



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

Bundesministerium
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Postadresse

Postfach 12 06 03
53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81
53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0

Telefax 0228 99 721-29 90

Internet

www.bundesrechnungshof.de

E-Mail

poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
III 3 – 2008 – 1022

Durchwahl
13 33

Bonn, den
30. Okt. 2008/mo.

Gesetzentwurf zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung

Beteiligung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung nach § 73 Abs. 3, § 45 Abs. 3 GGO

Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 20.10.2008, Gz. A22/3235.3/15

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung dankt für die Übersendung des Gesetzentwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Ausgangspunkt für die Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ist der Gesetzentwurf mit seinen Anlagen. Die darin beschriebenen Zielsetzungen für die Realisierung einer festen Verbindung über den Fehmarnbelt und der zugehörigen Hinterlandanbindungen in Deutschland und Dänemark sind eine politische Entscheidung, zu der sich der Bundesbeauftragte nicht äußert. Der Bundesbeauftragte beschränkt sich darauf aufzuzeigen, wo durch den Gesetzentwurf und seine Anlagen Risiken für den Bundeshaushalt entstehen können.

Der Punkt D „Finanzielle Auswirkungen“ des Vorblattes und die Schlussbemerkung der Begründung zum Vertragstext treffen keine Aussagen zur Höhe der Belastungen für den Bundeshaushalt und die Bundesunternehmen. Weder die Kosten für den Ausbau und die

Erhaltung der Straßenhinterlandanbindung noch die Kosten für den Ausbau und die Instandhaltung der Schienenhinterlandanbindung sind beziffert. Ferner ist nicht erwähnt, dass sich das Land Schleswig-Holstein mit einem Anteil von rund 60 Mio. Euro an den Kosten der Hinterlandanbindung beteiligen will. Der Bundesbeauftragte regt an, die Anlage entsprechend zu ergänzen.

Des Weiteren beinhaltet der Staatsvertrag (Anlage 4 zum Gesetzentwurf) Formulierungen, die nicht eindeutig sind.

1. Hinterlandanbindung in der Bundesrepublik Deutschland

- Die Hinterlandanbindung der Straße auf deutscher Seite erfordert den vierstreifigen Ausbau der Bundesstraße B 207 auf einer Länge von ca. 19 km. Hierfür sind nach Kenntnisstand des Bundesbeauftragten zurzeit Kosten in Höhe von 100 Mio. Euro vorgesehen.

Die Schienenhinterlandanbindung von Puttgarden bis Hamburg ist im Rahmen der TEN-V-Projekte im Jahr 2005 mit 1.092 Mio. Euro veranschlagt worden¹. Im Artikel 5 Abs. 2 des Staatsvertrages verpflichtet sich Deutschland, bis zur Eröffnung der Festen Verbindung die Schienenhinterlandanbindung nur von Lübeck bis Puttgarden zu elektrifizieren und eine ausreichende „Eisenbahnkapazität“ sicher zu stellen. Anschließend soll in der zweiten Stufe der Abschnitt Bad Schwartau bis Puttgarden innerhalb von sieben Jahren bis auf die Fehmarnsundbrücke zweigleisig ausgebaut werden. Die genaue Streckenführung und die Kosten dieser Teilmaßnahmen der deutschen Hinterlandanbindung sind nicht bekannt.

Die Kosten für die Erstellung der Hinterlandanbindung sowohl für die Straße als auch für die Schiene sind im Gesetzentwurf und seinen Anlagen nicht beziffert. Der Bundesbeauftragte merkt kritisch an, dass somit die finanziellen Auswirkungen auf zukünftige Haushalte für den Gesetzgeber nicht transparent sind.

- Bis Mitte 2009 soll die DB Netz AG nach Abschluss einer Vorplanung mit abgeminderter Planungstiefe eine überschlägige Kostenschätzung und eine Vorzugsvariante angeben. Die Planungen der DB Netz AG beziehen sich hierbei nur

¹ TEN-V – vorrangige Achsen und Projekte 2005 der Europäischen Kommission Seite 51.

auf den Streckenabschnitt Lübeck bis Puttgarden. Eine Untersuchung der weiteren Streckenführung bis Hamburg ist in der Vorplanung nicht vorgesehen.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt, den Nachweis zu führen, dass die erwarteten Verkehre aus der Festen Verbindung ohne weitere Ausbaumaßnahmen zwischen Lübeck und Hamburg aufgenommen werden können.

