

Antrag

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Dr. Valerie Wilms, Stephan Kühn, Bettina Herlitzius, Dr. Anton Hofreiter, Ingrid Nestle, Daniela Wagner, Cornelia Behm, Harald Ebner, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Undine Kurth (Quedlinburg), Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff, Dr. Hermann E. Ott, Dorothea Steiner, Dr. Harald Terpe, Markus Tressel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Chancen und Risiken ergebnisoffen bewerten – Verhandlungen mit dem Königreich Dänemark über den Ausstieg aus dem Staatsvertrag über den Bau einer Festen Fehmarnbeltquerung aufnehmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Bau einer festen Querung über den Fehmarnbelt und der Ausbau der Schienen- und Straßenhinterlandanbindungen wird, vor allem auf deutscher Seite, seit Jahren kontrovers diskutiert. Anfang der 90er-Jahre wurden erste Studien und Machbarkeitsuntersuchungen erstellt. Während die Befürworter des Bauvorhabens auf die Bedeutung der Querung als grenzüberschreitendes europäisches Verkehrsprojekt und hiermit verbundene, angebliche ökonomische Wachstumschancen für die Region hinweisen, verweisen die Gegner unter anderem auf einen zweifelhaften verkehrspolitischen Nutzen und erhebliche Risiken für die Ökologie und die öffentlichen Haushalte.

Am 3. September 2008 unterschrieben der damalige Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Wolfgang Tiefensee (SPD), und seine dänische Amtskollegin Carina Christensen in Kopenhagen den „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung“. In dem Vertragswerk sind die Modalitäten für die Errichtung, der Finanzierung und des späteren Betriebs einer von den Nutzern finanzierten Querung sowie der Schienen- und Straßenhinterlandanbindung auf deutscher und dänischer Seite festgehalten.

In dem Staatsvertrag verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, die Kosten für den Ausbau der deutschen Hinterlandanbindung zu übernehmen. In Artikel 5 Absatz 2 des Staatsvertrags verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, bis zur ursprünglich anvisierten Eröffnung der Querung im Jahr 2018 die Straßenverbindung E 47 zwischen Heiligenhaften (Ost) und Puttgarden zu einer vierstreifigen Bundesstraße auszubauen, wobei eine Einschränkung bezüglich der unter Denkmalschutz stehenden Fehmarnsundbrücke, die weiterhin zweispurig bleiben wird, vereinbart wurde. Ferner verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland zur Elektrifizierung der Schienenstrecke zwischen Lübeck und Puttgarden sowie zur Sicherstellung einer angemessenen Kapazität der Schienenstrecke zwischen Bad Schwartau und Puttgarden. Auch diese Maß-

nahme soll laut Staatsvertrag bis zur Eröffnung der Querung realisiert sein. Weiterhin verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland in dem Staatsvertrag zum betriebsbereiten Ausbau der Schienenstrecke zwischen Bad Schwartau und Puttgarden zu einer zweigleisigen elektrifizierten Schienenstrecke bis spätestens sieben Jahre nach der Eröffnung der Querung.

Der Staatsvertrag lässt offen, was für eine Art von Querung bis zum Jahr 2018 realisiert werden soll. Der ursprünglich für 2014 anvisierte Baubeginn der Querung wurde wiederholt verschoben. Hieraus ergeben sich auch Verzögerungen hinsichtlich der Fertigstellung der Querung und der Hinterlandanbindung, welche wiederum die Wahrscheinlichkeit von Kostensteigerungen erhöhen. Einem aktualisierten Zeitplan zufolge soll die Umweltverträglichkeitsprüfung auf dänischer Seite nun im Mai 2013 beginnen, mit der Verabschiedung des erforderlichen Baugesetzes im dänischen Parlament werde nunmehr für Ende 2014 gerechnet. Der auf deutscher Seite notwendige Planfeststellungsbeschluss wird voraussichtlich um die Jahreswende 2014/2015 vorliegen. Die Eröffnung des Querungsbauwerks wird Ende 2021 erwartet.

In Artikel 22 Absatz 2 des Staatsvertrags halten die Vertragspartner ausdrücklich fest: „Sollten die Voraussetzungen für das Projekt oder Teile des Projekts sich deutlich anders entwickeln als angenommen und anders, als es zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrags bekannt ist, werden die Vertragsstaaten die Lage aufs Neue erörtern. Dies gilt unter anderem für wesentliche Kostensteigerungen im Zusammenhang mit dem Projekt.“

Im Vorfeld der Abstimmung eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 3. September 2008 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung (Bundestagsdrucksache 16/12069) fand am 6. Mai 2009 eine vierstündige Anhörung zur Festen Fehmarnbeltquerung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages statt. Im Rahmen der Anhörung wurde von Seiten verschiedener Sachverständiger erhebliche Zweifel an der verkehrspolitischen Sinnhaftigkeit des Projekts geäußert (Ausschussdrucksache 16(15)1378). In diesem Zusammenhang wurde vor allem auf das ein Vorhaben in dieser Größenordnung in keinster Weise gerechtfertigende Nutzen-Kosten-Verhältnis, das nicht zuletzt aus mangelnden Verkehren resultiert, hingewiesen.

Neben einem Nutzen-Kosten-Verhältnis, das den Bau einer Querung und der dazugehörigen Hinterlandanbindung in diesem Ausmaß in keinster Weise rechtfertigen kann, wiesen die geladenen Sachverständigen während der Anhörung auf zahlreiche weitere mit dem Querungsbau verbundenen Risiken hin.

Im Vorfeld der Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages gab der Bundesrechnungshof am 30. April 2009 in einer Stellungnahme nach § 88 Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zur festen Verbindung über den Fehmarnbelt an den Rechnungsprüfungsausschuss, einem Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, ebenfalls erhebliche Bedenken bezüglich des Staatsvertrags im Allgemeinen und der Finanzierung der Querung im Speziellen zu Protokoll. In seiner Stellungnahme warnt der Bundesrechnungshof vor „erheblichen Unsicherheiten für künftige Bundeshaushalte“. Des Weiteren kritisiert der Bundesrechnungshof zahlreiche unklare juristische Formulierungen im Staatsvertrag. So enthalte der Staatsvertrag „Klauseln, welche die Vertragsparteien unter nur unpräzise formulierten Voraussetzungen zu Nachverhandlungen – auch über die Kostentragung – verpflichtet.“

In seiner Stellungnahme ermittelt der Bundesrechnungshof Kosten für die deutsche Schienenhinterlandanbindung von rund 1,7 Mrd. Euro und weist gleichzeitig darauf hin, dass es sich hierbei lediglich um die Kosten für die Schienenhinterlandanbindung handelt, das heißt die Kosten für den Straßenausbau der

Hinterlandanbindung noch nicht berücksichtigt seien. So weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass neben weiteren Kosten unter anderem auch die „zusätzlichen Kosten im Knoten Hamburg und für den zweigleisigen Ausbau des Teilstücks von Lübeck bis Puttgarden“ in der bisherigen Planung noch nicht berücksichtigt seien und fordert die Bundesregierung angesichts dieser im Vergleich zu ursprünglichen Finanzplanung (840 Mio. Euro) erheblichen Kostensteigerung explizit dazu auf, eine aktualisierte Kosteneinschätzung vorzunehmen.

Am 18. Juni 2009 beschloss der Deutsche Bundestag nach kontroverser Debatte gegen die Stimmen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE sowie einzelner Abgeordneter aus den anderen Fraktionen schließlich das Gesetz zum Staatsvertrag über den Bau einer Festen Fehmarnbeltquerung. Der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 10. Juli 2009 zu, wodurch die nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Vertrags geschaffen wurden. Der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung“ trat am 14. Januar 2010 in Kraft.

