

Vorlage Nr. 19/239-L/S
für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
am 26.10.2016

„Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Weservertiefung“

A. Problem

Mit dem Planfeststellungsbeschluss vom 15.07.2011 sind durch die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (WSD Nordwest, jetzt Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt - Außenstelle Nordwest) als Planfeststellungsbehörde folgende Vorhaben gemeinsam planfestgestellt worden:

- Anpassung der **Außenweser** (Weser von km 65 bis 130)
Ausbauziel: Weitestgehende tideunabhängige Erreichbarkeit des Containerterminals Bremerhaven für Schiffe mit 13,80 m Tiefgang, Erhöhung der Begegnungsmöglichkeiten auf der Außenweser und Vergrößerung des Tidfensters

Vorhabensträger: Bundesrepublik Deutschland (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes), vertreten durch das Wasser- und Schifffahrtsamt Bremerhaven

Antragssteller: Freie Hansestadt Bremen

- Anpassung der **hafenbezogenen Wendestelle** (Weser km von 70,5 bis 73,25)
Ausbauziel: Länge: 2.300 m, Breite: 525-600 m
Alle Containerschiffe müssen in Bremerhaven vor der Stromkaje, in der Wendestelle, gedreht werden; neben den Containerschiffen werden zum Teil auch Autotransporter, deren Schiffgrößen ebenfalls wachsen, in der Wendestelle gedreht werden.

Vorhabensträger: Freie Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde), vertreten durch die bremenports GmbH & Co. KG.

Antragssteller: Freie Hansestadt Bremen

- Anpassung der **Unterweser** (Weser von km 8 bis 65)
Ausbauziel: Erhöhung der maximal zulässige tideabhängigen Tiefgänge
 1. nach Brake von 11,90 m auf künftig 12,80 m
 2. nach Bremen von 10,70 m auf künftig 11,10 m

Vorhabensträger: Bundesrepublik Deutschland (Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes), vertreten durch das Wasser- und Schifffahrtsamt Bremen

Antragssteller: Niedersachsen

Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss und Beschluss des Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)

Gegen den Planfeststellungsbeschluss (Außen- und Unterweser sowie Wendestelle) wurden sieben Klagen beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eingereicht. Die Freie Hansestadt Bremen ist zu diesen Verfahren beigeladen.

Die Klagen von einem Wirtschaftsunternehmen in Nordenham und in Höhe Vegesack sind durch Vergleich eingestellt. Dies gilt auch für die Klage der Gemeinde Stadland. Die Klagen der drei Landwirte ruhen derzeit. Die Klage des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) gegen den Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau der Weser wurde vom BVerwG am 11. Juli 2013 ausgesetzt und dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) Fragen zur Auslegung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) vorgelegt (Vorlagebeschluss, BVerwG 7 A 20.11). Außerdem hat es die Beteiligten darauf hingewiesen (Hinweisbeschluss, BVerwG 7 A 20.11), dass unabhängig von den Fragen des Wasserrechts (Auslegung der WRRL) gegen die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses Bedenken bestehen.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat am 01.07.2015 sein Urteil über den Vorlagenschluss vom 11.07.2013 gefällt. Dieses Urteil geht direkt in den Beschluss des BVerwG vom 11.08.2016 veröffentlicht am 12.09.2016 ein und wird an dieser Stelle berücksichtigt.

Inhalt des Vorlagebeschluss vom 11.07.2013

Ob die Vertiefung der Weser mit der in deutsches Recht umgesetzten WRRL der Europäischen Union (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik) vereinbar ist, hängt von noch ungeklärten Fragen des Unionsrechts ab, deren Beantwortung dem EuGH vorbehalten ist. Das BVerwG hat dem EuGH vier Fragen zur Auslegung der WRRL vorgelegt.

Frage 1:

Klärungsbedürftig ist, ob das sogenannte Verschlechterungsverbot eine bloße Zielvorgabe für die Bewirtschaftungsplanung der Gewässer darstellt oder ob die Zulassung eines Projekts grundsätzlich zu versagen ist, wenn es eine Verschlechterung des Gewässerzustands verursachen kann,

Fragen 2 und 3:

unter welchen Voraussetzungen von einer „Verschlechterung des Zustands“ auszugehen ist,

Frage 4

welche Bedeutung dem sogenannten Verbesserungsgebot neben dem Verschlechterungsverbot zukommt.

Nach Ansicht des BVerwG sind diese Fragen entscheidungserheblich, da die von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) vorsorglich zugelassene Ausnahme vom Verschlechterungsverbot nicht auf einer hinreichenden Tatsachenermittlung und -bewertung beruht, und sie eine eigenständige Bedeutung des Verbesserungsgebots für die Zulassung der Vorhaben verneint hat.