Zusätzlich wäre zu prüfen, welche Investitionen die Verkehre aus der Hinterlandanbindung in dem jetzt schon hoch belasteten Knoten Hamburg verursachen.

Nach dem jetzigen Gesetzentwurf verpflichtet sich der Bund, den zweistufigen Ausbau von Puttgarden bis Bad Schwartau zu erstellen, ohne die Kosten abschätzen zu können und ohne zu wissen, ob der vorgesehene zweistufige Ausbau wirtschaftlich vertretbar ist.

Der Bundesbeauftragte bemängelt, dass es für die jetzt einzugehenden internationalen vertraglichen Verpflichtungen weder eine abgeschlossene Vorplanung noch eine fundierte Kostenschätzung gibt. Darüber hinaus weist er für den zweistufigen Ausbau darauf hin, dass durch eine Neutrassierung für das zweite Gleis und die Erhöhung der Geschwindigkeit verlorene Investitionen bei der Elektrifizierung und den kapazitätssteigernden Maßnahmen zu erwarten sind.

- Im transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN) ist die deutsche Hinterlandanbindung als Hochgeschwindigkeitsstrecke dargestellt. Im Zuge der Überprüfung der TEN-Richtlinie nahm im Jahr 2004 die EU-Kommission die Feste Verbindung über den Fehmarnbelt einschließlich der Schienenhinterlandanbindungen in die Liste der vorrangigen Vorhaben der Leitlinie für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes auf.

Im jetzigen Vertragsentwurf verpflichtet sich der Bund die Hinterlandanbindung für den Schienenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland nur noch als Bestandteil des konventionellen Eisenbahnnetzes zu errichten.

Der Bundesbeauftragte merkt kritisch an, dass mit der Herunterstufung von einer Hochgeschwindigkeitsstrecke auf eine konventionelle Strecke Risiken für die Zuteilung von TEN-Fördermitteln bestehen können. Zudem entstehen bei einem nachträglichen Ausbau zu einer Hochgeschwindigkeitsstrecke verlorene Investitionen.

- Die DB AG hat sich im Jahr 2004 aus den Verhandlungen zum Ausbau der Zulaufstrecken zur Festen Verbindung mangels Interesse zurückgezogen. Der Bund geht in Artikel 5 Abs. 2, 3 und 4 des Staatsvertrages weitgehende Verpflichtungen in Bezug auf die Schienenhinterlandanbindung ein. Bei nicht vertragsge rechter Verwirklichung drohen dem Bund Forderungen wegen Einnahmeausfällen seitens des Betreibers der Festen Verbindung. Die DB AG ist nicht an die Festlegungen des Staatsvertrages gebunden. Flankierende verbindliche Vereinbarungen zwischen dem Bund und der DB AG gibt es nach Kenntnis des Bundesbeauftragten nicht. Mit der Vorplanung hat die DB Netz AG erst begonnen, nachdem das Bundesministerium entgegen der üblichen Praxis eine Finanzierungsvereinbarung über 14,1 Mio. Euro für Planungskosten mit der DB Netz AG abgeschlossen hat.

Aus Sicht des Bundesbeauftragten ist zu erwarten, dass die DB AG aufgrund der oben aufgezeigten Konstellation auch künftig finanzielle Zugeständnisse des Bundes fordern wird. Der Bundesbeauftragte empfiehlt deshalb, möglichst kurzfristig verbindliche Vereinbarungen in Bezug auf die Schienenhinterlandanbindung mit der DB AG zu schließen.

