



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Sachstand zur deutschen Schienenhinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung und temporären Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke

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

Gz.: V 2/V 4 - 2018 - 0033/VI

11. Juni 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Rechtzeitige Inbetriebnahme der Schienenhinterlandanbindung unsicher – aktuelle Planungen gefährden die Fehmarnsundbrücke

Das BMDV plant, bei zeitlichen Verzögerungen der deutschen Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung die denkmalgeschützte Fehmarnsundbrücke für den Schienenverkehr übergangsweise zu elektrifizieren. Dies könnte der vorgeschädigten Brücke weiter schaden. Bisher hat das BMDV nicht nachgewiesen, dass die temporäre Elektrifizierung nötig und wirtschaftlich ist.

Worum geht es?

Es ist nicht gesichert, dass die deutsche Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung gemäß dem Staatsvertrag mit Dänemark rechtzeitig in Betrieb genommen werden kann. Zeit- und Kostenplanung sind risikobehaftet. Sollte der als neue Fehmarnsundquerung geplante Absenktunnel nicht rechtzeitig fertig werden, will das BMDV als Rückfalloption die denkmalgeschützte Fehmarnsundbrücke für den Schienenverkehr temporär elektrifizieren. Der Bundesrechnungshof hat dagegen statische und wirtschaftliche Bedenken.

Was ist zu tun?

Das BMDV muss den Bau der deutschen Schienenhinterlandanbindung realistisch planen, möglichst beschleunigen und dabei wirtschaftlich vorgehen. Es muss die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses endlich beachten und umgehend auf Regierungsebene mit Dänemark Gespräche führen, um Alternativen zur geplanten temporären Elektrifizierung abzuklären (ggf. weitere Nutzung der „Jütlandlinie“). Vor einer etwaigen Elektrifizierung muss das BMDV deren statische Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit nachweisen.

Was ist das Ziel?

Die deutsche Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung muss realisierbar konzipiert und wirtschaftlich verwirklicht werden. Ihre Zeit- und Kostenplanung muss realistisch sein. Der Bestand der denkmalgeschützten Fehmarnsundbrücke darf nicht unnötig gefährdet werden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Anlass des Berichtes	8
2	Staatsvertrag und Bundestagsbeschluss	8
3	Stand deutsche Schienenhinterlandanbindung	10
4	Rückfalloption - Temporäre Elektrifizierung	14
5	Gespräche mit Dänemark	20

Abkürzungsverzeichnis

B

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

D

DB AG *Deutsche Bahn Aktiengesellschaft*

DB InfraGO AG *gemeinwohlorientierte Infrastrukturaktiengesellschaft der Deutschen Bahn Aktiengesellschaft*

DB Netz AG *Deutsche Bahn Netz Aktiengesellschaft*

E

EBA *Eisenbahn-Bundesamt*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

P

PFA *Planfeststellungsabschnitt*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hat sich in den Jahren 2023 und 2024 zum Tagesordnungspunkt „Vorplanung einer neuen Fehmarnsundquerung durch die DB Netz AG (jetzt DB InfraGO AG) mehrfach mit der zeitgerechten Inbetriebnahme der deutschen Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung befasst. Er hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) u. a. aufgefordert, die Umsetzung der neuen Fehmarnsundquerung als Absenktunnel zu forcieren. Es sollte mit Dänemark Gespräche führen, um im Falle von Zeitverzögerungen eine temporäre Elektrifizierung der denkmalgeschützten Fehmarnsundbrücke zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat beim BMDV und der DB InfraGO AG seit Ende 2019 im Zuge einer begleitenden Prüfung Daten erhoben. Mit dem vorliegenden Bericht informiert er den Rechnungsprüfungsausschuss über seine wesentlichen Feststellungen. Das BMDV, das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und die DB InfraGO AG haben zum Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. Die Stellungnahmen sind in den Bericht eingeflossen.

- 0.1 Deutschland hat die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um spätestens bis zur Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung eine ausreichende Eisenbahnkapazität auf der eingleisigen Schienenstrecke zwischen Bad Schwartau und Puttgarden sicherzustellen. Der Ausbau dieser Schienenstrecke zu einer zweigleisigen elektrifizierten Schienenstrecke soll spätestens sieben Jahre nach der Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung betriebsbereit sein. Zu dem vereinbarten Projekt gehört die Fehmarnsundbrücke als eingleisige Bahnstrecke und zweistreifige Straße. Nach derzeitigem Sachstand soll die dänische Feste Fehmarnbeltquerung Ende September 2029 fertiggestellt sein. Ein im Jahr 2010 durchgeführter Belastungstest ergab, dass die Fehmarnsundbrücke für die prognostizierten Belastungen nach Inbetriebnahme der Festen Fehmarnbeltquerung nicht geeignet ist. Seit einer Nachrechnung im Jahr 2012 besteht auf diesem Streckenabschnitt eine Last einschränkung für den Schienenverkehr. Schienengüterverkehr findet nicht mehr statt. Stattdessen wird eine elektrifizierte Ausweichroute genutzt (die sogenannte Jütlandlinie). Das Plenum des Deutschen Bundestages beschloss am 2. Juli 2020 u. a. den Neubau der Fehmarnsundquerung als kombinierten Absenktunnel für Schienen- und Straßenverkehr. Das BMDV und die DB InfraGO AG planen zurzeit diesen Absenktunnel. (Nummer 2)
- 0.2 Der Bundesrechnungshof hält es angesichts des aktuellen Projektstands und den Erfahrungen mit anderen Aus- und Neubauprojekten des Bedarfsplans Schiene nicht für realistisch, dass der von der DB InfraGO AG und dem BMDV kommunizierte Zeit- und Kostenplan¹ für die deutsche Schienenhinterlandanbindung eingehalten werden

¹ 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.

kann. Neun von zehn Planfeststellungsabschnitte sollen erst im 4. Quartal 2029 in Betrieb genommen werden. Das BMDV und die DB InfraGO AG haben selbst eingeräumt, dass der geplante Absenktunnel technisch und rechtlich besonders komplex und dessen zeitgerechte Realisierung aufgrund der Risiken nicht sicher abzuschätzen ist. Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, dass es gelingen wird, die deutsche Schienenhinterlandanbindung bis zu dem von Dänemark bekannt gegebenen Inbetriebnahmetermin der Festen Fehmarnbeltquerung Ende September 2029 vertragsgemäß fertigzustellen. Ob das geplante „Partnerschaftsmodell Schiene“ zu Beschleunigungseffekten führen oder Kosten senken kann, wie vom BMDV und DB InfraGO AG erwartet, ist nicht gesichert. Es ist relativ neu und wenig erprobt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMDV, die Planung des Vorhabens auf eine realistische Grundlage zu stellen und hieraus die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen. Es sollte konsequent darauf hinwirken, dass das Vorhaben einschließlich der als Absenktunnel neu zu bauenden Fehmarnsundquerung forciert umgesetzt wird. Dabei sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Kosten unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes zu senken. (Nummer 3)

