

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lutz Heilmann, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill, Dorothee Menzner und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/11013 –**

Rechtliche Bewertung des Staatsvertrags über eine Feste Fehmarnbeltquerung – Hinterlandanbindungen in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Im am 3. September 2008 von Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Wolfgang Tiefensee, und seiner dänischen Amtskollegin Carina Christensen unterzeichneten Staatsvertrag über eine Feste Fehmarnbeltquerung heißt es in Artikel 5 Abs. 2: „Die Straßenverbindung auf der bestehenden Fehmarnsundbrücke soll zweistreifig bleiben“, und ferner: „Die Schienenstrecke über die Fehmarnsundbrücke soll eingleisig bleiben.“

Während also die Fehmarnsundbrücke in ihrer bestehenden Form erhalten bleiben soll, sollen die vor- und nachgelagerten Schienen- und Straßenverbindungen ausgebaut werden. So heißt es ebenfalls in Artikel 5 Abs. 2: „Der Ausbau der Straßenverbindung E 47 zwischen Heiligenhafen (Ost) und Puttgarden in der Bundesrepublik Deutschland zu einer vierstreifigen Bundesstraße soll spätestens bis zur Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung abgeschlossen sein.“ Ferner heißt es dort: „Der Ausbau der Schienenstrecke zwischen Bad Schwartau und Puttgarden zu einer zweigleisigen elektrifizierten Schienenstrecke soll spätestens sieben Jahre nach der Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung betriebsbereit sein.“

Spätestens zur Eröffnung der Festen Fehmarnbeltquerung würde die Fehmarnsundbrücke also für die Straßenverbindung einen Engpass darstellen. Sieben Jahre nach der Eröffnung mit dem dann vorgesehenen Abschluss des durchgehenden zweigleisigen Ausbaus der Schienenverbindung bis Puttgarden würde die Fehmarnsundbrücke auch bei der Schienenverbindung einen Engpass darstellen.

Einschränkend ist allerdings festzuhalten, dass diese Festlegungen im Staatsvertrag durch die Formulierung „soll“ rechtlich nur als so genannte Kann-Bestimmungen anzusehen sind. Diese sind deswegen in Zusammenhang mit Artikel 5 Abs. 4 zu sehen, wo es heißt: „Die Vertragsstaaten unternehmen alles in ihrer Macht Stehende, um das Projekt gemäß den Annahmen zu verwirklichen. Sollten die Voraussetzungen für das Projekt oder für Teile des Projekts sich deutlich anders entwickeln als angenommen und anders, als es zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrags bekannt ist, werden die Vertrags-

staaten die Lage aufs Neue erörtern. Dies gilt unter anderem für wesentliche Kostensteigerungen in Zusammenhang mit den Hinterlandanbindungen. Dabei soll ein bedarfsgerechter Ausbau der Schienenhinterlandanbindung sichergestellt werden.“

Satz 1 und 2 sind wortgleich mit Artikel 22 Abs. 2 Satz 1 und 2. Der anschließende Satz 3 dort lautet: „Dies gilt unter anderem für wesentliche Kostensteigerungen im Zusammenhang mit dem Projekt.“ Artikel 22 gilt anders als Artikel 5 nicht nur für die Hinterlandanbindungen, sondern für das gesamte Projekt. Der Staatsvertrag soll im Jahr 2009 von der Bundesrepublik Deutschland und Dänemark ratifiziert werden.

1. Trifft die Annahme zu, dass die Formulierung „soll“ in Artikel 5 Abs. 2 (völker)rechtlich nicht bindend ist (Begründung)?

Die Formulierung in Artikel 5 Abs. 2 ist nicht im Sinne eines erzwingbaren Anspruchs auf Ausbau und Finanzierung der Hinterlandanbindung zu verstehen. Dies wird durch die Verwendung des Begriffes „soll“ klargestellt.

2. Welche rechtliche Bedeutung haben Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 2 genau?

Gemäß Artikel 22 Abs. 1 kann der Staatsvertrag nur im gegenseitigen Einvernehmen geändert, ergänzt oder aufgehoben werden. Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 2 ermöglichen es den Vertragsstaaten, in Verhandlungen einzutreten, wenn sich die Grundlagen des Staatsvertrages in einer Weise ändern, die aus Sicht der Vertragsstaaten Anpassungen erforderlich machen könnten.

3. Was genau bedeutet in Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 2 die Formulierung, „werden die Vertragsstaaten die Lage aufs Neue erörtern“?

