesamt und bei der DB Netz AG statt.

Die Berichterstatter des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages für den Einzelplan 12 hatten den Bundesrechnungshof am 1. Oktober 2019 gebeten, über wesentliche Erkenntnisse seiner Prüfung zu berichten. Der Bundesrechnungshof kommt mit vorliegendem Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung dieser Bitte nach.

Die DB Netz AG und das BMVI haben zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Die wesentlichen Äußerungen sind im Bericht berücksichtigt.

2 Ersatz der Friesenbrücke

2.1 Ausgangslage

Die Friesenbrücke ist eine eingleisige Eisenbahnüberführung über die Bundeswasserstraße Ems. Sie ist Teil der nicht elektrifizierten Eisenbahnverbindung zwischen Leer (Ostfriesland) und Groningen (Königreich der Niederlande). Sie verbindet im Landkreis Leer die Stadt Weener mit der Gemeinde Westoverledingen und dient dem Schienenpersonennahverkehr. Planmäßig hätte die DB Netz AG die Friesenbrücke frühestens im Jahr 2033 erneuern müssen.

Die Friesenbrücke bestand bisher aus drei Bauwerksteilen, einem klappbaren Brückenteil (Klappbrücke), einem herausnehmbaren Brückenteil sowie der am östlichen Ufer der Ems anschließenden Vorlandbrücke. Für die Schifffahrt wurde der klappbare Brückenteil geöffnet, damit die Brücke durchfahren werden konnte. Der herausnehmbare Brückenteil wurde nur entfernt, wenn ein bestimmtes Unternehmen große Schiffe überführte oder andere Schiffe es mit großen Bauteilen belieferten. Diese Schiffe benötigten eine größere Durchfahrtsbreite. Durch das Herausnehmen des Brückenteils vergrößerte sich die Durchfahrtsbreite von 25 m auf 41 m. In dessen Folge war die Eisenbahnverbindung bis zu drei Tage unterbrochen, insgesamt rund zehn Tage im Jahr. In dieser Zeit bestand Schienenersatzverkehr. Das Wirtschaftsunternehmen finanzierte das Herausnehmen des Brückenteils, dessen Lagerung und das Wiedereinsetzen.

Die Schiffskollision Anfang Dezember 2015 zerstörte den klappbaren Brückenteil irreparabel. Die Eisenbahnverbindung ist seitdem unterbrochen, es besteht Schienenersatzverkehr.

2.2 Erste Planungen zum Wiederaufbau

Die DB Netz AG plante Anfang des Jahres 2016, die Eisenbahnverbindung möglichst schnell wieder in Betrieb zu nehmen. Sie beabsichtigte, die Friesenbrücke wieder als Klappbrücke zu ersetzen (1:1-Ersatz) und dabei das herausnehmbare Brückenteil konstruktiv zu optimieren. Dies hätte die Unterbrechung der Eisenbahnverbindung bei Schiffsüberführungen oder beim Transport von großen Schiffbauteilen von bis zu drei Tagen auf einen Tag reduziert. Die Durchfahrtsbreiten sollten unverändert und die Vorlandbrücke erhalten bleiben. Die DB Netz AG schätzte die Baukosten für den 1:1-Ersatz auf bis zu 30 Mio. Euro. Sie ging von einer fünfjährigen Bauzeit mit einer möglichen Wiederinbetriebnahme der Eisenbahnverbindung bis zum Jahr 2021 aus. Das BMVI und die DB Netz AG hielten diesen optimierten 1:1-Ersatz für wirtschaftlich. Er erfülle zudem die Anforderungen des Eisenbahnverkehrs und der Schifffahrt auf der Ems.

Der Landkreis Emsland schlug Ende des Jahres 2016 vor, beim Wiederaufbau der Friesenbrücke die Durchfahrtsbreite auf 56 m zu vergrößern, um so künftig die Durchfahrt von großen Schiffen zu erleichtern. Im 1. Quartal des Jahres 2017 schlossen sich das Land Niedersachsen (Land), der Landkreis Leer, die Stadt Papenburg und das Unternehmen dem Vorschlag an.⁶ Die DB Netz AG untersuchte daraufhin auch Varianten, die Friesenbrücke mit einer größeren Durchfahrtsbreite als Klapp- oder Drehbrücke wiederaufzubauen.

