



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 5 K 2621/15

Verkündet am 07.02.2019

gez. Krause

Justizobersekretärin als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des [REDACTED]
[REDACTED]

Klägers,

Proz.-Bev.:
[REDACTED]

Gz.: - [REDACTED] -

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

Beklagte,

Proz.-Bev.:
[REDACTED]

Gz.: - [REDACTED] -

beigeladen:

1. [REDACTED]
[REDACTED]

2. [REDACTED]
[REDACTED]

3. [REDACTED]
[REDACTED]

Proz.-Bev.:

zu 1: [REDACTED]
[REDACTED]
Gz.: - [REDACTED] -
zu 2: [REDACTED]
[REDACTED]
Gz.: - [REDACTED] -
zu 3: [REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch Richter Prof. Sperlich, Richter Dr. Sieweke und Richter Till sowie die ehrenamtlichen Richter Brünings und Kirst aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 7. Februar 2019 für Recht erkannt:

Der Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 30. November 2015 für den Neubau eines Offshore-Terminals in Bremerhaven ist rechtswidrig und darf nicht vollzogen werden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Beklagte und die Beigeladene zu 1 tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte, mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 2 und 3, die diese selbst zu tragen haben.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit eines wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses für den Bau eines Hafens in Bremerhaven, an dem Offshore-Windenergieanlagen umgeschlagen werden sollen. Der Kläger ist ein nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) anerkannter Umweltverband.

Im September 2009 beschloss der Senat der Freien Hansestadt Bremen ein Prüfverfahren für den Bau einer Montage- und Umschlaganlage für Offshore-Windenergieanlagen (OWEA) einzuleiten. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich bereits

verschiedene Unternehmen der Windenergie-Branche in Bremerhaven angesiedelt. Vor dem Hintergrund des damals politisch vorgesehenen Ausbaus von OWEA wurde allein in der Deutschen Nordsee zwischen 2016 und 2030 mit einer Installation von über 200 OWEA pro Jahr gerechnet. Dem erwarteten Nachfragedruck sollte durch die Schaffung zusätzlicher Montageflächen sowie einer neuen Hafenanlage Rechnung getragen werden. Im Rahmen des Prüfverfahrens wurde davon ausgegangen, dass logistisch von einem Umschlag vormontierte OWEA, jedenfalls von waagrecht liegenden Rotorsternen, auszugehen sei. Die Verladeeinrichtung sollte deshalb wasserseitig in einer entsprechenden Breite errichtet werden. Unter dieser Prämisse wurden 12 Standortalternativen in Bremerhaven geprüft. Im Frühsommer 2010 wurde ein Standort im Blexer Bogen ausgewählt, der im Wesentlichen dem planfestgestellten Errichtungsort entspricht.

Nachdem sich die Hafenanlage nicht wie zunächst geplant als Konzessionsmodell umsetzen ließ, beantragte die Beigeladene zu 1, die sich als Hafenmanagementgesellschaft im Eigentum der Stadtgemeinde Bremen befindet, im Dezember 2012 bei der Beklagten die Planfeststellung für einen Offshore-Terminal Bremerhaven (OTB). Sie verwies auf die erwartete steigende Zahl der in der deutschen Nordsee installierten OWEA ab dem Jahr 2016. Der Terminal solle zu diesem Zeitpunkt fertiggestellt sein. Die Kapazität sei darauf ausgelegt, 160 OWEA pro Saison verladen zu können.

Der Antrag lag mit den Planunterlagen vom 26.02.2013 bis zum 25.03.2013 aus. Die Auslegungsbekanntmachung wurde in verschiedenen Tageszeitungen veröffentlicht. Auf das Ablaufdatum der Einwendungsfrist wurde hingewiesen. Der Kläger erhob zwar keine Einwendungen, wurde aber dennoch in der Folgezeit von der Beklagten am weiteren Verfahren beteiligt.

Im Laufe des Verfahrens kam es zu Überarbeitungen der ursprünglichen Planungen und Planunterlagen. Zunächst wurde vor dem Hintergrund eines Hinweis- und eines Vorlagebeschlusses des Bundesverwaltungsgerichts in dem Verfahren zur Weseranpassung (Beschlüsse vom 11.07.2013 – 7 A 20/11) eine Überarbeitung vorgenommen. Zuvor war bei der Ermittlung der Vorhabenwirkungen von einer Vertiefung der Unter- und Außenweser ausgegangen worden. Bei der Überarbeitung wurde nun zwischen einem Zustand mit und ohne Weseranpassung unterschieden. Nachdem der EuGH mit Entscheidung vom 01.07.2015 (Az. C-461/13) über die Vorlagefragen entschieden hatte, wurde erneut eine Überarbeitung der wasserrechtlichen Untersuchung veranlasst. Im Hinblick auf die geänderten Rahmenbedingungen der Offshore-

Windenergieindustrie – unter anderem durch die 4. EEG-Novelle 2014 – wurden im März 2014 und Juni 2015 Aktualisierungen des Gutachtens zur Bedarfs- und Potenzialanalyse des Offshore-Terminals veranlasst. Durch die 4. EEG-Novelle wurden die Ausbauziele für die Offshore-Windenergie in der Deutschen Nordsee für das Jahr 2020 von 10 GW auf 6,5 GW und für 2030 von 25 GW auf 15 GW gemindert. Im Oktober 2015 erfolgte eine erneute Teilüberarbeitung, in der zu der nunmehr bekannt gewordenen Ansiedlung einer Windenergiefabrik der Firma Siemens in Cuxhaven Stellung genommen wurde.

Am 30.11.2015 erging der Planfeststellungsbeschluss für den Neubau eines Offshore-Terminals in Bremerhaven. Die sofortige Vollziehung wurde angeordnet. Es soll im Bereich des Blexer Bogens zwischen Weser-km 64 und 65 auf derzeitiger Wattfläche und im Flachwasserbereich der Weser eine 25 ha große Umschlag- und Montagefläche für OWEA mit einer 500 m langen Schwerlastkaje entstehen. Das Vorhaben soll innerhalb des FFH-Gebiets „Weser bei Bremerhaven“ und des EU-Vogelschutzgebiets „Luneplate“ liegen. Die Entfernung zwischen der neuen Kaje und der östlichen Grenze der bestehenden Fahrrinne der Weser würde 310 m betragen, im Falle einer Vertiefung der Weser 270 m. Im Zufahrtsbereich zwischen Fahrrinne und Kaje seien bei Teilflächen Ausbaggerungen erforderlich. Durch das Vorhaben würde ein Teil der sog. Blexer Reede entfallen. Dafür soll eine Ersatzreed ca. 2,5 km stromaufwärts geschaffen werden.