- 0.3 Für den Fall, dass der neue Absenktunnel erst nach der Inbetriebnahme der Festen Fehmarnbeltquerung fertig wird, beabsichtigen das BMDV und die DB InfraGO AG die Fehmarnsundbrücke für die Übergangszeit zu elektrifizieren (als Rückfalloption). Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, dass die Fehmarnsundbrücke bei einer Verzögerung des neuen Absenktunnels als temporär elektrifizierte Übergangslösung den Belastungen des künftigen Schienenverkehrs gewachsen ist. Die Angaben zu einer künftigen verkehrlichen Nutzung und damit Belastung einer temporär elektrifizierten Fehmarnsundbrücke durch Schienengüterverkehr sind widersprüchlich. Ein sicherer Nachweis der statischen Unbedenklichkeit fehlt. Auch die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte vorbereitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung steht aus. Sie ist seriös erst dann möglich, wenn Gewissheit über die von Dänemark akzeptierten Alternativen im Falle einer vertragswidrigen verspäteten Inbetriebnahme der deutschen Schienenhinterlandanbindung besteht und mit welchen Kosten der Bund durch die Alternativen belastet würde. Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass das BMDV die statischen Untersuchungen der DB InfraGO AG sowie die Relevanz eines vor dem Bundesverwaltungsgericht geschlossenen Vergleichs umgehend prüft und schnellstmöglich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Frage der übergangsweisen temporären Elektrifizierung erstellt. (Nummer 4)
- 0.4 Seit dem Jahr 2023 hatte der Rechnungsprüfungsausschuss das BMDV wiederholt aufgefordert, Gespräche mit der dänischen Seite zu führen, um eine Übergangslösung zu vereinbaren, falls der geplante Absenktunnel bis zur Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung nicht in Betrieb genommen werden kann. Sie sollen darauf abzielen, dass Dänemark bereits jetzt ggf. notwendige Übergangslösungen ohne temporäre Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke mitträgt. Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des Rechnungsprüfungsausschusses, dass vor einer temporären Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke Klarheit bestehen muss, ob es von Dänemark akzeptierte Alternativen für die Schienenverkehrsführung gibt. Er hält es auch aus wirtschaftlichen Gründen für geboten, diese Fragen mit Dänemark umgehend zu

klären. Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das BMDV dem Rechnungsprüfungsausschuss in mehreren Berichten unzutreffend über die Umsetzung des Beschlusses berichtete. Damit missachtete er mehrfach das parlamentarische Kontrollrecht und den Grundsatz der Verfassungsorgantreue. Erst Mitte Februar 2024 hat ein Gespräch mit der Dänischen Botschafterin auf Leitungsebene stattgefunden. Entgegen der Bestimmungen in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien sind in den Verwaltungsvorgängen des BMDV die Inhalte und Ergebnisse dieses Gesprächs nicht dokumentiert. Dies erschwert nicht zuletzt eine Kontrolle durch das Parlament. Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses zeitgerecht umzusetzen, dem Rechnungsprüfungsausschuss künftig zutreffend zu berichten und seine Verwaltungsvorgänge ordnungsgemäß zu führen. (Nummer 5)

1 Anlass des Berichtes

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat sich in den Jahren 2023 und 2024 zum Tagesordnungspunkt „Vorplanung einer neuen Fehmarnsundquerung durch die DB Netz AG (jetzt: DB InfraGO AG)“ mehrfach mit der zeitgerechten Inbetriebnahme der deutschen Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung befasst.²

Um den Staatsvertrag mit Dänemark einzuhalten, planen das BMDV sowie die DB InfraGO AG u. a. eine temporäre Elektrifizierung der bestehenden denkmalgeschützten Fehmarnsundbrücke, falls sich im weiteren Verfahren abzeichnet, dass die als Absenktunnel geplante neue Fehmarnsundquerung nicht rechtzeitig betriebsbereit sein sollte.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMDV mehrfach aufgefordert, stattdessen die Planungen und den Bau der neuen Fehmarnsundquerung als Absenktunnel zu forcieren. Zudem soll das BMDV Gespräche mit Dänemark führen, die darauf abzielen ggf. notwendige Übergangslösungen unter Verzicht auf eine temporäre Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke zu vereinbaren.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Bundesrechnungshof am 22. März 2024 gebeten, den aktuellen Sachverhalt zu erheben und bis 14. Juni 2024 zu berichten.

Der Bundesrechnungshof hat beim BMDV und der DB InfraGO AG seit Ende 2019 im Zuge einer begleitenden Prüfung Daten erhoben. Mit dem vorliegenden Bericht informiert er den Rechnungsprüfungsausschuss über seine wesentlichen Feststellungen.

Das BMDV, das EBA und die DB InfraGO AG haben zum Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. Die Stellungnahmen sind in den Bericht eingeflossen.

2 Staatsvertrag und Bundestagsbeschluss

Die Verkehrsminister von Deutschland und Dänemark unterzeichneten am 3. September 2008 einen Staatsvertrag über eine Feste Fehmarnbeltquerung. Dieser wurde im Jahr 2009 vom Deutschen Bundestag mit dem Gesetz zum Staatsvertrag in innerstaatliches Recht überführt.³ Er trat nach Austausch der Ratifikationsurkunden am 14. Januar 2010 in Kraft. Entsprechend Artikel 5 Absatz 2 des Staatsvertrags soll spätestens bis zur Eröffnung der von Dänemark geplanten Festen Fehmarnbeltquerung die Elektrifizierung der Schienenstrecke

²

³ Gesetz zu dem Vertrag vom 3. September 2008 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung (BGBl. II S. 799).

zwischen Lübeck und Puttgarden abgeschlossen sein. Deutschland hat die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um spätestens bis zur Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung eine ausreichende Eisenbahnkapazität auf der eingleisigen Schienenstrecke zwischen Bad Schwartau und Puttgarden sicherzustellen. Der Ausbau dieser Schienenstrecke zu einer zweigleisigen elektrifizierten Schienenstrecke soll spätestens sieben Jahre nach der Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung betriebsbereit sein. Zu dem vereinbarten Projekt gehört die Fehmarnsundbrücke als eingleisige Bahnstrecke und zweistreifige Straße. Nach derzeitigem Sachstand soll die dänische Feste Fehmarnbeltquerung Ende September 2029 fertiggestellt sein.⁴

Die im Jahr 1963 in Betrieb genommene Fehmarnsundbrücke überführt auf einem gemeinsamen Querschnitt eine eingleisige, bisher nicht elektrifizierte Eisenbahnstrecke und eine Bundesstraße mit zwei Fahrstreifen. Sie ist auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 1969 von der Straßenbauverwaltung und von der DB InfraGO AG gemeinsam zu erhalten. Die gemeinsame Tragkonstruktion, die Pfeiler und die Widerlager hat die DB InfraGO AG federführend instand zu halten. Die DB InfraGO AG hatte die Instandhaltung der Fehmarnsundbrücke spätestens seit dem Jahr 2000 pflichtwidrig vernachlässigt. Ein im Jahr 2010 durchgeführter Belastungstest mit anschließender Nachrechnung im Jahr 2012 ergab, dass die Fehmarnsundbrücke für die prognostizierten Belastungen nach Inbetriebnahme der Festen Fehmarnbeltquerung nicht konstruiert ist. Aufgrund der Nachrechnung stuft die DB InfraGO AG den Streckenabschnitt mit der Fehmarnsundbrücke zwischen Großenbrode und Struckamp wegen der statischen Auslastung in eine geringere Tragfähigkeit (Streckenklasse) ab.⁵ Das Verfahren zur Ermittlung der Tragfähigkeit von Brücken hat nach dem einschlägigen Regelwerk den Zustand des bestehenden Bauwerks zu berücksichtigen.

Seitdem besteht auf diesem Streckenabschnitt eine Last einschränkung für den Schienenverkehr. Schienengüterverkehr findet nicht mehr statt. Stattdessen nutzt der Schienengüterverkehr die sogenannte Jütlandlinie über den Großen Belt als Ausweichroute. Diese ist elektrifiziert. Der Umweg beträgt rund 160 km. Die Fahrtzeit ist mit der vorherigen Fahrtzeit über die Fehmarnsundbrücke vergleichbar.