Inhalt des Hinweisbeschluss vom 11.07.2013

Unabhängig von den wasserrechtlichen Fragen (Vorlagenbeschluss) bestehen nach Ansicht des BVerwG durchgreifende Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Die aufgeführten Hinweise würden in einer abschließenden Entscheidung zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Stand Hinweisbeschluss Juli 2013) zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen. Die Fragen zur Auslegung der WRRL verlieren dadurch nicht ihre Entscheidungserheblichkeit.

Die Bedenken des BVerwG gegen die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses können wie folgt zusammengefasst werden:

Die WSV ist davon ausgegangen, dass der Ausbau der Außenweser bis Bremerhaven und der Ausbau der Unterweser von Bremerhaven bis Bremen jeweils selbstständige Vorhaben sind, die unabhängig voneinander verwirklicht werden können. Sie hat über die Zulassung dieser Vorhaben nicht aufgrund jeweils gesonderter Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), Abweichungsprüfungen im Rahmen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie), des Wasserrechts und fachplanungsrechtlicher Abwägungen entschieden, sondern jeweils lediglich die sogenannte Überlagerungsvariante geprüft, d.h. eine Gesamtprüfung für den Fall der kumulativen Verwirklichung beider Vorhaben vorgenommen. Die verkehrliche Notwendigkeit des Ausbaus wurde für die Außenweser (CT Bhv) und die beiden Teilstrecken der Unterweser (HB, BRA) gesondert hergeleitet. Die von den einschlägigen Gesetzen geforderte Prüfung der Zulassungsfähigkeit jedes Einzelvorhabens wird durch eine solche Gesamtprüfung jedoch nicht entbehrlich. Die mit dem Ausbau der Außenweser verfolgten Ziele können zur Rechtfertigung der Vertiefung der Unterweser nichts beitragen; Gleiches gilt umgekehrt. Abgesehen hiervon sind die Vertiefung der Unterweser von Bremerhaven bis Brake und von Brake bis Bremen ebenfalls selbstständige Vorhaben, denn auch diese Maßnahmen können unabhängig voneinander verwirklicht werden, ohne dass die Zielerreichung auch nur teilweise beeinträchtigt wird; die Fahrrinne der Unterweser von Bremerhaven bis Brake ist bereits heute tiefer als die Fahrrinne von Brake bis Bremen nach dem Planfeststellungsbeschluss sein soll.

Zudem hätten die Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) auf die durch eine Planänderung in das Verfahren eingeführte „Vermeidungslösung“ erstreckt werden müssen; die „Vermeidungslösung“ in der Unterweser am linken Weserufer soll einen Anstieg des Salzgehalts im Grabensystem binnendeichs verhindern.

Unabhängig hiervon leidet die Prüfung der FFH-Verträglichkeit im Hinblick auf die im EU-Vogelschutzgebiet „Unterweser“ nistenden Wiesenbrüter, die ausbaubedingte Stromaufverschiebung der Brackwasserzone und die Auflagen zum Schutz der Fischart Finte an Fehlern.

Die Fristen für die Umsetzung der Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz der beeinträchtigten Natura-2000-Gebiete sind zu lang, ihre Verwirklichung ist, soweit sie des Einvernehmens Dritter bedürfen, nicht hinreichend sichergestellt.

Eine erhebliche Beeinträchtigung des Naturschutzgebiets „Untere Wümme“ durch eine Zunahme der schon heute stattfindenden Ufererosionen hätte ebenfalls nicht verneint werden dürfen.

Urteil des Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) vom 11.08.2016 (veröffentlicht am 12.09.2016; BVerwG 7 A 20.11)

In der Entscheidung des BVerwG vom 11.08.2016 werden zunächst im Wesentlichen die bereits im Hinweisbeschluss vom 11.07.2013 enthaltenen Kritikpunkte, die jeweils für sich genommen die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses begründen, wiederholt. Weiterhin kommt hinzu, dass die wasserrechtliche Prüfung nicht den im Vorlageverfahren vor dem EuGH am 01.07.2015 geklärten Anforderungen an die Prüfung des Verschlechterungsverbotes nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) entsprochen habe.