Am 1. Oktober 2010 beschäftigte sich der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages mit dem Bericht des Bundesrechnungshofes (Ausschussdrucksache 385 der 16. Wahlperiode) und nahm diesen zustimmend zur Kenntnis. Ferner forderte der Ausschuss das zuständige Bundesministerium auf, einen Projektablaufplan mit kontrollierbaren Meilensteinen von heute bis zum Jahr 2018 festzulegen, kurzfristig die Ausbauziele für die Strecke von Hamburg bis Puttgarden mit Dänemark abzustimmen und ggf. anzupassen, zusätzlich die Risiken des Ausbaus des zusätzlichen Gleises von Hamburg-Wandsbek bis Bad Oldesloe, der Fehmarnsundbrücke und Anpassungen im Knoten Lübeck zu bewerten sowie die Planfeststellung für die Schienenhinterlandanbindung bis in den Knoten Hamburg unter Berücksichtigung des Raumordnungsverfahrens voranzutreiben.

Rechtfertigten die im Zuge der parlamentarischen Beratungen von den Projektplanern prognostizierten Verkehrsströme den Bau einer Festen Fehmarnbeltquerung bereits kaum, worauf von Seiten der Kritiker des Projekts immer wieder hingewiesen wurde, haben sich die Befürchtungen, der Bau einer Festen Fehmarnbeltquerung könne am tatsächlichen verkehrspolitischen Bedarf vorbeigehen, nach Vorlage jüngerer Untersuchungen bestätigt. Ein vom Planungsbüro Viereg-Rössler vorgelegtes Gutachten, das auf Verkehrszählungen aus dem Jahr 2008/2009 beruht, ermittelt eine Grundlast von 2900 bis 4300 Personenkraftwagen mit einer kurzfristigen, sommerbedingten Spitzenlast zwischen 5700 und 11 400 Personenkraftwagen pro Tag. Hinzu kommen ca. 1 100 Lastkraftwagen pro Tag. Die prognostizierte Grundlast läge damit bei weniger als 20 Prozent der üblichen Kapazität einer zweispurigen Schnellstraße, die bei ca. 26 000 Personenkraftwagen pro Tag liegt. Auch das von der DB Netz AG aktuell prognostizierte Bahnverkehrsaufkommen wäre kaum im Stande, die Realisierung des Projekts zu legitimieren. Das von der DB Netz AG ursprünglich im Zuge der Planungen des Vorhabens für das Jahr 2025 prognostizierte Bahnverkehrsaufkommen von 210 Zügen täglich (darunter 150 Güterzüge und 60 Personenzüge) wurde im Juni 2010, also ein halbes Jahr nach Inkrafttreten des Staatsvertrags auf nunmehr 96 Züge täglich (darunter 78 Güter- und 18 Personenzüge) mehr als halbiert. Die Verfasser einer vom Kreis Ostholstein in Auftrag gegebenen „Betroffenheitsanalyse Schienenhinterlandanbindung“ vom 8. September 2010 bemängeln, dass eine Analyse der Chancen und Risiken des Projekts auf Grundlage der vorliegenden Verkehrsprognosen nicht möglich sei. Neben einer „Reihe von Unklarheiten“ gäbe es „eine Vielzahl von Aussagen zur verkehrlichen Zukunft“ der Fehmarnbeltquerung, „die sich bei näherer Analyse als nicht kompatibel erweisen“. Die Verfasser des Gutachtens kritisieren das Fehlen einer „abgestimmten offiziellen Verkehrsprognose“. Die aus dem Integrationsszenario

abgeleitete erste Prognose für die Querung bewege sich mit 210 Zügen/Tag auf einem „einzigartigem Level“. Neben abweichenden Zahlen des dänischen Verkehrsministeriums, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Belt-Konsortiums sowie weiterer Protagonisten mit deutlich niedrigeren Werten, sei die bisherige Prognose der Deutschen Bahn AG (DB AG) auf täglich 79 Züge reduziert bzw. die Prognose 2025 insgesamt auf 139 Züge zurückgefahren worden. Die neue Betriebsprognose der DB AG habe nach Ansicht der Berater „im besten Fall den gleichen Aussagewert wie die alte Prognose“. Die Begründung der reduzierten Zugzahlen für den Güterverkehr sei anhand der vorliegenden Information jedoch „nicht nachzuvollziehen“. Insgesamt ergebe sich „eine vergleichsweise unbefriedigende Situation in Bezug auf die Verkehrserwartungen“ der Querung. Dies erschwere insbesondere auch auf regionaler Ebene erheblich die Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken des Projekts.

Auch die dem Haushaltsausschuss und dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages im November 2011, also knapp zweieinhalb Jahre nach der parlamentarischen Beratung über den Staatsvertrag, übermittelte, aktualisierte Bedarfsplanung für die Bundesschienenwege, die ein Nutzen-Kosten-Verhältnis der noch nicht im Bau befindlichen Schienenhinterlandanbindung von 6,7:1 ermittelte, konnte den tatsächlichen Nutzen des Projekts letztlich nicht belegen. Eine Plausibilitätsprüfung des Planungsbüros Vieregge-Rössler vom März 2011 stellte abermals schwerwiegende methodische Mängel der Untersuchung fest. Nach einer Korrektur der methodischen Fehler und einem Vergleich mit Referenzprojekten kamen die Gutachter letztlich zu dem Schluss, dass das Nutzen-Kosten-Verhältnis auch hier unter dem Wert 1 lag und eine Aufnahme in den Vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans vor diesem Hintergrund nicht zu rechtfertigen sei.

Die bislang aktualisierten Verkehrsprognosen rechtfertigen den Bau einer festen Querung, von der heute ausgegangen werden muss, dass sie insgesamt mehr als 9 Mrd. Euro kosten wird, und ihrer deutschen Hinterlandanbindung, die vom Bundesrechnungshof ohne Einbeziehung zahlreicher weiterer Kosten bereits heute mit mehr als 1,7 Mrd. Euro veranschlagt werden, nicht.

Die Voraussetzungen, unter denen der Staatsvertrag zwischen den Vertragspartnern abgeschlossen wurde, haben sich hinsichtlich verschiedener Aspekte deutlich verändert. Dies betrifft vor allem ökonomische Rahmenbedingungen. Derzeit sieht sich die Europäische Union der größten Finanz- und Wirtschaftskrise seit ihrem Bestehen ausgesetzt.