Im Mai 2020 berichtete die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag nach § 5 der Bedarfssplanumsetzungsvereinbarung über die Ergebnisse der Vorplanung der deutschen Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung.⁶ Das Plenum des Deutschen

⁴ [REDACTED] NDR, Besuch der Landesregierung in Dänemark geht zu Ende, 1. Februar 2024, <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Besuch-der-Landesregierung-in-Daenemark-geht-zu-Ende,daenemark1492.html>.

⁵ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO zur Instandhaltung und weiteren Nutzung der Fehmarnsundbrücke vom 30. April 2020, Gz.: V 2 - V 4 - 2018 - 0033/I, dort Nummer 2.2, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes; [REDACTED]

⁶ Unterrichtung durch die Bundesregierung vom 28. Mai 2020, Bericht über das Ergebnis der Vorplanung und der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Ausbaustrecke/Neubaustrecke Hamburg - Lübeck - Puttgarden, Bundestagsdrucksache 19/19500.

Bundestages beschloss daraufhin am 2. Juli 2020⁷ u. a. den Neubau der Fehmarnsundquerung als kombinierten Absenktunnel für Schienen- und Straßenverkehr, weil die bestehende Fehmarnsundbrücke aus statischen Gründen nicht mehr als Element der deutschen Schienenverkehrshinterlandanbindung in Betracht kommt. Das BMDV und die DB InfraGO AG planen zurzeit diesen Absenktunnel. Die denkmalgeschützte Fehmarnsundbrücke soll die nächsten 130 Jahre für den langsamen Straßenverkehr sowie Fußgänger und Radfahrer genutzt werden. Sie soll zudem im Falle einer notwendigen Sperrung des neuen Absenktunnels als Umleitungsstrecke für den Fernstraßenverkehr dienen.⁸

Der Schienenpersonenverkehr über die Fehmarnsundbrücke ruht seit dem 31. August 2022 aufgrund von auch vom Rechnungsprüfungsausschuss seit langem geforderten Instandhaltungsarbeiten am Bestandsbauwerk; u. a. werden die Tragseile des Netzbogenbogens getauscht und der Korrosionsschutz erneuert. Seitdem findet dort ein Ersatzverkehr mit Bussen statt.

3 Stand deutsche Schienenhinterlandanbindung

Das BMDV berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss am 20. Februar 2024 über den Sachstand der zehn Planfeststellungsabschnitte (PFA) der deutschen Schienenhinterlandanbindung. Nach Auskunft der DB InfraGO AG (Stand Januar 2024) seien die Vorbereitungen beim Planfeststellungsabschnitt Insel Fehmarn (PFA 6) am weitesten vorangeschritten. Mit dem Planfeststellungsbeschluss werde im 1. Quartal 2024 gerechnet und es gäbe bereits bauvorbereitende Maßnahmen. Die spätesten Planfeststellungsbeschlüsse erwartet die DB InfraGO AG für Bad Schwartau (PFA 1.1) im 4. Quartal 2026 und für den kombinierten Absenktunnel als neue Fehmarnsundquerung (PFA FSQ) im 3. Quartal 2026. Während beim PFA 6 (Insel Fehmarn) die Inbetriebnahme bereits im 3. Quartal 2028 geplant sei, geht sie bei allen anderen PFA von einer Inbetriebnahme im 4. Quartal 2029 aus. Im Einzelnen siehe nachfolgende Tabelle:

⁷ Plenarprotokoll 170. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 2020, TOP 15, S. 21317.

⁸

Tabelle 1

Angaben der DB InfraGO AG zum Planungsstand der deutschen Schienenhinterlandanbindung.

Planfeststellungsabschnitt (PFA)	Erwartung Planfeststellungsbeschluss bis	Geplanter Baubeginn	Geplante Inbetriebnahme
PFA Lübeck	4. Quartal 2025	4. Quartal 2025	4. Quartal 2029
PFA 1.1 (Bad Schwartau)	4. Quartal 2026	4. Quartal 2026	4. Quartal 2029
PFA 1.2 (Ratekau-Scharbeutz)	2.Quartal 2026	2. Quartal 2026	4. Quartal 2029
PFA 2 (Sierksdorf-Altenkrempe)	1. Quartal 2026	1. Quartal 2026	4. Quartal 2029
PFA 3 (Schashagen-Damlos)	4. Quartal 2025	4. Quartal 2025	4. Quartal 2029
PFA 4 (Oldenburg i.H.-Göhl)	1. Quartal 2025	1. Quartal 2025	4. Quartal 2029
PFA 5.1 (Heringsdorf-Neukirchen)	1. Quartal 2026	1. Quartal 2026	4. Quartal 2029
PFA 5.2 (Großenbrode)	4. Quartal 2024	4. Quartal 2024	4. Quartal 2029
PFA 6 (Insel Fehmarn)	1. Quartal 2024	Laufende bauvorbereitende Maßnahmen	3. Quartal 2028
PFA FSQ	3. Quartal 2026	3. Quartal 2026	4. Quartal 2029

Quelle: Bericht des BMDV an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 20. Februar 2024, A-Drs. 261

Die Termine für den Baubeginn in den einzelnen Abschnitten könnten sich nach Auskunft des BMDV und der DB InfraGO AG noch ändern, da sie von den jeweiligen Planfeststellungsbeschlüssen abhängig seien.

Das EBA hat dem Bundesrechnungshof im Mai 2024 mitgeteilt, dass es fraglich sei, ob die in der Tabelle abgebildeten Zeitangaben der DB InfraGO AG zum Erlass der Planfeststellungsbeschlüsse eingehalten werden können. Die sich daraus ergebenden (kurzen) Zeiträume für die Planfeststellung entsprächen nicht der Praxis. Nach seiner Erfahrung betrage die Gesamtdauer solch großer Planfeststellungsverfahren in der Regel bis zu drei Jahre. Dies gelte insbesondere für den technisch und rechtlich komplexen Absenktunnel als neue Fehmarnsundquerung. Hier gehe die DB InfraGO AG von einer Verfahrensdauer von maximal 24 Monaten aus.

Auch das BMDV hatte im November 2023 dem Rechnungsprüfungsausschuss berichtet, dass der geplante Absenktunnel technisch sowie rechtlich besonders komplex und dessen

zeitgerechte Realisierung aufgrund der Risiken nicht sicher abzuschätzen ist.⁹ Selbst die DB InfraGO AG beschrieb gegenüber dem BMDV im November 2023 die terminliche Situation für einige Abschnitte der Hinterlandanbindung als „sehr angespannt“; deren Inbetriebnahme im Jahr 2029 sei „stark risikobehaftet“.

Ende März 2024 veröffentlichte das EBA den Planfeststellungsbeschluss zum PFA 6 (Insel Fehmarn). Nach Angaben des EBA sind am 22. Mai 2024 zwei Klageschriften gegen den Planfeststellungsbeschluss eingegangen. Allerdings seien solche beklagten Planfeststellungsbeschlüsse sofort vollziehbar.¹⁰ Sollten die Kläger noch Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes einleiten, strebe erfahrungsgemäß das zuständige Bundesverwaltungsgericht eine rasche Entscheidungsfindung an. Deshalb sei der von der DB InfraGO AG angestrebte Inbetriebnahmetermin des PFA 6 zum 3. Quartal 2028 nicht zwangsläufig infolge von Rechtsmitteln hinfällig.