Am 03.12.2015 beschloss die Stadt Bremerhaven zur weiteren Umsetzung des Vorhabens die Bebauungspläne Nr. 441 (Westlicher Fischereihafen) und Nr. 445 (Offshore-Terminal Bremerhaven). Ferner erließ der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Planfeststellungsbeschlüsse für den Bau einer Zufahrt zum Terminal sowie für die Hinterlandanbindung. Der Planfeststellungsbeschluss bezüglich der Zufahrt ist vom Kläger ebenfalls angefochten worden (Az. 5 K 305/16). Das Verfahren ruht derzeit.

Am 30.12.2015 hat der Kläger Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss erhoben. Er ist der Auffassung, dieser leide unter zahlreichen rechtlichen Mängeln. Es fehle dem Land Bremen bereits die Zuständigkeit für die Planfeststellung. Weiterhin habe die Auslegungsbekanntmachung nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprochen. Die Auslegung der Planunterlagen habe gegen die rechtlichen Vorgaben des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) verstoßen. Damit sei zugleich die Umweltverträglichkeitsprüfung defizitär. Es fehle an der Planrechtfertigung, weil es keinen gesicherten Bedarf für das Vorhaben gebe. Dieser würde von den eingesetzten Gutachtern und der Beklagten überschätzt. Dabei sei die negative Entwicklung zu berücksichtigen, die der Windenergiestandort Bremerhaven seit Erlass des Beschlusses genommen habe. Die angestellten Prognosen hätten sich nicht erfüllt. Zudem drohe die

Gefahr eines Planungstorsos, wenn sich die geplante Zufahrt sowie das Gewerbegebiet nicht realisieren ließen. Weiterhin seien Vorschriften des Habitatschutzrechts in mehrfacher Hinsicht verletzt. So seien die Beeinträchtigungen durch das Vorhaben unzureichend ermittelt und bewertet worden. Insbesondere seien die Blockadewirkungen für wandernde Arten nicht hinreichend ermittelt worden. Die nach § 34 Abs. 3 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) vorzunehmende Abweichungsprüfung könne wegen einer Fehleinschätzung des Gewichts der für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange keinen Bestand haben. Auch hier sei zu berücksichtigen, dass die zunächst angenommenen Marktpotenziale sich als zu hoch veranschlagt gezeigt hätten. Die ergriffenen Maßnahmen zur Kohärenzsicherung genügten nicht den rechtlichen Anforderungen. So würden Flächen einer neuen Funktion zugewiesen, die bereits für Kompensationsmaßnahmen anderer Projekte herangezogen worden seien, ohne neue Flächen für den Naturschutz zu schaffen. Zudem fehle es zum Teil an einer Aufwertung der Flächen aus naturschutzfachlicher Sicht. Auch die wasserrechtliche Ausnahmeentscheidung sei rechtlich nicht zu halten. So sei die Beklagte für diese Entscheidung nicht zuständig gewesen. Zudem genüge die wasserrechtliche Untersuchung nicht den rechtlichen Anforderungen. Unter anderem sei auf Relevanzschwellen zurückgegriffen und der Ist-Zustand der Gewässerkörper und einzelner Qualitätskomponenten nicht oder falsch ermittelt worden. Die Beklagte habe außerdem die relevanten Interessen falsch gewichtet, unter anderem weil sie auch in diesem Zusammenhang das Marktpotenzial überschätzt habe. Sie sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass kein Verstoß gegen das Verbesserungsgebot vor. Schließlich sei das Artenschutzrecht nicht hinreichend beachtet worden. Nach alledem könne die getroffene Gesamtabwägung keinen Bestand haben.

Am 15.02.2016 beantragte der Kläger zudem die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage. Mit diesem Antrag hatte er vor dem Verwaltungsgericht Bremen (Beschl. v. 18.05.2016 – 5 V 366/16) und dem Obergerverwaltungsgericht Bremen (Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16) Erfolg. Das Obergerverwaltungsgericht sah bei der nach § 34 Abs. 3 BNatSchG vorzunehmenden Abweichungsprüfung und der damit verbundenen Prüfung möglicher Alternativen Defizite der dem Planfeststellungsbeschluss zugrundeliegenden Annahmen. Es müsse ernsthaft in Betracht gezogen werden, dass die Abweichungsgründe nicht zutreffend ermittelt und gewichtet worden seien. Es bestünden Anhaltspunkte dafür, dass der Bedarf am OTB nicht fehlerfrei bestimmt, sondern erheblich überschätzt worden sei. Der angestrebte Auslastungsgrad könne deutlich unterschritten werden. Dies würde bedeuten, dass das Vorhaben die mit ihm verbundenen Ziele nicht erreichen würde. Die herangezogenen Gutachten hätten sich nicht hinreichend mit den im Verlauf der Planung eingetretenen Veränderungen befasst.

Es werde unterstellt, dass es den beiden in Bremerhaven produzierenden Turbinenherstellern gelänge, ihren bisherigen Marktanteil in signifikanter Weise zu steigern, ohne dass die gutachterlichen Stellungnahmen hierfür einen Erklärungsansatz lieferten. Weiterhin könne nicht ausgeschlossen werden, dass das der ursprünglichen Planung zugrunde liegende betriebliche Konzept neu zu beurteilen sei. Wesentliches Kennzeichen des OTB sei, dass er nicht nur eine Umschlags-, sondern auch eine Montageeinrichtung sein solle. Die Frage der gegenwärtigen und zukünftigen Installationstechnik sei aber nach der ursprünglichen Entscheidung für den schließlich gewählten Standort im Jahre 2010 keiner näheren Prüfung mehr unterzogen worden, obwohl Anhaltspunkte vorgelegen hätten, dass die Verschiffung von Einzelkomponenten ein ernstzunehmendes Umschlagskonzept darstelle. In Bezug auf die nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG durchzuführende Alternativenprüfung leide der Planfeststellungsbeschluss ebenfalls daran, dass von der Verschiffung vormontierter Teile ausgegangen worden sei. Es stelle sich dabei die Frage, ob Alternativstandorte innerhalb des Hafens anders zu bewerten wären. Zudem sei nicht hinreichend geprüft worden, ob die zum Ausschluss von vorhandenen Hafenumflächen angeführten zusätzlichen Schiffsbewegungen noch im gleichen Umfang angenommen werden könnten. Vor diesem Hintergrund erschiene auch die rechtliche Tragfähigkeit der im Rahmen des § 31 Abs. 2 WHG getroffenen Ausnahmeentscheidung und der planerischen Gesamtabwägung zweifelhaft.