Die im Rahmen der Föderalismuskommission II vereinbarten Neuregelungen bezüglich der „Schuldenbremse“ (Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes – GG) gelten für Bund und Länder ab dem Jahr 2011. Im Rahmen einer Übergangsregelung (Artikel 143d Absatz 1 GG) ist festgelegt, dass für den Bund noch bis einschließlich 2015 und für die Länder bis einschließlich 2019 Abweichungen möglich sind. Ziel der Schuldenbremse ist es, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern und die finanziellen Handlungsspielräume zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu sichern. Im Mai 2010 wurde eine Schuldenbremse in die Landesverfassung Schleswig-Holsteins aufgenommen. Da das Bundesland an der Finanzierung der deutschen Hinterlandanbindung beteiligt ist, deren Kosten sich laut Bundesrechnungshof mittlerweile auf mindestens 1,7 Mrd. Euro erhöht haben, ist das ohnehin hohe Risiko für die öffentliche Hand noch einmal signifikant gestiegen. Im Zuge weiterer Verzögerungen der Projektrealisierung ist davon auszugehen, dass sich die vom Bundesrechnungshof veranschlagten Kosten noch einmal signifikant erhöhen werden. Ferner wurden in den bisherigen Kostenberechnungen keine Mehraufwendungen für etwaige alternative Trassenführungen und einen Neubau einer zusätzlichen Fehmarnsundquerung, die unter anderem von der Landesregierung Schleswig-

Holstein gefordert wird, sowie zahlreiche weitere anfallende Kosten berücksichtigt. Darüber hinaus wird in der bisherigen Projektplanung von einer Kofinanzierung des Bauvorhabens durch die Europäische Union aus Mitteln der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) ausgegangen. Bislang ist die Fehmarnbeltquerung dort als vorrangiges Vorhaben Nummer 20 der gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes geführt. Die Europäische Kommission kündigte am 3. November 2010 an, wegen Verzögerungen bei der Planung den EU-Zuschuss von 339 Mio. Euro um 73 Mio. Euro zu kürzen. Zudem ist die deutsche Schienenhinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung im TEN-V-Projekt räumlich erheblich weiter gefasst als im Staatsvertrag. Sie betrifft als Zubringer die Strecke von Puttgarden bis Hamburg und darüber hinaus noch die Bahnstrecke Hannover–Hamburg/Bremen. Angesichts einer derzeitigen Überprüfung der TEN-Vorhaben und den Leitlinien zur Bewilligung von Fördermitteln durch die Europäische Kommission, in deren Rahmen auch die Fehmarnbeltquerung kofinanziert wird, ist fraglich, ob die für das Projekt zugesagten Mittel tatsächlich fließen. So ist von der Europäischen Kommission vorgesehen, sich statt einer bisherigen frühzeitigen Finanzierung einzelner Projekte wie im Fall der Fehmarnbeltquerung, stärker auf eine sogenannte multimodale Korridorförderung und ein europäisches Kernnetz zu konzentrieren.

Das Bauvorhaben war ursprünglich als Brücke vorgesehen. Inzwischen wird ein Absenktunnel erwogen. Erst 2014 wird die ökologische Bewertung abgeschlossen sein und es ist bisher nicht absehbar, ob sogar eine wesentlich kostenintensivere Bohrtunnellösung aus ökologischen Gründen notwendig ist.

Auch vor dem Hintergrund, dass sowohl Bundesrechnungshof als auch Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages in mehreren Stellungnahmen auf die signifikant veränderten ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen hingewiesen haben, Vertreter der DB AG mit Hilfe einer „Streichliste“ darauf aufmerksam gemacht haben, dass die Finanzierung der deutschen Hinterlandanbindung bislang nicht sichergestellt sei und der Bundesrechnungshof vor „erheblichen Unsicherheiten für künftige Bundeshaushalte“ warnt, scheint es dringend angeraten, von Seiten der Bundesrepublik Deutschland in Neuverhandlungen mit dem Vertragspartner, dem Königreich Dänemark, über den Staatsvertrag zum Bau einer Festen Fehmarnbeltquerung zu treten. Dass § 22 Absatz 2 Satz 2 des Staatsvertrags eine Neuaufnahme der Verhandlungen grundsätzlich ermöglicht und die inhaltlichen Voraussetzungen für Neuverhandlungen in dem Vertragswerk nicht näher formalisiert sind, es sich bei hierbei vielmehr um eine „Verständigungsklausel“ handle, die greife, sobald eine Anpassung des Vertrags an neue Gegebenheiten von den Vertragsparteien für erforderlich gehalten würden, hat die Bundesregierung mehrfach bestätigt. Ziel dieser Verhandlungen muss der Ausstieg der Bundesrepublik Deutschland aus diesem sowohl ökologisch als ökonomisch fragwürdigen Projekt sein.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. auf die von Seiten des im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages im Rahmen der am 6. Mai 2009 angehörten Sachverständigen, des Bundesrechnungshofes, des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages, der Wissenschaft, von Umweltverbänden und zahlreicher Bürgerinitiativen wiederholt vorgebrachte Kritik an dem Projekt und dessen Planung einzugehen, vor allem bezüglich der Forderung, die dem Projekt zugrundeliegenden Kostenkalkulationen und Verkehrsprognosen zu aktualisieren;
2. dabei auch bislang nicht ausreichend beleuchtete Aspekte (unter anderem Neubau Fehmarnsundquerung, alternative Trassenführungen, tatsächliche Finanzierung der deutschen Verpflichtungen, Berücksichtigung zusätzlicher

- Lärmschutzmaßnahmen, finanzielle Unterstützung für die an der Trasse liegenden Gemeinden, Folgeabschätzung bezüglich der Auswirkungen auf andere Verkehrsprojekte im norddeutschen Raum, ökologische Auswirkungen der Bauvorhaben etc. pp.) einzubeziehen;
3. sämtliche, dieser aktualisierten Kostenkalkulationen und Verkehrsprognosen zu Grunde liegenden Daten nach dem Prinzip der Open Data (unter anderem zeitnah und vollständig, maschinenlesbar, in standardisierten und lizenzfreien Formaten) im Internet zu veröffentlichen;
 4. auf Grundlage dieser aktualisierten Datenlage eine bis heute nicht in angemessener Art und Weise vorgenommene, tatsächliche Abwägung des mit dem Projekt verbundenen Nutzens und der Risiken vorzunehmen;
 5. anschließend einen tatsächlichen, ergebnisoffenen und öffentlichen Dialog über die Erkenntnisse einer solchen Neubewertung des Projekts mit Interessierten und unter besonderer Berücksichtigung der von dem Projekt direkt betroffenen Gebietskörperschaft, Kreise, Gemeinden und Anwohner zu führen;
 6. parallel hierzu unter Bezugnahme auf § 22 Absatz 2 Satz 2 des Staatsvertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark mit Hinweis auf die signifikant veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen des Projekts Verhandlungen mit dem Königreich Dänemark aufzunehmen, die, sollte sich im Zuge der Vorlage einer aktualisierten Datengrundlage und der tatsächlichen, ergebnisoffenen und öffentlichen Diskussion darüber keine neuen Erkenntnisse bezüglich des Nutzens der Querung und der mit ihrer Realisierung verbundenen Risiken ergeben, das Ziel verfolgen, aus diesem sowohl ökologisch als ökonomisch aus heutiger Sicht fragwürdigem Projekt auszusteigen;
 7. die norddeutschen Bundesländer dabei zu unterstützen, ein gemeinsames, nachhaltiges norddeutsches Verkehrskonzept zu verfolgen, das sich an ökonomischen Realitäten und tatsächlichen verkehrspolitischen Bedarfen orientiert und ökologisch und ökonomisch sinnhafte Projekte zu realisieren hilft.

Berlin, den 24. April 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Als Fehmarnbelt bezeichnet man die Meerenge der westlichen Ostsee zwischen der deutschen Insel Fehmarn und der dänischen Insel Lolland. Die kürzeste Verbindung über den Fehmarnbelt verbindet die Häfen Puttgarden und Rødbyhavn und hat eine Länge von 18,6 km. Seit 1963 besteht eine feste Anbindung der Insel Fehmarn an das deutsche Festland, die Fehmarnsundbrücke. Das Projekt einer Fehmarnbeltquerung sieht eine feste Querung des Fehmarnbelts und einen begleitenden Ausbau der Schienen- und Straßenhinterlandanbindung in Deutschland und Dänemark vor. Der Bau einer festen Querung über den Fehmarnbelt und der Ausbau der Schienen- und Straßenhinterlandanbindungen wird, vor allem auf deutscher Seite, seit Jahren kontrovers diskutiert. Während die Befürworter des Bauvorhabens auf die Bedeutung der Querung als grenzüberschreitendes europäisches Verkehrsprojekt und hiermit verbundene ökonomische Wachstumschancen für die Region hinweisen, verweisen die Gegner unter anderem auf einen zweifelhaften verkehrspolitischen Nutzen und erhebliche

Risiken für die Ökologie und öffentliche Haushalte. Politik und Wirtschaft in Dänemark drängen seit langem auf eine feste Querung über den Fehmarnbelt und verweisen auf den hohen Nutzen einer weiteren festen Verbindung zum europäischen Festland.