In seinem Bericht vom 20. Februar 2024 informierte das BMDV auch zur Kostenschätzung der DB InfraGO AG. Danach wiesen bisher nur wenige Planfeststellungsabschnitte eine vollumfängliche Kostenschätzung oder gar Kostenberechnung auf. Die mit Stand 2022 angegebenen Kosten von etwa 3,9 Mrd. Euro seien als noch aktuell anzusehen. Aufgrund der allgemeinen Kostensteigerungen würden die Kosten zurzeit aktualisiert.

Zudem erwarten DB InfraGO AG und BMDV, dass sich das in einigen Pilotvorhaben angewendete neue „Partnerschaftsmodell Schiene (Allianzmodell)“¹¹ kostensenkend bei der deutschen Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung auswirken werde. Der vorgenannte Investitionsbedarf werde bis Ende 2024 nach Abschluss der Planung und der Allianzbildung in den südlichen Abschnitten (Lübeck bis Schashagen-Damlos) erneut validiert. Zudem werde eine erste Validierung der Kostenberechnung für den PFA FSQ (Absenktunnel) im 4. Quartal 2024 vorliegen. Auch für diesen Abschnitt würden die Kosten dann nochmals im Zuge der Allianzbildung im 3. Quartal 2025 überprüft.

Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Berichts im Mai 2024 mitgeteilt, dass mit Blick auf den Umsetzungsstand der deutschen Schienenhinterlandanbindung einschließlich des geplanten Absenktunnels unverändert die vom Vorstand Infrastruktur der DB AG gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss getätigte Aussage gelte, dass die DB AG von einer zeitgerechten Fertigstellung ausgehe.

Das BMDV hat zudem hervorgehoben, dass die deutsche Schienenhinterlandanbindung bis zur Inbetriebnahme der Festen Fehmarnbeltquerung nicht vollständig fertiggestellt sein

⁹ [REDACTED]

¹⁰ § 80 Abs. 2 Satz 1 Nummer 3a VwGO.

¹¹ Neue Regeln bei der Projektdurchführung sollen helfen, komplexe oder große Schienenprojekte effizient und terminsicher umzusetzen. Siehe DB Netze AG et al. (2022): Abschlussdokument zum Arbeitskreis Partnerschaftsmodelle, online verfügbar unter https://www.bauindustrie.de/fileadmin/bauindustrie.de/Media/Veroeffentlichungen/PM_Schiene_Abschlussdokument_Arbeitskreis_Partnerschaftsmodelle.pdf, zuletzt abgerufen am 10. Juni 2024.

müsse. Es müsse bis dahin lediglich die Strecke zwischen Lübeck und Puttgarden elektrifiziert sein. Für den zweigleisigen Ausbau habe Deutschland noch sieben weitere Jahre Zeit.

Ungeachtet dessen hat das BMDV erneut seine Absicht bekräftigt, die deutsche Schienenhinterlandanbindung inklusive des kombinierten Absenktunnels forciert umzusetzen. Es unternehme mit der Vorhabenträgerin DB InfraGO AG die dafür erforderlichen Schritte.

Die DB InfraGO AG hat dem Bundesrechnungshof im Mai 2024 mitgeteilt, dass alle ihre Bemühungen darauf ausgerichtet seien, die gemeinsame Inbetriebnahme der deutschen Schienenanbindung mit der dänischen Festen Fehmarnbeltquerung sicherzustellen. Sie betonte nochmals die erwarteten Beschleunigungseffekte u. a. durch die Umsetzung des Partnerschaftsmodells Schiene und die weitestgehende Parallelisierung der ausstehenden Planfeststellungsverfahren. Aufgrund der noch laufenden und noch ausstehenden Verfahren sei eine Fertigstellung im Jahr 2029 ambitioniert und risikobehaftet. Die Risiken lägen hier beispielsweise in einer eingereichten Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss des PFA 6 und in den offenen Aufgaben und ausstehenden Angeboten des Partnerschaftsmodells Schiene. Insbesondere die Inbetriebnahme des letzten Abschnitts, dem Absenktunnel der neuen Fehmarnsundquerung, sei aufgrund technischer Komplexität und unter Umweltgesichtspunkten zusätzlich herausfordernd.

Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält die Zeit- und Kostenplanung für die deutsche Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung für risikobehaftet.

So konnte das EBA bisher erst Ende März 2024 den ersten von zehn Planfeststellungsbeschlüssen erlassen. Er betrifft den PFA 6 (Insel Fehmarn). Hiergegen sind bereits zwei Klagen eingereicht worden. Ob hierzu noch einstweiliger Rechtsschutz beim Bundesverwaltungsgericht beantragt wird, und wann das Bundesverwaltungsgericht hierüber entscheiden wird, bleibt abzuwarten. Es ist zudem nicht fernliegend, dass bei den später erwarteten Planfeststellungsbeschlüssen ebenfalls Rechtsmittel eingelegt werden, die zu Verfahrensverzögerungen führen können. Für das Jahr 2024 erwarten die Projektverantwortlichen lediglich einen weiteren Planfeststellungsbeschluss. Im Jahr 2025 gehen sie von drei weiteren Planfeststellungsbeschlüssen aus. Mit fünf Planfeststellungsbeschlüssen rechnen sie erst im Jahr 2026. Der letzte soll bis zum vierten Quartal 2026 erlassen sein. Er betrifft den PFA Bad Schwartau. Das EBA hat gegenüber dem Bundesrechnungshof die bisherigen Zeitplanungen der DB InfraGO AG zu den Planfeststellungsbeschlüssen als nach seinen Erfahrungen unrealistisch kurz bewertet.

Zudem haben das BMDV und die DB InfraGO AG selbst eingeräumt, dass der als neue Fehmarnsundquerung geplante Absenktunnel technisch und rechtlich besonders komplex und dessen zeitgerechte Realisierung aufgrund der Risiken nicht sicher abzuschätzen sei. Der Abschnitt gehöre zu den zeitkritischsten.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, dass es gelingen wird, die deutsche Schienenhinterlandanbindung bis zu dem von Dänemark bekannt gegebenen Inbetriebnahmeterrnin der Festen Fehmarnbeltquerung Ende September 2029 vertragsgemäß fertigzustellen. Das BMDV und die DB InfraGO AG gehen selbst davon aus, dass neun von zehn Planfeststellungsabschnitten erst im 4. Quartal 2029 in Betrieb genommen werden können. Sie weisen in diesem Zusammenhang wiederholt auf große terminliche Risiken bei den Planfeststellungsbeschlüssen und der Realisierung des Absenktunnels hin. Ungeachtet dessen zeigen auch die Erfahrungen mit weiteren Aus- und Neubauprojekten der DB InfraGO AG, dass es bei diesen Projekten zu teilweise deutlichen Projektverzögerungen kommt.

Das BMDV hält die im Jahr 2022 ausgewiesenen Kosten zwar noch für „aktuell und werthaltig“. Es geht jedoch selbst von Kostensteigerungen aus, will Kosten aktualisieren und in den Jahren 2024 sowie 2025 validieren. Ob das Partnerschaftsmodell Schiene tatsächlich Kosten senken kann, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht gesichert. Da das Partnerschaftsmodell Schiene relativ neu und wenig erprobt ist, ist dessen Wirkung in terminlicher wie finanzieller Hinsicht auf den Projekterfolg noch völlig offen. Der Bundesrechnungshof rechnet damit, dass es bei der deutschen Schienenhinterlandanbindung – wie regelmäßig auch bei anderen Schienenbauprojekten – zu weiteren Kostensteigerungen kommen wird.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMDV, die Planung des Vorhabens auf eine realistische Grundlage zu stellen und hieraus die notwendigen Schlussfolgerungen zu ziehen. Es sollte konsequent darauf hinwirken, dass das Vorhaben einschließlich der als Absenktunnel neu zu bauenden Fehmarnsundquerung forciert umgesetzt wird. Dabei sollten unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Kosten zu senken.