2.3 Entscheidung für den Wiederaufbau als Drehbrücke

Die DB Netz AG schätzte im März 2017 die Baukosten für eine Klapp- oder Drehbrücke mit einer Durchfahrtsbreite von 56 m auf 48 Mio. Euro. Die neuen klapp- bzw. drehbaren Brückenteile sollten den bisherigen klapp- sowie den herausnehmbaren Brückenteil ersetzen, die Vorlandbrücke sollte erhalten bleiben. Die DB Netz AG rechnete damit, die Eisenbahnverbindung dann im

⁶ Pressemitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung vom 21. März 2017 (abrufbar unter <https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/>).

Jahr 2024 wieder in Betrieb nehmen zu können, drei Jahre später als beim 1:1-Ersatz.

Auf Initiative des Landes, der Kommunen und des betroffenen Unternehmens entschied das BMVI Mitte des Jahres 2017, die Friesenbrücke nicht wie bisher geplant 1:1 zu ersetzen, sondern als Drehbrücke mit einer Durchfahrtsbreite von 56 m zu bauen. Das Land stellte in Aussicht, sich an den dadurch bedingten höheren Baukosten finanziell zu beteiligen.

2.4 Weiterer Planungsverlauf und aktueller Planungsstand

Im weiteren Planungsverlauf stellte die DB Netz AG fest, dass sie den Pfeiler für die neue drehbare Brückenkonstruktion an anderer Stelle als ursprünglich geplant errichten muss. Dadurch ist konstruktionsbedingt auch die Vorlandbrücke außerplanmäßig vorzeitig zu ersetzen. Die DB Netz AG teilte dem BMVI Mitte April 2018 mit, dass sie die Baukosten für den vorzeitigen Ersatz der Vorlandbrücke auf 18 Mio. Euro schätze. Damit stiegen die geschätzten Baukosten für den Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke um rund 37 % an, von 48 Mio. Euro auf 66 Mio. Euro. Das BMVI bewertete die geplante Drehbrücke als „*experimentelles*“ Bauwerk.⁷ Es ging deshalb davon aus, dass sich die Baukosten noch erhöhen könnten. Die DB Netz AG sah weiterhin vor, die Eisenbahnverbindung im Jahr 2024 wieder in Betrieb zu nehmen.

Die DB Netz AG bewertete Ende Mai 2018 anhand ihrer Erfahrungen bei abgeschlossenen Bauprojekten, wie sich die bisher geschätzten Baukosten und die Termine entwickeln könnten. Dabei berücksichtigte sie z. B. die Risiken möglicher ökologischer Auflagen im öffentlich-rechtlichen Genehmigungsverfahren (Planfeststellungsverfahren) und steigender Preise. Sie stellte dabei fest, dass die Baukosten für den Wiederaufbau als Drehbrücke unter Berücksichtigung der Risikokosten von 66 Mio. Euro auf 96 Mio. Euro steigen könnten. Die Inbetriebnahme könnte sich um bis zu 6,5 Jahre verschieben, vom Jahr 2024 in das Jahr 2030 (siehe Tabelle 1). Die DB Netz AG teilte dem BMVI das Ergebnis Mitte Juli 2018 mit.

⁷ In Deutschland gibt es bisher keine Erfahrungen mit dem Bau einer so großen Drehbrücke im Bereich von Wasserstraßen.

Tabelle 1

Entwicklung der Prognosen zu den Baukosten und den Terminen für die Wiederinbetriebnahme

Zeitpunkt	Februar 2016	März 2017	April 2018	Mai 2018
Geplantes Brückenbauwerk	1:1-Ersatz (Klappbrücke)	Drehbrücke	Drehbrücke inkl. Vorlandbrücke	Drehbrücke inkl. Vorlandbrücke
Baukosten	30 Mio. Euro	48 Mio. Euro	66 Mio. Euro	96 Mio. Euro
Grundlage	Kostenschätzung	Kostenschätzung	Kostenschätzung	Kostenschätzung einschließlich Risikokosten
Wiederinbetriebnahme	2021	2024	2024	2030

Quelle: Präsentationen der DB Netz AG sowie Verwaltungsvorgänge des BMVI
Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes

Die DB Netz AG beantragte im Dezember 2019 beim Eisenbahn-Bundesamt, das Planfeststellungsverfahren einzuleiten. Sie begründete den Wiederaufbau als Drehbrücke anstelle eines 1:1-Ersatzes mit der größeren Durchfahrtsbreite, die die Sicherheit des Eisenbahnverkehrs erhöhe, einen unterbrechungs- und störungsfreien Eisenbahnverkehr gewährleiste sowie eine Engstelle für die Durchfahrt großer Schiffe beseitige. Dem Wiederaufbau als Drehbrücke anstelle eines 1:1-Ersatzes liege kein Verkehrszuwachs zugrunde. Die für die Schifffahrt auf der Bundeswasserstraße Ems zuständige Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) habe nicht verlangt, die Konstruktion der Friesenbrücke zu ändern.