Am 3. September 2008 unterschrieben der damalige Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Wolfgang Tiefensee (SPD), und seine dänische Amtskollegin Carina Christensen in Kopenhagen den „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung“. In dem Vertragswerk sind die Modalitäten für die Errichtung, der Finanzierung und des späteren Betriebs einer von den Nutzern finanzierten Querung sowie der Schienen- und Straßenhinterlandanbindung auf deutscher und dänischer Seite festgehalten. In dem Staatsvertrag wird vereinbart, das Projekt als kombinierte Schienen- und Straßenverbindung, bestehend aus einer elektrifizierten zweigleisigen Schienenstrecke und einer vierspurigen Straßenverbindung, zu realisieren. In dem Vertragswerk einigen sich die Vertragspartner darauf, dass das Königreich Dänemark Eigentümerin der Querung über den Fehmarnbelt sein wird und die Verpflichtung zur Errichtung, dem Betrieb und der Finanzierung des Bauwerks übernimmt. Vorgesehen ist, den Bau durch die Erhebung einer Mautgebühr, die sich an den bisherigen Kosten für eine Querung per Fähre orientiert, zu refinanzieren.

In dem Staatsvertrag verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, die Kosten für den Ausbau der deutschen Hinterlandanbindung zu übernehmen. In Artikel 5 Absatz 2 des Staatsvertrags verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland, bis zur ursprünglich anvisierten Eröffnung der Querung im Jahr 2018 die Straßenverbindung E 47 zwischen Heiligenhafen (Ost) und Puttgarden zu einer vierstreifigen Bundesstraße auszubauen, wobei eine Einschränkung bezüglich der unter Denkmalschutz stehenden Fehmarnsundbrücke, die weiterhin zweispurig bleiben wird, vereinbart wurde. Ferner verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland zur Elektrifizierung der Schienenstrecke zwischen Lübeck und Puttgarden sowie zur Sicherstellung einer angemessenen Kapazität der Schienenstrecke zwischen Bad Schwartau und Puttgarden. Auch diese Maßnahme soll laut Staatsvertrag bis zur Eröffnung der Querung realisiert sein. Weiterhin verpflichtet sich die Bundesrepublik Deutschland in dem Staatsvertrag zum betriebsbereiten Ausbau der Schienenstrecke zwischen Bad Schwartau und Puttgarden zu einer zweigleisigen elektrifizierten Schienenstrecke bis spätestens sieben Jahre nach der Eröffnung der Querung.

Aufgrund der Wortwahl („soll“) bei der Beschreibung der Hinterlandanbindung im Staatsvertrag versteht die Bundesregierung den entsprechenden Artikel nicht im Sinne eines erzwingbaren Anspruchs auf Ausbau und Finanzierung der Hinterlandanbindung, siehe hierzu die Antwort der Bundesregierung vom 10. Dezember 2008 (Bundestagsdrucksache 16/11336) zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 16/11013). Dieser Ansicht folgend bestünde für Deutschland die Möglichkeit, hinter den vertraglich beschriebenen Standards zurückzubleiben, wenn sich herausstellen sollte, dass kein entsprechender Bedarf vorhanden ist. Es bleibt jedoch zu beachten, dass dem Bund bei nicht vertragsgerechter Verwirklichung der Hinterlandanbindung Forderungen wegen Einnahmeausfällen seitens des Betreibers der Festen Fehmarnbeltquerung drohen können (Bundesrechnungshof, Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Feste Verbindung über den Fehmarnbelt mit Hinterlandanbindung vom 30. April 2009, S. 10 f.)

Im Vorfeld der Abstimmung eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 3. September 2008 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung (Bundestagsdrucksache 16/12069) fand am 6. Mai 2009 eine vierstündige Anhörung zur Festen Fehmarnbeltquerung im

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages statt. Im Rahmen der Anhörung wurde von Seiten verschiedener Sachverständiger erhebliche Zweifel an der verkehrspolitischen Sinnhaftigkeit des Projekts geäußert (Ausschussdrucksache 16(15)1378). In diesem Zusammenhang wurde vor allem auf das ein Vorhaben in dieser Größenordnung in keinster Weise gerechtfertigende Nutzen-Kosten-Verhältnis, das nicht zuletzt aus mangelnden Verkehren resultiert, hingewiesen. Während in den Machbarkeitsstudien von 1999 das Vorhaben noch mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,29:1 bewertet wurde (Planco/COWI, June 1999, Economic and Financial Evaluation of a fixed Link across the Fehmarn Belt), mussten die Ergebnisse der Untersuchung, der im Rahmen einer wissenschaftlichen Überprüfung erhebliche methodische Fehler nachgewiesen wurden, korrigiert werden. Nach der Korrektur der methodischen Fehler der Studie durch das Ostseeinstitut für Marketing, Verkehr und Tourismus der Universität Rostock kommen die Gutachter zu einem Nutzen-Kosten-Verhältnis von 0,65:1. Ein Gutachten des Planungsbüros Vieregger-Rössler, das ebenfalls im Vorfeld der Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages erstellt wurde, kommt zu einem ähnlichem Nutzen-Kosten-Verhältnis. Laut Einschätzung der Gutachter müsse damit gerechnet werden, dass die Kapazität einer vierspurigen Straße und zweigleisigen Bahnstrecke nur zu rund 10 Prozent ausgelastet seien. Laut gutachterlicher Stellungnahme wäre die Grundlast des Kraftfahrzeug-Verkehrs auf der Fehmarnbelt-Route so gering, „daß hierfür an Land nicht einmal eine zweispurige Ortsumfahrungsstraße genehmigungs- und förderungswürdig wäre“. Insgesamt enthielten die vorliegenden Verkehrsprognosen „schwerwiegende Fehler hinsichtlich Prognose-Randbedingungen und Input-Daten“ und seien vor diesem Hintergrund „wenig aussagekräftig“. Die Prognosen beinhalteten „eine starke Überschätzung der Zahl an Pkws, Omnibussen und Lkws sowie der Zahl an Zügen“, woraus eine „starke Überschätzung der Erlöse aus Brücken-Maut des Kfz-Verkehrs und Trassenbenutzungsgebühren der Züge resultiere“. Auch vor diesem Hintergrund kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass „aus einer rationalen, ökonomischen Sichtweise“ allein die Beibehaltung des Fährbetriebs und der Verzicht auf jegliche feste Querung des Fehmarnbelts angemessen sei.

Neben einem Nutzen-Kosten-Verhältnis, das den Bau einer Querung und der dazugehörigen Hinterlandanbindung in diesem Ausmaß in keinster Weise gerechtfertigen kann, wiesen die geladenen Sachverständigen während der Anhörung auf zahlreiche weitere mit dem Querungsbau verbundenen Risiken hin.

