

Einführung zu den Rechtsfragen des Donauausbaus zwischen Straubing und Vilshofen

von Dipl.-Ing., Dipl.-Wirtsch.-Ing. H. Kleemeier, München

Vorstufen zur heutigen Main-Donau-Wasserstraße:

Der Donauausbau zwischen Straubing und Vilshofen ist das letzte Stück in der rund 700 km langen Main-Donau-Wasserstraße in Bayern. Dieser Wasserweg hat eine lange Geschichte, die 793 mit der Fossa Carolina Karls des Großen beginnt. Es ist nicht ganz geklärt, ob er erfolgreich war oder nicht, jedenfalls kann man die Überreste des Karlsgrabens heute noch beim Dorf Graben an der Bahnstrecke Treuchtlingen - Nürnberg bewundern.

Der Bayernkönig Ludwig I. war erfolgreicher, am 15. Juli 1846 konnte der nach ihm benannte Ludwig-Donau-Main-Kanal seiner Bestimmung übergeben werden. Sein Rekordjahr erlebte der Kanal bereits 1850 mit 196.000 Tonnen Güterverkehr. Die Euphorie hielt nicht lange an, die sich stürmisch entwickelnde Eisenbahn nahm dem schmalen Kanal mit seinen 101 Schleusen, auf dem Schiffe mit gerade 120 Tonnen Tragfähigkeit von einem Saumpferd getreidelt wurden, die Fracht weg.

Der nächste Anstoß zum Bau einer neuen Wasserstraßenverbindung kam aus dem Kreise der Wirtschaft selbst. 1869 erfolgte die Gründung des Zentralvereins für Deutsche Binnenschiffahrt e.V.. Schrittweise entstand bis zur Jahrhundertwende die Konzeption eines mitteleuropäischen Wasserstraßennetzes von miteinander verknüpften natürlichen Flüssen und Kanälen. Dabei bildeten zwei große Achsen die Hauptschwerpunkte: Die West-Ost-Verbindung/Mittellandkanal und die Rhein-Main-Donau-Verbindung mit einem Anschluss an das nördliche Wasserstraßensystem von Bamberg über die Werra zur Weser.

Zwei Erfahrungen förderten dies:

- Die Einführung des Dampfantriebes auf Rhein und Donau steigerte die betriebliche Effizienz der Binnenschiffahrt so stark, dass z.B. gegen Ende des 19. Jahrhunderts der grenzüberschreitende Schiffsverkehr vom Rhein mit den Rheinmündungshäfen etwa gleich groß wie der Eisenbahnverkehr war. Bereits 10 Jahre später hatte der Rheinverkehr die Bahn im Verhältnis 2/3 zu 1/3 übertroffen.

- 1883 bis 1886 war die Stauregelung des Main von Mainz-Kostheim nach Frankfurt durchgeführt worden. Ihr Erfolg übertraf alle Erwartungen bei weitem. Das bewies, dass auch auf kleineren Flüssen mit unregelmäßiger Wasserführung durch eine ausreichende, berechenbare Tauchtiefe und Fahrwasserbreite bei einem Verkehr mit Dampfantrieb und ausreichend großen Schiffen die Wettbewerbsfähigkeit der Wasserstraße mit der Eisenbahn zurück gewonnen werden konnte.

In Bayern stand man aufgrund der schlechten Erfahrungen mit dem Ludwig-Donau-Main-Kanal den neuen Plänen sehr reserviert gegenüber. König und Staatsregierung stimmten zwar dem Plan der Main-Donau-Verbindung zu, aber die Kammer der Abgeordneten lehnte mit Ausnahme der sozialdemokratischen Fraktion (!!!) und drei bürgerlichen Abgeordneten drei Anträge bis 1897 ab.

Daraufhin geschah etwas für heutige Verhältnisse Beispiellooses und Udenkbares. Man richtete von seiten des Zentralvereins für Deutsche Binnenschiffahrt Technische Vereinsämter in Nürnberg für die Projektierungsarbeiten ein und finanzierte sie durch Spenden der Vereinsmitglieder und der Wirtschaft. Über eine Viertelmillion Goldmark wurden aufgebracht.

Die Technischen Vereinsämter erarbeiteten Trassenvorschläge, klärten die schwierige Wasserversorgung des Verbindungskanals vom Main zur Donau und beschäftigten sich mit den wirtschaftlichen Auswirkungen der geplanten Schifffahrtsstraße.

Diese Arbeiten waren fundiert und überzeugend, sie wurden auch von der Bayerischen Staatsregierung voll anerkannt. So wurde der dem Bayerischen Landtag vorgelegte Gesetzentwurf über die Herstellung der Baupläne für die Main-Donau-Wasserstraße und die Deckung der hierfür erforderlichen Mittel am 22. Februar 1917 einstimmig gebilligt. Der Deutsche Reichstag bewilligte am 15. Mai 1917 den von ihm erbetenen Zuschuss.

Trotz der verheerenden Folgen des ersten Weltkrieges, hielten Bayern und das Deutsche Reich an der Großschifffahrtsstraße fest, dazu wurden mehrere Verträge abgeschlossen.