Aus dem Antrag auf Planfeststellung geht hervor, dass die DB Netz AG beabsichtigt, mit dem Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke im 4. Quartal des Jahres 2021 zu beginnen. Laut Antrag soll das Bauwerk im 4. Quartal des Jahres 2024 fertiggestellt und die Eisenbahnverbindung Ende des Jahres 2024 wieder in Betrieb genommen werden.

In der seit Anfang des Jahres 2020 geltenden LuFV III vereinbarten das BMVI und die Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (DB AG), dass sie über die Weiterführung des Vorhabens „Friesenbrücke“ befinden werden, sollte sich nach

Ende des Planfeststellungsverfahrens zeigen, dass die bisher geschätzten Baukosten von 66 Mio. Euro überschritten werden oder sich der Termin für die Wiederinbetriebnahme „*erheblich*“ verschieben sollte.⁸

Derzeit berechnet die DB Netz AG die Kosten für den Wiederaufbau. Sie plant, diese Arbeiten noch im Jahr 2020 abzuschließen. Eine solche Kostenberechnung ist aufgrund des Planungsfortschritts gegenüber einer Kostenschätzung präziser, da nun die Kosten den detailliert geplanten Bauelementen des neuen Bauwerks zugeordnet werden können.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anhand einer solchen Kostenberechnung, in der die steigenden Kosten der Drehbrücke dem vermeintlich höheren Nutzen gegenübergestellt werden, steht noch aus.

3 Finanzierung des Wiederaufbaus

Das BMVI entschied Mitte des Jahres 2017 auf Grundlage der seinerzeit geschätzten Baukosten von 48 Mio. Euro, den Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke mit Bundeszuwendungen aus der LuFV zu finanzieren, da es sich „*um eine Ersatzinvestition [...] auf dem Stand der Technik*“ handle.

Die LuFV sind öffentlich-rechtliche Zuwendungsverträge zwischen dem Bund, der DB AG sowie ihren EIU⁹. Der Bund verpflichtet sich damit seit dem Jahr 2009 zur pauschalen Zahlung von jährlichen Bundeszuwendungen. Nach der Fördersystematik der LuFV entscheiden die DB AG und ihre EIU eigenverantwortlich, wie sie die Bundeszuwendung für Einzelmaßnahmen verwenden. Dabei haben sie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.¹⁰

Auf der Grundlage von geschätzten Baukosten von 48 Mio. Euro brachte der Haushaltsgesetzgeber erstmals im Bundeshaushalt 2018 bei Kapitel 1202 Titel 891 11 mit einem Haushaltsvermerk eine Ermächtigung aus, Mehrausgaben für die Drehbrücke von bis zu 15 Mio. Euro zu Lasten der Investitionen in die Bundeswasserstraßen zu leisten. Im Ergebnis sollte das BMVI diese Mittel innerhalb seines Plafonds umschichten. Entsprechende Verstärkungsvermerke sind in den Bundeshaushalten 2019 und 2020 sowie im Regierungsentwurf

⁸ LuFV III, Anlage 8a.2 zu § 8a.2, Teil 2 Nr. 8 (4).

⁹ Deutsche Bahn Netz Aktiengesellschaft, Deutsche Bahn Station & Service Aktiengesellschaft und Deutsche Bahn Energie Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

¹⁰ § 9.1 LuFV I, LuFV II und LuFV III.

zum Bundeshaushalt 2021 (dort als Haushaltsvermerk Nr. 1) veranschlagt. Die Summe der Bundesmittel ist in nachfolgender Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2: Geplante Bundesmittel für den Wiederaufbau der Friesenbrücke

Zweck	Finanzierung	Betrag
Ersatzinvestition für den Wiederaufbau der Friesenbrücke, „Ausgaben“, die auch bei einem 1:1-Ersatz entstanden wären ¹¹	Finanzierung aus dem regulären Plafond der LuFV III	28 Mio. Euro
Zusätzlicher Baukostenzuschuss als Höchstbetrag für die durch den Wiederaufbau als Drehbrücke anstelle eines 1:1-Ersatzes bedingten Mehrausgaben	Zusätzlicher Betrag aus Einsparung beim Haushaltstitel für Investitionen in die Bundeswasserstraßen	15 Mio. Euro
Vorgezogene Ersatzinvestition für den Neubau der Vorlandbrücke	Finanzierung aus dem „Zusatzbedarf“ der LuFV III, Abzug ab dem Jahr 2030 in der Nachfolgevereinbarung der LuFV III	18 Mio. Euro
	Summe Bundesmittel:	61 Mio. Euro

