



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 A 20.11

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. bis 17. Mai 2013
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß,
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Schipper
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt

am 11. Juli 2013 beschlossen:

Es wird darauf hingewiesen, dass gegen die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses für den Ausbau der Bundeswasserstraße Weser vom 15. Juli 2011 durchgreifende Bedenken bestehen.

G r ü n d e :

- 1 Da das Verfahren mit gesondertem Beschluss ausgesetzt wird und dem Gerichtshof der Europäischen Union Fragen zur Auslegung der Wasserrahmenrichtlinie vorgelegt werden, kann auch zu den übrigen im vorliegenden Rechtsstreit aufgeworfenen Fragen kein Urteil des Senats ergehen.
- 2 In der mündlichen Verhandlung sind die Angriffe des Klägers gegen den streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss erörtert worden; soweit erforderlich, sind die Sachbeistände der Beteiligten hierzu gehört und befragt worden. Im Anschluss hieran hat der Senat über den gesamten Streitstoff beraten. Er hält es für zweckmäßig, den Beteiligten die wesentlichen Ergebnisse seiner Beratung mitzuteilen:

- 3 Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss leidet an einer Reihe von beachtlichen Fehlern, von denen - bei einer Entscheidung im gegenwärtigen Zeitpunkt durch Urteil - jeder für sich zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen würde. Darüber hinaus bestehen in zwei Punkten Zweifel an dessen Rechtmäßigkeit (vgl. unten 5. und 11.). Auch bedürfen einige Auflagen des Planfeststellungsbeschlusses der Korrektur bzw. der Ergänzung. Dies ergibt sich im Einzelnen aus Folgendem:
- 4 1. Gegenstand der Planfeststellung sind drei Vorhaben im Sinne des Planfeststellungsrechts. Dies sind die Vertiefung der Außenweser, die Vertiefung der Unterweser von Bremerhaven bis Brake und die Vertiefung der Unterweser von Brake bis Bremen.
- 5 Dass der Träger des Vorhabens die von ihm geplanten Maßnahmen als zwei Vorhaben, nämlich als den Ausbau der Außenweser und den Ausbau der Unterweser, bezeichnet hat, vermag daran nichts zu ändern. Grundsätzlich bestimmt der Träger eines Vorhabens zwar dessen Gegenstand. Er ist dabei aber rechtlichen Grenzen unterworfen. Solche Grenzen bestehen, wenn eine zusammenhängende Maßnahme in zwei oder mehr Abschnitte geteilt wird. Solche Grenzen bestehen aber auch umgekehrt, wenn zwei oder mehr geplante Maßnahmen vom Träger als ein Vorhaben behandelt werden. Verfolgt der Vorhabensträger mit mehreren Maßnahmen verschiedene Ziele und können diese Maßnahmen unabhängig von einander verwirklicht werden, ohne dass die Erreichung des Ziels einer Maßnahme durch Verzicht auf die anderen Maßnahmen auch nur teilweise vereitelt würde, handelt es sich auch um mehrere Vorhaben. Der Vorhabensträger kann dann nicht zwei Vorhaben als ein Vorhaben bezeichnen und damit verhindern, dass über die Zulassung jedes der beiden Vorhaben von der Planfeststellungsbehörde im Rahmen einer gesonderten fachplanerischen Abwägung der für und gegen das einzelne Vorhaben sprechenden Belange entschieden wird.
- 6 So liegt der Fall hier. Jedes der drei Vorhaben kann die mit ihm verfolgten Ziele in vollem Umfang auch dann erreichen, wenn auf die beiden anderen Vorhaben verzichtet wird:

- 7 - Die Vertiefung der Außenweser soll ermöglichen, dass der Hafen Bremerhaven tideunabhängig von Großcontainerschiffen erreicht werden kann. Für die Verwirklichung dieses Ziels ist der Ausbau der Unterweser ohne Bedeutung.
- 8 - Ziel des Ausbaus der Unterweser von Bremerhaven bis Brake ist es, dass größere Schiffe als bisher den Hafen Brake anfahren können. Dafür ist der Ausbau der Unterweser von Brake bis Bremen ohne Bedeutung. Darüber hinaus ist aber auch der Ausbau der Außenweser für die bessere Erreichbarkeit des Hafens Brake ohne Bedeutung; denn die Fahrrinne der Außenweser ist bereits heute weit tiefer, als die der Unterweser zwischen Bremerhaven und Brake durch die Verwirklichung der planfestgestellten Maßnahmen werden soll.
- 9 - Mit dem Ausbau der Unterweser von Brake bis Bremen soll schließlich die Erreichbarkeit des Hafens Bremen verbessert werden. Für die Verwirklichung dieses Ziels sind der Ausbau der Außenweser und der Ausbau der Unterweser von Bremerhaven bis Brake ohne Bedeutung; denn die Fahrrinne der Unterweser von Bremerhaven bis Brake ist bereits heute tiefer, als die Fahrrinne der Unterweser von Brake bis Bremen werden soll.
- 10 Die Beklagte hätte über die Zulassung jedes dieser drei Vorhaben auf der Grundlage einer gesonderten fachplanerischen Abwägung (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Bundeswasserstraßengesetz <WaStrG>) entscheiden müssen. Die von ihr vorgenommene „Gesamtabwägung“ der sogenannten Überlagerungsvariante, d.h. der gleichzeitigen Vertiefung von Außenweser und Unterweser, kann die erforderliche Abwägung jedes Einzelvorhabens nicht ersetzen; sie wäre selbst dann unzureichend, wenn man mit der Beklagten davon ausginge, hier lägen nur zwei Vorhaben vor (vgl. a). Der Abwägungsmangel ist auch beachtlich (vgl. b):
- 11 a) Im Planfeststellungsbeschluss sind die für und die gegen ein Vorhaben sprechenden Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. Das Planfeststellungsrecht liefert keinen Anhaltspunkt dafür, dass es zulässig sein könnte, über die Zulassung von zwei oder mehr Vorhaben auf der Grundlage nur einer „Gesamtabwägung“ zu entscheiden. Ein Vorhaben kann im Planfeststellungs-

beschluss nur dann zugelassen werden, wenn die für dieses Vorhaben sprechenden Gründe die gegen dieses Vorhaben sprechenden Gründe überwiegen. So kann beispielsweise bei der Abwägung der für und gegen den Ausbau der Unterweser von Bremerhaven bis Brake sprechenden Gründe die tideunabhängige Erreichbarkeit des Hafens Bremerhaven mit Großcontainerschiffen keine Rolle spielen, weil die Erreichbarkeit des Hafens Brake dadurch nicht verbessert wird.

- 12 b) Der Abwägungsmangel ist auch erheblich im Sinne des § 14e Abs. 6 Satz 1 WaStrG a.F./§ 75 Abs. 1a VwVfG n.F. Für die einzelnen Vorhaben fehlt die gesetzlich vorgeschriebene fachplanerische Abwägung völlig. Ein solcher Abwägungsausfall ist immer erheblich. Es ist dann nicht Aufgabe des Gerichts, als Ersatzplaner selbst die für und gegen ein Vorhaben sprechenden Gründe abzuwägen. Eine solche Abwägung kann vielmehr nur in einem ergänzenden Verfahren nachgeholt werden. Dieses Verfahren kann durch im gerichtlichen Verfahren nachgereichte Schriftsätze nicht ersetzt werden.
- 13 2. Für die drei Vorhaben im Sinne des Fachplanungsrechts hätte die Beklagte auch drei Umweltverträglichkeitsprüfungen durchführen müssen. Daran fehlt es (vgl. a). Dieser Fehler ist kausal für das Abwägungsergebnis (vgl. b). Für die Behebung des Mangels werden Hinweise gegeben (vgl. c):
- 14 a) Die Beklagte hätte für die drei Vorhaben drei Umweltverträglichkeitsprüfungen durchführen müssen, in denen sie die Umweltauswirkungen jedes einzelnen Vorhabens hätte zusammenfassend darstellen (§ 11 UVPG) und bewerten (§ 12 UVPG) müssen. Die kumulativen Umweltauswirkungen hätte sie lediglich ergänzend hierzu prüfen müssen. Grundsätzlich ist ein Vorhaben im Sinne des Fachplanungsrechts nämlich auch ein Vorhaben im Sinne des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Ob Ausnahmen von diesem Grundsatz in Betracht kommen, kann dahinstehen; denn jedenfalls im vorliegenden Fall spricht nichts für eine Ausnahme. Fehlt es an der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens, können diese bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens (hier bei der fachplanerischen Abwägung) nicht berücksichtigt (§ 12 UVPG) werden.

Die Berücksichtigung der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens bei der Entscheidung über dessen Zulässigkeit ist aber Sinn und Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung.

