

Stellungnahme
des BMVBS
zu den Artikeln 5 und 22
des Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark über eine Feste Fehmarnbeltquerung

1. Allgemein

Das Projekt der Festen Fehmarnbeltquerung ist jahrelang diskutiert worden. Eine Vorentscheidung gab es durch das Treffen der seinerzeitigen Verkehrsminister Tiefensee und Hansen am 29.06.2007 in Berlin. Die Ergebnisse dieses Treffens wurden in ein Memorandum gefasst. Kernpunkt war, dass Dänemark sich bereit erklärte, die Feste Querung allein zu finanzieren. In der Folge galt es, dieses Memorandum in einen Staatsvertrag umzuwandeln. Nach Verhandlungen zwischen den beteiligten Regierungen und Abstimmung innerhalb der jeweiligen Regierungen wurde der Vertrag im Rahmen eines Treffens der Verkehrsminister beider Länder am 3. September 2008 unterzeichnet.

Dem Vertragsgesetz zum Staatsvertrag stimmte der Deutsche Bundestag am 18. Juni 2009 und der Bundesrat am 10. Juli 2009 zu. Der Bundespräsident unterzeichnete das Gesetz am 17. Juli 2009, welches am 23. Juli 2009 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde.

Der Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark regelt die Verantwortlichkeiten für die Errichtung, den Betrieb und die Finanzierung der Festen Fehmarnbeltquerung sowie deren Hinterlandanbindungen.

Der Vertrag nennt keine Voraussetzungen für eine Beendigung des Projektes. In Artikel 5 Abs. 4 und Art. 22 Abs. 2 ist vielmehr eine Verständigungsklausel aufgenommen worden, um auf Änderungen der Projektannahmen reagieren zu können. Die Verwendung des Begriffs „Ausstiegsklausel“ für die Formulierungen in Art. 5 und Art. 22 ist daher irreführend. Der Vertrag sieht keine Vorkehrungen für einen einseitigen Ausstieg vor, dies würde auch dem Wesen des Staatsvertrages widersprechen.

Sinn und Zweck des Vertrages ist, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, mit gemeinsamen Anstrengungen das Projekt – auch bei geänderten Rahmenbedingungen – verwirklichen zu können.

2. Verständigungsklauseln in den Artikeln 5 Abs. 4 und 22 Abs. 2

a) Grundsätzlich

Art. 26 der Wiener Vertragskonvention stellt klar, dass Verträge auch zwischen Staaten bindend und von den Vertragsparteien nach Treu und Glauben zu erfüllen sind ("Pacta sunt servanda"). Dem entsprechend stellt Artikel 22 Abs. 1 klar, dass der Staatsvertrag nur im gegenseitigen Einvernehmen geändert, ergänzt oder aufgehoben werden kann.

Gegenseitiges Einvernehmen kann nur im Rahmen von Verhandlungen erzielt werden, die, wie bei jedem Vertragsverhältnis, jederzeit und von jeder Vertragspartei angeregt werden können. Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 2 (mit nahezu identischem Wortlaut) bringen insoweit zum Ausdruck, dass die Vertragsstaaten hiervon insbesondere dann Gebrauch machen werden, wenn aufgrund geänderter Voraussetzungen und trotz aller Bemühungen, das Projekt unter den geänderten Voraussetzungen zu verwirklichen, aus Sicht jedenfalls eines Vertragsstaates eine Vertragsänderung erforderlich werden kann. Während Artikel 5 Abs. 4 sich auf die Kosten der Hinterlandanbindungen bezieht, regelt Artikel 22 Abs. 4 dies ergänzend in Zusammenhang mit dem gesamten Projekt der Festen Querung.

b) Im Einzelnen

„Die Vertragsstaaten unternehmen alles in ihrer Macht stehende“

Alle Erörterungen zu Vertragsanpassungen müssen nach den Regelungen des Staatsvertrages stets von dem Bemühen geleitet sein, das Projekt auch unter veränderten Voraussetzungen zu verwirklichen. Dabei sind alle Möglichkeiten zur Vertragserfüllung auszuschöpfen. Da eine Vertragsänderung gemäß Artikel 22 Abs. 1 nur im gegenseitigen Einvernehmen möglich ist, müsste deren Notwendigkeit für den Vertragspartner klar erkennbar und die Gründe nachvollziehbar sein. Nur unter diesen Voraussetzungen wäre eine Erörterung mit dem Vertragspartner mit dem Ziel, sich unter veränderten Rahmenbedingungen im Sinne einer Verwirklichung des Projekts zu einigen, erfolgversprechend.