Der Kläger beantragt,

1. den Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 31.11.2015 zum Az. 634-16-01/2-204 für den „Neubau einer Offshore-Terminals Bremerhaven (OTB)“ aufzuheben,
2. hilfsweise den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss für rechtswidrig und nicht vollziehbar zu erklären.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hält den angegriffenen Planfeststellungsbeschluss auch vor dem Hintergrund der im gerichtlichen Eilverfahren ergangenen Entscheidungen für rechtmäßig und tritt den Kritikpunkten des Klägers im Einzelnen entgegen. Insbesondere seien die vorgenommenen naturschutzfachlichen Ermittlungen nicht zu beanstanden und auch die

Auswirkungen des Vorhabens fehlerfrei ermittelt worden. Die im Rahmen der Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG vorgenommenen Prognoseerwägungen zum Marktpotenzial des OTB seien tragfähig. Dabei sei auf den Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses abzustellen. Selbst wenn in Ausnahmefällen eine Verschiebung dieses Zeitpunktes in Betracht käme, sei ein solcher Fall vorliegend nicht gegeben. Entgegen der Annahme des Oberverwaltungsgerichts sei für eine Auslastung keine erhebliche Steigerung der Marktanteile der in Bremerhaven ansässigen Turbinenhersteller notwendig gewesen. Diese hätten im Bereich der deutschen Nordsee im Jahr 2015 einen Marktanteil von 60% erreicht und darüber hinaus innerhalb der 300 sm Zone von 7%. Nach dem dem Planfeststellungsbeschluss zugrundeliegenden Gutachten sei lediglich ein Anteil von 55% in der deutschen Nordsee und von 20% in der darüber hinausgehenden Zone für eine genügende Auslastung des OTB ausreichend gewesen. Ebenso sei die Prüfung der Auswirkungen des Vorhabens auf den Gewässerkörper fehlerfrei erfolgt. Die dazu erhobenen Studien hätten diese methodisch fehlerfrei ermittelt. Zudem genüge der gewählte Ansatz, bei dem jede Beeinträchtigung als Verschlechterung im Sinne der einzuhaltenden Bewirtschaftungsziele eingestuft werde, den rechtlichen Anforderungen. Angesichts der fehlerfreien Erfassung des Bedarfs und des zu erwartenden Nutzens durch den Bau des OTB sei die nach § 31 Abs. 2 WHG zu treffende Ausnahmeentscheidung fehlerfrei erfolgt.

Die Beigeladene zu 1 beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt im Wesentlichen vor, die im Planfeststellungsbeschluss herangezogenen Prognoseergebnisse seien valide. Die „Markt- und Potenzialanalyse“ sei unter Verwendung geeigneter und üblicher fachspezifischer Methoden erstellt und die Ergebnisse einleuchtend begründet worden. Für die Erstellung sei auf Experteninterviews und ein sog. „Desk-Research“, bei dem insbesondere die Auswertung einer Datenbank zum Offshore-Windenergiemarkt erfolgte, zurückgegriffen worden. Die verwendete Datenbank enthalte eine umfassende weltweite Marktbeobachtung aller Offshore-Windenergieparks. Den bei einem volatilen Untersuchungsgegenstand wie dem Offshore-Windenergiemarkt naturgemäß immanenten Ungewissheiten sei durch die Wahl eines konservativen Betrachtungsansatzes begegnet worden. Es sei zunächst als „Hintergrundüberlegung“ der Marktanteil der Bremerhavener Hersteller an allen im Zeitraum von 2010 bis Mai 2015 installierten OWEA innerhalb eines 300 sm Radius ermittelt worden. Diese habe bei 15 bis 16 % gelegen. Anschließend sei unter

Berücksichtigung der Experteninterviews und des Marktanteils an den im Bau befindlichen sowie an den genehmigten und im Genehmigungsprozess befindlichen Anlagen das Marktpotenzial für den OTB ermittelt worden. Das Oberverwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung die höchstrichterlichen Vorgaben zur Prüfung von Prognoseentscheidungen verkannt. Dabei habe es insbesondere unzulässiger Weise keine Bewertung der Prognoseentscheidung auf Grundlage des Sachstandes zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschluss vorgenommen, sondern danach eingetretene Entwicklungen einbezogen, die zum Zeitpunkt des Erlasses des Beschluss nicht absehbar gewesen seien. Zudem sei entgegen seiner Annahme bereits ausgehend von stabilen Marktanteilen der in Bremerhaven ansässigen Hersteller eine Auslastung der Anlage im Sinne des technisch-logistisch begründeten Zielkorridors darstellbar gewesen. In Bezug auf die Zweifel des Oberverwaltungsgerichts an der Bedeutung unterschiedlicher Montagesysteme sei zum Zeitpunkt der Planfeststellung noch nicht absehbar gewesen, welche Systeme sich schließlich durchsetzen würden. So sei etwa bei den 14 Windparks, die zwischen 2009 und 2017 in der deutschen See aufgebaut wurden, die Errichtung der einen Hälfte mittels Sternmontage und die der anderen Hälfte mittels Einzelblattmontage erfolgt. Ansonsten habe das Oberverwaltungsgericht die überwiegende Mehrzahl der Kritikpunkte des Klägers zutreffend zurückgewiesen.

Die Beigeladene zu 3. vertritt die Auffassung, dass nicht sie, sondern das Land Bremen für die Planfeststellung des Vorhabens zuständig gewesen sei. Weder sie noch die Beigeladene zu 2. haben im Verfahren Anträge gestellt.

In der mündlichen Verhandlung vom 24. Januar 2019 haben die P[REDACTED] und die P[REDACTED] als Sachverständige die von ihnen im behördlichen Verfahren erstellten Gutachten erläutert. Wegen ihrer diesbezüglichen Ausführungen wird auf die Sitzungsniederschrift Bezug genommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig und überwiegend begründet. Der Planfeststellungsbeschluss (PFB) leidet an Rechtsfehlern, die zwar nicht zu der mit dem Hauptantrag begehrten Aufhebung, wohl aber zu der mit dem Hilfsantrag begehrten Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führen. Er verstößt gegen Vorschriften zum

Schutz Europäischer Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete und ist zudem mit Abwägungsfehlern zu Lasten von Umweltbelangen behaftet.

Der Kläger ist ein nach § 3 Abs. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) anerkannter Umweltverband, der nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a UmwRG i. V. m. § 2 Abs. 6 Nr. 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) klagebefugt ist. § 64 Abs. 1 BNatSchG wird insofern durch § 1 Abs. 3 UmwRG verdrängt. Die Klagebefugnis des Klägers besteht unabhängig davon, ob der Kläger seine Beteiligungsrechte im Zulassungsverfahren hinreichend geltend gemacht hat, weil § 2 Abs. 1 Nr. 3 UmwRG nach seiner Anpassung an die Rechtsprechung des EuGH dies nicht mehr voraussetzt (vgl. zu der vor der Gesetzesänderung bestehenden Problematik OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 40).