- 15 Ist danach für ein Vorhaben im Sinne des Fachplanungsrechts eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich, entfällt die Pflicht zur Durchführung einer gesonderten Umweltverträglichkeitsprüfung auch nicht dann, wenn zu diesem Vorhaben andere Vorhaben hinzutreten; denn das sieht das UVPG nicht vor.
- 16 b) Das Fehlen der Prüfung der Umweltverträglichkeit der einzelnen Vorhaben ist - im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts - kausal für das Abwägungsergebnis. Die Beantwortung der dem Gerichtshof der Europäischen Union mit Beschluss des Senats vom 10. Januar 2012 (BVerwG 7 C 20.11) vorgelegten Fragen muss deshalb nicht abgewartet werden, um die Beachtlichkeit des Mangels zu bejahen. § 4 Abs. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) schließt die Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit eines Planfeststellungsbeschlusses wegen anderer als der dort bezeichneten Verfahrensmängel bei der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach Maßgabe des § 46 VwVfG nicht aus.
- 17 Das nach dem Erörterungstermin des Berichterstatters erstellte Papier der Beklagten zu den Umweltauswirkungen der drei einzelnen Vorhaben vermag daran schon deshalb nichts zu ändern, weil es nicht den Anforderungen an eine Umweltverträglichkeitsprüfung genügt.
- 18 c) In den Unterlagen des Trägers der Vorhaben (§ 6 UVPG) war zwischen den Umweltauswirkungen der Außenweservertiefung und den Umweltauswirkungen der Unterweservertiefung differenziert worden. Deshalb müssen bezüglich der Außenweservertiefung andere Behörden und die Öffentlichkeit in einem ergänzenden Verfahren insoweit nicht erneut beteiligt werden (vgl. aber nachfolgend 3.). Für die Vorhaben Vertiefung der Unterweser von Bremerhaven bis Brake und Vertiefung der Unterweser von Brake bis Bremen können die Fehler des Planfeststellungsbeschlusses dagegen nur geheilt werden, wenn der Träger der Vorhaben Unterlagen vorlegt (§ 6 UVPG), die zwischen den Umweltauswirkun-

gen der Vertiefung der Unterweser von Bremerhaven bis Brake sowie den Umweltauswirkungen der Unterweservertiefung von Brake bis Bremen unterscheiden, und hierzu die Beteiligung anderer Behörden (§ 7 UVPG) sowie der Öffentlichkeit (§ 9 UVPG) nachgeholt wird.

- 19 3. Die Umweltverträglichkeitsprüfungen hätten auch auf die durch eine Planänderung in das Verfahren eingeführte „Vermeidungslösung“ erstreckt werden müssen. Auch dieser Fehler ist beachtlich:
- 20 Die Vermeidungslösung ist Teil der Vorhaben; auch sie muss deshalb Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfungen sein. Dass sie erst im Wege der Planänderung Bestandteil der Pläne wurde, vermag daran nichts zu ändern. § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG ist auf Planänderungen vor Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses nicht anwendbar.
- 21 Das Fehlen der Umweltverträglichkeitsprüfung für die Planänderung ist ein beachtlicher Fehler. Die durchgeführte Vorprüfung der Umweltverträglichkeit genügt den Anforderungen an eine Umweltverträglichkeitsprüfung nicht. Mit der Vorprüfung ist untersucht worden, ob die Änderung isoliert betrachtet erhebliche Umweltauswirkungen haben kann. Eine Gesamtbetrachtung der Umweltauswirkungen der geänderten Vorhaben ist dagegen nicht vorgenommen worden. Deshalb fehlt insbesondere eine Prüfung der Wechselwirkungen der Vermeidungslösung und der Vorhaben im Übrigen. Beispielsweise wird nicht untersucht, welche Auswirkungen die durch die Vermeidungslösung bedingte Änderung von Sielen und die vertiefungsbedingte Änderung der Strömungsgeschwindigkeit kumulativ auf die Fischwanderung haben.
- 22 Im Übrigen gilt das oben Ausgeführte auch hier.
- 23 Zur Heilung dieses Fehlers wird die Beklagte im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung unter anderem die Öffentlichkeit beteiligen müssen (§ 9 UVPG).