4 Rückfalloption - Temporäre Elektrifizierung

Anders als Dänemark und Deutschland im Staatsvertrag voraussetzten, kommt die bestehende Fehmarnsundbrücke aus statischen Gründen nicht als Element der deutschen Schienenhinterlandanbindung in Betracht. Bei dem stattdessen geplanten Absenktunnel handelt es sich nach Einschätzung des BMDV um ein technisch und rechtlich besonders komplexes Vorhaben, dessen zeitliche Realisierung risikobehaftet sei. Der PFA gehöre zu den zeitkritischsten (vgl. Nummer 3).

Um im Falle einer verzögerten Inbetriebnahme der neuen Fehmarnsundquerung die deutsche Schienenhinterlandanbindung auf jeden Fall vertragsgemäß in Betrieb nehmen zu können, planen BMDV und die DB InfraGO AG die Fehmarnsundbrücke für eine Übergangszeit als technische Notlösung und Rückfalloption zu elektrifizieren. Nach Inbetriebnahme des Absenktunnels der neuen Fehmarnsundquerung beabsichtigen das BMDV und die DB InfraGO AG die Anlagen des Schienenverkehrs auf der Fehmarnsundbrücke vollständig zurückzubauen. Die DB InfraGO AG schließt nicht aus, dass dann aufgrund der zwischenzeitlichen

Nutzung durch den Schienenverkehr weitere Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich werden, damit sie vom Straßenverkehr weiter genutzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss am 30. April 2020, dass er wegen der eingeschränkten Tragfähigkeit der Fehmarnsundbrücke die statische Machbarkeit dieser Übergangslösung und auch deren Wirtschaftlichkeit anzweifle. Es bestehe das Risiko, dass die vom Rechnungsprüfungsausschuss bereits seit dem Jahr 2016 geforderte weitere Nutzung der Brücke für den Straßenverkehr durch die zwischenzeitlich höhere Belastung mit Schienenverkehr infolge deren Elektrifizierung gefährdet werde.¹² Alternativ könnte die DB InfraGO AG für den Schienenpersonenfern- und -nahverkehr einen Ersatzverkehr mit Bussen einrichten. Güterzüge könnten bis zur Inbetriebnahme des Absenktunnels über die Jütlandlinie ausweichen.¹³

Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das BMDV am 19. Juni 2020 auf, darauf hinzuwirken, dass die Entscheidung über die temporäre Elektrifizierung auf der Basis einer statischen Berechnung und einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gefällt werde. Dabei habe es einzubeziehen, ob durch den im Mai 2020 vor dem Bundesverwaltungsgericht geschlossenen Vergleich¹⁴ und ggf. sonstige Projektverzögerungen der Bedarf an einer temporären Elektrifizierung entfallen sei.¹⁵ Auch nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses hielten BMDV und DB InfraGO AG an der temporären Elektrifizierung fest.¹⁶

Das BMDV berichtete dem Bundesrechnungshof im Oktober 2020, dass es die Rückfalloption einer temporären Elektrifizierung der Fehmarnsundquerung nur im Notfall realisieren wolle. Voraussetzung seien der Nachweis statischer Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit. Ferner teilte es mit, dass nach Angaben der DB InfraGO AG der vor dem Bundesverwaltungsgericht geschlossene Vergleich eine temporäre Elektrifizierung der Fehmarnsundquerung nicht überflüssig machen würde. Bei anschließenden örtlichen Erhebungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BMDV sich dabei ausschließlich auf eine schriftliche Aussage der DB InfraGO AG verlassen hatte. Es selbst hatte diese Angaben der DB InfraGO AG zur Untersuchungsaufforderung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht überprüft.

Auf Nachfragen des Bundesrechnungshofes teilte das BMDV im Februar 2021 mit, dass nach Abschluss der temporären Nutzung der Fehmarnsundbrücke ggf. noch weitere Instandhaltungsmaßnahmen zum Rückbau der Anlagen für den Schienenverkehr und zur Umnutzung der Brücke für den Straßenverkehr notwendig sein würden.

¹² [REDACTED]

¹³ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss zur Instandhaltung und weiteren Nutzung der Fehmarnsundbrücke vom 30. April 2020, Gz.: V 2 - V 4 - 2018 - 0033/I.

¹⁴ Vergleich zwischen den Klägern (Stadt Bad Schwartau, Gemeinde Scharbeutz, Gemeinde Großenbrode) und den Beklagten (Land Schleswig-Holstein und Betreiberin des dänischen Tunnels Femern A/S).

¹⁵ [REDACTED]

¹⁶ Siehe Pressemeldung „Instandhaltungsmaßnahmen der Fehmarnsundbrücke nicht ausreichend“: <https://www.fehmarn24.de/fehmar/rechnungshof-kritisiert-bahn-13810596.html> vom 25. Juni 2020.

Bei örtlichen Erhebungen im November 2021 war im BMDV der Sachstand unverändert. Es gab keinen weiteren Schriftverkehr. Das BMDV erläuterte, es habe wichtigere Themen zu bearbeiten. Es verlasse sich auf die bisherigen Aussagen der DB InfraGO AG, die es nicht anzweifle. Im Bedarfsfall könnten schwere Güterzüge zur Not im Schrittempo über die elektrifizierte Brücke fahren. Es gehe davon aus, dass diese Übergangsnutzung der Fehmarnsundbrücke auf maximal bis zu einem Jahr beschränkt sein werde.

Im November 2023 berichtete das BMDV dem Rechnungsprüfungsausschuss, es plane die temporäre Elektrifizierung der bestehenden Fehmarnsundbrücke nunmehr in funktionell reduzierter Form, „voraussichtlich ausschließlich für den Personenverkehr“.¹⁷ Bei örtlichen Erhebungen Ende Februar 2024 erklärte das BMDV dem Bundesrechnungshof dagegen, es könne nicht ausschließen, dass auch Schienengüterverkehr die temporär elektrifizierte Fehmarnsundbrücke nutzen werde.

In der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 22. März 2024 erklärte der Vertreter der DB AG, eine Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke „als Ultima Ratio“ werde nur den Schienenpersonenverkehr betreffen, da die Brücke den schweren Schienengüterverkehr nicht trage.¹⁸

Die DB InfraGO AG hat die Interimslösung einer Schienenverkehrsnutzung der Fehmarnsundbrücke (Rückfalloption) in einer Machbarkeitsstudie und einem Nutzungszeitraum von bis zu sieben Jahren untersucht. Die Machbarkeitsstudie ist das Ergebnis zusätzlicher statisch-konstruktiver Untersuchungen, die zwingend notwendige Verstärkungsmaßnahmen vor Beginn der ggf. erforderlichen Zwischennutzung identifizieren sollten. Die Machbarkeitsstudie geht davon aus, dass sich die zu erwartenden Ermüdungslasten auf der Fehmarnsundbrücke infolge des wiederaufgenommenen Schienenfernverkehrs, insbesondere durch den besonders belastenden Güterschienenverkehr, erhöhen werden.¹⁹ Die Fortsetzung der aktuellen Nutzung der Brücke während des Zeitraums 2000 bis 2028 habe dagegen „wegen der geringen Tonnage“ durch Schienenverkehr „keinen großen Einfluss auf die Schädigung“.