Der angegriffene Planfeststellungsbeschluss leidet zwar weder an formellen Rechtsfehlern (A.) noch fehlt es an der erforderlichen Planrechtfertigung (B. I.). Auch liegen keine Verstöße gegen das Artenschutzrecht vor (B. II.). Er verstößt jedoch gegen Vorschriften zum Schutz europäischer Vogelschutz- und FFH-Gebiete (B. III.) sowie das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot (B. IV.). Zudem ist er mit Abwägungsfehlern zu Lasten von Umweltbelangen behaftet (B. V.). Die Rechtsfehler führen zwar nicht zu der im Hauptantrag begehrten Aufhebung, jedoch zu der mit dem Hilfsantrag begehrten Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit (B. VI. 6).

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist der Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses. Das entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (st. Rspr., siehe etwa BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 3 m. w. N.). Dementsprechend ist hier für die rechtliche Bewertung ausschließlich auf den Zeitpunkt des 30.11.2015 abzustellen.

A. Der Planfeststellungsbeschluss ist nicht mit **formellen Fehlern** behaftet, die zu seiner Rechtswidrigkeit führen.

I. Die Beklagten war für den Erlass des angegriffenen Planfeststellungsbeschlusses zuständig.

1. Ihre **sachliche Zuständigkeit** ergibt sich aus den § 68 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG), wonach der Gewässerausbau in die Zuständigkeit der Bundesländer fällt. Eine spezialgesetzliche und damit gegenüber § 68 Abs. 1 WHG vorrangige Zuständigkeit des Bundes besteht nicht. Zwar ist der Aus- und Neubau von

Bundeswasserstraßen dem Bund übertragen (§ 12 Abs. 1 WaStrG). Ein solcher liegt im hiesigen Fall aber nicht vor. Ein Gewässerausbau im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes ist die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer (§ 67 Abs. 2 WHG). Ein Ausbau im Sinne des § 12 Abs. 1 WaStrG ist hingegen eine wesentliche Umgestaltung, welche die Bundeswasserstraße als Verkehrsweg betrifft. Abgrenzungskriterium ist der Verkehrsbezug. Maßgeblich ist die Zweckrichtung des Vorhabens: Soll die Verkehrsfunktion einer Bundeswasserstraße durch wasserbauliche Maßnahmen zur Beeinflussung der Schifffbarkeit geändert werden, sind die allgemeinen wasserrechtlichen Vorschriften durch das Bundeswasserstraßengesetz verdrängt. Es muss ein schifffahrtsfunktionaler Zusammenhang gegeben sein (BVerwG, Urt. v. 21.02.2013 – 7 C 9/12 –, juris Rn. 28; OVG Bremen, Urt. v. 04.06.2009 – 1 A 9/09 –, juris Rn. 74). Allein eine Berührung von Belangen der Bundeswasserstraßenverwaltung genügt nicht (OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 43).

Der geplante Offshore-Terminal bezweckt nicht, die Verkehrsfunktion der Weser zu ändern. Angestrebt wird der Bau einer Hafenanlage, welche die Schifffbarkeit der Weser nicht verändern soll. Dass das Vorhaben in eine Bundeswasserstraße „hinein“ gebaut wird, begründet allein noch keinen schifffahrtsfunktionalen Zusammenhang. Die Weser ist im Vorhabenbereich ca. 1,25 km breit. Die Entfernung der anzulegenden Kaje zur Fahrrinne, die an dieser Stelle 200 m breit ist, beträgt 310 m. Auch im Falle der Verwirklichung der beabsichtigten Weseranpassung würde sie noch mindestens 270 m betragen. Soweit im Zufahrtbereich zwischen Kaje und Fahrrinne Ausbaggerungen notwendig sind, finden diese nur partiell statt, da er aufgrund der Strömungsverhältnisse im Blexer Bogen relativ steil abfällt („Prallhang“, vgl. Sedimentanalyse, Institut Dr. Nowak, 22.6.2011, Planunterlage 13.16, S. 5). Im Ergebnis hat allein die Verlegung eines Teils der Blexer Reede einen eindeutigen schifffahrtsfunktionalen Zusammenhang. Dieser Maßnahme kommt aber in Bezug auf das Gesamtvorhaben nur untergeordnete Bedeutung. Sie ist als Folgemaßnahme i. S. v. § 75 Abs. 1 BremVwVfG einzustufen. Dies trifft auch für die partiellen Ausbaggerungen im Zufahrtbereich der Kaje zu (OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 45 ff.).

2. Die Beklagte war für die **Festsetzungen** zuständig, die **Niedersächsisches Gebiet** betreffen. Dies folgt aus der zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen dahingehend geschlossene Verwaltungsvereinbarung (vgl. Verfahrensakte Band 1, S. 17 ff.). Die im vorliegenden Fall einer Einzeldelegation der Zuständigkeit notwendige gesetzliche Grundlage (vgl. Schmitz, in, Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 40 Rn. 41; vgl. auch OVG Bremen, Urt. v. 20.03.2018 – 1 LB

55/17 –, juris Rn. 21) findet sich für das Land Bremen in § 92 Abs. 5 Bremisches Wassergesetz (BremWG) vom 12.04.2011 (Brem.GBl. S. 262) und für das Land Niedersachsen in § 129 Abs. 3 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) vom 19.02.2010 (Nds. GVBl. S. 64). Die Regelungen sehen inhaltlich übereinstimmend vor, dass bei einer Zuständigkeit einer Behörde eines anderen Landes in derselben Sache eine Vereinbarung über die Zuständigkeit der beteiligten Behörden getroffen werden kann. Diese Situation lag angesichts dessen vor, dass sich das Vorhaben zum Teil auch auf niedersächsisches Gebiet erstreckt (vgl. dazu PFB, S. 35). Es war dabei nicht notwendig, dass über die auf niedersächsischem Gebiet liegenden Kompensation- und Kohärenzmaßnahmen zwingend in einem einheitlichen Planfeststellungsbeschluss hätte entschieden werden müssen. Der Begriff derselben „Sache“ im Sinne des § 92 Abs. 5 BremWG ist auf den Gegenstand der Planfeststellung zu beziehen. Dazu gehören auch Ausgleichs- und Kohärenzsicherungsmaßnahmen, wenn sie im Rahmen notwendiger Ausgleichsmaßnahmen zu schaffen sind. Sie sind dann zur Durchführung des planfestgestellten Vorhabens notwendig und damit Gegenstand der Planfeststellung (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.09.2014 – 7 C 14/13 –, juris Rn. 13).

II. Die Auslegungsbekanntmachung war zwar unvollständig, der Fehler führt aber nicht zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses.

1. Die Beklagte hat die Verfahrensvorschrift des § 9 Abs. 1a Nr. 5 UVPG in der bis zum 29.07.2017 gültigen Fassung (UVPG a.F.) verletzt, indem sie in der Auslegungsbekanntmachung keine hinreichende Angaben zu den vom Vorhabenträger vorgelegten Unterlagen machte. Erforderlich war eine aussagekräftige Aufzählung der entscheidungserheblichen Unterlagen (BVerwG, Urt. v. 28.04.2016 – 9 A 9/15 –, juris Rn. 21; vgl. nunmehr auch § 19 Abs. 1 Nr. 5 und 6 UVPG aktuelle Fassung). Der abstrakte Hinweis, dass die ausgelegten Unterlagen die nach § 6 Abs. 3 UVPG notwendigen Angaben enthielten (Hinweis Nr. 7), genügte nicht (siehe OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 52 ff.).