- 24 4. Die Projekte können - neben den im Planfeststellungsbeschluss angenommenen erheblichen Beeinträchtigungen - auch zu einer erheblichen Beeinträchtigung der im EU-Vogelschutzgebiet „Unterweser“ (V 27) nistenden Wiesenbrüter führen:
- 25 In der Umweltverträglichkeitsuntersuchung wird die sehr hohe Bedeutung des Vogelschutzgebiets für Wiesenbrüter hervorgehoben. Deren Bestand ist - wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat - in den letzten Jahren stark zurückgegangen. So hat sich beispielsweise die Zahl der dort nistenden Kiebitzpaare von 25 in 2008 auf 7 in 2010 verringert. Ist der Erhaltungszustand geschützter Arten in einem Vogelschutzgebiet schlecht, sind hinzukommende Beeinträchtigungen eher als erheblich einzustufen als bei einem guten Erhaltungszustand.
- 26 Davon ausgehend bestehen vernünftige Zweifel daran, dass die Zunahme der Überflutungshäufigkeit infolge der Ausbautvorhaben nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen führt. Nach der Auswirkungsprognose der Bundesanstalt für Wasserbau kommt es infolge der prognostizierten Erhöhung von Tideständen um 3 cm zu einer häufigeren Überflutung von Teilflächen des Vogelschutzgebiets. Auf - als Brutplatz für Wiesenbrüter gut geeigneten - Flächen in einer Höhe von 2,6 bis 2,75 m über NN kommt es zu einer Zunahme der jährlichen Überflutungshäufigkeit um 10 bis 20 %. Eine solche Zunahme ist aus der Sicht des Vogelschutzes nicht unerheblich.
- 27 Die Beklagte meint zwar, es verblieben in dem Vogelschutzgebiet genügend als Brutplätze geeignete höher gelegene Flächen, auf welche die Wiesenbrüter ausweichen könnten und ausweichen würden. Ob dies zutrifft, ist aber fraglich. Gingen in dem Vogelschutzgebiet in der Vergangenheit geeignete Nistflächen verloren, sind die verbleibenden Flächen - wie die Entwicklung des Bestands zeigt - von den Wiesenbrütern - aus welchen Gründen auch immer - nicht angenommen worden. Die Frage, wieso dies künftig anders sein sollte, konnte die Beklagte in der mündlichen Verhandlung nicht überzeugend beantworten.

- 28 5. Ob die Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen des faktischen Vogelschutzgebiets „Butjadingen“ führen können, kann noch nicht abschließend beurteilt werden:
- 29 Zwar ist durch einen auf Vorschlag des Gerichts zwischenzeitlich abgeschlossenen Vergleich in einem anderen Klageverfahren gegen den streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss (BVerwG 7 A 21.11) gewährleistet, dass die Vermeidungslösung parallel zu den Ausbauvorhaben realisiert wird. Ob die Vermeidungslösung aber auch geeignet ist, einen Anstieg des Salzgehalts in den als Viehtränke dienenden Gräben zu verhindern, wird erst in den von Landwirten gegen den Planfeststellungsbeschluss angestregten Klageverfahren (BVerwG 7 A 15.11 bis 17.11) geklärt werden.
- 30 Falls die Vermeidungslösung ihr Ziel nicht erreicht und die Landwirte deshalb die Nutzung der Gräben als Viehtränke aufgeben müssen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Landwirte die Pflege der Gräben einstellen. Dass die Gräben gegenwärtig auch der Entwässerung des Gebiets und der „Viehkehre“ dienen, schließt dies nicht aus. Dies wiederum kann zu einer deutlichen Zunahme des Schilfaufwuchses in den Gräben und damit zu einer „Verkammerung“ des Landschaftsraums führen. Dadurch würden die für Wiesenbrüter geeigneten Brutflächen deutlich verkleinert werden, was zu erheblichen Beeinträchtigungen des Vogelschutzgebiets führen könnte.
- 31 6. Die FFH-Verträglichkeitsprüfung für den Lebensraumtyp Ästuar in den FFH-Gebieten „Unterweser“ und „Nebenarme der Weser mit Strohauser Plate und Juliusplate“ ist fehlerhaft, soweit sie die Verschiebung der Brackwassergrenze als unerhebliche Beeinträchtigung bewertet:
- 32 Die FFH-Verträglichkeitsprüfung kommt zu dem Ergebnis, dass die Projekte zu erheblichen Beeinträchtigungen des Lebensraumtyps Ästuar führen können. Die Beklagte führt deshalb im Planfeststellungsbeschluss eine Abweichungsprüfung (§ 34 Abs. 3 BNatSchG) durch. Das Gewicht, mit dem das Integritätsinteresse des FFH-Gebiets in diese Prüfung einzustellen ist, wurde aber nicht fehlerfrei ermittelt; denn - entgegen der Auffassung des Planfeststellungsbe-

schluss - kann auch die vorhabensbedingte Verschiebung der Brackwassergrenze das Ästuar erheblich beeinträchtigen:

- 33 Erhaltungsziel für den Lebensraumtyp Ästuar im FFH-Gebiet ist ein naturnahes Ästuar. Zur Naturnähe gehört auch der natürliche Salzgehalt. Dieser ändert sich erheblich. Es kommt dadurch zu einer Stromaufverschiebung der Brackwassergrenze um 0,5 bis 1 km. Dies ist ein weiterer Schritt von einem naturnahen zu einem naturfernen Zustand des Ästuars und damit eine erhebliche Beeinträchtigung im Sinne des § 34 Abs. 2 BNatSchG.
- 34 7. Die - insbesondere dem Schutz der Fischart „Finte“ dienende - Auflage A II 2.1 zur Regelung der Baggerarbeiten ist aus zwei Gründen fehlerhaft (vgl. a und b). Eine Korrektur im ergänzenden Verfahren ist möglich (vgl. c):
- 35 a) Die Auflage geht davon aus, dass Baggerungen (hier Hopperbaggerungen), die in früheren Planfeststellungsbeschlüssen gestattet worden sind, weiterhin zulässig bleiben. Dies trifft nicht zu. Die erstmalige Herstellung der Ausbautiefe und die laufenden Unterhaltungsbaggerungen dienen allein der Verwirklichung und der Unterhaltung der mit dem angefochtenen Planfeststellungsbeschluss zugelassenen Vorhaben. Sie finden - wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat - in Tiefen statt, die unterhalb der in früheren Planfeststellungsbeschlüssen planfestgestellten Tiefen der Flusssohle liegen. Schon deshalb sind dort Baggerungen auf der Grundlage früherer Planfeststellungsbeschlüsse unzulässig. Inwieweit sich durch den Planfeststellungsbeschluss die Menge des Baggerguts erhöht, ist - entgegen der Auffassung der Beklagten - für die Zulässigkeit der Baggerungen ohne Bedeutung.
- 36 b) Die in der Auflage A II 2.1 auch enthaltene Regelung für die Anwendung anderer Baggermethoden als des Wasserinjektionsverfahrens (WI-Verfahren) soll nach dem Inhalt der Bestimmung ohnedies nur für den Fall gelten, dass andere Baggermethoden neben den zu Unrecht für zulässig gehaltenen Hopperbaggerungen aufgrund früherer Planfeststellungsbeschlüsse zum Einsatz kommen sollen. Darüber hinaus ist das in der Auflage für die Zulassung anderer Baggermethoden vorgesehene Verwaltungsverfahren zur Einschätzung der Um-

weltverträglichkeit, FFH-Verträglichkeit, gegebenenfalls zum Kompensationsbedarf und zu den Auswirkungen auf den besonderen Artenschutz ohne Beteiligung der Öffentlichkeit rechtlich und wegen des erforderlichen Zeitaufwandes auch tatsächlich nicht geeignet, den gebotenen Schutz der Umwelt zu gewährleisten.

- 37 c) Die Beklagte hat im Klageverfahren überzeugend dargelegt, dass nicht alle Baggerungen durch den Einsatz des WI-Verfahrens realisiert werden können. In einem ergänzenden Verfahren wäre deshalb auch der Einsatz anderer Baggermethoden neu zu regeln.
- 38 8. Mit der Auflage A II 2.6 werden im Hauptlaichgebiet der Finte zum Schutz dieser Fischart Unterhaltungsbaggerungen im Zeitraum vom 15. April bis 15. Juni beschränkt. Diese Bestimmung ist aus drei Gründen unzureichend:
- 39 a) Die Wirksamkeit dieser Regelung wird zu Unrecht von einem Monitoring abhängig gemacht.
- 40 Der Monitoring-Regelung des Planfeststellungsbeschlusses fehlt schon die notwendige Bestimmtheit. Die Beklagte ist der Auffassung, die Bestimmung ermögliche erstmals nach sechs Jahren eine Beschränkung der Unterhaltungsbaggerungen. Dagegen spricht aber, dass nach der Monitoring-Regelung zunächst in fünf aufeinanderfolgenden geraden (!) Jahren Hamenbefischungen durchzuführen sind.
- 41 Unabhängig davon wäre auch eine hinreichend bestimmte Monitoring-Regelung nicht zulässig. Eine Beschränkung der Unterhaltungsbaggerungen zum Schutz der Finte ist von Anfang an erforderlich.
- 42 b) Für die in der Auflage ebenfalls enthaltene Regelung zur Kausalität gilt das Gleiche. Diese ist ebenfalls nicht hinreichend bestimmt und auch darüber hinaus nicht zulässig: Nach dem Inhalt der Auflage kommt es nur dann zu einer Einschränkung der Unterhaltungsbaggerungen, wenn sich herausstellt, dass diese tatsächlich (mit-)ursächlich für eine - im Rahmen des Monitorings festge-

stellte - Verschlechterung des Erhaltungszustands der Finte sein kann. Wie diese Kausalität festgestellt werden soll, bleibt offen. Auch ist es, wenn nachgewiesen wird, dass sich der Erhaltungszustand der Fischart verschlechtert hat, nicht vertretbar, Beschränkungen der Unterhaltungsbaggerung auch noch von einem Kausalitätsnachweis abhängig zu machen.