So wurde gutachterlicherseits auf die im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 stark veränderten europäischen Verkehrsströme sowie auf die bestehende, gut frequentierte Fährverbindung für den Eisenbahn- und Kraftfahrzeugverkehr zwischen den Häfen Puttgarden und Rødbyhavn aufmerksam gemacht. Darüber hinaus wurde auf ein durch die Errichtung der Querung entstehendes erhebliches Gefahrenpotential für das sensible Ökosystem der Ostsee, hier insbesondere auf im Baugebiet befindliche Schutzgebiete und den Umstand, dass sich das Baugebiet der Querung direkt in einer der meist befahrensten Wasserstraßen der Welt befindet, verwiesen. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass der Begriff „Schifffahrt“ in dem vorliegenden Staatsvertrag keine Erwähnung fände. Damit stelle sich die Frage, ob Sicherungsmaßnahmen in einer der am dichtesten befahrenen Wasserstraßen der Welt mit rund 66 000 Schiffsbewegungen jährlich eigenständig und durch Kostenteilung zwischen den Vertragsstaaten finanziert werden müssten. Hierzu fehle eine zwischenstaatliche Vereinbarung, was nach Ansicht eines Sachverständigen auch mit Blick auf Haftungsfragen und Kostenverteilungen bei prognostizierten Havarien (COWI-Lahmeier-Machbarkeitsstudie, 1999) „eine grobe vertragliche Fahrlässigkeit“ darstelle. Im Gegensatz zum Vertrag zur Öresundbrücke sei zudem auch keine Klausel zur Vermeidung qualitativer und quantitativer Veränderung des Wasseraustausches in den Staatsvertrag aufgenommen

worden. Ein weitere Problemlage ergebe sich aus der in der Region befindlichen Munitionsaltlasten, die bei Bauarbeiten ein hohes Gefährdungspotential darstellen, was vor allem hinsichtlich der in der Region beheimateten, akustisch hochsensiblen Schweinswalpopulation problematisch seien.

Ferner wurde auf die massiven Auswirkungen auf die stark touristische geprägte Region, hier vor allem auf die Auswirkungen auf die zahlreichen entlang der geplanten Schienentrasse liegenden Ostseebäder, die durch die Verlagerung der Güterverkehre von der bisherigen „Jütlandroute“ auf die „Bädertrasse“ mit einer massiven Zunahme von Güterverkehren rechnen und sich zudem nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz an der Finanzierung der neu zu errichtenden Trassenübergänge beteiligen müssten, hingewiesen. Zudem wurde auf die negativen Auswirkungen einer Querung auf die Arbeitsplatzsituation der deutschen Reedereibetriebe und die anzunehmenden negativen Auswirkungen für die deutschen Ostseehäfen Schleswig-Holsteins und Mecklenburg-Vorpommerns verwiesen. Darüber hinaus wurde auf einen, am finanziellen Aufwand für das Projekt zu messenden, zu vernachlässigendem Fahrtzeitgewinn von Personenkraftwagen gegenüber dem Tag und Nacht im Halbstundentakt pendelnden Fährverkehr und gleichbleibenden Kosten aufmerksam gemacht. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass bei den, den Rentabilitätsberechnungen zugrundeliegenden Verkehrsprognosen, ein in den letzten Jahren stark zunehmender Flugverkehr zwischen Hamburg und Kopenhagen bislang nicht berücksichtigt worden sei. Ebenfalls sei bezüglich der bisherigen Prognosen nicht ausreichend berücksichtigt worden, dass zahlreiche Fahrer von Last-, aber auch Personenkraftwagen die 45-minütige Fahrzeit zur Regeneration und als touristische Attraktion nutzen würden.

Während in bisherigen Rentabilitätsberechnungen von Seiten der Vorhabenträger davon ausgegangen wird, dass im Zuge der Realisierung des Projekts einer Festen Fehmarnbeltquerung der Fährverkehr eingestellt wird, haben die Betreiber der bestehenden Fährlinie mehrmals ihren Willen bekundet, den Betrieb auch bei Realisierung eines Querungsbauwerks fortzusetzen und in Preiskonkurrenz zu den Betreibern der Querung treten zu wollen. Während der Fahrt über eine Schrägseilbrücke eventuell noch ein touristischer Reiz zugesprochen werden kann, ist dies bei einer Fahrt durch einen rund 18 Kilometer langen Tunnel eher nicht gegeben, was zu einer verstärkten Nutzung der Fähren führen könnte. Auch bei Menschen mit einer Tunnelphobie, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung, Expertenschätzungen zufolge, bis zu 30 Prozent beträgt, wäre mit einer präferierten Nutzung der Fähren zu rechnen. Hierdurch, aber auch durch die Ankündigung der Fährbetreiber, die Querung des Fehmarnbelt kostengünstiger anbieten zu wollen, ergeben sich massive Auswirkungen auf die bisherigen Rentabilitätsberechnungen des Projekts, die bislang nicht berücksichtigt wurden.

Manche der von den Sachverständigen im Rahmen der Anhörung vorgebrachten Argumente gegen eine Feste Fehmarnbeltquerung haben sich, das gilt vor allem für ökologische Risiken des Projekts, durch die am 30. November 2010 durch die dänische Betreibergesellschaft Femern A/S bekannt gegebene Entscheidung, statt den Bau einer bislang präferierten Schrägseilbrücke nunmehr den Bau eines Absenktunnels als bevorzugte Querungs-Lösung zu verfolgen, erledigt bzw. wurden durch die Entscheidung für einen Absenktunnel abgeschwächt, so z. B. was die Gefahr für die in der Region in einem geschütztem Wasservogelreservat beheimateten Vögel durch eine vormals präferierten Schrägseilbrücke oder den durch die Pfeiler der Brücke nachhaltig eingeschränkten Wasseraustausch zwischen Nord- und Ostsee angeht. Andere ökologische Risiken, die im Zuge des Bauvorhabens entstehen würden und vor denen im Rahmen der Anhörung gewarnt wurde, zum Beispiel was die Trübung des Ostseewassers durch Sedimentsaufwirbelungen des Meeresbodens im Zuge der Bauarbeiten angeht, wurden durch die Entscheidung für einen Absenktunnel jedoch nicht tangiert oder sogar noch verschärft. Massive Auswirkungen werden zum Beispiel auf die im Feh-

marnbelt lebenden, vom Aussterben bedrohten Ostseeschweinswale, befürchtet. Die Population dieser akustisch hochsensiblen Meeressäugetiere ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen, erreicht mittlerweile nach Einschätzung mehrerer Naturschutzorganisationen ein für den Fortbestand der Population bedrohliches Ausmaß und könnte durch eine langjährige Bauaktivität im Fehmarnbelt weiter dezimiert werden. Während die westliche Ostsee als „Particularity Sensitive Sea Area“ unter internationalem Schutz steht, steht der Fehmarnbelt in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) als FFH-Gebiet insbesondere zum Schutz der Schweinswale (FFH DE 1332-301) und Teil des Natura-2000-Netzwerks auch unter EU-Schutz nach EU-Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen). Schweinswale (*Phocoena phocoena*) sind eine im Anhang II und vor allem Anhang IV der FFH-Richtlinie besonders geschützte Spezies, die innerhalb wie außerhalb von Schutzgebieten nicht gestört werden darf. Ihr Habitat darf zudem keine qualitative oder quantitative Verschlechterung erfahren und insbesondere auch nicht zerschnitten werden. Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) hebt ausdrücklich die besondere Bedeutung des Fehmarnbelts als Lebensraum und Korridor für die Population der Ostseeschweinswale hervor, die dort regelmäßig und für Ostseeverhältnisse häufig (an 100 Prozent der monitorten Tagen) gesichtet werden. Aufgrund der dort bei Überfliegungen häufigen Sichtungen von kälberführenden Muttertieren geht das BfN davon aus, dass es sich beim Fehmarnbelt um eine Reproduktionsstätte der Population handelt (BfN: Habitat Mare FFH DE 1332-301 „Fehmarnbelt“). Ein weiterer Grund für die Ausweisung des Fehmarnbelts als FFH-Gebiet ist eine dort vorkommende einzigartige geologische Formation des Meeresbodens, die sogenannten Megarippel, eine Art „Unterwasersedünenlandschaft“, der aufgrund ihrer besonderen Artenvielfalt an benthischer Fauna und Flora herausragende ökologische Bedeutung zukommt für den Bestand der den Meeresboden belebenden Arten sowohl in der Beltsee, als auch aufgrund der Korridorwirkung des Fehmarnbelts in der offenen Ostsee. Durch die massiven Baggerarbeiten im Bereich der Baustelle könnten die Megarippel geschädigt oder zerstört werden.