2. Der aufgezeigte Fehler ist im Ergebnis unbeachtlich.

Aus § 4 Abs. 1a Satz 1 UmwRG i. V. m. § 46 VwVfG ergibt sich, dass zwischen in § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG genannten und sonstigen Verfahrensfehlern zu unterscheiden ist. Absolute Verfahrensfehler i. S. d. § 4 Abs. 1 S. 1 UmwRG führen stets zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Sonstige (relative) Verfahrensfehler sind demgegenüber für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit nur erheblich, wenn nach den Umständen des Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass die angefochtene

Entscheidung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre. Für diese Frage enthält § 4 Abs. 1a S. 2 UmwRG eine Beweislastregel, wonach im Zweifel von einer Kausalität des Fehlers auszugehen ist. Die Aufhebung kann folglich nicht beansprucht werden, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung der Verfahrensvorschrift die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Diese Frage hat das Gericht im Rahmen seiner Pflicht zur Erforschung des Sachverhalts (§ 86 VwGO) zu untersuchen (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.01.2016 – 4 A 5/14 –, juris Rn. 42). Erkenntnismittel sind die vom Vorhabenträger oder der zuständigen Behörde vorgelegten Beweise, die vorliegenden Akten und Planunterlagen und sonst erkennbare oder naheliegende Umstände. Erkenntnisziel ist, ob nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den angenommenen Verfahrensmangel die Entscheidung anders ausgefallen wäre. Dies ist gegeben, wenn sich anhand der Erkenntnismittel die Möglichkeit abzeichnet, dass der Verfahrensmangel Einfluss auf das Ergebnis gehabt haben kann. Dabei muss unter anderem die Schwere des Verfahrensfehlers gewichtet werden. Es ist zu prüfen, ob dieser der betroffenen Öffentlichkeit eine Garantie genommen hat, die geschaffen wurde, um ihr Zugang zu Informationen und die Beteiligung am Entscheidungsprozess zu ermöglichen (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.01.2016 – 4 A 5/14 –, juris Rn. 43). Kann sich das Gericht auf Grundlage der vorliegenden Erkenntnismittel davon überzeugen, dass die Entscheidung ohne den festgestellten Verfahrensfehler nicht anders ausgefallen wäre, führt der Fehler gemäß § 46 BremVwVfG weder zur Aufhebung noch zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit des Verwaltungsakts. Ansonsten greift die Vermutungsregelung des § 4 Abs. 1a Satz 2 UmwRG. Unionsrechtliche Bedenken bestehen insoweit nicht (BVerwG, Urt. v. 21.01.2016 – 4 A 5/14 –, juris Rn. 44).

Bei der fehlerhaften Auslegung handelt es sich um einen nicht erheblichen relativen Verfahrensfehler. In Anwendung von § 4 Abs. 1a UmwRG i. V. m. § 46 VwVfG steht auf der Grundlage der verfügbaren Unterlagen zur Überzeugung des Gerichts fest, dass der vom Kläger gerügte Bekanntmachungsfehler die Entscheidung in der Sache offensichtlich nicht beeinflusst hat. Soweit naturschutzrechtliche Belange oder andere objektiv-rechtliche Umweltbelange betroffen sein könnten, ist nicht davon auszugehen, dass im Falle einer fehlerfreien Bekanntmachung weitere für die zu treffende Entscheidung relevante Gesichtspunkte in das Planfeststellungsverfahren eingebracht worden wären. Das angegriffene Vorhaben ist bereits Jahre vor Fassung des Planfeststellungsbeschlusses Gegenstand intensiver öffentlichen Diskussion gewesen. Art und Auswirkungen des Vorhabens waren der Öffentlichkeit daher präsent. Weiterhin ergibt sich aus den vorliegenden Unterlagen, dass die am Verfahren beteiligten Umweltverbände umfassende Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben und darin

die entscheidenden umweltrechtlichen Gesichtspunkte in aller Tiefe abgehandelt haben. Zudem hat die Beklagte selbst im Rahmen der Planfeststellung umfangreiche Gutachten zu den Umweltfolgen eingeholt, die sich mit den Auswirkungen des Vorhabens umfassend auseinandersetzen. Dass vor diesem Hintergrund wesentliche Punkte unerwähnt geblieben sein sollten, ist nicht ersichtlich. Auch der Kläger hat insofern keine in der Sache neuen Einwendungen vorgetragen, sondern lediglich die im Verfahren durch andere bereits eingebrachten Einwände wiederholt und vertieft oder zu Fragen Stellung genommen, die die Beklagte selbst bereits angesprochen hatte.

Ebenso kann ausgeschlossen werden, dass der Fehler zur Nichtberücksichtigung möglicher individueller Betroffenheiten geführt hat (ebenso OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 57). Aus den Akten ergibt sich, dass auch hier umfangreiche Einwendungen von Interessierten vorgebracht wurden. Zudem ist das Gewicht des festgestellten Bekanntmachungsfehlers, gerade was die individuell zugeordneten Interessen betrifft, gemessen an den Zielen der UVP-Richtlinie gering. Er hat im Spektrum der von § 4 Abs. 1a UmwRG erfassten Fehler für das Ziel, konkret betroffene Bürger auf ihre Betroffenheit aufmerksam zu machen und ihr Interesse an Information und Beteiligung zu fördern, lediglich untergeordnete Bedeutung. Es ist nicht davon auszugehen, dass das Fehlen genauer Angaben zu den vom Vorhabenträger vorgelegten Unterlagen den Zugang der betroffenen Öffentlichkeit zu Informationen und Beteiligung am Entscheidungsprozess erschwert hat (vgl. BVerwG, Ur. v. 21.01.2016 – 4 A 5/14 –, juris Rn. 50).

III. Die dem angegriffenen Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegende Umweltverträglichkeitsprüfung ist entgegen der Auffassung des Klägers rechtlich nicht zu beanstanden.

Insbesondere liegt kein Verstoß gegen die Unterrichtungspflichten nach § 9 Abs. 1b UVPG a. F. im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Es hat eine vollständige Auslegung der entscheidungserheblichen Unterlagen stattgefunden. Ausgelegt werden mussten (nur) die Unterlagen nach § 6 UVPG a. F. Es reichte aus, dass die erforderlichen Angaben auf die planfestgestellten Fachgutachten und Studien verteilt vorgelegt wurden. Eine Verpflichtung zur Vorlage einer zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen in Form einer „Umweltverträglichkeitsstudie“ o.ä. bedurfte es nach dem UVPG nicht (BVerwG, Ur. v. 09.11.2017 – 3 A 4/15 –, juris Rn. 24; Beschl. v. 10.10.2006 – 9 B 27/05 –, juris Rn. 15; kment, in: Hopp/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 6 Rn. 14).