Die Rechtsgrundlagen:

Das Vertragswerk umfasst insgesamt die folgenden 12 Verträge:

- Vertrag zwischen dem Reiche und Bayern über Ausführung der Main-Donau-Wasserstraße vom 13. Juni 1921 kurz: „**Main-Donau-Vertrag**“;
- **Zusatzvertrag** zwischen dem Reiche, Bayern und Baden vom 13. Juni 1921;

- **2. Ergänzung** des Main-Donau-Vertrages 13. Juni 1921 (17. August 1925);
- Vertrag zwischen dem Reiche, Bayern, Baden und der Rhein-Main-Donau Aktiengesellschaft über die Durchführung der Großschiffahrtsstraße Aschaffenburg-Passau-Grenze und Kelheim-Ulm und die Ausnutzung der Wasserkräfte vom 30. Dezember 1921, kurz: „**Konzessionsvertrag**“;
- Vertrag zwischen dem Reiche, Bayern und Baden einerseits und der Rhein-Main-Donau Aktiengesellschaft in München – im folgenden „Gesellschaft“ genannt – andererseits über die Bau-Ausführung der Großschiffahrtsstraße Aschaffenburg-Passau (Grenze) und Kelheim-Ulm und über die Errichtung der Kraftwerke vom 28. Dezember 1922, kurz: „**Bauvertrag**“;
- **Zwischenvertrag** vom 9. September 1949;
- **Finanzierungsvereinbarung** (für die Kanalstrecke Bamberg – Nürnberg) zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesminister für Verkehr und den Bundesminister der Finanzen, und dem Freistaat Bayern, vertreten durch das Bayerische Staatsministerium der Finanzen vom 28. Februar 1966;
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Bundesminister für Verkehr und den Bundesminister der Finanzen, und dem Freistaat Bayern, vertreten durch den Ministerpräsidenten über den Ausbau der Großschiffahrtsstraße Rhein-Main-Donau zwischen Nürnberg und Vilshofen (Passau) vom 16. September 1966, kurz: „**Duisburger Vertrag**“;
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland – im folgenden mit Bund bezeichnet – dem Freistaat Bayern – im folgenden mit Bayern bezeichnet – und der Rhein-Main-Donau Aktiengesellschaft – im folgenden mit RMD bezeichnet – über die Kanalisierung der Donau von Regensburg bis Vilshofen vom 11. August 1976, kurz: „**Donaukanalisierungs-Vertrag**“;
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland (Bund), dem Freistaat Bayern (Bayern) und der Rhein-Main-Donau Aktiengesellschaft (RMD) über die Bereinigung konzessionsrechtlicher Fragen vom 11. August 1976, kurz: „**Bereinigungsvertrag**“;
- Vertrag zwischen Bundesrepublik Deutschland, dem Freistaat Bayern und der Rhein-Main-Donau Aktiengesellschaft über die konzessionsrechtliche Energielieferung vom 4. Juni 1992, kurz: „**RMD-Energielieferungsvertrag**“;
- Vertrag über die Anpassung der Aufgabenerledigung durch die Rhein-Main-Donau Aktiengesellschaft vom 21. Juli 1994, kurz: „**Anpassungsvertrag**“.

Im folgenden werden nur die **wesentlichen Verträge** dargestellt:

Main-Donau-Vertrag mit dem Zusatzvertrag:

Die Präambel des Vertrages lautet:

"Das Deutsche Reich und Bayern schließen über die Ausführung der Main-Donau-Wasserstraße und den Ausbau der bayerischen Donau, vorbehaltlich der Bewilligung der Geldmittel durch die gesetzgebenden Körperschaften folgenden Vertrag:

1. Das Reich und Bayern verpflichten sich, den Plan der Main-Donau-Wasserstraße baldigst zu verwirklichen, soweit die Finanzlage des Reiches und Bayerns dazu die Möglichkeit bietet.

Die Entscheidung darüber, ob diese Möglichkeit gegeben ist, liegt beim Reich und bei Bayern.

2. Bei den Bauten sollen möglichst Erwerbslose beschäftigt werden."

Zum Bau der Wasserstraßen und zur Ausnutzung der hierbei sich ergebenden Wasserkräfte soll ein "gemischtwirtschaftliches Unternehmen" in der Form einer AG gegründet werden. An dieser Gesellschaft beteiligen sich der Bund und Bayern, gegebenenfalls auch andere Länder, Gemeindeverbände, Gemeinden, Banken, gewerbliche Unternehmen, Schiffahrtsgesellschaften u.s.w..

In Nr. 4 wird der Gegenstand des Unternehmens noch bezüglich des Baus folgender Großschiffahrtsstraßen sowie des Baus und Betriebs der zugehörigen Kraftwerke weiter konkretisiert:

- a) Main Aschaffenburg-Bamberg mit Anschluß von Würzburg und Donau Kelheim - Reichsgrenze bei Passau,
- b) Verbindung Bamberg - Nürnberg unter Herstellung des Lechzubringers,
- c) obere Donau Kelheim - Ulm und die Verbindung Nürnberg - Donau.

Stark verkürzt bedeutet dies die durchgehenden Verbindung von Aschaffenburg bis zur Reichsgrenze bei Passau, wobei Nr. 6 des Vertrages allerdings festlegte, daß zunächst die unter den Ziffern 4a und b genannten Aufgaben auszuführen seien.