Im Vorfeld der Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages gab der Bundesrechnungshof am 30. April 2009 in einer Stellungnahme nach § 88 Absatz 2 BHO zur festen Verbindung über den Fehmarnbelt an den Rechnungsprüfungsausschuss, einem Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, ebenfalls erhebliche Bedenken bezüglich des Staatsvertrags im Allgemeinen und der Finanzierung der Querung im Speziellen zu Protokoll. In seiner Stellungnahme warnt der Bundesrechnungshof vor „erheblichen Unsicherheiten für künftige Bundeshaushalte“. Des Weiteren kritisiert der Bundesrechnungshof zahlreiche unklare juristische Formulierungen im Staatsvertrag. „Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bestehen Unsicherheiten über Regelungen des Staatsvertrags, da der Vertrag auf Grund unbestimmter Rechtsbegriffe und fehlender Daten unterschiedliche Auslegungen zulässt“. So enthalte der Staatsvertrag „Klauseln, welche die Vertragsparteien unter nur unpräzise formulierten Voraussetzungen zu Nachverhandlungen – auch über die Kostentragung – verpflichtet.“ Der Bundesrechnungshof empfiehlt vor dem Hintergrund der niedrigen Verkehrsprognosen des Querungsprojekts in seiner Stellungnahme die tatsächliche Wirtschaftlichkeit des Vorhabens vor der parlamentarischen Zustimmung sehr kritisch zu prüfen. In seinem Bericht stellte der Bundesrechnungshof abschließend ferner daran fest, „dass eine transparente aktuelle Information des Parlamentes über die aus jetziger Sicht zu erwartenden finanziellen Belastungen geboten“ sei. Weiter heißt es in der Stellungnahme: „Auf Grundlage der Studie aus dem Jahr 2006 mit Preisstand 2002 geht der Bundesrechnungshof für die Schienenhinterlandanbindung bis Hamburg von Kosten in Höhe von 1 092 Mio. Euro aus. Unter Einrechnung der vom Bundesministerium selbst erwarteten Kostensteigerung von min-

destens 60 Prozent ergeben sich Projektkosten von rund 1,7 Mrd. Euro“. In seiner Stellungnahme weist der Bundesrechnungshof bezüglich der deutschen Hinterlandanbindung einer Festen Fehmarnbeltquerung ferner darauf hin, dass es sich hierbei lediglich um die Kosten für die Schienenhinterlandanbindung handelt, das heißt die Kosten für den Straßenausbau der Hinterlandanbindung noch nicht berücksichtigt wären. Zudem weist der Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme darauf hin, dass neben weiteren Kosten unter anderem auch die „zusätzlichen Kosten im Knoten Hamburg und für den zweigleisigen Ausbau des Teilstücks von Lübeck bis Puttgarden“ in der bisherigen Planung noch nicht berücksichtigt seien. Angesichts dieser im Vergleich zu ursprünglichen Finanzplanung des Projekts (Kosten für die deutsche Straßenhinterlandanbindung 840 Mio. Euro) erheblichen Kostensteigerung fordert der Bundesrechnungshof die Bundesregierung explizit dazu auf, eine aktualisierte Kosteneinschätzung vorzunehmen. Ähnliche Bedenken hinsichtlich der bisherigen Finanzplanung wurden auch wiederholt von Seiten des Rechnungsprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages geäußert. Am 1. Oktober 2010 beschäftigte sich der Ausschuss mit dem Bericht des Bundesrechnungshofes (Ausschussdrucksache 385 der 16. Wahlperiode) und nahm diesen zustimmend zur Kenntnis. Gleichzeitig forderte der Ausschuss das BMVBS auf, einen Projektablaufplan mit kontrollierbaren Meilensteinen von heute bis zum Jahr 2018 festzulegen, kurzfristig die Ausbauziele für die Strecke von Hamburg bis Puttgarden mit Dänemark abzustimmen und gegebenenfalls anzupassen, zusätzlich die Risiken des Ausbaus des zusätzlichen Gleises von Hamburg-Wandsbek bis Bad Oldesloe, der Fehmarnsundbrücke, und Anpassungen im Knoten Lübeck zu bewerten und die Planfeststellung für die Schienenhinterlandanbindung bis in den Knoten Hamburg unter Berücksichtigung des Raumordnungsverfahrens voranzutreiben. Ferner forderte der Ausschuss das BMVBS auf, bis zum 31. Dezember 2011 einen Zwischenbericht vorzulegen. Zudem sei dem Ausschuss nach Beendigung des Raumordnungsverfahrens ein Bericht über die Kosten und Risiken der Hinterlandanbindung vorzulegen. Nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens sei der Rechnungsprüfungsausschuss erneut mit einem Bericht über die dann vorliegenden Kosten und Risiken der Hinterlandanbindung zu informieren.

Auch die dem Haushaltsausschuss und dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages im November 2011, also knapp zweieinhalb Jahre nach der parlamentarischen Beratung über den Staatsvertrag, übermittelte, aktualisierte Bedarfsplanung für die Bundesschienenwege, die ein Nutzen-Kosten-Verhältnis der noch nicht im Bau befindlichen Schienenhinterlandanbindung von 6,7:1 ermittelte, konnte den tatsächlichen Nutzen des Projekts letztlich nicht belegen. Eine Plausibilitätsprüfung des Planungsbüros Vieregger-Rössler vom März 2011 stellte abermals schwerwiegende methodische Mängel der Untersuchung fest. Unter anderem wurde aufgrund der Elektrifizierung der Strecke Lübeck nach Puttgarden eine massive Güter-Verlagerung vom Lkw auf die Schiene vorausgesetzt. Die 17-mal höheren Lastkraftwagen-Betriebskosteneinsparungen wären allein deswegen unrealistisch, weil es zwischen Straßengüter- und Bahngüterverkehr nachweislich kaum eine Kostendifferenz gäbe. Zudem seien die verlagerten Bahn-Güterverkehrsleistungen zu hoch sowie die Investitionskosten der Schienenhinterlandanbindung im Vergleich zu anderen deutschen Bahnprojekten zu niedrig angesetzt. Letztlich kamen die Gutachter nach einer Korrektur der methodischen Fehler und einem Vergleich mit Referenzprojekten zu dem Schluss, dass das Nutzen-Kosten-Verhältnis auch hier bei unter dem Wert 1,0 lag und eine Aufnahme in den Vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans vor diesem Hintergrund nicht zu gerechtfertigten sei.