Auch einer „Gesamt-UVP“ in dem Sinne, dass alle mit dem OTB in einem funktionalen Zusammenhang stehenden weiteren Vorhaben einer Gesamtbewertung zu unterziehen gewesen wären, bedurfte es nicht. Die Auswirkungen des Hafensbetriebs sind im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung berücksichtigt worden (vgl. Allgemein verständliche Zusammenfassung der Umweltauswirkungen, Planunterlage 6, S. 30; PFB, S. 186/187). Betreffend Bau und Betrieb des Terminals ist damit die notwendige Gesamtbetrachtung erfolgt (OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 59). Zwar forderte § 2 Abs. 1 Satz 4 UVPG a.F., dass, wenn über die Zulässigkeit eines Vorhabens im Rahmen mehrerer Verfahren entschieden wird, die in diesen Verfahren durchgeführten Teilprüfungen zu einer Gesamtbewertung aller Umweltauswirkungen zusammengefasst werden. Daraus folgte aber nicht, dass in die Umweltverträglichkeitsprüfung sämtliche weiteren Vorhaben, die im Zusammenhang mit dem Offshore-Terminal stehen, einzubeziehen waren (Zufahrt zum Terminal, Hinterlandanbindung, Bebauungspläne Nr. 441 [Westlicher Fischereihafen] und Nr. 445 [Offshore-Terminal]). Diese waren nicht Teil des Vorhabens i. S. v. § 2 Abs. 1 Satz 4 UVPG a. F. Den Begriff des Vorhabens – und damit der Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. HdUVP, Stand Mai 2018, § 2 Rn. 156) – definierte zum Zeitpunkt der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung für das streitgegenständliche Vorhaben § 2 Abs. 2 Nr. 1 UVPG a. F.. Demnach war ein Vorhaben nach Maßgabe der in Anlage 1 enthaltenen Liste UVP-pflichtiger Vorhaben die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer sonstigen Anlage sowie die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme. Die Norm knüpft an den Vorhabensbegriff des Fachplanungsrechts an, so dass grundsätzlich ein Vorhaben i. S. d. Fachplanungsrechts auch ein Vorhaben i. S. d. des UVPG ist (BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 34).

Vorhaben im Sinne des Fachplanungsrechts – hier des Wasserrechts – ist vorliegend der im Bau des OTB liegende Gewässerausbau, also die Herstellung und die wesentliche Umgestaltung des Gewässers der Weser und seines Ufers (vgl. § 67 Abs. 2 Satz 1 WHG). Es handelt sich dabei um die Maßnahme, wegen der der Planfeststellungsbeschluss aus Rechtsgründen überhaupt erst erforderlich gewesen ist (vgl. OVG Nds., Beschl. v. 18.10.2017 – 7 LA 65/17 –, juris Rn. 6 f.). Die nachgelagerten, damit in Verbindung stehenden Maßnahmen sind nicht Teil dieses Vorhabens im Sinne des Fachrechts, auch wenn sie dem Hafen zu dienen bestimmt sind. Vielmehr überschreiten sie den Regelungsbereich des § 68 Abs. 1 WHG, da es an der erforderlichen räumlichen Zuordnung der Maßnahmen zum Gewässer oder seinem Ufer fehlt (vgl. BVerwG, Urt. v. 19.02.2015 – 7 C 10/12 –, juris Rn. 21 ff., noch zur Vorgängerregelung des § 31 WHG a.F.). Aus dem UVPG folgt ebenso, dass das relevante

UVP-pflichtige Vorhaben grundsätzlich der „Bau eines Binnen- oder Seehandelshafens für die Seeschifffahrt“ ist (vgl. Anl. 1 Nr. 13.10 UVPG). Dies entspricht dem diesem Gesetz zugrundeliegenden Europäischen Recht. Nach Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL) ist Gegenstand der Richtlinie die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Ein „Projekt“ wird dabei definiert als die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen bzw. als sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen (Art. 1 Abs. 2 Buchst. a UVP-RL). Art. 2 Abs. 1 Satz 2 verweist bezüglich der UVP-pflichtigen Projekte auf Art. 4, der wiederum in Abs. 1 auf Anhang 1 UVP-RL verweist. In dessen Nr. 8a wird die Prüfung von Seehandelshäfen vorgeschrieben, nicht aber aller damit in irgendeinem Zusammenhang stehenden weiteren Planungen. Daraus, dass es sich bei Häfen um Komplexvorhaben handelt, folgt hier nichts anderes, da die separat planfestgestellten Vorhaben kein Bestandteil des Hafens als solches sind, sondern nur komplementäre Anlagen.

B. Der angegriffene Planfeststellungsbeschluss weist **materielle Rechtsfehler** auf, die zwar nicht zu seiner Aufhebung, aber zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit führen.

I. Der Planfeststellungsbeschluss genügt den Anforderungen der **Planrechtfertigung**.

Die Planrechtfertigung stellt neben den Vorgaben des strikten Rechts und des Abwägungsgebots einen selbständigen Kontrollmaßstab dar und beruht auf der Erwägung, dass eine hoheitliche Planung ihre Rechtfertigung nicht schon in sich selbst trägt (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 – 4 C 21.75 –, juris Rn. 32, 51). Jede staatliche Planung, die auch – und sei es nur mittelbar – Rechte Dritter beeinträchtigt, ist am Erfordernis der Planrechtfertigung zu messen (Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 74 Rn. 34). Sie erfordert die Prüfung, ob ein Vorhaben mit den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes übereinstimmt (fachplanerische Zielkonformität) und ob es für sich in Anspruch nehmen kann, in der konkreten Situation erforderlich zu sein. Das ist nicht erst bei Unabweislichkeit des Vorhabens der Fall, sondern bereits dann, wenn es vernünftigerweise geboten ist (BVerwG Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 58; OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 61). Die Überprüfung der Planrechtfertigung erschöpft sich in der Feststellung, dass das Vorhaben zielkonform und bedarfsgerecht ist

und mithin kein offensichtlicher planerischer Missgriff (OVG Lüneburg, Beschl. v. 05.03.2008 – 7 MS 114/07 –, juris Rn. 34 m. w. N.).

1. Das geplante Vorhaben steht in Einklang mit den generellen **Zielsetzungen** des Fachrechts. Die Herstellung von Hafenanlagen stellt ein legitimes Ziel einer Fachplanung nach dem Wasserhaushaltsgesetz dar.