Im Sinne der Antwort zu Frage 2 bedeutet diese Formulierung, dass die Vertragsstaaten in Verhandlungen darüber eintreten, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang Anpassungen des Staatsvertrages an neue Gegebenheiten erforderlich sind (Verständigungsklausel). Aus den Regelungen ergibt sich keine Verpflichtung zu konkreten Vertragsänderungen.

4. Was sind die „Teile des Projekts“ im Sinne von Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 2?

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

5. Was ist in Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 2 jeweils mit „Annahmen“ gemeint?
 - a) Welche „Annahmen“ bezogen auf was sind Grundlage des Staatsvertrages für das „Projekt“ und „für Teile des Projekts“?
 - b) Welchen Annahmen bezüglich der Baukosten, einerseits der Hinterlandanbindungen in der Bundesrepublik Deutschland, andererseits der anderen Teile des Projekts, sind „Grundlage des Staatsvertrages“?

- c) Welchen Annahmen bezüglich der Verkehrsbelastungen auf den Verkehrsträgern Schiene und Straße sowie den verschiedenen Teilen des Projekts sind Grundlage des Staatsvertrages?
 - d) Sind auch Annahmen bezüglich der Mittelbereitstellung durch die EU Grundlage des Staatsvertrages, und wenn ja, welche?
6. Was gilt im Sinne von Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 2 für das „Projekt“ und „für Teile des Projekts“ als „bekannt“?
- a) Bezieht sich dies auch auf die Baukosten?
 - b) Bezieht sich dies auch auf die Verkehrsbelastung?

Die Fragen 5 und 6 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

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 (www.bmvbs.de) eingestellten Studien entnommen werden.

7. Welche „Voraussetzungen für das Projekt oder für Teile des Projekts“ sind mit Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 neben den in Satz 3 genannten „wesentlichen Kostensteigerungen“ noch gemeint?

Die Voraussetzungen für das Projekt oder Teile des Projekts umfassen alle Annahmen (wie in der Antwort zu Frage 5 erläutert) und die bei Vertragsabschluss gegebenen Umstände, vor deren Hintergrund der Vertrag unterzeichnet wurde.

8. Was bedeutet jeweils „deutlich anders entwickeln“ in Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 2 für das Projekt und Teile des Projekts, unter Berücksichtigung der Annahmen, des Bekannten, und den Voraussetzungen?

Die Formulierung stellt klar, dass die Vertragsstaaten erst dann erneut in Verhandlungen eintreten, wenn eine wesentliche Änderung der Voraussetzungen hierzu Anlass gibt.

9. In welcher Höhe bzw. bei welcher Summe würden sich nach Auffassung der Bundesregierung bei einer Kostensteigerung der Hinterlandanbindungen „die Voraussetzungen für das Projekt oder für Teile des Projekts ... deutlich anders entwickeln als angenommen“?

Diese Frage kann nicht abstrakt und im Vorhinein für alle denkbaren Fälle beantwortet werden. Vielmehr ist das Vorliegen der Voraussetzungen unter Berücksichtigung aller Umstände des konkreten Einzelfalles zu prüfen.

10. Binden die Aussagen in Artikel 5 Abs. 4 Satz 1 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 1, die „Vertragsstaaten unternehmen alles in ihrer Macht Stehende“ nur die Bundesregierung, oder würde dies auch zu einer Verpflichtung des Deutschen Bundestages und/oder des Bundesrates führen?

Der Staatsvertrag enthält Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland als Staat und Gebietskörperschaft des Öffentlichen Rechts und damit aller seiner handelnden Organe.

11. Würde die Nicht-Bewilligung von Haushaltsmitteln des Bundes durch den Deutschen Bundestag eine schuldhafte Unterlassung im Sinne von Artikel 5 Abs. 4 Satz 1 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 1 bedeuten (Begründung)?

Die Bundesrepublik Deutschland erfüllt ihre Verpflichtungen, wie sie sich aus dem Staatsvertrag ergeben. Sie ist dabei insoweit an haushaltswirksame Zusagen gebunden. Veränderte wesentliche Umstände, die darüber hinausgehende Haushaltsmittel erforderlich machen würden, stellen einen Fall der Artikel 5 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 22 Abs. 2 Satz 2 dar. Dabei beschränken sich die finanziellen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 22 Abs. 2 Satz 4 in jedem Falle auf ihre Hinterlandanbindung.