Die bislang aktualisierten Verkehrsprognosen rechtfertigen den Bau einer Querung, von der heute ausgegangen werden muss, dass sie insgesamt mehr als 9 Mrd. Euro kosten wird, und ihrer deutschen Hinterlandanbindung, die vom Bundesrechnungshof ohne Einbeziehung zahlreicher weiterer Kosten bereits

heute mit als 1,7 Mrd. Euro veranschlagt werden, nicht. Die bislang ermittelten Nutzen-Kosten-Verhältnisse unterschreiten die Vorgaben, die in der Bundeshaushaltsordnung festgelegt sind. Laut Bundeshaushaltsordnung darf ein Bauvorhaben nur realisiert werden, wenn dessen Nutzen mindestens so hoch ist wie die Kosten – ausgedrückt durch ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von mindestens 1,0. Vorhaben mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis unter 1 verletzen somit das Gebot der Wirtschaftlichkeit, das in § 7 Absatz 2 BHO festgelegt ist. Hier heißt es: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen.“

Nach seit nunmehr 15 Jahren anhaltenden und im Zuge der Konkretisierung der Bauentscheidung weiter zunehmenden Bürgerprotesten, vor allem entlang der zu erwarteten Schienenhinterlandanbindung der Querung und auf Fehmarn, entschloss sich die Landesregierung Schleswig-Holsteins, ein „Dialogforum Fehmarnbelt“ einzurichten, in dem 30 Institutionen, Initiativen und Einzelpersonen angehört werden und unter anderem auch die Argumente der zahlreichen, sich gegen die Fehmarnbeltquerung zusammengeschlossenen Bürgerinitiativen berücksichtigt werden sollen. Ziel des vom ehemaligen Deutschen Botschafter im Königreich Dänemark, Dr. Christoph Jessen, geleiteten Dialogforums, das am 25. Juni 2011 seine Arbeit aufnahm, ist es, Befürworter und Kritiker der Querung an einen Tisch zu bringen, die Auswirkungen des Projekts zu beleuchten und negative Auswirkungen abzuschwächen. Gegenstand der Verhandlungen ist unter anderem auch die Fragestellung, ob die negativen Auswirkungen für die an der bislang geplanten Trassenführung der deutschen Schienenhinterlandanbindung durch eine alternative Streckenführung abgemildert werden könnten. Die zusätzlichen Kosten zweier bisher in Erwägung gezogener, alternativer Trassenvarianten für den Schienenhinterlandverkehr wurden mit 195 Mio. bzw. 231 Mio. Euro veranschlagt.

Das Dialogforum wurde eingerichtet, nachdem die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel bei einer Veranstaltung in Lübeck am 20. Oktober 2010 mit Hinweis auf die Bürgerproteste im Zuge des Bauvorhabens eines unterirdischen Bahnhofes in Stuttgart die Einrichtung eines solchen Dialogforums anregte. Die Vertreterinnen und Vertreter des Dialogforums sind mit keinerlei Entscheidungskompetenzen ausgestattet, sie wurden einfach von der Landesregierung benannt und sind mithin nicht demokratisch legitimiert bzw. repräsentativ. Mit Hinweis darauf, dass Vertreterinnen und Vertreter der schleswig-holsteinischen Landesregierung sich wiederholt dahingehend geäußert hätten, dass es während den Beratungen innerhalb eines solchen Forums nur um die Art und Weise der Realisierung, nicht jedoch um die eigentliche Frage, ob man ein solches Projekt realisieren sollte, gehen könne, verließen mehrere Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinitiativen mittlerweile das Forum, in dem die Interessen der Querungsgegner somit nicht mehr ausreichend vertreten sind. Gleichzeitig wächst der Widerstand auch in anderen Regionen Schleswig-Holsteins wie zum Beispiel den Kreisen Herzogtum Lauenburg und Stormarn, deren Bürgerinnen und Bürger zunehmend realisieren, welche Auswirkungen eine Verlegung der Güterverkehre von der „Jütlandstrecke“ auf die Schienenhinterlandanbindung einer Festen Fehmarnbeltquerung hätte.

Immer wieder wurde und wird von Seiten der Kritiker des Projekts auf den Umstand hingewiesen, dass durch die zweiseitige, denkmalgeschützte und damit baulich nicht veränderbare Fehmarnsundbrücke ein „Nadelöhr“ auf Fehmarn entstehen würde. In diesem Zusammenhang wird auch darauf verwiesen, dass die Brücke zudem an etlichen Tagen im Jahr aufgrund zu starker Winde gesperrt sei. Trotz des Umstandes, dass von Seiten der Querungskritiker immer wieder hierauf aufmerksam gemacht wurde, wurden die Problematiken im Zusammenhang mit der festen Fehmarnsundbrücke in der bisherigen Projektplanung nicht berücksichtigt. Das Dialogforum fordert als Ergebnis seiner zweiten Sitzung am

30. November 2011 einstimmig, den Neubau einer Querung über den Fehmarnsund. Diese Forderung wird von der Landesregierung Schleswig-Holsteins unterstützt. Bedarf für eine neue Fehmarnsundquerung wird von Seiten der Bundesregierung jedoch nicht gesehen. Von Seiten des BMVBS wurde darauf hingewiesen, dass die Fehmarnsundbrücke von einem Ausbau der Hinterlandanbindung explizit ausgenommen worden sei, da sie laut Verkehrsprognosen keinen Engpass darstelle (Bericht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS – an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages zur Festen Fehmarnbeltquerung vom 21. Dezember 2011).

Kritiker der Querung wiesen und weisen auf den Umstand hin, dass der Bundesverkehrswegeplan maßlos unterfinanziert sei. So musste die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 17/402) eingestehen, dass sich allein die Finanzierungslücke bei den vordringlichen Bedarfsplanprojekten Schiene auf rund 9 Mrd. Euro für im Bau befindliche oder fest disponierte Projekte sowie auf weitere 14 Mrd. Euro für 31 Projekte, die bislang noch nicht begonnen wurden, summieren. Mit Hilfe einer „Streichliste“, in der Projekte aufgeführt sind, deren Finanzierung „bis 2025 nicht realisierbar“ seien und von deren Realisierung aus Sicht der DB AG Abstand genommen werden sollte, machten Vertreter der DB AG deutlich, dass sie mindestens 1,8 Mrd. Euro jährlich bis 2025 bräuchte, um die vordringlichen Projekte des Bedarfsplans bis 2025 – also zehn Jahre später als im Bundesverkehrswegeplan festgelegt – planen und bauen zu können. Der „Bedarfsplan Schiene“ ist nach wie vor mehrfach überzeichnet. Weiterhin sind zahlreiche Projekte des Vordringlichen Bedarfs, die nach dem Bundesverkehrswegeplan (BVWP) ursprünglich bis 2015 fertiggestellt sein sollten, weiterhin ohne Finanzierungsvereinbarung. Dies betrifft die Mehrzahl der internationalen Projekte, für die Deutschland Verträge oder Regierungsvereinbarungen mit Nachbarstaaten abgeschlossen hat.