Nach § 1 WHG ist es Zweck des Wasserhaushaltsgesetzes, durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen. Damit werden verschiedene Ziele erfasst, die – neben einem ökologischen Schutzzweck – den Schutz als nutzbares Gut bezwecken. Dies umfasst den Verkehr und den Transport (vgl. Guckelberger, in: BeckOK UmweltR, 48. Ed. 01.07.2018, § 1 WHG Rn. 8 f.). Daneben zeigt § 36 Satz 2 Nr. 1 WHG, dass die Herstellung von Hafenanlagen den gesetzlich vorausgesetzten und erwarteten Nutzungen entspricht und somit vom Zielprogramm des Wasserhaushaltsgesetzes erfasst wird (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 62). Die vom Kläger gegen die Zielkonformität vorgebrachten negativen ökologischen Auswirkungen stellen die Planrechtfertigung nicht in Frage. Je nach Situation können sich die verschiedenen Gewässerfunktionen ent-, aber auch widersprechen (vgl. Guckelberger, a. a. O., Rn. 9). Dabei gehört eine ökologische Bewirtschaftung zu den Zielen des Wasserhaushaltsgesetzes, wie insbesondere auch die in § 27 WHG enthaltenen Bewirtschaftungsziele zeigen. Für den Ausgleich des bestehenden Zielkonflikts hält § 31 WHG einen speziellen Mechanismus bereit, dessen Voraussetzungen einer gesonderten Prüfung bedürfen.

2. Das Vorhaben kann auch für sich in Anspruch nehmen, in der konkreten Situation zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses **vernünftigerweise geboten** gewesen zu sein.

Zunächst streiten für das Vorhaben vernünftige Gründe des Gemeinwohlinteresses. Mit dem Vorhaben soll eine Montage- und Umschlageinrichtung für die Windenergieindustrie errichtet werden, um die Produktions- und Umschlagsmöglichkeiten der in Bremerhaven ansässigen Hersteller von Windenergieanlagen zu verbessern. Zugleich soll die Ansiedlung weiterer Unternehmen aus dem Bereich der Windenergie gefördert werden. Dahinter stehen als Ziele, einen Beitrag zur nachhaltigen Umstellung auf regenerative Energiequellen zu leisten und die Entwicklung der regionalen Wirtschaft zu fördern (vgl. PFB, S. 45). Soweit der Kläger eingewandt hat, dass es des Beitrages zur Nutzung

regenerativer Energiequellen angesichts der Möglichkeit der Nutzung anderer Häfen nicht bedürfe, spricht dies nicht dagegen, dass der OTB im Fall seiner Realisierung hier einen (weiteren) Beitrag leisten kann. Dass in der Vergangenheit auch ohne Anlagen wie den OTB die Errichtung einer Vielzahl von OWEA in der Nordsee möglich war, widerspricht dem nicht. Dies zeigt noch nicht, dass eine solche Anlage, würde sie bestehen, die Errichtung nicht vereinfachen und kosteneffektiver machen könnte.

Zudem ist im Planfeststellungsbeschluss auch ein Bedarf für das Vorhaben zumindest unter dem Aspekt der Angebotsplanung hinreichend dargelegt. Ein verkehrliches Vorhaben wie ein Seehafen ist gerechtfertigt, wenn der geltend gemachte Bedarf besteht und das Vorhaben geeignet und vernünftigerweise geboten ist, diesen Bedarf zu decken (vgl. zu einem Flughafen: BVerwG, Urt. v. 26.04.2007 – 4 C 12/05 –, juris Rn. 46). Im Bereich einer Angebotsplanung kann dies auch dann der Fall sein, wenn eine aktuelle Nachfrage mit konkreten und belastbaren Zahlen vorerst nicht zu belegen ist. Dies zwingt nicht dazu, dem Vorhaben die notwendige Planrechtfertigung abzusprechen, wenn auf diese Weise eine Vorsorge für sich abzeichnende Trends betrieben wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 61). Ob die Verwirklichung der angestrebten Ziele angesichts des damit verbundenen Aufwands und der entgegenstehenden Belange sinnvoll ist, ist keine Frage der Planrechtfertigung, sondern der Abwägung (OVG Bremen, Urt. v. 18.02.2010 – 1 D 599/08 –, juris Rn. 51). Zu den entgegenstehenden Belangen gehört auch das Risiko, dass die Ziele im Ergebnis nicht erreicht werden können.

Aus dem Planfeststellungsbeschluss sowie den planfestgestellten Unterlagen ergibt sich, dass die vom Plangeber vorgefundene Situation in Bezug auf die Möglichkeiten Bremerhavener Hersteller zur Verladung von Anlagenteilen von OWEA nicht vollständig deren logistischen Anforderungen entsprach und insbesondere die Vormontage und der Transport großer Teile wie ganzer Rotorsterne problematisch war. Zudem ist nachvollziehbar dargelegt worden, dass ein Fortbestehen der vorhandenen Situation, die von einer Übergangsnutzung eigentlich für die Containerabfertigung gedachter Flächen und begrenzter Möglichkeiten zur Ansiedlung weiterer Unternehmen der Offshore-Windenergieindustrie in günstiger Lage zu entsprechenden Umschlagsmöglichkeiten geprägt war, für ein weiteres Wachstum dieses Industriezweiges nicht förderlich war. Dabei wurde von der Beklagten und in den von ihr in Bezug genommenen Gutachten schlüssig dargelegt, dass perspektivisch zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses mit einem weiteren Ausbau der Windenergieerzeugung in der Nordsee zu rechnen war. Zudem konnte begründet von der Erwartung ausgegangen werden, dass die damals in Bremerhaven ansässigen Hersteller hierbei eine gewisse Rolle spielen würden. Insofern war die grundsätzliche Annahme des

Planfeststellungsbeschlusses, dass der OTB nach seinem Bau für einen Umschlag von OWEA in Anspruch genommen werden würde, nicht zu beanstanden (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 64). Ebenso wenig ist es für das Gericht zweifelhaft, dass der Status-Quo zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses mit Blick auf die Schaffung optimaler Voraussetzungen für in Bremerhaven ansässige Hersteller zur Teilnahme am Wettbewerb um die Errichtung von OWEA verbesserungswürdig und nicht geeignet war, alle zukünftig in Betracht kommenden Entwicklungsszenarien adäquat abzubilden. Insofern ist es im Rahmen der Planrechtfertigung ausreichend, dass zumindest nicht offensichtlich ist, dass mit der Planung bereits aus damaliger Sicht unerreichbare Ziele angestrebt wurden und sich bereits deshalb die Annahme verbietet, das Vorhaben könnte vernünftigerweise geboten sein. Die Erreichung der angestrebten Ziele muss vernünftiger Weise als möglich erscheinen. Angesichts der zum Zeitpunkt des Planerlasses noch vorhandenen zwei Turbinenhersteller in Bremerhaven und einer beträchtlichen Relevanz der Vormontage auch ganzer Rotorsterne an Land ist dies hier der Fall.