In Nr. 9 werden die Ausbauparamter wie folgt festgelegt:

"Die Gesellschaft übernimmt die Verpflichtung, die Wasserstraßen nach den im Einvernehmen mit der Gesellschaft festgestellten allgemeinen Plänen des Reichsverkehrsministeriums für Schiffe von 1200 bis 1500 t Tragfähigkeit und unter Einhaltung des streng nach wirtschaftlichen Grundsätzen aufgestellten und der Zustimmung des Reiches, Bayerns und der Gesellschaft unterliegenden Bauprogramms auszubauen."

Weiter erhält die Gesellschaft durch eine besondere Verleihungsurkunde des Reiches und Bayerns für 100 Jahre das Recht, die von ihr ausgebauten Wasserkräfte auszunutzen.

In den Abschnitten A und B wurden der Bau durch das Reich bzw. durch Bayern geregelt, falls das gemischtwirtschaftliche Unternehmen nicht zustande kommen sollte.

Im **Zusatzvertrag** wurde vereinbart, daß das Baden durch die ihm im Vertrag wegen der Betroffenheit von Strecken an Donau und Main eingeräumten Rechte unmittelbar berechtigt sein sollte und sich auf Wunsch an der Gründung der Gesellschaft beteiligen könne.

2. Vertragsergänzung des Main-Donau-Vertrages:

Hier wurden im wesentlichen die im Main - Donau - Staatsvertrag unter Nr. 6 genannten Prioritäten derart abgeändert, daß die Rhein-Main-Donau A. G. zunächst folgende Aufgaben ausführen sollte:

- a) Fertigstellung der Staustufen am Kachlet und bei Viereth (1. Bauabschnitt),
- b) Fortführung der Niederwasserregulierung der Donau sowie Kanalisierung des Mains von Aschaffenburg bis Würzburg (2. Bauabschnitt),
- c) Vorarbeiten für die Verbindung Main-Donau.

Die für die Ausführung dieser Aufgaben erforderlichen Geldmittel, soweit sie nicht durch Anleihen oder sonstige Einnahmen der Gesellschaft aufgebracht werden können, sollten durch das Reich und Bayern im Verhältnis 45:26 (damaliges Anteilsverhältnis an der RMD AG des Reichs und Bayerns) beschafft werden.

Um das Unternehmen zu fördern und die Bauzuschüsse möglichst niedrig zu halten, erklärten sich die Parteien damit einverstanden, daß die Überschüsse der jeweils fertiggestellten Kraftwerke, soweit sie nicht zur Verzinsung und Tilgung der auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Anleihen sowie zur Deckung sonstiger Verbindlichkeiten der Rhein-Main-Donau A. G. erforderlich sind, mit zur Durchführung des o.a. Bauzieles verwendet werden.

Konzessionsvertrag:

Regelte der Main-Donau-Vertrag das Verhältnis der Vertragspartner Bund und Bayern, so werden im Konzessionsvertrag die Rechte und Pflichten des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens RMD AG begründet.

Im Abschnitt I. übernimmt die RMD AG die Verpflichtung, die Großschiffahrtsstraße Aschaffenburg - Reichsgrenze bei Passau entsprechend den Ziffern 4 - 14 des Main-Donau-Vertrages auszubauen (sog. "Konzessionslast"). Sie hat die Schiffahrtsanlagen mit allen zugehörigen Einrichtungen, jedoch ohne die Wasserkraftwerke unentgeltlich auf das Reich zu übertragen, das wiederum die Schiffahrtsstraße zu unterhalten und zu betreiben hat.

Im Abschnitt II. wird umfänglich die Nutzung der Wasserkräfte durch die RMD AG geregelt, deren Erträge ja mit wesentlich zur Finanzierung der Großschiffahrtsstraße beitragen sollten.

Bauvertrag:

Gegenstand des Konzessionsvertrags waren Gewährung der Konzession für die Wasserkraftnutzung durch die RMD AG und die damit verbundene Konzessionslast als solche. Im Bauvertrag waren nun Verfahrensfragen der Bauabwicklung, ähnlich den heutigen auf der VOB beruhenden Bauverträgen, zu regeln:

- Grunderwerb;
- Entwurf und Ausführung der Bauvorhaben;
- Unterhaltung der Wasserstraßen durch die Gesellschaft während der Bauzeit.

Während des Dritten Reiches wurden verschiedene Verträge geschlossen, die nach dem 2. Weltkrieg wieder aufgehoben wurden. Als Vorgängerin der Bundesrepublik Deutschland hat die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, vertreten durch die Verwaltung für Verkehr mit dem Freistaat Bayern und der RMD AG am **9. September 1949 den sog. Zwischenvertrag** geschlossen, in dem ausdrücklich festgestellt wird, daß der Main-Donau-Vertrag mit dem Ergänzung- und Zusatzvertrag, der Konzessionsvertrag sowie der Bauvertrag (wieder)

verbindlich sind. Bekräftigt wurde, daß die RMD AG wieder Bauherr der Großschiffahrtsstraße ist.