Der Bundesrechnungshof hat die Machbarkeitsstudie überprüft. Er hat festgestellt, dass die aus den geltenden Regelwerken angesetzten Werte für die statisch-konstruktiven Nachweise an mehreren Stellen teils als untere – gerade noch zulässige – Grenzwerte für die Berechnung der Trag- und Ermüdungssicherheit einzustufen sind. So sind in der statischen Berechnung einige Lastannahmen und Parameter begünstigend angesetzt. Ferner konnte beispielsweise die verbleibende Lebensdauer der Fahrbahnplatte der Brücke nicht zuverlässig ermittelt werden; sie wurde bereits durch die Vorschädigung infolge von Bahn- und Straßenlasten erreicht. Standsicherheitsdefizite und Stabilitätsprobleme werden für die

¹⁷

¹⁸

¹⁹ Im Szenario 2 geht die DB InfraGO AG von bis zu 34 Schienengüterzügen/24 h aus, davon 15 % Züge mit 835 m Länge. Im Bereich der Brücke ist die Strecke seit über zehn Jahren in die reduzierte Streckenklasse C3 mit einer Streckenlast von 72 kN/m von ursprünglich D 4 abgelastet. Für C3 ergibt sich eine zugehörige Zuglänge von nur 333 m. Lt. Machbarkeitsstudie ist während der Zwischennutzung die Zuglängen-Beschränkung auf 333 m (wg. Begrenzung der Bremskraft) aufrecht zu erhalten.

Zwischennutzung in der Machbarkeitsstudie mit der Maßgabe toleriert, dass regelmäßige Kontrollen der betroffenen Bauteile durch die Bauwerksinspektion stattfinden. Um etwaige Schäden frühzeitig zu erkennen und dadurch dieses Standsicherheitsrisiko zu kompensieren, empfehlen die Autoren der Machbarkeitsstudie zudem, während der Zwischennutzung turnusmäßig Bauwerkskontrollen (Monitoring) durchzuführen.

Darüber hinaus sollte in der Machbarkeitsstudie die für die Ermüdung relevante Zuggeschwindigkeit auf Weisung der DB InfraGO AG – anders als bisher vom BMDV kommuniziert – für die Zeit der temporären Nutzung nicht begünstigend bis hin zum „Schritttempo“ reduziert werden.²⁰

Weitere Umbau- und Verstärkungsmaßnahmen für die 130-jährige Weiternutzung als Straßenbrücke sollen nach der Übergangsphase folgen. Sowohl für die Arbeiten vor und nach der Zwischennutzung mit Elektrifizierung sind Vollsperrungen der Brücke notwendig.

Da die Baulast der Fehmarnsundbrücke künftig auf den Straßenbaulastträger übergehen soll, besteht das Risiko, dass die Folgen der mögliche Ermüdungsschäden aufgrund der erhöhten Interimsnutzung auf diesen übergehen.

Am 20. Februar 2024 hat das BMDV dem Rechnungsprüfungsausschuss berichtet, dass nach Auskunft der DB InfraGO AG die Kosten für die temporäre inselseitige und festlandseitige Anbindung der zu elektrifizierenden Fehmarnsundbrücke als Rückfalloption insgesamt etwa 61,6 Mio. Euro betragen werden (Preisstand 2022, ohne Berücksichtigung von Risiken). Im Einzelnen:

- | | |
|---|-----------------|
| • Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke
einschl. statisch-konstruktiver Maßnahmen): | 10,5 Mio. Euro, |
| • Anschlussbereich des PFA 6 (Insel Fehmarn): | 16,5 Mio. Euro, |
| • Anschlussbereich des PFA 5.2 (Großenbrode): | 34,6 Mio. Euro. |

Nachfragen des Bundesrechnungshofes ergaben, dass die Kosten vorrangig aus dem Bedarfsplantitel (Kapitel 1202 Titel 891 01) finanziert werden sollen. Anteilig würden auch Zahlungen aus dem Haushaltsansatz für die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (Kapitel 1202 Titel 891 11) anfallen (beispielsweise für die Erneuerung von Schienen) bzw. aus Eigenmitteln der DB InfraGO AG.

Die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu einer temporären Elektrifizierung als Rückfalloption liegt bisher nicht vor. Voraussetzung hierfür wären auch die Kenntnis und Einbeziehung von Alternativlösungen, zu deren Umsetzung die

²⁰ Als Zuggeschwindigkeit sollte entgegen der ursprünglichen Aufgabenstellung für die statischen Berechnungen nun auf Weisung der DB InfraGO AG eine „planmäßige Geschwindigkeit“ von 100 km/h statt der Geschwindigkeitsbegrenzung auf 60 km/h vom Ingenieurbüro für die Zwischennutzung angesetzt werden. Eine Abminderung des Schwingfaktors für Geschwindigkeiten < 80 km/h war daher nicht möglich.

dänische Seite bereit ist. Dies kann nur durch Gespräche mit der dänischen Seite geklärt werden.

Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme vom Mai 2024 erneut versichert, dass die temporäre Elektrifizierung nach Möglichkeit vermieden werden soll und nicht unmittelbar zur Entscheidung anstünde. Wenn sich dies ändere, würde eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Eine sofortige Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung habe der Rechnungsprüfungsausschuss nicht gefordert.

Hinsichtlich des Güterverkehrs im Falle einer potenziellen Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke hat es auf die verbindlichen Auflagen der Ziffer 2.1 des Planfeststellungsbeschlusses zur Festen Fehmarnbeltquerung aus dem Jahr 2019 verwiesen.²¹ Der Planfeststellungsbeschluss datiert vor der Finalisierung der statischen Machbarkeitsstudie der DB InfraGO AG und schließt die Nutzung der Strecke durch Güterfernverkehr nicht aus. Er darf nicht über die Menge an Güterzügen hinausgehen, die bei Einstellung des Güterverkehrs über die damalige Fährstrecke Puttgarden-Rødby im Jahr 1998 zulässig war. Dies gilt solange bis die Schienenhinterlandanbindung inklusive des dort vorgesehenen Lärmschutzes vollständig umgesetzt ist.

Die DB InfraGO AG hat im Mai 2024 mitgeteilt, dass die temporäre Anbindung und Elektrifizierung der bestehenden Fehmarnsundbrücke für den Schienenpersonennahverkehr Bestandteil der bereits genehmigten Planung sei. Ob sie als Rückfall-Szenario benötigt wird, sei voraussichtlich im Genehmigungsverfahren für den neuen kombinierten Absenktunnel abschätzbar. Bis dahin würden keine Bauleistungen für das Rückfall-Szenario am Markt vergeben bzw. Mittel verausgabt.

Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, dass die bestehende Fehmarnsundbrücke bei einer verzögerten Fertigstellung des neuen Absenktunnels als temporär elektrifizierte Übergangslösung den Belastungen des künftigen Schienenverkehrs gewachsen ist.

Er beanstandet zunächst, dass die Angaben zu einer künftigen verkehrlichen Nutzung einer temporär elektrifizierten Fehmarnsundbrücke durch Schienengüterverkehr widersprüchlich sind.