- 43 c) Die Auflage ist in einem weiteren Punkt ergänzungsbedürftig: Sie verbietet für die Dauer von fünf Tagen, in Streckenabschnitten zu baggern, in denen Laichaktivitäten der Finte festgestellt wurden. Danach sind die Unterhaltungsbaggerungen dort ohne Weiteres erlaubt. Es ist aber notwendig, nach diesen fünf Tagen zunächst erneut zu prüfen, ob Laichaktivitäten dieser Fischart festzustellen sind.
- 44 9. Die Beklagte hätte im Rahmen der Eingriffsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG) eine erhebliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft durch die vorhabenbedingt zunehmende Gefahr unnatürlicher Erosionen der Ufer der Unteren Wümme nicht verneinen dürfen. Dass Erhaltungsziele des FFH-Gebiets „Untere Wümme“ beeinträchtigt werden könnten, ist zwar nicht ersichtlich; die negativen Veränderungen sind jedoch ein Eingriff in Natur und Landschaft. In dem FFH-Gebiet „Untere Wümme“ kommt es bereits heute zu erheblichen unnatürlichen Erosionen. Nicht nur an den Prallhängen, sondern auch an Gleithängen kommt es zu starken Uferabbrüchen. Dadurch gehen naturnahe Röhrichtflächen und Auwaldreste verloren. Dies wurde bei der Ortsbesichtigung des Berichterstatters festgestellt und durch in der mündlichen Verhandlung gezeigte Lichtbildaufnahmen bestätigt. Nach Aussage eines Vertreters der Bundesanstalt für Wasserbau in der mündlichen Verhandlung ist davon auszugehen, dass sich diese negative Entwicklung auch ohne Verwirklichung der planfestgestellten Vorhaben fortsetzt. Infolge der Ausbauvorhaben kommt es aber in der Wümme zu einer - wenn auch im Vergleich zur Unterweser geringeren - Zunahme von Tidehüben, Tidehochwassern und Strömungsgeschwindigkeiten. Dadurch wird - wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat - dieser negative Trend verstärkt. Aufgrund der starken Vorschädigung ist es geboten, bereits geringere negative Veränderungen zu vermeiden.

- 45 10. Die Beklagte hat im Rahmen von § 34 Abs. 3 BNatSchG die Prüfung der Abweichungsgründe zu Unrecht auf die Frage beschränkt, ob die für die einzelnen Projekte sprechenden Gründe zusammengenommen als zwingende Gründe des öffentlichen Interesses zu werten sind, die ein Übergewicht gegenüber den - bei summarischer Betrachtung der drei Vorhaben möglichen - erheblichen Beeinträchtigungen des Lebensraumtyps Ästuar in den FFH-Gebieten „Unterweser“, „Weser bis Bremerhaven“ und „Nebenarme der Weser mit Strohauser Plate und Juliusplate“ haben.
- 46 Soweit die Vorhaben bereits für sich betrachtet zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets führen können - für die beiden Vorhaben Vertiefung der Unterweser von Bremerhaven bis Brake und von Brake bis Bremen ist dies nicht geprüft worden -, hätten die Voraussetzungen einer Abweichung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG auch für jedes Vorhaben gesondert geprüft werden müssen. Insoweit gilt nichts anderes als für die fachplanerische Abwägung (1.) und die Umweltverträglichkeitsprüfungen (2.).
- 47 11. Im Hinblick auf die Ausnahmefähigkeit des Ausbaus der Unterweser von Brake bis Bremen nach § 34 Abs. 3 BNatSchG bestehen Unsicherheiten:
- 48 Die im Planfeststellungsbeschluss genannten, für den Ausbau der Unterweser von Brake bis Bremen sprechenden Gründe durften im Rahmen der Abweichungsprüfung zwar bei der von der Beklagten durchgeführten Prüfung der Überlagerungsvariante berücksichtigt werden.
- 49 Angesichts der besonderen Prognoseunsicherheiten, denen die angenommenen positiven Effekte der Weservertiefung zwischen Brake und Bremen unterliegen, bedeutet dies aber nicht, dass diese Gründe auch für sich tragfähig sind und als zwingende Gründe des öffentlichen Interesses erhebliche Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets, zu denen möglicherweise auch dieses Projekt führen kann, überwiegen können.