Erhöhe das Königreich Dänemark den Vorwurf, die Bundesrepublik Deutschland habe nicht alles in ihrer Macht Stehende getan, wird sich die Bundesrepublik Deutschland mit den Argumenten des Königreichs Dänemark auseinandersetzen und gegenüber Dänemark darlegen müssen, welche Maßnahmen sie zur Verwirklichung des Staatsvertrages ergriffen hat.

Verhandlungen mit dem Ziel einer Vertragsbeendigung ohne vorheriges echtes und entsprechend dokumentiertes Bemühen um eine Anpassung entsprächen nicht dem Sinn des Vertrages und wären aussichtslos.

„um das Projekt gemäß den Annahmen zu verwirklichen“.

Hierbei handelt es sich um die Annahmen, die gemeinsam mit dem Königreich Dänemark nach entsprechenden Studien abgestimmt und dem Projekt zu Grunde gelegt wurden. Insbesondere sind dies Annahmen für die Wirtschaftlichkeitsberechnungen, z.B. zum Verkehrswachstum, den Investitionskosten, Betriebs- und Erhaltungskosten. Die einzelnen Angaben können den auf der Internetseite des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eingestellten Studien entnommen werden.

„Sollten sich die Voraussetzungen für das Projekt oder für Teile des Projekts“

Die Voraussetzungen für das Projekt oder Teile des Projekts umfassen alle Annahmen (wie oben erläutert) und die bei Vertragsabschluss gegebenen Umstände, vor deren Hintergrund der Vertrag unterzeichnet wurde.

Zu den „Teilen des Projekts“ im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Satz 2 und Art. 22 Abs. 2 Satz 2 gehört in ihrer Gesamtheit alles, was dem Gegenstand des Vertrags - wie in Art. 1 definiert - zuzuordnen ist.

sich deutlich anders entwickeln als angenommen

Die Formulierung stellt klar, dass die Vertragsstaaten erst dann in Verhandlungen eintreten, wenn eine wesentliche Änderung der Voraussetzungen hierzu Anlass gibt. Es gibt keine Festlegungen (z.B. Protokollerklärungen etc.) wann konkret eine wesentliche Änderung vorliegt. Vielmehr ist der Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände zu prüfen.

und anders, als es zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrages bekannt ist,

Diese Formulierung macht deutlich, dass erst nach dem Vertragsabschluss bekannte Änderungen Berücksichtigung finden können.

werden die Vertragsstaaten die Lage aufs neue erörtern.

Konkret heißt das, dass die Vertragsstaaten unter den genannten Voraussetzungen in Verhandlungen darüber eintreten, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang Anpassungen des Staatsvertrages an neue Gegebenheiten erforderlich sind (Verständigungsklausel). Aus den Regelungen ergibt sich weder ein Recht noch eine Verpflichtung zu konkreten Vertragsänderungen oder gar zur Vertragsbeendigung.

3. Bewertung mutmaßlicher Beispiele

1. Untersuchungen vor dem Beschluss des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

Artikel 5 sowie 22 beziehen sich auf den Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrages. Untersuchungen, Diskussionen, Daten, Bewertungen, die vor diesem Zeitpunkt bekannt waren, können daher nicht als Begründung für eine erneute Erörterung aufgeführt werden.