12. Welche Konsequenzen hätte es, wenn die Bundesrepublik Deutschland die Hinterlandanbindungen nicht, oder nur teilweise, so ausbaut, wie es in Artikel 5 Abs. 2 des Staatsvertrages festgelegt ist?
 - a) Hätte Dänemark rechtliche Möglichkeiten, die Bundesrepublik Deutschland zum Ausbau dieser Verbindungen zu verpflichten (Begründung?)

Nein, siehe Antwort zu Frage 1.

- b) Müsste die Bundesregierung nachweisen, dass sie alles in ihrer Macht stehende unternommen habe?
- c) In welcher Form könnte die Bundesrepublik Deutschland dies nachweisen?

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.

- d) Würde dann Artikel 5 Abs. 4 zur Anwendung kommen?

Ja. Sollte die Bundesrepublik Deutschland nicht in der Lage sein, ihre Hinterlandanbindung vertragskonform auszubauen und zu finanzieren, wäre eine wesentliche Grundlage des Vertrages im Sinne von Artikel 5 Abs. 4 berührt.

13. Stünde es im Einklang mit dem Staatsvertrag, wenn die Bundesregierung die Fehmarnsund-Querung doch ausbauen würde, so dass z. B. die Schienenstrecke zwei- statt eingleisig und sie vier statt zwei Fahrspuren für Pkw hätte?

Auf absehbare Zeit ist ein vierstreifiger Straßenausbau der Fehmarnsundbrücke nicht vorgesehen. Der zweigleisige bzw. vierspurige 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 seines Zieles und Zweckes auszulegen. Artikel 5 Abs. 2 soll die Bundesrepublik Deutschland vor übermäßigen finanziellen Belastungen schützen, die Erweiterung des vereinbarten Ausbaus der Hinterlandanbindung aber nicht ausschließen.

14. Hat Dänemark gegenüber der Bundesregierung den Wunsch geäußert oder in irgendeiner Weise versucht darauf hinzuwirken, dass die Bundesrepublik Deutschland die Verbindung über den Fehmarnsund ausbaut?

Nein

15. Warum will die Bundesregierung die Fehmarnsundbrücke nach derzeitigem Stand nicht ausbauen, obwohl die Schienenverbindung auf beiden Seiten der Brücke zweigleisig werden soll, und die Straßenverbindung jeweils vierspurig werden soll?

Die Fehmarnbeltquerung ist ein Bauwerk mit langer Lebensdauer und damit auf langfristige Verkehrszunahme angelegt.

Im Rahmen der deutsch-dänischen Studie zum Ausbau der Schienenachse Hamburg–Öresundregion wurde auch die Frage erörtert, ob bei Realisierung der Festen Fehmarnbeltquerung im deutschen Schienennetz eine Erweiterung der Fehmarnsundbrücke auf zwei Gleise und im dänischen Streckenabschnitt der zweigleisige Ausbau der Storeström-Brücke sinnvoll sei. Im Ergebnis wurde entschieden, dass beide Bauwerke eingleisig bleiben sollen. Für den verbleibenden, etwa 2 km langen, eingleisigen Abschnitt können durch betriebliche Maßnahmen die Verkehrsabläufe optimiert werden.

Aufgrund der Verkehrsprognosen ist mittelfristig auch keine vierstreifige Straßenverbindung über den Fehmarnsund erforderlich.

16. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass ein Ausbau der Fehmarnsundbrücke angesichts der Verkehrsprognosen für die Feste Fehmarnbeltquerung nicht nötig ist?

Ja

17. Wie hoch war in den Jahren 2006 und 2007 die Verkehrsbelastung der Fehmarnsundbrücke (Angaben bitte unterteilt nach Schiene und Straße, für Straße nach Pkw und Lkw, sowie Tag, Monat und Jahr)?

Angaben zur Ist-Belastung der Eisenbahnstrecken liegen hier nicht vor.

Die Verkehrsbelastung auf der Bundesstraße B 207 an der der Fehmarnsundbrücke am nächsten gelegenen Zählstelle für den Straßenverkehr kann den beiden nachfolgenden Tabellen entnommen werden.

Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärken (DTV) im Gesamtquerschnitt für das Jahr 2006:

Monat	KFZ ALLE TAGE	KFZ WERKTAGE	KFZ SONN-/ FEIERTAG	SV ALLE TAGE	SV WERKTAGE
	DTV MO–SO	DTV MO–FR	DTV SO+F	DTV MO–SO	DTV MO–FR
Januar	7 874	8 354	6 408	1 155	1 397
Februar	8 881	8 982	7 752	1 257	1 509
März	9 118	9 514	7 379	1 373	1 633
April	13 685	13 415	14 038	1 473	1 960
Mai	14 676	14 031	16 164	1 642	2 012
Juni	17 268	17 036	17 764	1 793	2 184
Juli	22 653	21 638	23 026	1 708	2 054
August	21 671	21 017	21 802	1 649	1 922
September	15 647	15 092	16 586	1 556	1 861
Oktober	13 825	13 569	14 242	1 498	1 823
November	9 589	9 995	8 129	1 491	1 780
Dezember	9 195	10 215	6 745	1 307	1 757
Jan.–Dez.	13 709	13 610	13 287	1 493	1 822

Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärken (DTV) im Gesamtquerschnitt für das Jahr 2007:

Monat	KFZ ALLE TAGE	KFZ WERKTAGE	KFZ SONN-/ FEIERTAGE	SV ALLE TAGE	SV WERKTAGE
	DTV MO–SO	DTV MO–FR	DTV SO+F	DTV MO–SO	DTV MO–FR
Januar	8 459	8 974	6 943	1 316	1 609
Februar	9 488	9 653	7 895	1 428	1 711
März	10 789	10 886	9 475	1 546	1 864
April	14 359	13 960	15 325	1 540	1 994
Mai	15 352	14 582	17 080	1 614	2 037
Juni	16 751	16 478	16 120	1 810	2 158
Juli	23 587	22 728	24 042	1 746	2 052
August	21 592	21 029	21 156	1 769	2 071
September	15 599	15 095	16 273	1 607	1 983
Oktober	13 213	13 040	13 200	1 611	1 929
November	9 652	10 059	8 246	1 549	1 858
Dezember	8 933	9 485	7 320	1 236	1 636
Jan.–Dez.	14 017	13 916	13 638	1 565	1 910

KFZ: KRAFTFAHRZEUGE insgesamt (KRAD; PKW; LfW < 3,5t, SCHWERVERKEHR (SV > 3,5t), SONSTIGE KFZ)
SV: SCHWERVERKEHR > 3,5T (LKW ohne Anhänger, LKW mit Anhänger, SATTELZÜGE, BUSSE)

18. Bei welcher Verkehrsbelastung würde die Fehmarnsundbrücke an ihre Kapazitätsgrenze gelangen (Angaben bitte unterteilt nach Schiene und Straße, Tag und Jahr)?

Es ist nicht absehbar, dass die Straßenverkehrsbelastung der Fehmarnsundbrücke an die Kapazitätsgrenze gelangt.

19. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass die Verkehrsbelastung der Fehmarnsundbrücke im Straßenverkehr dauerhaft über der der Festen Fehmarnbeltquerung liegen dürfte, da die Fehmarnsundbrücke zusätzlich zum Transitverkehr auch den Verkehr zwischen Fehmarn und dem Festland bewältigen muss?

Ja

20. Würde die Bundesregierung die in Artikel 2 Abs. 2 genannten Ausbauten auch dann realisieren, wenn es entgegen der Planungen aufgrund von Kostensteigerungen oder anderer zukünftiger Entwicklungen nicht zur Realisierung einer Festen Fehmarnbeltquerung kommen sollte, oder sieht sie dafür keinen Bedarf?
21. Sieht die Bundesregierung die in Artikel 2 Abs. 2 genannten Ausbauprojekte ausschließlich im Zusammenhang mit dem geplanten Bau einer Festen Fehmarnbeltquerung?

Die Fragen 20 und 21 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Artikel 2 Abs. 2 bezieht sich auf die Eisenbahnverbindung auf der Festen Fehmarnbeltquerung. Für die Errichtung der Festen Fehmarnbeltquerung ist nach Artikel 1 Abs. 1 das Königreich Dänemark zuständig.

22. Gibt es aktuelle Verkehrsprognosen für die Feste Fehmarnbeltquerung für das Jahr 2018, in dem diese nun eröffnet werden soll?

Wenn nein, warum nicht, und wann werden neue Verkehrsprognosen erstellt?

Wenn ja, wie hoch soll im Jahr der geplanten Eröffnung 2018 die Verkehrsbelastung sein (Angaben bitte unterteilt nach Schiene und Straße, für Straße nach Pkw und Lkw, sowie Tag, Monat und Jahr)?