Zudem wurde und wird von Seiten der Kritiker immer wieder betont, dass die Realisierung des Projekts und dessen bisherige Kofinanzierung durch die Europäische Kommission im Widerspruch zu der Zielvorgabe des BMVBS, den „Modal Shift“ – die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf Schiff und Schiene – zu fördern und dem ebenfalls von der EU ausgegebenem Ziel „from road to sea“ stehen würde, woraufhin die Befürworter des Projekts auf die hohen CO₂-Emissionen der Fährschiffe verwiesen und diese letztlich als ökologisches Argument für eine Querung anführten und auf entsprechende Untersuchungen verwiesen. Die Behauptung, eine feste Querung sei ein Beitrag zum Klimaschutz, ist nach einer Einschätzung des Wuppertal Institutes für Klima, Umwelt und Energie GmbH jedoch zweifelhaft. Nach Ansicht der Fachleute würde eine Studie höchstwahrscheinlich zu dem Ergebnis kommen, dass sich die Emissionen bei einem Vergleich feste Querung mit Fährtransport (Bau und Betrieb) aufheben würden und keine 200 000 Tonnen CO₂ eingespart werden würden. Des Weiteren wurde in bisherigen Untersuchungen nicht berücksichtigt, dass lange bevor die Querung fertiggestellt wird, nämlich ab 2015, die von der International Maritime Organisation (IMO) gemäß der 2008 überarbeiteten Anlage VI des MARPOL-Übereinkommens der IMO festgelegten Emmissionsgrenzwerte für den Schwefelgehalt von Schiffstreibstoffen für die Ostsee massiv verschärft wurden. Die damit einhergehenden Verbesserung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes in den Schwefelemissions-Überwachungsgebieten (SECA) auf Nord- und Ostsee ist begrüßenswert. Für die Seeschifffahrt verbindet sich mit der Einführung der strengeren Grenzwerte das Erfordernis, in den SECA ab 2015 entweder schwefelarme Destillate oder verflüssigtes Erdgas (LNG) als Treibstoff zu nutzen oder Anlagen zur Abgasentschwefelung („Scrubber“) nachzurüsten. Vertreter der den Fährbetrieb betreibenden Reedereien haben angekündigt, ihre Flotte nach höchsten Emmissionsstandards umrüsten zu wollen.

Gleichzeitig wurde und wird von Kritikern darauf verwiesen, dass die Sicherheitsrisiken für Reisende in einem Absenktunnel bei Weitem höher seien als bei einer Schrägseilbrücke. Hier wird auf den Umstand verwiesen, dass es zum jetzigen Planungsstand noch kein Katastrophenschutz- und Rettungskonzept für Notfallsituationen gebe. Des Weiteren seien die Zuständigkeiten zwischen den Rettungskräften beider Länder unklar. Offen sei derzeit auch noch die Frage, ob Tunnelnotausstiege und Fluchtwege im Zuge des Bauvorhabens Berücksichtigung finden.

Von Seiten der Kritiker der Querung wurde und wird zudem auf die für die internationale Schifffahrt im Fehmarnbelt entstehenden Risiken im Zuge der mehrjährigen Bauphase in einer der weltweit am meisten befahrenen internationalen Wasserstraßen hingewiesen. In diesem Zusammenhang wird vor allem darauf verwiesen, dass während der mehrjährigen Bauphase zusätzlich zu den jährlich rund 66 000 Schiffspassagen im Fehmarnbelt und den ohnehin querenden Fährverkehren, große Bagger- und Bauschiffe zu einer Gefahr für den internationalen Schiffsverkehr werden könnten. Eine vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND) und vom Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU) während des Scoping-Verfahrens vorgebrachte Forderung nach finanziellen Rückstellungen für havariebedingte Ölkatastrophen wurden von den Vorhabenträgern bislang nicht berücksichtigt.

Zudem wurde und wird von Kritikern des Projekts wiederholt auf prognostizierte volkswirtschaftliche Schäden durch Wertschöpfungsverluste für die Tourismusregion Ostholstein hingewiesen. Die Verfasser der vom Kreis Ostholstein in Auftrag gegebenen „Betroffenheitsanalyse Schienenhinterlandanbindung“ vom 8. September 2010 weisen darauf hin, dass die derzeitige Bahntrasse, welche als eine der möglichen Trassenvarianten für die Schienenhinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung von der DB AG betrachtet wird, „eine Reihe an konfliktträchtigen Bereichen in den touristischen Gemeinden“ aufweise, die „besonders geprägt bzw. abhängig vom Tourismus“ seien, darunter Heilbäder, Ostseebäder, Ostseeheilbäder und Erholungsorte entlang der bislang favorisierten Trassenvariante. Insbesondere deren sehr hohe Tourismusdichte unterstreiche die erhebliche Bedeutung des Tourismus als Hauptwirtschaftszweig für diese Gemeinden. Im Rahmen des Ausbaus der Schienenhinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung wird mit einem stark erhöhten Bahnverkehr (insbesondere Güterbahnverkehr) und negativen Auswirkungen auf den Tourismus der Region insbesondere durch zusätzlichen Bahnlärm gerechnet. Mit Hilfe von Forderungskatalogen des Kreises Ostholstein, der Stadt Fehmarn und weiterer Gemeinden sowie durch das Land Schleswig-Holstein wurde seit 2007 wiederholt verlangt, mögliche Gefährdungen für den Tourismus, sowohl während der mehrjährigen Bauphase als auch nach Inbetriebnahme der Querung, zu minimieren.

Nicht zuletzt wurde und wird von Kritikern der Querung immer wieder darauf hingewiesen, dass durch die Realisierung des Projekts einer Festen Fehmarnbeltquerung und die Mitfinanzierung der deutschen Schienenhinterlandanbindung durch das Bundesland Schleswig-Holstein dringend benötigte Mittel für andere Verkehrsprojekte im norddeutschen Raum fehlen würden. Hier wird vor allem auf den weiterhin dringend benötigten Ausbau der Brunsbütteler Schleuse, der A 20 bis Segeberg, der B 404 zu einer vierspurigen Bundesstraße, der Schienenknotenpunkte des Hamburger Hafenhinterlandes, des öffentlichen Personennahverkehrs in Schleswig-Holstein insgesamt, hier vor allem im Hamburger Raum und in der Konkretisierung befindliche Vorhaben wie die S 4, hingewiesen und zugleich auf die hohe Anzahl in Planung befindlicher Verkehrsprojekte verwiesen, deren Finanzierung ebenfalls bislang nicht gesichert ist. Ebenfalls wurden Befürchtungen geäußert, die Realisierung einer Festen Fehmarnbeltquerung könne zu einer Benachteiligung der Westküste Schleswig-Holsteins und der nördlichen Grenzregion zu Dänemark führen. Aus dem Staatsvertrag geht nicht

hervor, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe das Land Schleswig-Holstein gesetzlich oder vertraglich zur Mitfinanzierung des Projekts verpflichtet ist. Ferner steht die Frage im Raum, ob eine Mitfinanzierung der Hinterlandanbindung der Festen Fehmarnbeltquerung mit dem in Artikel 104a Absatz 1 GG zum Ausdruck kommenden Verbots der Mischfinanzierung in Einklang zu bringen ist.

An der grundsätzlichen Richtigkeit der in dem von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 13. Dezember 2006 vorgelegtem Antrag „Statt fester Fehmarnbelt-Querung – Für ein ökologisch und finanziell nachhaltiges Verkehrskonzept“ (Bundestagsdrucksache 16/3798), in dem die Antragsteller die Bundesregierung mit Hinweis auf den mangelnden verkehrspolitischen Nutzen und die hohen ökologischen und ökonomischen Risiken des Projekts unter anderem auffordern, die Pläne für den Bau einer Festen Fehmarnbeltquerung aufzugeben und sich stattdessen in Kooperation mit der dänischen Regierung und der Landesregierung Schleswig-Holsteins für ein ökologisch und finanziell nachhaltiges Verkehrskonzept und eine Konzentration auf zukunftsfähige Infrastrukturprojekte auszusprechen und sich für den Erhalt und die Optimierung des bestehenden Fährkonzepts einzusetzen, hat sich bis heute nichts geändert.