2. Vertragstext

Bezüglich des Vertragstextes ist aus Sicht des Bundesbeauftragten noch auf folgende Punkte hinzuweisen:

- Wie bereits oben angemerkt, enthält die Beschlussvorlage keine Angaben zur Höhe der erwarteten Kosten weder für die Feste Verbindung noch für die Hinterlandanbindungen in Dänemark und Deutschland. Diese Daten stellen aus Sicht des Bundesbeauftragten nicht nur eine wichtige Information für die Mitglieder des Bundestages und des Bundesrates dar, sie können auch bei der Anwendung der Artikel 5 Abs. 4 S. 2 und 3 bzw. Artikel 22 Abs. 2 S. 2 und 3 des Vertrages eine wesentliche Rolle spielen. Die Option für ein Nachverhandeln des Vertrages ist daran geknüpft, dass sich die Projektvoraussetzungen deutlich anders entwickeln als angenommen und zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses bekannt. Es ist für den Bundesbeauftragten nicht ersichtlich, auf welche Weise die getroffenen Annahmen und der Kenntnisstand bei Abschluss des Vertrages fixiert

wurden. Daher stellt sich die Frage, wie im Bedarfsfall geprüft werden kann, ob eine Abweichung vorliegt, die die Anwendung der genannten Vorschriften des Vertrages eröffnet.

- Nach Artikel 2 und Artikel 13 sind für die Feste Verbindung über den Fehmarnbelt die jeweiligen nationalen Genehmigungsverfahren zu durchlaufen. Deutschland ist nur verpflichtet, die Kosten für die Hinterlandanbindung auf deutscher Seite zu tragen (Artikel 22 Abs. 2 S. 4 und Abs. 3). Daher sollte geregelt werden, ob und wie der Aufwand, der bei deutschen Behörden im Rahmen der Genehmigungsverfahren für die Feste Verbindung entsteht, mit dem Vorhabenträger abgerechnet werden kann.
- Der Vertrag beschreibt die zukünftige Betreibergesellschaft nur in ihren Grundzügen. Abweichend vom Memorandum of Understanding, wonach Dänemark alleiniger Eigentümer der Gesellschaft sein sollte, sieht der Vertrag nun die Möglichkeit zur Beteiligung Dritter vor (Artikel 6 Abs. 4). Hier stellt sich dem Bundesbeauftragten die Frage, was im Falle einer drohenden Insolvenz für Gegenmaßnahmen ergriffen werden müssen. Problematisch könnte die Situation z.B. werden, wenn die Gesellschaft über die in Artikel 6 Abs. 1 genannten Aufgaben weitere Tätigkeiten aufnimmt, denn Dänemark haftet nur für Verluste aus Tätigkeiten nach Artikel 6 Abs. 1². Eine Insolvenz der Gesellschaft hätte zwar keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen für Deutschland, da Dänemark nach hiesigem Verständnis des Artikels 1 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Artikel 6 Abs. 5 weiter zur Errichtung der Festen Verbindung verpflichtet bleibt. In einer solchen Situation könnte für Deutschland - vor allem im Hinblick auf die auf deutscher Seite getätigten Investitionen für die Hinterlandanbindung - der Druck entstehen, sich trotzdem an den Kosten für die Feste Verbindung zu beteiligen.
- Der Wortlaut des Artikels 3 Abs. 5 könnte zu Missverständnissen führen. Nach Ansicht des Bundesbeauftragten wird durch diese Vorschrift der Freistellungsanspruch auf Fälle beschränkt, in denen sich Dänemark der Gesellschaft bei der Erfüllung seiner Aufgaben nach diesem Vertrag bedient. Legt man dieses Verständnis zu Grunde, fände der Freistellungsanspruch keine Anwendung, wenn

² Staatsvertrag Artikel 6 Abs. 3

Dänemark vertragliche Aufgaben selbst oder durch einen Dritten wahrnimmt (z.B. weil die Gesellschaft aus rechtlichen Gründen nicht tätig werden kann).

In der Denkschrift zum Vertrag ist hingegen bei den Erläuterungen zu Artikel 3 davon die Rede, dass Dänemark aufgrund seiner Zuständigkeit für die Errichtung und Erhaltung der Festen Verbindung Deutschland von Ansprüchen Dritter freistellt. Dies lässt einen weitergehenden Freistellungsanspruch vermuten, der zumindest auch dann greift, wenn Dänemark selbst Aufgaben nach Artikel 3 Abs. 1 ausführt. Einen Freistellungsanspruch im zuletzt genannten Umfang hält der Bundesbeauftragte für angemessen.