Die aktuelle Verkehrsprognose stammt aus dem Jahr 2003. Die 2003er Prognose hat den Prognosehorizont 2015 (damals angenommenes Eröffnungsjahr).

Für den Straßenverkehr wurde die Prognose auf das aktuell angenommene Eröffnungsjahr 2018 hochgerechnet. Dabei wurde für den Straßenverkehr eine vierjährige Anlaufphase angenommen, da es erfahrungsgemäß eine Weile dauert, bis sich die Nutzer auf eine neue Verkehrsverbindung eingestellt haben. Demnach bleibt das Verkehrsaufkommen in den ersten 4 Betriebsjahren 20 Prozent, 15 Prozent, 10 Prozent bzw. 5 Prozent unter den sich nach der Prognose ergebenden Werten.

Verkehrsprognose über den Fehmarnbelt (Straßenverkehr):

Fahrzeuge pro Tag	2018
Pkw	6 600
Busse	100
Lkw	1 000
Insgesamt	7 700

Beim Schienenverkehr wurde keine Hochrechnung auf das aktuelle Eröffnungsjahr (2018) vorgenommen, sondern der in der 2003er Prognose angenommene Prognosehorizont 2015 beibehalten:

Zugverkehr pro Tag	2015
Passagiere	3 800
Güterwagen	1 300

Die 2003er Verkehrsprognose ist auf der Internetseite www.bmvbs.de eingestellt.

Die Frage der Verkehrsnachfrage ist von entscheidendem Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme. Die Entscheidung darüber, ob ein neues Verkehrsgutachten benötigt wird oder nicht, obliegt dem künftigen Bauherrn und Betreiber, welcher für die Feste Fehmarnbeltquerung das Königreich Dänemark ist.

23. Was sind nach Auffassung der Bundesregierung „Voraussetzungen für das Projekt oder für Teile des Projektes“ nach Artikel 22 Abs. 2 Satz 2, zusätzlich zu den in Satz 3 genannten „wesentlichen Kostensteigerungen“?

Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

24. In welcher Höhe bzw. ab welcher Summe würden sich bei einer Kostensteigerung der Festen Fehmarnbeltquerung nach Auffassung der Bundesregierung „die Voraussetzungen für das Projekt oder für Teile des Projektes sich deutlich anders entwickeln als angenommen“ (Artikel 22 Abs. 2 Satz 2)?

In den Staatsvertrag sind zwei Verständigungsklauseln aufgenommen worden, um auf Änderungen der Projektannahmen reagieren zu können. Während die Klausel in Artikel 5 Abs. 4 die Hinterlandanbindungen zum Gegenstand hat, betrifft Artikel 22 Abs. 4 ergänzend die Feste Querung selbst. Für die Finanzierung der Festen Fehmarnbeltquerung ist nach dem Staatsvertrag das Königreich Dänemark zuständig. Insofern liegt es am Königreich Dänemark zu entscheiden, ab welcher Kostensteigerung es einen Bedarf sieht, die Lage aufs Neue erörtern zu wollen.

25. Auf welchen Preisständen basieren die Kostenschätzungen,
a) für die Hinterlandanbindungen in der Bundesrepublik Deutschland?

Die Kostenschätzungen für die Hinterlandanbindungen in Deutschland sind dem Bundesverkehrswegeplan 2003 entnommen. Die dortigen Angaben basieren auf dem Preisstand 2003. Die Kostenschätzung zur Hinterlandanbindung Straße (Heiligenhafen-Ost bis Puttgarden) basiert auf einem Kostenstand vom 1. Januar 2000.

- b) für die Feste Fehmarnbeltquerung?

Die Kostenschätzungen für die Feste Fehmarnbeltquerung basieren ebenfalls auf dem Preisstand 2003. Sie werden fortlaufend mit der angenommenen Inflationsrate fortgeschrieben und betragen mit Preisstand 2008 4,4 Mrd. Euro.

26. Bei Unterschreiten welcher Verkehrsbelastung würden sich – wenn neue Verkehrsprognosen eine niedrigere Verkehrsbelastung ermitteln sollten – „die Voraussetzungen für das Projekt oder für Teile des Projektes deutlich anders entwickeln als angenommen“ (Artikel 22 Abs. 2 Satz 2)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 24 verwiesen.

27. Ist die prognostizierte Verkehrsbelastung für die Bundesregierung ein maßgebliches Kriterium für die Realisierung der Festen Fehmarnbeltquerung?

Es wird auf die Antwort zu Frage 24 verwiesen.