Quelle: LuFV III, Anlage 8a.2 Nr. 8 (2).
Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes

Mitte des Jahres 2017 teilte das Land mit, es werde sich an Mehrkosten für den Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke anstelle eines 1:1-Ersatzes mit 5 Mio. Euro beteiligen.¹² Es beabsichtigte, hierfür der DB Netz AG eine einmalige, nicht rückzahlbare Zuwendung (Zuschuss) zu gewähren.

Im August 2019 kündigte das Land gegenüber der DB Netz AG an, diesen für den Wiederaufbau als Drehbrücke in Aussicht gestellten Finanzierungsbeitrag von 5 Mio. Euro auf 4,2 Mio. Euro zu reduzieren.

¹¹ Die erste Schätzung der DB Netz AG Anfang des Jahres 2016 ging von Kosten von **bis zu** 30. Mio. Euro. Im weiteren Planungsverlauf konkretisierte die DB Netz AG diese auf 28 Mio. Euro.

¹² Pressemitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung vom 7. Juni 2017, abrufbar unter <https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/>.

Darüber hinaus finanziert das Land die Kosten für die Planung und den Wiederaufbau der Friesenbrücke bis Ende des Jahres 2021 vor. Hierfür gewährte es der DB Netz AG bis zum Jahr 2024 rückzahlbare zinsfreie Zuwendungen (Darlehen) bis zu einem Höchstbetrag von 30 Mio. Euro. Für die Rückzahlungen darf die DB Netz AG die oben dargestellten Bundeszuwendungen der LuFV III verwenden.¹³ Die bisherigen Kosten für die Planungsleistung finanzierte die DB Netz AG ausschließlich aus den rückzuzahlenden Landeszuwendungen.

Bisher ist nicht vorgesehen, dass sich die übrigen Befürworter und Nutznießer der Drehbrücke (Landkreise, Städte und Gemeinden sowie das begünstigte Unternehmen) finanziell am Wiederaufbau beteiligen.

4 Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, seine Entscheidung zum Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke nochmals zu überdenken.

Sie bietet nach bisherigem Sachstand unter eisenbahnverkehrlichen Gesichtspunkten (Gewährleistungsauftrag nach Artikel 87e GG) keinen ausreichenden Nutzen. Durch die geplante Drehbrücke besteht gegenüber dem ursprünglich angedachten 1:1-Ersatz als Klappbrücke das Risiko einer deutlich verzögerten Wiederinbetriebnahme der Eisenbahnverbindung. Zudem verursacht sie deutliche Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt. Es handelt sich nicht um eine typische Ersatzinvestition. Das BMVI selbst bewertet die Drehbrücke als „*experimentelles*“ Bauwerk. Mehrbelastungen sind nur dann hinnehmbar, wenn ihnen auch ein höherer Nutzen gegenübersteht, mithin die Wirtschaftlichkeit belegt ist. Dies wäre in einer bisher fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen. Das BMVI sollte dafür sorgen, dass die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen ist, bevor es Bundesmittel für das Vorhaben einsetzt. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss neben den Baukosten auch die Folgekosten über den Lebenszyklus des Bauwerks enthalten.

Die Beteiligten sehen hohe finanzielle und zeitliche Risiken.

Die prognostizierten Baukosten für eine Drehbrücke sind seit der ersten Schätzung der DB Netz AG vom März 2017 aufgrund der weiter fortgeschrittenen und detaillierteren Planung auf mindestens 66 Mio. Euro gestiegen. Weitere

¹³ LuFV III, Anlage 8.3, Anhang 4, Nr. 4.

Belastungen für den Bundeshaushalt sind nicht ausgeschlossen, wie die Risikobewertung der DB Netz AG verdeutlicht, in der sie von Baukosten von bis zu 96 Mio. Euro ausgeht. Zudem hat das Land im August 2019 angekündigt, seine in Aussicht gestellte Finanzierungsbeteiligung um 800 000 Euro zu reduzieren. Das bisherige Finanzierungskonzept ist damit nicht mehr sicher.