Die Entscheidung des BVerwG führt als wesentliche formelle Fehler auf:

- Nach dem Vorhabenbegriff des Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) handelt es sich um drei Vorhaben (Außenweser bis Bremerhaven, Unterweser Bremerhaven bis Brake sowie Unterweser Brake bis Bremen), für das jeweils eine eigene Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) hätte durchgeführt werden müssen.
- Die im Wege der Planänderung in das Verfahren eingeführte Vermeidungslösung, es handelt sich hierbei um eine Kompensationsmaßnahme, hätte einer UVP unterzogen werden müssen

Weiterhin werden verschieden materielle Fehler aufgrund der FFH-Richtlinie und weiterer naturschutzrechtlicher Anforderungen festgestellt. Die Entscheidung des EuGH vom 01.07.2015 wird im dem Urteil des BVerwG vom 11.08.2016 im Wesentlichen wie folgt berücksichtigt:

- Die Prüfung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbotes entspreche nicht den im Vorlageverfahren vom EuGH geklärten Anforderungen, da noch keine Prüfung der Verschlechterung einzelner Qualitätskomponenten im Sinne der EuGH-Rechtsprechung durchgeführt worden sei und

andererseits die hilfsweise durchgeführte Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) an Fehlern leide.

- Zudem könne dem Planfeststellungsbeschluss auch nicht die Vereinbarkeit mit dem Verbesserungsgebot nach § 27 Abs. 1 Nr. 2 Abs. 2 Nr. 2 WHG attestiert werden.

Weiterhin stellt das BVerwG fest, dass aus die „Gesamtabwägung“ (Zusammenfassung der einzelnen Verfahren) nach der so genannten Überlagerungsvariante und die vorgenannten Fehler im Rahmen der verschiedenen umwelt- und naturschutzrechtlichen Prüfung führten zu Fehlern im Rahmen der fachplanungsrechtlichen Abwägung, d.h. nicht eine gemeinsame zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen sondern alle drei Verfahren in Kombinationen zueinander (sieben verschiedene Möglichkeiten).

Der zuständige Senat des BVerwG hat aber auch entschieden, dass formell

- die Datengrundlagen nicht veraltet seien
- von einer Erörterung der Planänderung habe zu Recht abgesehen werden können
- die Verbindung der Vorhaben in einem Planfeststellungsverfahren ermessensfehlerfrei seien
- die Planfeststellungsbehörde (Wasserstraßenverwaltung des Bundes) und nicht der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr für die FFH-VU zuständig sei.

Weiterhin stellt das BVerwG fest, dass materiell auch einige Umweltauflagen richtig bewertet wurden und das die BAW-Prognose ausreichend sei und die Vorhaben planerisch gerechtfertigt seien. Weiterhin sei die FFH-Alternativen Prüfung ausreichend, insbesondere die Hafenkooperation sei keine rechtlich zu berücksichtigende Alternative.

Das BVerwG kommt zu dem Schluss, dass die festgestellten Mängel nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses führen, sondern nur zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit, weil die Mängel durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können.

B. Lösung

Unabhängig von den verschiedenen Gerichtsverfahren (EuGH- und BVerwG-Verfahren) arbeitet die Generaldirektion Wasserstraßen seit Juli 2013 an den umfangreichen Hinweisbeschlüssen zur Fortführung des Verfahrens. Dabei finden die drei Teil-Vorhaben (Außenweser, Unterweser Bremerhaven-Brake und Brake-Bremen) sowie die möglichen Überlagerungsvarianten (Kombinationen der einzelnen Vorhaben) mit insgesamt sieben Varianten Berücksichtigung. Im Detail erfolgen Überarbeitungen der Gutachten, u.a. der Bundesanstalt für Wasserbau (BAW) mit aktuellen Schiffsgrößen und Analysen der Auswirkungen von Schiffswellen. Weiterhin läuft die Überarbeitung der UVP und der FFH-Beurteilung

mit einer Aktualisierung der Artenschutzprüfung. Und es werden Analysen hinsichtlich der Auswirkungen von Baggermethoden auf den Fischbestand durchgeführt. Nach Abschluss all dieser Überarbeitungen, zu der eine seriöse zeitliche Prognose nicht möglich ist, kann der Planänderungsantrag bei der Planfeststellungsbehörde eingereicht werden. Die Planfeststellungsbehörde führt danach das rechtliche Verfahren fort. Eine erneute Planauslegung mit der anschließenden Gelegenheit zur Abgabe von Stellungnahmen und Einwendungen wird erforderlich werden.

C. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Fahrrinnenanpassung der Außen- und Unterweser ist ein Projekt des Bundesverkehrswegeplans. Der Bund trägt daher die Kosten für diese Maßnahmen. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen führt mit vorhandenem Personal nur bei Bedarf unterstützende Tätigkeiten durch.

Die Vorlage betrifft gleichermaßen Männer wie Frauen und besitzt daher keine Gender-Relevanz.

D. Negative Mittelstandsbetroffenheit

Die Prüfung nach dem Mittelstandsförderungsgesetz hat keine qualifizierte (negative) Betroffenheit für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen ergeben.

E. Beschlussvorschlag

Die Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt den Bericht zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Weservertiefung zur Kenntnis.