- 50 12. Die für die Verwirklichung der Kompensationsmaßnahmen in der Auflage A II 3.7 Satz 1 des Planfeststellungsbeschlusses gesetzte Frist genügt nicht, um eine rechtzeitige Verwirklichung dieser Maßnahmen zu gewährleisten:
- 51 Gemäß der Auflage sind die Kompensationsmaßnahmen spätestens drei Jahre nach Beginn der Baumaßnahmen zur Verwirklichung der Vorhaben umzusetzen bzw. baulich fertig zu stellen. Der Planfeststellungsbeschluss erlaubt es damit, mit der Realisierung von Kompensationsmaßnahmen erst Jahre (mehr als zwei) nach Beginn der Baumaßnahmen zur Vertiefung der Weser zu beginnen, falls die Realisierung einzelner Kompensationsmaßnahmen nicht eine längere Zeit in Anspruch nimmt. Dies gilt selbst dann, wenn die planfestgestellten Baumaßnahmen abgeschlossen sind und es keinen sachlichen Grund gibt, die Verwirklichung der Kompensationsmaßnahmen hinauszuschieben.
- 52 Kompensationsmaßnahmen sind aber grundsätzlich zeitgleich mit den Projekten, deren Kompensation sie dienen, zu verwirklichen. Etwas anderes gilt nur, wenn es objektiv nicht möglich ist, die durch die Projekte verursachten Beeinträchtigungen zeitnah auszugleichen.
- 53 Davon ausgehend ist der im Planfeststellungsbeschluss festgesetzte zeitliche Endpunkt (drei Jahre nach Beginn der Baumaßnahmen zur Verwirklichung der Vorhaben) zwar nicht zu beanstanden. Es ist aber eine Ergänzung notwendig. So müsste dem Träger des Vorhabens zusätzlich aufgegeben werden, mit Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses mit der Vorbereitung der Kompensationsmaßnahmen (insbesondere - soweit erforderlich - dem Grunderwerb) zu beginnen und diese - soweit objektiv möglich - zeitgleich mit den planfestgestellten Baumaßnahmen zu realisieren.
- 54 13. Die Verwirklichung der Kompensationsmaßnahmen ist nicht - wie rechtlich geboten - sichergestellt, soweit deren Realisierung, insbesondere die Ausführungsplanung, des Einvernehmens anderer Behörden oder sonstiger Dritter bedarf (vgl. a). Die mit diesen Maßnahmen verbundenen Probleme hätten bereits im Planfeststellungsverfahren so bewältigt werden müssen, dass auf Einvernehmensregelungen verzichtet werden kann (vgl. b):

- 55 a) Eine Reihe von Auflagen regelt die Mitwirkung anderer Behörden und sonstiger Dritter an der Verwirklichung der Kompensationsmaßnahmen, insbesondere an der Ausführungsplanung. So bestimmt die Auflage A II 3.3, dass die Ausführungsplanung mit verschiedenen Behörden und Verbänden abzustimmen ist sowie dass die Einvernehmensbehörde gegebenenfalls zu beteiligen ist. Gemäß der Auflage A II 3.12 dürfen Sommerdeiche erst zurückgebaut werden, wenn die Einvernehmensbehörde die Sturmflutsicherheit erklärt hat. Weiter sind die Ausführungsplanungen für Kompensationsmaßnahmen in Form von Ausdeichungen im Einvernehmen mit den Deichverbänden und der Einvernehmensbehörde zu entwickeln (vgl. Auflage A II 3.13). Auch ist die Öffnung der Sommerdeiche mit den Deichverbänden und der Einvernehmensbehörde abzustimmen (vgl. Auflage A II 3.14).
- 56 In diesen Auflagen wird teilweise nicht geregelt, ob mit „abstimmen“ oder „beteiligen“ ein „Benehmen“ oder ein „Einvernehmen“ gemeint ist. Teilweise ist ausdrücklich von „Einvernehmen“ die Rede.
- 57 So lange die Verwirklichung einer Maßnahme das Einvernehmen eines Dritten voraussetzt, ist aber deren Realisierung nicht sichergestellt. Verweigert ein Dritter seine Zustimmung (Einvernehmen), gibt es grundsätzlich keine rechtliche Möglichkeit, diese zu erzwingen. Damit bleibt offen, ob und wie die Kompensationsmaßnahmen verwirklicht werden.
- 58 Die Versagung des Einvernehmens ist auch keine rein theoretische Möglichkeit. Vielmehr ist es beispielsweise durchaus denkbar, dass ein Wasser- und Bodenverband bzw. ein Deichverband sein Einvernehmen verweigert.
- 59 b) Die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses (§ 75 Abs. 1 VwVfG) ermöglicht es der Planfeststellungsbehörde, im Verwaltungsverfahren Kompensationsmaßnahmen soweit zu konkretisieren und die mit deren Verwirklichung verbundenen Probleme soweit zu bewältigen, dass nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses kein Einvernehmen einer anderen Behörde oder eines sonstigen Dritten nötig ist.