Erst am **28. Februar 1966** wurde die sog. **Finanzierungsvereinbarung** geschlossen, die die finanzielle Förderung der Kanalstrecke Bamberg - Nürnberg zu Ziel hatte. Die Vertragspartner strebten an, diese Strecke möglichst bis 1969/70 fertigzustellen.

Die "Donaukanalisierung"

Anfang der 60er Jahre wurde auch klar, daß die Niederwasserregulierung der Donau ihr Ziel nicht erreicht hat. Anstelle der geplanten 2,00 m unter RegulierungsNiederWasserstand (RNW) wurden nur 1,70 m erreicht. Bund und Bayern nahmen daher Verhandlungen auf, wie die Schifffahrt auf der Donau dauerhaft zu verbessern sei. Diese führten dann zu Abschluß der folgenden Verträge:

Duisburger Vertrag:

In § 1 treffen die Vertragsparteien Feststellungen, die die Rechtslage zusammenfassen und wegen ihrer Bedeutung hier ungekürzt wiedergegeben werden:

(1) Die Rhein-Main-Donau Aktiengesellschaft hat im Konzessionsvertrag vom 30. 12.1921 gegenüber Reich, Bayern und Baden die Verpflichtung übernommen, die Großschiffahrtsstraße Aschaffenburg bis Reichsgrenze bei Passau gemäß den in Ziff. 4 bis 14 des Vertrages zwischen Reich und Bayern wegen Ausführung der Main-Donau-Wasserstraße am 13.6.1921 (Main-Donau-Vertrag) enthaltenen Bestimmungen auszubauen; der Main-Donau-Vertrag wurde durch einen Vertrag vom 17.8.1925 zwischen Reich und Bayern ergänzt. Im Main-Donau-Vertrag haben Reich und Bayern insbesondere die Verpflichtung zur Übernahme von Bürgschaften für Anleihen der Gesellschaft und zur Beschaffung der erforderlichen Geldmittel übernommen, soweit sie nicht durch Anleihen oder sonstige Einnahmen der Gesellschaft aufgebracht werden können.

(2) Der sog. Zwischenvertrag vom 9.9. 1949 zwischen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, dem Freistaat Bayern und der Rhein-Main-Donau AG erklärte für die Vertragsteile insbesondere den Main-Donau-Vertrag und den Konzessionsvertrag für verbindlich und brachte die Bereitschaft der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und Bayerns zum Ausdruck, die zum Weiterbau benötigten Geldmittel im Rahmen der nach der jeweiligen

Finanzlage möglichen Höhe als unverzinsliche und nur aus Bilanzgewinnen der Rhein-Main-Donau AG rückzahlbare Darlehen zur Verfügung zu stellen.

(3) In die Rechte und Pflichten der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes ist der Bund eingetreten (Art. 133 des Grundgesetzes).

Man war sich einig, die Strecke Nürnberg - Vilshofen im Jahr 1969 zu beginnen und so zu fördern, daß die Strecke Nürnberg - Straubing bis spätestens 1981, die Strecke Straubing - Vilshofen bis spätestens 1989 fertiggestellt ist.

Besonders zu erwähnen ist hier wieder der sog. "Haushaltsvorbehalt" nachdem die Verpflichtung der Vertragschließenden zur Finanzierung der Bauvorhaben nur gilt, wenn

- a) die Finanzlage der Vertragschließenden oder die Konjunkturlage, insbesondere im Tiefbau, die Durchführung der Bauvorhaben zuläßt,
- b) die gesetzgebenden Körperschaften die Mittel bewilligen.
- c) Soweit ein Vertragschließender seinen Beitrag nicht aus Haushaltsmitteln aufbringen kann, wird er die Gesellschaft zur Aufnahme entsprechender Kreditmittel ermächtigen. In diesem Fall ist er verpflichtet, die hiernach von der Gesellschaft aufgenommenen Mittel zu verbürgen, zu verzinsen und zu tilgen sowie Kreditkosten zu tragen.

Zur Kanalisierung der Donau wurde vereinbart, daß der Freistaat Bayern zustimmt, daß die Rhein-Main-Donau AG die Kanalisierung der Donau von Regensburg bis Vilshofen im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland durchführt, und bereit ist, mit der Hälfte der Mittel beizutragen, die die Bundesrepublik Deutschland aus Haushaltsmitteln hierzu bereitstellt.

Erstmalig wurde in das Vertragswerk auch ein **Änderungsvorbehalt** aufgenommen. Ergibt sich aus wichtigen Gründen, insbesondere aus gesetzlichen Maßnahmen, daß Änderungen oder Ergänzungen dieses Vertrages zur Wahrung der darin festgelegten Interessen eines oder beider Vertragschließenden erforderlich werden, so sind sie unverzüglich in vertrauensvoller Zusammenarbeit zu vereinbaren.

Donaukanalisierungs-Vertrag:

Durch diesen Vertrag wird die RMD AG, ähnlich dem Bauvertrag von 28. Dezember 1922, auf der Grundlage des § 4 des Duisburger Vertrages mit der Durchführung der Donaukanalisierung beauftragt.