Das BMDV hat in Berichten an den Rechnungsprüfungsausschuss den Eindruck vermittelt, Schienengüterverkehr sei nicht auf der Fehmarnsundbrücke geplant. Auf Nachfragen des Bundesrechnungshofes hat es dagegen eine Nutzung durch Schienengüterverkehr nicht ausgeschlossen. Der Vertreter der DB AG hat den Betrieb von schwerem Schienengüterverkehr

²¹ Ziffer 2.1 Nummer 1 des Planfeststellungsbeschlusses des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein vom 31. Januar 2019 zum Neubau einer Festen Fehmarnbeltquerung als Tunnelbauwerk zwischen Puttgarden und Rødby, deutscher Vorhabensabschnitt.

im Rechnungsprüfungsausschuss am 22. März 2024 ausdrücklich ausgeschlossen. Dagegen hat die DB InfraGO AG in ihrer Machbarkeitsstudie den Schienengüterverkehrsbetrieb für den Zeitraum bis 2035 eindeutig mitbetrachtet; dies entspricht auch den vom BMDV in seiner Stellungnahme angeführten Auflagen aus dem Planfeststellungsbeschluss aus dem Jahr 2019. Auch berücksichtigt die zur Machbarkeitsstudie gehörende Statik u. a. das Befahren der Brücke mit Zügen von bis zum 100 km/h, statt wie bisher vom BMDV angenommen „zur Not im Schrittempo“. Zum Erreichen der anvisierten Lebensdauer einer Brücke ist die Befahrungsgeschwindigkeit ein maßgeblicher „Verkehrslastfall“. Aufgrund der angesetzten höheren Zuggeschwindigkeiten ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes mit negativen Auswirkungen für die weitere Nutzbarkeit der Brücke über das Jahr 2035 hinaus für die Straße und weiteren irreversiblen Schäden zu rechnen. Wird dies später während der Interimsnutzung tatsächlich so praktiziert, können die Ermüdungssicherheit und Tragfähigkeit der Brücke dadurch – auch nach einer Verstärkung des Bauwerks – langfristig negativ beeinträchtigt werden.

Gemäß der Machbarkeitsstudie der DB InfraGO AG werden sich die Ermüdungslasten durch eine Wiederaufnahme des Schienenverkehrs deutlich erhöhen. Dennoch sind für die statisch-konstruktiven Nachweise teilweise untere – gerade noch zulässige – Grenzwerte zur Berechnung der Trag- und Ermüdungssicherheit angesetzt. Standsicherheitsrisiken und weitere irreversible Ermüdungsschäden konnten nicht ausgeschlossen werden; sie sollen durch regelmäßige Bauwerkskontrollen überwacht werden. Ein „sicherer Nachweis der statischen Unbedenklichkeit fehlt. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass bei einer übergangsweisen Zulassung von Schienenverkehr das Denkmal und dessen weitere vom Bundestag beschlossene Nutzung gefährdet werden.

Auch die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte vorbereitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt. Sie ist seriös erst dann möglich, wenn Gewissheit über die von Dänemark akzeptierten Alternativen im Falle einer vertragswidrigen verspäteten Inbetriebnahme der deutschen Schienenhinterlandanbindung besteht und wenn klar ist, mit welchen Kosten der Bund durch die Alternativen belastet würde. Deshalb ist es auch aus wirtschaftlichen Gründen geboten, diese Fragen mit Dänemark umgehend zu klären. In diesem Kontext könnte zudem geklärt werden, ob der Schienengüterverkehr bei einer erforderlichen temporären Nutzung der Fehmarnsundbrücke unbedingt mit einbezogen werden muss. Dies dürfte auch für die weiteren vorbereitenden baulichen Maßnahmen und die damit verbundenen Kosten relevant sein.

Der Bundesrechnungshof beanstandet zudem, dass das BMDV bisher nach eigenen Angaben Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses keine Priorität beigemessen hat. Es hat sich bei dieser bedeutenden Maßnahme bisher im Wesentlichen auf die Auskünfte der DB InfraGO AG verlassen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass das BMDV die statischen Untersuchungen der DB InfraGO AG sowie die Relevanz des vor dem Bundesverwaltungsgericht geschlossenen Vergleichs umgehend prüft und schnellstmöglich eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Frage der übergangsweisen temporären Elektrifizierung erstellt. Als zuständiges

Fachressort ist das BMDV dem Parlament für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel verantwortlich.

5 Gespräche mit Dänemark

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hat das BMDV am 24. Oktober 2019 aufgefordert, auf eine kostengünstige Realisierung des Projekts „Schienenhinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung“ hinzuwirken.

Der Staatsvertrag zwischen Deutschland und Dänemark enthält in Artikel 5 Absatz 4 und Artikel 22 Absatz 2 Verständigungsklauseln. Dort ist geregelt, dass die Vertragsstaaten die Lage aufs Neue erörtern, sollten sich die Voraussetzungen für Teile des Projekts deutlich anders entwickeln als angenommen und anders als es zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bekannt war. Obwohl dem BMDV schon lange bekannt ist, dass die Fehmarnsundbrücke für die infolge des Baus der Festen Fehmarnbeltquerung prognostizierten steigenden Verkehrsbelastungen nicht geeignet ist, hat es weder dies noch die sich hieraus ergebenden Konsequenzen mit Dänemark erörtert.

Am 29. September 2023 hat der Rechnungsprüfungsausschuss das BMDV aufgefordert, solche Gespräche mit der dänischen Seite zu führen, um die Vereinbarung einer Übergangslösung zu erzielen, falls wider Erwarten der Absenktunnel der neuen Fehmarnsundquerung bis zur Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung nicht in Betrieb genommen werden kann.²² Am 9. November 2023 berichtete das BMDV dem Rechnungsprüfungsausschuss „zum Zeitplan und bei etwaigen Verzögerungen auch zu möglichen Übergangslösungen (wie z. B. einer notwendigen Umleitung des gesamten Güterverkehrs weiterhin über den Großen Belt bis zur Inbetriebnahme des Absenktunnels der Fehmarnsundquerung) ist das BMDV gemäß Artikel 22 des Staatsvertrages mit dem Königreich Dänemark im Austausch“.²³

Der Bundesrechnungshof forderte daraufhin das BMDV auf, ihm Unterlagen zu den berichteten Gesprächen mit Dänemark zu übermitteln sowie die Gesprächstermine und -inhalte zu benennen. Daraufhin teilte das BMDV dem Bundesrechnungshof mit, dass es sich „mit den entsprechenden Vertretern des Königreichs Dänemark im politischen Austausch über das Projekt befindet, etwa bei passender Gelegenheit im EU-Rahmen“. Hierbei handele es sich um gegenseitige Informationen und Gespräche auf politischer Ebene, „die nicht im Einzelnen dokumentiert sind“.