- Durch Artikel 8 Abs. 2 verpflichtet sich Deutschland, bestimmte Wasserflächen und Teile des Meeresbodens entgeltfrei zur Verfügung zu stellen. Dem Bundesbeauftragten ist nicht bekannt, ob und wenn ja in welchem Umfang dadurch Ausfälle entstehen, weil eine anderweitige Nutzung dieser Bereiche nicht mehr möglich ist. Diesbezüglich wäre zu prüfen, ob sich hieraus finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt ergeben.
- Die technische Schnittstelle zwischen der deutschen und der dänischen Eisenbahntechnik soll sich nach Artikel 2 Abs. 4 auf der deutschen Seite der Festen Verbindung befinden und zugleich Schnittstelle zwischen der Schienenstrecke auf der Festen Verbindung und der Schienenhinterlandanbindung in Deutschland sein (Artikel 2 Abs. 6). Offengelassen wurde, wer die Kosten für eventuell erforderliche Einrichtungen für die technische Schnittstelle trägt.
- Im Vertrag wird an mehreren Stellen die Qualität der von Deutschland zu errichtenden Schienenhinterlandanbindung beschrieben. Neben den allgemeinen Angaben in Artikel 5 Abs. 2 (Elektrifizierung der Schienenstrecke zwischen Lübeck und Puttgarden, zunächst Ertüchtigung der eingleisigen Schienenstrecke zwischen Bad Schwartau und Puttgarden und später Ausbau zu einer zweigleisigen Schienenstrecke) wird in Artikel 5 Abs. 3 festgelegt, dass die Schienenhinterlandanbindung Bestandteil des konventionellen Eisenbahnnetzes der TEN-V sein soll und keiner der Basisparameter schlechter sein darf als diejenigen, die

heute für die Strecke zwischen Puttgarden und Hamburg gelten. Nach Artikel 5 Abs. 4 soll im Falle von Kostensteigerungen ein bedarfsgerechter Ausbau sichergestellt werden.

Für den Bundesbeauftragten stellt sich die Frage, ob sich aus der zuletzt genannten Bestimmung die Möglichkeit ergibt, hinter den zuvor definierten Standards zurückzubleiben, falls der Bedarf auch mit weniger aufwendigen Maßnahmen gedeckt werden kann.

- Die in der Denkschrift zum Vertrag vorgenommene Interpretation des Artikels 22 ist aus Sicht des Bundesbeauftragten nicht zwingend. Absatz 3 besagt zwar, dass die Vertragsstaaten nicht verpflichtet sind, weitere als in diesem Vertrag festgelegte finanzielle Verpflichtungen zu tragen. Da aber Änderungen des Vertrages das gegenseitige Einvernehmen der Vertragsstaaten voraussetzen (Abs. 1), ist eine freiwillige Übernahme von weiteren (finanziellen) Leistungen z.B. im Rahmen von Nachverhandlungen gemäß Abs. 2 S. 2 und 3 durchaus denkbar.

3. Refinanzierung

Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht geklärt, ob statt der Vorzugsvariante der Schrägseilbrücke die teurere Tunnellösung realisiert wird. Zusätzlich hat das Bundesministerium für Großprojekte Kostensteigerungen von 60 bis 100 % festgestellt. Somit ist eine deutliche Steigerung der Kosten für die Feste Verbindung zu erwarten.

Darüber hinaus sind die zugrunde gelegten Verkehrsprognosen zu optimistisch und eine Konkurrenz durch Fährverkehr ist nicht ausgeschlossen. Dies führt nach Eröffnung der Festen Verbindung zu niedrigeren Benutzergebühren als derzeit angenommen.

Aufgrund der höheren Baukosten und der niedrigeren Benutzergebühren geht der Bundesbeauftragte davon aus, dass sich die Feste Verbindung nicht refinanzieren wird. Trotz der zugesagten Risikoübernahme durch Dänemark wird damit für Deutschland der Druck entstehen, sich an der Festen Verbindung finanziell zu beteiligen.

Im Auftrag

Michael Reinert