Von großer Wichtigkeit ist hier der § 3 über das Bauprogramm und die Entwürfe. Bund und Bayern legen danach das Bauprogramm, das sind die wesentlichen technischen und finanziellen Grundlagen des Baues der Donaukanalisierung, im beiderseitigen Einvernehmen fest. Dazu gehört insbesondere auch die Festlegung des Rahmens für die Einbeziehung der Binnenentwässerung und der Hochwasserfreilegung und für die Ausstattung der Kanalisierungsabschnitte mit Nachrichtenanlagen und Geräten. Sie stimmen den zeitlichen Ablauf des Bauprogramms mit der RMD ab.

Versuch der "qualifizierten Beendigung" im Jahre 1982

Der Bund wollte damals den Bau der Main-Donau-Wasserstraße beenden. Verkehrsprognosen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und PLANCO in seinem Auftrag ließen für das Jahr 2000 nur rd. 3,0 Mio. t Güter erwarten, was nach Berechnungen von PLANCO zu einem Nutzen-Kosten-Verhältnis unter 1 geführt und damit dem Projekt die Unwirtschaftlichkeit bescheinigt hätte. Das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung kam in einem Gutachten für den Freistaat zu höheren Gütermengen, was einen Nutzen-Kosten-Koeffizienten größer 1 ergab.

Nach dem Bruch der sozialliberalen Koalition verständigten sich Bund und Bayern am 9. November 1992 auf folgenden Sachverhalte:

- 1) Die vertraglichen Verpflichtungen zum Bau der Main-Donau-Wasserstraße werden von Bund und Bayern unverändert anerkannt. Sie sind insbesondere durch den sogenannten Zwischenvertrag vom 9.9.1949, den Vertrag über den Ausbau der Großschiffahrtsstraße Rhein-Main-Donau zwischen Nürnberg und Vilshofen vom 16.9.1966 (Duisburger Vertrag) und den sogenannten Bereinigungsvertrag vom 21.7. /11.8.1976 bestätigt und in Einzelheiten neu geregelt worden.

- 2) Bauziel ist ein durchgehender Schifffahrtsweg, der für Großmotorgüterschiffe bis 2000 TT und für Schubverbände mit zwei Leichtern bis 3300 TT mit 2,5m Tiefgang befahrbar ist.

Nachdem die Strecke von Aschaffenburg bis Nürnberg seit 1972 und die Strecke von Regensburg bis Kelheim seit 1978 für Güterschiffe befahrbar ist, muß noch der Kanal zwischen Nürnberg und Kelheim (99 km) fertiggestellt werden, um die Lücke zwischen Main und Donau zu schließen. Dieser Kanalabschnitt dient ferner der Überleitung von Altmühl- und Donauwasser in das Regnitz/Main-Gebiet und ist Teil eines umfassend angelegten Wasserüberleitungssystems des Freistaates Bayern.

Der Duisburger Vertrag sieht ferner eine Stauregelung der Donau zwischen Regensburg und Vilshofen vor. Regelmaße: Fahrrinne 100 m breit und 2,8 m tief; Schleusen 230 m lang und 24 m breit. Die Strecke Regensburg - Straubing ist in Bau, die Strecke Straubing - Vilshofen in Vorplanung.

Damit wurden zum ersten Mal die Ausbaugrundsätze konkretisiert und die Abladetiefe von 2,50m als definitives Bauziel für die durchgehende Wasserstraße genannt.

Weitere Entwicklung:

Am 25. September 1992 wurde der Main-Donau-Kanal feierlich seiner Bestimmung übergeben. Noch im gleichen Jahr wurde das Raumordnungsverfahren für die staugestützte 2-Stufen-Lösung mit Seitenkanal eingeleitet. Obwohl durch mehrfache Untersuchungen ergänzt, wurde es nicht abgeschlossen, sondern 1996 eingestellt.

Ministerpräsident Dr. E. Stoiber und der damalige Bundesverkehrsminister M. Wissmann erklärten am 17. Oktober 1996, daß Bund und Bayern am Duisburger Vertrag zum Donauausbau festhalten und damit am Ausbauziel von 2,50 m Abladetiefe und den damit verbundenen verkehrswirtschaftlichen Zielen. Sie sehen kurz- und mittelfristig keine gesicherte Möglichkeit, diese Abladetiefe allein mit flußbaulichen Methoden zu erreichen.

Nach weiteren umfangreichen Untersuchungen hat der Deutsche Bundestag nach einer Anhörung im Jahr 2002 ausschließlich einen Ausbau mit flußbaulichen Maßnahmen beschlossen, was auch in der Koalitionsvereinbarung im Herbst 2002 für die derzeitige Bundesregierung festgeschrieben wurde.

Rechtsfragen:

Bei der langen Dauer des Projekts und der Vielzahl der Verträge verwundert es nicht, daß von den Beteiligten - je nach Interessenlage - unterschiedlich Interpretationen des Vertragswerkes vorgenommen wurden. Um sich hier auf gesichertem Boden bewegen zu können wurde Prof. Dr. Peter Badura vom Bayer. Staatsministerium f. Wirtschaft, Verkehr und Technologie (BayStMWVT) um eine gutachtliche Äußerung zu den Rechten und Pflichten aus den Verträgen gebeten., die folgenden Einschätzungen beziehen sich auf sein Gutachten: "Die vertragsbegründete Rechtspflicht des Bundes zur Donaukanalisierung" aus dem Jahr 2000/2001.