Im Berichterstattegespräch am 8. Dezember 2023 räumte das BMDV ein, bisher die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderten Gespräche noch nicht geführt zu haben. Es erklärte sich mit einem Beschlussentwurf des zuständigen Berichterstatters einverstanden, der nochmals solche Gespräche forderte. Auf dieser Grundlage hat der Rechnungsprüfungs-

22

23

ausschuss am 15. Dezember 2023 das BMDV aufgefordert, „umgehend Gespräche mit der dänischen Seite gemäß Artikel 22 des Staatsvertrags förmlich zu führen. Dabei hat es eine Übergangslösung zu sondieren, falls wider Erwarten der Absenktunnel bis zur Eröffnung der Fehmarnbeltquerung nicht in Betrieb genommen werden kann. Die Gespräche sollen darauf abzielen, dass Dänemark bereits jetzt ggf. notwendige Übergangslösungen ohne temporäre Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke akzeptiert.“²⁴

In seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 20. Februar 2024 führte das BMDV aus, „die staatsrechtliche Verpflichtung zur pünktlichen Realisierung einer Hinterlandanbindung für Straße und Schiene ist von hoher außenpolitischer Relevanz für das Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland mit dem Königreich Dänemark. Vor diesem Hintergrund hat das BMDV die notwendigen Schritte und Abstimmungen für eine Gesprächsaufnahme mit dem Königreich Dänemark eingeleitet. Ein Austausch fand zuletzt am 13. Februar 2024 mit der Botschaft des Königreichs Dänemark statt“.²⁵

Ende Februar führte der Bundesrechnungshof hierzu örtliche Erhebungen im BMDV durch. Er stellte fest, dass der Austausch am 13. Februar 2024 auf Bitte der Botschaft des Königreichs Dänemark stattfand. Die dänische Botschafterin hatte die Anfrage kurzfristig gestellt. Anlass war ein deutscher Pressebericht vom 2. Februar 2024, dass die DB AG Einsparungen bei Aus- und Neubauvorhaben plane, u. a. auch bei der deutschen Schienenhinterlandanbindung zur Festen Fehmarnbeltquerung. Zwar hatte das BMDV unabhängig davon geplant, Gespräche mit der dänischen Botschafterin zu führen. Eine vorbereitende Leitungsvorlage schlug dazu allerdings vor, – entgegen dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses – Gespräche mit der dänischen Seite nicht förmlich auf der Grundlage von Artikel 22 des Staatsvertrags zu führen.

Bisher konnte das BMDV dem Bundesrechnungshof kein Protokoll über die Inhalte des Gesprächs mit der dänischen Botschafterin vorlegen. Inhalte solcher Gespräche auf Leitungsebene seien in den Verwaltungsvorgängen nicht dokumentiert. Tatsächlich hat erst Mitte Februar 2024 ein Gespräch mit der Dänischen Botschafterin auf Leitungsebene auf Initiative Dänemarks stattgefunden. Die Inhalte und Ergebnisse dieses Gesprächs sind in den Verwaltungsvorgängen des BMDV nicht dokumentiert.

Am 22. März 2024 hat daraufhin der Rechnungsprüfungsausschuss beschlossen, „umgehend Gespräche mit der dänischen Seite auf Regierungsebene förmlich zu führen. Dabei hat es [das BMDV] eine Übergangslösung zu sondieren, falls wider Erwarten der Absenktunnel bis zur Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung nicht in Betrieb genommen werden kann. Die Gespräche sollen darauf abzielen, dass Dänemark ggf. notwendige Übergangslösungen ohne temporäre Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke akzeptiert.“ Hierzu hat das BMDV bis zum 14. Juni 2024 zu berichten.²⁶

24

25

26

Mitte des Jahres 2022 hatte das BMDV öffentlich eingeräumt, dass sich das gesamte Schienennetz des Bundes in einem maroden Zustand befindet. Es kündigte gemeinsam mit der DB AG umfassende Verbesserungsmaßnahmen an. U. a. bedürfe dies neben erheblichen Bundesmitteln einer klaren Priorisierung von Vorhaben.

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 mussten infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Einhaltung der grundgesetzlichen Schuldengrenze auch die Haushaltsmittel für Schieneninfrastrukturprojekte reduziert und neu priorisiert werden. Dies wirkt sich auf die Umsetzung der vom BMDV angekündigten Verbesserungsmaßnahmen aus. Darüber hinaus verzögern sich geplante Schieneninfrastrukturprojekte seit Jahren deutlich aufgrund von beschränkten Planungs- und Baukapazitäten.

Das BMDV hat dem Bundesrechnungshof im Mai 2024 mitgeteilt, dass es sämtliche relevanten Unterlagen in seine Akten übernommen und sie dem Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen zugänglich gemacht habe.

Zudem hat es hervorgehoben, dass die Verantwortung für die operative Planung und Umsetzung des Vorhabens der Vorhabenträgerin DB InfraGO AG obliege.

Würdigung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Seit Jahren ist bekannt, dass die Fehmarnsundbrücke für die im Staatsvertrag vorgesehene Nutzung durch den Schienenverkehr aus statischen Gründen nicht geeignet ist. Ungeachtet dessen hat das BMDV bisher öffentlich seine Erwartung kommuniziert, dass die vertragliche Terminplanung – auch bei der Realisierung der neuen Fehmarnsundquerung als Absenktunnel – eingehalten werde.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das BMDV zahlreiche Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses zu Gesprächen mit Dänemark missachtet hat.

Die Notwendigkeit von Gesprächen mit Dänemark ergibt sich zwangsläufig auch bei der Umsetzung der vom BMDV geplanten Rückfalloption. Denn nach mehrfachen Zusagen des BMDV und der DB AG gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss soll eine als Übergangslösung elektrifizierte Fehmarnsundbrücke nicht für schweren Schienengüterverkehr genutzt werden. Auch dies stünde im Widerspruch zum Staatsvertrag und bedürfte der vorherigen Zustimmung Dänemarks.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des Rechnungsprüfungsausschusses, dass vor einer temporären Elektrifizierung der Fehmarnsundbrücke Klarheit bestehen muss, ob es von Dänemark akzeptierte Alternativen für die Schienenverkehrsführung gibt. Denkbar ist eine Umleitung von Schienenverkehr über die schon seit Jahren genutzte „Jütlandlinie“ bzw. ein Schienenpersonenersatzverkehr für die Übergangszeit.

Das BMDV muss die Aufforderung des Rechnungsprüfungsausschusses zügig umsetzen und entsprechende Gespräche mit Dänemark auf Regierungsebene führen. Eine mit Dänemark abgestimmte Alternative zur temporären Elektrifizierung entspricht auch dem Beschluss des Haushaltsausschusses vom 24. Oktober 2019, auf eine kostengünstige Realisierung des Projektes „Schienenhinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung“ hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hält es auch angesichts der dringend erforderlichen Verbesserungen der vom BMDV als „marode“ bezeichneten Schieneninfrastruktur in Deutschland für wichtig, Finanzmittel und Baukapazitäten wirtschaftlich einzusetzen. Die Kostenprognose für die mit der Übergangslösung verbundenen Maßnahmen in Höhe von 61,6 Mio. Euro basiert auf dem Preisstand 2022. Nach bisherigen Erfahrungen dürften sich die Kosten weiter erhöhen. Diese Kosten würden entfallen, wenn Dänemark mit einer übergangsweisen alternativen Schienenverkehrsführung einverstanden sein sollte. Auch deshalb sollte so rasch wie möglich Klarheit geschaffen werden, ob auf die Rückfalloption „temporäre Elektrifizierung“ verzichtet werden kann.

Schließlich beanstandet der Bundesrechnungshof, dass das BMDV den Rechnungsprüfungsausschuss in mehreren Berichten unzutreffend über Gespräche mit Dänemark informiert hat. Damit missachtete er mehrfach das parlamentarische Kontrollrecht und den Grundsatz der Verfassungsorgantreue.

Auch missachtete das BMDV mehrfach die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Danach müssen Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein.²⁷ Dies beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz und soll u. a. eine Kontrolle durch das Parlament gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV auf, künftig dem Rechnungsprüfungsausschuss zutreffend zu berichten und seine Verwaltungsvorgänge ordnungsgemäß zu führen.

Elbert

Bauer-Siewert

Steiert

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

²⁷ § 12 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.