Ebenfalls könnte sich durch den Wiederaufbau als Drehbrücke und die damit verbundenen Risiken die Inbetriebnahme der Eisenbahnverbindung vom Jahr 2024 in das Jahr 2030 verzögern. In diesem Fall wäre die Eisenbahnverbindung seit der Schiffskollision 15 Jahre außer Betrieb.

Der Entscheidung des BMVI für den Wiederaufbau als Drehbrücke liegen auch keine eisenbahnverkehrlichen Bedürfnisse bzw. ein prognostizierter Verkehrszuwachs zugrunde. Ebenso hat die WSV nicht verlangt, die Konstruktion der Friesenbrücke zu ändern. Im Wesentlichen haben Dritte (Land, Kommunen und ein Unternehmen) diese Variante gefordert.

Das BMVI sollte nach alledem mit einer Neubewertung des Vorhabens „Friesenbrücke“ nicht erst bis zum Ende des Planfeststellungsverfahrens warten. Vielmehr sollte es bereits nach Vorliegen der für das Jahr 2020 angekündigten Kostenberechnung prüfen, inwieweit der Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke anstelle eines optimierten 1:1-Ersatzes unter verkehrlichen Aspekten notwendig und wirtschaftlich ist.

Sofern das BMVI an seiner Entscheidung festhalten will, muss es das Subsidiaritätsprinzip nach VV Nummer 2.5 zu § 44 BHO beachten und darauf hinwirken, dass sich die an der Drehbrücke interessierten Dritten stärker mit eigenen Mitteln an der Finanzierung beteiligen. Denn die größere Durchfahrtsbreite sowie die kürzere Unterbrechung der Eisenbahnverbindung liegen nicht im Interesse des Bundes, sondern im Interesse des Landes sowie der Landkreise, der Stadt Papenburg und des Unternehmens. Der Bund dürfte konsequenterweise höchstens die Mittel für einen 1:1-Ersatz zur Verfügung stellen.

Das BMVI sollte mindestens vorsorgen, dass sich die vom Vorhaben begünstigten Dritten an möglichen Kostensteigerungen prozentual und nicht mit einem festen Betrag beteiligen. Dies muss verbindlich festgelegt werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVI empfohlen, das Budgetrecht des Parlaments durch eine transparentere Darstellung des Vorhabens deutlich zu stärken. Die Mittelveranschlagung im Sammeltitle 891 11 bei Kapitel 1202 gibt für

das Parlament keine ausreichenden Informationen zur terminlichen und finanziellen Entwicklung dieses technisch herausfordernden Vorhabens. Seit dem Jahr 2018 besteht der Haushaltsvermerk (Erlaubnis zur Verwendung von Einsparungen bei der Bundeswasserstraße bis zu 15 Mio. Euro), obwohl bisher keine Bundesmittel für das Vorhaben in Anspruch genommen worden sind und dies frühestens im Jahr 2022 zu erwarten ist. Angesichts der bisherigen sowie der zu erwartenden Kostensteigerungen sollte künftig bei Kapitel 1202 Titel 891 11 in einer Erläuterung ein Kurzüberblick zum Stand der Kostenentwicklung, der Gesamtfinanzierung und der zeitlichen Umsetzung aufgenommen werden.

5 Stellungnahme des BMVI

Das BMVI hat in seiner Stellungnahme dargelegt, ein Wiederaufbau der Friesenbrücke als Drehbrücke sei „politischer Wille“. Der Nutzen für den Eisenbahnbetrieb bestehe darin, dass mehrere ganztägige Betriebsunterbrechungen pro Jahr bei Schiffsüberführungen oder beim Transport von großen Schiffbauteilen künftig entfallen. Die Inbetriebnahme sei unverändert im Jahr 2024 vorgesehen. Der Bund finanziere von den 66 Mio. Euro Baukosten 61 Mio. Euro. Ihm sei nicht bekannt, dass das Land seinen Finanzierungsanteil zu reduzieren beabsichtige. Nach Abschluss der Verhandlungen mit der Versicherung des Schädigers der Friesenbrücke werde es zudem prüfen, inwieweit dem Bund Mittel aus der Versicherungsleistung gutzuschreiben sind.¹⁴

Eine Neubewertung des Vorhabens nach Eingang der angekündigten Kostenberechnung lehne es ab. Das Vorhaben sei erst mit Abschluss des Planfeststellungsverfahrens endgültig konfiguriert.