Welcher Natur sind die Main-Donau-Verträge ?

Obwohl der Main-Donau-Vertrag vom 13. Juni 1921 manchmal auch als "Staatsvertrag" bezeichnet wird, ist er keiner, ebensowenig, wie es die anderen Verträge sind.

Die Vorschrift des Art. 97 Abs. der Weimarer Reichsverfassung bestimmte es als Aufgabe des Reichs, die dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen in sein Eigentum zu übernehmen. Der in Ausführung dieses Verfassungsauftrages von der Reichsregierung mit den Landesregierungen abgeschlossene Staatsvertrag betreffend den Übergang der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich wurde durch das Reichsgesetz vom 29. Juli 1921 (RGBl. Se. 961) und das bayer. Gesetz über den Übergang der bayerischen Wasserstraßen auf das Reich vom 12. Oktober 1921 (GVBl. S. 489) genehmigt. Dadurch ist die Donau von Kelheim bis Passau zuerst Reichs- und dann durch Rechtsnachfolge Bundeswasserstraße geworden. Das Reichswasserstraßengesetz ermächtigt im Absatz 3 die Reichsregierung, wegen Ausführung schwebender Wasserstraßenbaupläne mit den beteiligten Landesregierungen Verträge vorbehaltlich der Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel durch den Reichshaushaltsplan abzuschließen.

Das entsprechende bayerische Vertragsgesetz ermächtigte die bayer. Staatsregierung, mit dem Reiche und mit Baden über die Ausführung der Main-Donau-Wasserstraße und den Ausbau der bayer. Donau Verträge abzuschließen und sich an einem zum Ausbau dieser Wasserstraße nach Maßgabe dieses Vertrages zu bildenden gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zu beteiligen.

In analoger Anwendung von Art. 123 Abs. 2 GG, Art. 182 BV besteht der Main-Donau-Vertrag als ein den Bund und Bayern berechtigender und verpflichtender Vertrag fort. Dies stützt auch § 56 Abs. 4 des Bundeswasserstraßengesetzes vom 02.04.1968 (WaStrG), der ausdrücklich bestimmt, daß die der RMD AG in Durchführung des Vertrages vom 13. Juni 1921 übertragene Aufgabe weiterbesteht, damit ist auch eine verkehrspolitische Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers verbunden.

Der Main-Donau-Vertrag ist jedoch weder vom Reich, noch von Bayern in Gesetzesform verabschiedet und verkündet worden. Er ist deshalb kein - mit förmlicher Zustimmung der Parlamente abgeschlossener - Staatsvertrag, sondern ein Verwaltungsabkommen.

Die Verträge und Vereinbarungen über den Donauausbau nach dem Kriege sind ohne Beteiligung der Parlamente durch Mitglieder der Bundesregierung und der Bayer. Staatsregierung abgeschlossen worden. Sie sind als Regierungsabkommen keine Staatsverträge, sondern Verwaltungsabkommen, deren Grundlage der fortgeltende Main-Donau-Vertrag ist.

Das ändert nichts an der Verbindlichkeit der Verträge und an der Bindung der Vertragsparteien an die in den Verträgen eingegangenen Verpflichtungen.

Wozu haben sich die Vertragsparteien verpflichtet ?

Wesentlicher Grund für den Bau der Main-Donau-Wasserstraße war, eine Wasserstraßenverbindung zwischen der Nord-Süd-Achse des Rheins und der Ost-West-Achse von Main und Donau zu schaffen. Im Main-Donau-Vertrag von 1921 war ein Termin für die Fertigstellung nicht vereinbart, jedoch festgelegt worden, daß - neben dem Mittellandkanal und der Neckarkanalisierung - die Rhein-Main-Donau-Wasserstraße von Aschaffenburg bis Nürnberg und von Kelheim bis Passau gleichmäßig gefördert werden sollten.

Aus den Vorschriften des § 56 Abs. 3 und 4 WaStrG ist die verkehrspolitische Grundsatzentscheidung zu entnehmen, den Main-Donau-Kanal zu vollenden und die kontinuierliche Weiterführung des Vorhabens zu gewährleisten. Im Hinblick auf die dafür erforderlichen Planungsakte ist damit bekräftigt, daß die Vollendung des Kanals - vorbehaltlich der Planung im Detail - grundsätzlich dem Wohl der Allgemeinheit dient. Zugleich ist damit ausgesprochen, daß das Vorhaben einer planungsrechtlichen Planrechtfertigung genügt, wengleich damit

nicht geregelt ist, wie das Vorhaben nach Art und Umfang, insbesondere in Einzelheiten der Trassenführung, ausgebaut werden darf. Die Entscheidung für die Vollendung des Kanals ist ohne Vorbehalt zum Ausdruck gebracht, wodurch sich diese gesetzliche Regelung inhaltlich von anpassungsbedürftigen gesetzlichen Ausbauprogrammen unterscheidet, wie sie etwa im Fernstraßenausbaugesetz enthalten sind.

Der Main-Donau-Kanal ist ein integrierender Teil der Main-Donau-Wasserstraße, so daß die verkehrliche und planerische Grundsatzentscheidung für den Kanal zwangsläufig für die Wasserstraße insgesamt und damit auch für den damit notwendig verbundenen Donauausbau gilt.