2. Änderung der Annahmen für das Projekt der Festen Querung selbst

Nach derzeitigem Sachstand wird statt einer Brücke ein Absenktunnel als präferierte Lösung verfolgt. Hierzu besteht kein Widerspruch zum Staatsvertrag, der beide Lösungen, Tunnel oder Brücke, offen ließ und letztlich auf die Genehmigungsverfahren verweist (Artikel 13). Die Inbetriebnahme der Feste Querung ist nunmehr für das Jahr 2021 vorgesehen. Auch hier liegt keine Verletzung des Staatsvertrages vor. Wie sich aus dem Wortlaut der Regelung ergibt, handelt sich bei der Angabe 2018 nicht um eine feste (rechtsverbindliche) Frist, sondern um eine Absichtserklärung zu einem angestrebten Termin. Eine etwaige Änderung der tatsächlichen Verhältnisse ändert nichts an der ursprünglichen Planungsabsicht. Daher besteht auch nicht die Notwendigkeit den Vertrag zu ändern.

Nach Berichten der Projektgesellschaft sind Kostensteigerungen für das Querungsbauwerk zu erwarten. Der Staatsvertrag legt fest, dass das Königreich Dänemark für Planung, Finan-

zierung, Bau und Betrieb der Festen Querung zuständig ist. Somit obläge es dem Königreich Dänemark, auf den Artikel 22 zu verweisen.

3. Neue Zugzahlen für die Hinterlandanbindung

Bei der Bedarfsplanüberprüfung 2010 wurde die aktuelle Prognose (Prognosehorizont 2025 gegenüber Prognosehorizont 2015 beim BVWP 2003) zu Grunde gelegt, die berücksichtigt, dass die relevanten Verkehrsmengen auf der Schiene wegen den Erfahrungen zwischen 1997 und 2004 entsprechend zurückhaltender prognostiziert werden. Für die Umrechnung der Prognosemengen in Züge wurden darüber hinaus in Abstimmung zwischen Deutschland und Dänemark und unter Berücksichtigung der Entwicklung der Güterzüge durchschnittliche Zugauslastungen zu Grunde gelegt, die deutlich höher sind als noch im BVWP 2003 unterstellt (Nettobeladung für die grenzüberschreitenden Güterzüge im Schnitt 480t/Zug statt 350 t/Zug). Diese Entwicklungen (weniger Verkehrsaufkommen, aber höhere Auslastung der Züge) führen in Kombination zu einer deutlichen Reduktion der Güterzugzahlen über den Fehmarnbelt von 149 auf etwa 78 Güterzüge/Tag. Die kritisierte NKU mit dem NKV von 6,7 basiert auf 78 Güterzügen/Tag. Für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Festen Fehmarnbeltquerung selbst ist von ähnlichen Volumina ausgegangen worden.

4. Entwicklung der Kosten der deutschen Hinterlandanbindung

Wie jede andere vertragliche Verpflichtung so könnten auch wesentliche Kostensteigerungen bei der Hinterlandanbindung ein Grund sein, die Lage aufs Neue zu erörtern; das sieht der Vertrag ausdrücklich vor.

Die Kostenkalkulationen der Vorentwurfplanung liegen seit November 2009 vor (817 Mio. Euro) – diese entspricht den 2003 ermittelten Gesamtkosten von 744,1 Mio. €. Genauere Kostenkalkulationen können erst nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens (vgl. Frühjahr 2013) auf der dann zu planenden und umzusetzenden Trassenvariante erfolgen. Auch nach dieser Phase sind im Zuge der Planungsvertiefung Kostenveränderungen bis zur Erlangung des Baurechts noch möglich.

5. Fehmarnsundbrücke

Die Fehmarnsundbrücke (eingleisige Bahnstrecke, zweistreifige Straße) ist im Staatsvertrag ausdrücklich von einem Ausbau ausgenommen worden. Ein Ausbau der Fehmarnsundbrücke ist jedoch nicht für alle Zeit ausgeschlossen. Ein Staatsvertrag ist gemäß Artikel 31 Abs. 1 der Wiener Vertragskonvention unter anderem im Lichte seiner Ziele und Zwecke auszulegen. Artikel 5 Abs. 2 soll die Bundesrepublik Deutschland vor übermäßigen finanziellen Belastungen schützen, die Erweiterung des vereinbarten Ausbaus der Hinterlandanbindung aber nicht ausschließen.

6. Fazit

Aus den obigen Ausführungen ist erkennbar, dass zurzeit keine Tatbestände und Voraussetzungen vorliegen, die Erörterungen mit dem Königreich Dänemark gemäß den Artikeln 5 bzw. 22 rechtfertigen würden.