- 60 Die Beklagte kann dies in einem ergänzenden Verfahren nachholen. Anschließend kann sie die Einvernehmensregelungen in den Auflagen des Planfeststellungsbeschlusses aufheben und klarstellen, dass Auflagen, die eine Mitwirkung Dritter vorschreiben, lediglich ein „Benehmen“ regeln.
- 61 14. Inwieweit der Planfeststellungsbeschluss den wasserrechtlichen Anforderungen genügt, kann im Einzelnen erst nach Beantwortung der dem Gerichtshof der Europäischen Union mit Beschluss vom heutigen Tag vorgelegten Fragen zur Auslegung der Wasserrahmenrichtlinie geklärt werden.
- 62 Die Beantwortung der Frage, ob die Prüfung nach § 27 WHG fehlerfrei ist, kann nicht im Hinblick auf die hilfsweise durchgeführte Ausnahmeprüfung nach § 31 Abs. 2 WHG offen bleiben. Diese leidet vielmehr an folgenden Fehlern:
- 63 - Die Beklagte hat zu Unrecht allein geprüft, ob die Voraussetzungen einer wasserrechtlichen Ausnahme für die drei planfestgestellten Vorhaben zusammengekommen vorliegen. Sie hätte aber - neben dieser kumulativen Prüfung - für jedes der drei Vorhaben gesondert prüfen müssen, ob gerade die von diesem Vorhaben verursachten Gewässerverschlechterungen gemäß § 31 Abs. 2 WHG ausnahmsweise zulässig sind. Insoweit kann auf die Ausführungen unter 1., 2. und 10. Bezug genommen werden.
- 64 - Es fehlt schon an einer hinreichenden Grundlage für die Ausnahmeprüfung. Die wasserrechtliche Ausnahmeprüfung setzt voraus, dass zunächst die Auswirkungen auf die von negativen Veränderungen betroffenen Wasserkörper fehlerfrei erfasst und bewertet werden. Ist dies nicht der Fall, ist auch die Ausnahmeprüfung fehlerhaft. Die vom Bundesverwaltungsgericht insoweit zur Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG entwickelten Grundsätze sind auch hier anwendbar.
- 65 Der Planfeststellungsbeschluss ermittelt und bewertet die Auswirkungen der Vorhaben auf den ökologischen und den chemischen Zustand der Gewässer ausgehend von der Auswirkungsprognose der Umweltverträglichkeitsuntersu-

chung. Werden Auswirkungen dort als „unerheblich negativ“ bewertet, wird eine Verschlechterung im Sinne des § 27 WHG von vornherein verneint. Dies ist aus zwei Gründen fehlerhaft:

- 66 - Die Wasserrahmenrichtlinie verlangt eine Bewertung der Auswirkungen auf die verschiedenen Wasserkörper. Die Umweltverträglichkeitsuntersuchung differenziert bei der Untersuchung der Auswirkungen auf das Schutzgut Wasser grundsätzlich aber nur zwischen dem Landschaftsraum Unterweser, dem Landschaftsraum Außenweser und den Landschaftsräumen der Nebenflüsse. Diese Unterscheidung deckt sich nicht mit der Abgrenzung der betroffenen Wasserkörper. Insbesondere fehlen gesonderte Prüfungen für die einzelnen Nebenflüsse. Sind die Auswirkungen auf das Schutzgut Wasser nicht bereits in der Umweltverträglichkeitsprüfung wasserkörperbezogen untersucht worden, müssen Schlussfolgerungen aus der Umweltverträglichkeitsprüfung auf die einzelnen Wasserkörper nachvollziehbar begründet werden. Daran fehlt es im Planfeststellungsbeschluss.
- 67 - Die Umweltverträglichkeitsuntersuchung prüft Beeinträchtigungen von Schutzgütern. Das Wasserrecht verlangt aber die Prüfung von Qualitätskomponenten für den Zustand der Wasserkörper. Es ist zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, von den schutzgutbezogenen Erkenntnissen der Umweltverträglichkeitsuntersuchung zu Aussagen über die Qualitätskomponenten des Wasserrechts zu gelangen. Auch insoweit hätten aber dafür zumindest erforderliche Zwischenschritte im Planfeststellungsbeschluss dargelegt werden müssen.
- 68 Darüber hinaus fehlt eine Ausnahmeprüfung für die Küstengewässer.
- 69 Unabhängig davon ist Folgendes zu beanstanden: Im Hinblick auf die chemische Gewässerverschlechterung ist nicht nachvollziehbar dargelegt, dass Grenzwertüberschreitungen bei prioritären Stoffen, die durch Baggern und Verklappen mobilisiert werden, ausgeschlossen sind. Auch regelt der Planfeststellungsbeschluss nicht, welche Konsequenzen zu ziehen sind, wenn Messungen aufgrund des Überwachungsprogramms, das gemäß 2.7 der Handlungsanweisung für den Umgang mit Baggergut im Küstenbereich (HABAK WSV) für die

Ablagerungsstellen aufzustellen ist, nach erfolgter Baggergutablagerung Grenzwertüberschreitungen aufzeigen.

- 70 Im Übrigen bestehen keine beachtlichen Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses.

Dr. Nolte

Krauß

Dr. Philipp

Schipper

Brandt