Das Gesamtprojekt, so wie es im Main-Donau-Vertrag von 1921 angelegt worden ist, ist bis auf die Strecke Straubing - Vilshofen verwirklicht. Die volle Leistungsfähigkeit kann nur durch eine "Kanalisation" erreicht werden, nachdem eine Niedrigwasserregulierung bereits fehlschlug und die bisherigen Untersuchungen seit 1993 zweifelsfrei ergeben haben, daß das Ausbauziel von 2,50m Abladetiefe bei Niedrigwasser, das in der Vereinbarung Dr. Stoiber/Wissmann vom 17. Oktober 1996 ausdrücklich bestätigt wurde, nur mit einer Stauregulation erreichbar ist. Die Beseitigung dieses Engpasses ist daher ein ohne weitere Vorbehalte zu realisierendes Vorhaben, und keine Frage des verkehrs- und finanzpolitischen Ermessens.

Da es sich hier um den Ausbau einer Bundeswasserstraße handelt, trifft den Bund die Verpflichtung, die für den Donauausbau notwendigen rechtlichen und faktischen Voraussetzungen zu schaffen. Es ist nach § 3 des Donaukanalisierungsvertrages ein einvernehmliches Bauprogramm aufzustellen, in dem die RMD mit der Ausarbeitung der konkreten Vorhabenspläne beauftragt wird und ihr aufzugeben ist, auf der Grundlage dieser Planung die Planfeststellung bei der zust. WSDSüd zu beantragen. In diesem Bauprogramm sind auch die dafür notwendigen Haushaltsmittel zu veranschlagen.

Wenn auch ein Verwaltungsabkommen hinsichtlich der dadurch übernommenen und ermöglichten finanziellen Verpflichtungen die haushaltsrechtliche Bereitstellung der Mittel entsprechend dem parlamentarischen Budgetrecht nicht ersetzen oder antizipieren kann, sind doch die beteiligten Regierungen dadurch vertraglich verpflichtet, die zur Vertragserfüllung erforderlichen Beiträge in die von den Parlamenten zu verabschiedenden Haushaltspläne einzustellen.

Welche Rolle spielen die Parlamente ?

Die Verpflichtung des Bundes und Bayerns zur Finanzierung des Donauausbaus nach dem Duisburger Vertrag gilt nur, wenn die Finanzlage der Vertragsschließenden oder die Konjunkturlage, insbes. im Tiefbau, die Durchführung der Bauvorhaben zuläßt und die gesetzgebenden Körperschaften die Mittel bewilligen. Die beiden Regierungen sind jedoch verpflichtet, die haushaltsgesetzliche Bereitstellung der notwendigen Mittel anzustreben (§ 3 Abs. 2 u. 3 des Duisburger Vertrags). Der eigentlich nur klarstellende Vorbehalt der Mittelbereitstellung durch gesetzgebende Körperschaften hebt jedoch die sachliche Bindung der Vertragsparteien an die Durchführung des Vorhabens nicht auf und unterwirft diese Bindung auch nicht einer allein dem finanzpolitischen Belieben der einen oder anderen Seite überlassenen Erfüllungsfreiheit.

"Unmöglichkeit der Kanalisierung" durch das Europäische Naturschutzrecht ?

Bei den bisherigen Bauabschnitten war es immer noch möglich, die Eingriffe auszugleichen, oder entsprechenden Ersatzmaßnahmen durchzuführen. Dabei ist allerdings ein zunehmender Aufwand festzustellen.

Die Ausweisung des Donautals als Schutzgebiet i.S. der **F**lora-, **F**auna- **H**abitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) bzw. der Vogelschutzrichtlinie fordert ein gesteigertes öffentliches Wohl, wenn die Beeinträchtigung von geschützten Flächen im Rahmen einer Befreiung zugelassen werden soll. Dem hat auch Prof. M. Wickel/TU-Hamburg-Harburg in der Anhörung des Bundestags vom 20. Februar 2002 in etwa so zugestimmt. Dies dürfte bei der Stauregelung der Donau jedoch gegeben sein, da die EU-Kommission selbst durch Aufnahme des Donauausbaus zwischen Straubing und Vilshofen als Prioritäres Projekt in die Transeuropäischen Netze die besondere Wichtigkeit bescheinigt hat.

Dem

Position von Prof. Hermes, Frankfurt in der Anhörung vom 20. Februar 2002

Herr Prof. Hermes vertritt im wesentlichen die folgende Position:

- Die Verträge sind als Verwaltungsabkommen einzustufen; den Konzessions-, Bau- und Anpassungsvertrag sieht er als zivilrechtliche Verträge an;
- Das Vertragsziel sieht er als nur sehr allgemein beschrieben an, ein Staustufenausbau ist daraus nicht zwingend ableitbar;
- Die **konkreten rechtlichen Verpflichtungen**, die die Vertragsparteien zur Realisierung dieses Zieles eingegangen sind, bleiben s.E. allerdings sehr begrenzt. Dies folgt zum einen aus dem **Finanzierungsvorbehalt**, der das gesamte Vertragswerk prägt und Niederschlag in einer Reihe konkreter Bestimmungen gefunden hat. So heißt es bereits in der Präambel des Main-Donau-Vertrages 1921, daß der gesamte Vertrag "vorbehaltlich der Bewilligung der Geldmittel durch die gesetzgebenden Körperschaften" geschlossen wird. Zum anderen folgt die nur begrenzte rechtliche Verpflichtung daraus, daß das Vertragswerk unter dem **Vorbehalt der Erteilung behördlicher Erlaubnisse, Genehmigungen etc.** für die Realisierung des beabsichtigten Vorhabens steht.
- Vor diesem Hintergrund wird das gesamte Vertragswerk - soweit es das Rechtsverhältnis zwischen dem Bund und Bayern und nicht das Verhältnis dieser zur RMD betrifft - verständlich als eine Regelung der finanziellen **Lastenverteilung zwischen dem Bund und Bayern** für die Realisierung des Vorhabens unter den Voraussetzungen,
 - daß die gesetzlichen und verwaltungsverfahrensrechtlichen (Erlaubnisse, Genehmigungen, Planfeststellungsbeschlüsse etc.) Voraussetzungen für eine Realisierung des Ausbaus vorliegen,
 - und daß die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes und Bayerns die nach der vereinbarten Lastenverteilung sich ergebenden Haushaltsmittel bewilligen.
- Die Verträge enthalten keine Kündigungsklausel. Verständlich wird dies vor allem vor dem Hintergrund, daß sie keine vorbehaltlosen Verpflichtungen des Bundes oder Bayerns enthalten und daß die neueren Verträge Folgelasten bereits realisierter Vorhaben (Strecke Bamberg - Regensburg) regeln. Unabhängig davon steht jedenfalls dem Bundestag kein Kündigungsrecht zu, weil es sich um ein Verwaltungsabkommen handelt, dessen Abschluß und Vollzug in die Kompetenz der Regierung (Bundesminister für Verkehr) fällt. Lehnt der Bundestag eine "Kanalisation" ab, so steht ihm dazu der Weg zur Verfügung, erforderliche Haushaltsmittel zu verweigern. Das Budgetrecht ist als umfassend zu betrachten, es umfaßt auch die verkehrspolitische Entscheidung zur Ausbaumethode. Da das

das Budgetrecht, des Parlaments durch die Verträge in keiner Weise eingeschränkt oder inhaltlich gebunden wird, können aus den Verträgen keine rechtlichen Konsequenzen einer solchen Entscheidung des Bundestages entstehen.

In der Anhörung brachte Herr Prof. Hermes seinen Argumente am Schluß mit einem Satz auf den Punkt:

"Wer behauptet, die Bundesrepublik Deutschland sei aufgrund der Verträge verpflichtet, die Donau überhaupt oder in einer bestimmten Weise auszubauen, verkennt den Inhalt der Verträge, respektiert nicht das Budgetrecht des Dt. Bundestages und führt die gesetzlich vorgesehenen Verwaltungsverfahren ad absurdum in rechtswidriger Art und Weise."

Würden Sie ihm zustimmen, oder eher Prof. Badura ?

Literaturverzeichnis:

- (1) "Überblick über die Geschichte des Main-Donau Kanals" von Dr. Wilhelm Doni;
Dt. Wasserstraßen- und Schifffahrtsverein Rhein-Main-Donau e.V., Festschrift "10
Jahre Main-Donau-Kanal, 2002;

- (2) Öffentliche Anhörung: Schlußbericht der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Süd über
die vertieften Untersuchungen und Gutachten zum Donauausbau Straubing - Vilsho-
fen, Wortprotokoll der 77. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Woh-
nungswesen am 20. Februar 2002, Protokoll 14/77

| Zeitlicher Ablauf | | |
|--------------------------|-------------------|---|
| Main | 1884 - 1888 | Schleusenausbau von der Mainmündung |
| | | bis Frankfurt |
| | 1901 | Staustufe und Hafen Offenbach |
| | | fertiggestellt |
| | 1921 | Bau bis Aschaffenburg |
| | 1921 - 1942 | Aschaffenburg - Würzburg |
| | 1940 | Neuer Hafen Würzburg |
| | 1949 - 1957 | Würzburg - Kitzingen |
| | 1962 | Bamberg und Neuer Hafen Bamberg |
| | | Damit ist der eigentliche Mainausbau abgeschlossen |
| | ab 1984 | Nach-Vertiefung der Fahrrinne des Mains |
| | | |
| MDK | 1967 | Main-Donau-Kanal bis Forchheim |
| (Main-Donau-Kanal) | 1970 | Erlangen erreicht |
| | 1972 | bis Nürnberg, Hafen - Nürnberg |
| | 1985 | Nürnberg - Roth |
| | 1989 | Riedenburg - Kelheim |
| | 1991 | Dietfurt - Riedenburg und |
| | | Roth - Dietfurt |
| | 25.09.1992 | Main-Donau-Kanal eröffnet |
| | | |
| Donau | 1928 | Staustufe Kachlet an der Donau |
| | 1957 | Staustufe Jochenstein |
| | 1971 | Donau - Niederwasserregulierung |
| | | abgeschlossen |
| | 1978 | Kelheim - Regensburg |
| | 1985 | Regensburg - Geisling |
| | 1995 | Geisling - Straubing |