Die Veranschlagung im Bundeshaushalt sei ausreichend transparent. Der Haushaltsvermerk bei Kapitel 1202 diene der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Eine „Sprechklausel“ in der LuFV III zwischen dem BMVI und der DB Netz AG ermögliche dem Bund, etwaige Kostensteigerungen zu kontrollieren.

Auf die vom Bundesrechnungshof geforderte haushaltsrechtlich vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ging das BMVI nicht ein. Ebenso wenig hat es sich dahingehend geäußert, ob es die übrigen Initiatoren und Nutz-

¹⁴ LuFV III, Anlage 8a.2 Nr. 8 (2). Die LuFV III geht dabei von einem maximalen Erstattungsbetrag von 3,8 Mio. Euro aus.

nießer der Drehbrücke zu Finanzierungsbeiträgen – zumindest für den Fall von Kostensteigerungen – anhalten will.

6 Abschließende Bewertung

Die Stellungnahme des BMVI überzeugt den Bundesrechnungshof nicht.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das BMVI das Vorhaben angesichts der aktuellen Entwicklung neu zu bewerten hat. Zu diesem Zweck sollte es die verkehrlichen Wirkungen sowie die finanziellen und zeitlichen Risiken für den Wiederaufbau als Drehbrücke im Rahmen einer haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung analysieren. Damit darf das BMVI keinesfalls bis zum Abschluss des Planfeststellungsverfahrens warten, denn dann wären bereits Fakten geschaffen, die grundlegende Korrekturen kaum noch zulassen.

Die vom BMVI angeführten bedeutenden Vorteile für den Eisenbahnverkehr sieht der Bundesrechnungshof nicht. Bei dem ursprünglich von der DB Netz AG verfolgten 1:1-Wiederaufbau hätte die Unterbrechung der Eisenbahnverbindung bei Schiffsüberführungen oder beim Transport von großen Schiffbauteilen von bis zu drei Tagen auf einen Tag reduziert werden können. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind mit dem Wiederaufbau als Drehbrücke bisher keine im Verhältnis zu den damit verbundenen finanziellen Lasten angemessenen Vorteile nachgewiesen, sondern lediglich behauptet. Zudem wird sich die Wiederaufnahme des Eisenbahnbetriebs bei der geplanten Drehbrücke deutlich verzögern. Sollte es mit der Drehbrücke einen – bisher nicht belegten – Vorteil für den Eisenbahnverkehr geben, wird er viel später eintreten. Ob er dann noch die Nachteile der späteren Realisierung aufwiegen kann, ist ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht zu beurteilen.

Gerade vor dem Hintergrund der aus verkehrs- und klimapolitischen Gründen geplanten Investitionen in die Schienenverkehrsinfrastruktur (insbesondere infolge des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung) ist es unerlässlich, Bundesmittel erst dann zu verplanen, wenn ihr wirtschaftlicher Einsatz zweifelsfrei nachgewiesen ist. Deshalb ist es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unverzichtbar, die Wirtschaftlichkeit des geplanten Aufbaus der Friesenbrücke nachzuweisen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass für den Wiederaufbau der Friesenbrücke der Bundeshaushalt mit vermeidbaren Ausgaben

belastet wird. Die hier zu viel verausgabten Haushaltsmittel würden bei anderen wichtigen Schienenverkehrsprojekten fehlen.

Die Unkenntnis des BMVI von der angekündigten reduzierten finanziellen Beteiligung des Landes zeigt, dass das BMVI das Vorhaben bisher nicht ausreichend begleitet. Auch beachtete es das zuwendungsrechtliche Subsidiaritätsprinzip (VV Nr. 2.5 zu § 44 BHO) nicht konsequent. Es sollte daher bei einem Wiederaufbau als Drehbrücke alle Initiatoren und Nutznießer der Drehbrücke zu angemessenen Finanzierungsbeiträgen anhalten und auch darauf hinwirken, dass sich diese prozentual an Kostensteigerungen beteiligen.

Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor für notwendig, das Budgetkontrollrecht des Parlaments durch eine transparente Darstellung der wesentlichen Informationen zum Stand des Vorhabens zu stärken. Aus guten Gründen liegt seit einigen Jahren dem Einzelplan 12 eine Anlage „Verkehrsinvestitionen des Bundes“ bei. Es wäre sachgerecht, vergleichbare Informationen zum Wiederaufbau der Friesenbrücke in Kurzform als Erläuterung bei Kapitel 1202 Titel 891 11 auszubringen.

Moebus

Bauer-Siewert