Soweit der Kläger einwendet, der angenommene Bedarf für das Vorhaben sei nicht gesichert gewesen und überschätzt worden, ist dem an dieser Stelle über die dargestellte Prüfung hinaus nicht nachzugehen. Insofern bildet die Planrechtfertigung nur die erste Stufe der planerischen Entscheidung, mit der erkennbar unvernünftige Vorhaben von einer weiteren Planung ausgenommen werden. Welches tatsächliche Gewicht die für das Vorhaben streitenden Belange haben, ist hier noch nicht näher zu prüfen. Dies erfolgt im Rahmen der habitatschutzrechtlichen Abweichungsprüfung, der wasserrechtlichen Ausnahmeentscheidung sowie der planerischen Abwägung (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 64; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 u. a. –, juris Rn. 213; OVG Lüneburg, Beschl. v. 05.03.2008 – 7 MS 114/07 –, juris Rn. 34 m. w. N.).

3. Entgegen der Auffassung des Klägers wird die Planrechtfertigung nicht durch **nachträglich eingetretene Entwicklungen**, insbesondere bei den in Bremerhaven ansässigen Turbinenherstellern Adwen und Senvion, ausgeschlossen.

Auch für die Beurteilung der Planrechtfertigung ist grundsätzlich auf den Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses, hier also den 30.11.2015 abzustellen (st. Rspr. BVerwG, siehe nur Urt. v. 17.01.2017 – 4 A 1/13 –, juris Rn. 25 u. v. Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 31). Soweit das Bundesverwaltungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung eine Einbeziehung nachträglicher Ereignisse bei der Prüfung der Planrechtfertigung für zulässig gehalten hat, betrifft dies nur solche Fälle, in denen

die Realisierbarkeit nachträglich entfallen ist und es damit zu einem Funktionsloswerden des Planfeststellungsbeschlusses gekommen ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.11.2017 – 7 A 17/12 –, juris Rn. 47). Diese Voraussetzungen liegen auch unter Berücksichtigung der derzeitigen Marktanteile der in Bremerhaven ansässigen Turbinenhersteller nicht vor. Die Funktionslosigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses kann nur angenommen werden, wenn die Verhältnisse wegen der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der die Verwirklichung der bestehenden Planung auf unabsehbare Zeit ausschließt (BVerwG, Urt. v. 31.08.1995 – 7 A 19/94 –, juris Rn. 24). Selbst wenn etwa die einer Planung zugrunde liegenden politischen Zwecke später weggefallen, lässt dies noch keinen Schluss auf eine vollständige oder teilweise Funktionslosigkeit des angestrebten Vorhabens zu (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.10.2002 – 9 A 22/01 –, juris Rn. 52 f.). Zudem ist auch bei dieser Frage zu berücksichtigen, dass die Planrechtfertigung nur bei groben und offensichtlichen Missgriffen eine wirksame Schranke der Planungsbefugnis darstellt. Sie bezieht sich auf das Vorhaben als solches und soll diejenigen Vorhaben bereits auf einer der Abwägung vorgelagerten Stufe ausscheiden, die offensichtlich mit den Zielen des jeweiligen Fachrechts nicht in Einklang stehen (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.11.2017 – 7 A 17/12 –, juris Rn. 47).

Das Grundkonzept des OTB ist auch unter den heutigen Gegebenheiten realisierbar, selbst wenn der Bedarf für die Anlage deutlich geringer geworden sein sollte. Angesichts eines nach wie vor in Bremerhaven vorhandenen Clusters im Bereich der Offshore-Windenergie mit einem ansässigen Hersteller von Turbinen ist es nicht ausgeschlossen, dass dem OTB für die weitere Entwicklung der Offshore-Branche in Bremerhaven eine Bedeutung zukommt und er künftige Ansiedlungen unterschiedlicher Unternehmen im Offshore-Bereich anziehen kann. Damit kann er weiterhin den verfolgten regionalwirtschaftlichen Zielen dienen. Ein grober und offensichtlicher Missgriff, wie er im Rahmen der Planrechtfertigung ausgeschlossen werden soll, liegt selbst unter Berücksichtigung der derzeitigen Gegebenheiten nicht vor.

4. Die separate Planung des auf den OTB bezogenen Gewerbegebietes und der Zufahrtsrampe zum OTB stellt die Planrechtfertigung nicht in Frage. Das einschlägige Fachrecht steht einer separaten Planung dieser ohnehin nicht nach dem Wasserhaushaltsgesetz zuzulassenden Vorhaben nicht entgegen. Eine fehlende Planrechtfertigung dadurch, dass die spätere Nutzbarkeit des Vorhabens voraussichtlich nicht gegeben sein wird, weil notwendige andere Planungen nicht zu realisieren sein werden (Gefahr eines sog. „Planungstorsos“), liegt nicht vor. Dabei ist es ausreichend, dass nach summarischer Prüfung der Verwirklichung des Gesamtvorhabens im weiteren Verlauf keine von vornherein unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen (vgl.

BVerwG, Beschl. v. 22.07.2010 – 7 VR 4/10 –, juris Rn. 27, Urt. v. 10.04.1997 – 4 C 5/96 –, juris Rn. LS 1; VG Augsburg, Urt. v. 25.11.2014 – Au 3 K 13.1402 –, juris Rn. 35).

Die Gefahr der Entstehung eines Planungstorsos ist im Hinblick auf den hier streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss nach den Umständen des Falles nicht erkennbar (vgl. bereits OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 65). Vorliegend sind die fraglichen Planungen weit fortgeschritten bzw. abgeschlossen. Bezüglich der Straßenanbindung hat die Beklagte zudem nachvollziehbar dargelegt, dass diese im Zweifel auch mittels einer deichparallelen Zufahrtsrampe über die vorhandene Straße „Am Seedeich“ erfolgen könnte. In Bezug auf die geplanten Gewerbeflächen im Hinterland des OTB ist die Entstehung eines Planungstorsos selbst dann ausgeschlossen, wenn diese nicht entstehen sollten. Der geplante Hafen wäre dennoch selbstständig als solcher nutzbar, womit er sein Ziel im Sinne des Fachrechts erfüllen könnte.

II. Der Planfeststellungsbeschluss verletzt keine Bestimmungen des **Artenschutzrechts**. Insbesondere wurden die möglichen schädlichen Einflüsse auf Schweinswale richtig erfasst. Sie sollen durch entsprechende Maßnahmen soweit vermieden werden, dass eine nach § 44 Abs. 1, Abs. 5 BNatSchG relevante Schädigung hinreichend sicher ausgeschlossen ist. Der klägerische Vortrag genügt nicht, um die im Planfeststellungsbeschluss enthaltenen und auf Grundlage tragfähiger Gutachten festgestellten Schlussfolgerungen zweifelhaft erscheinen zu lassen. So wird grundsätzlich angenommen, dass es zum Einschwimmen von Schweinswalen in die Weser kommt (vgl. Landschaftspflegerischer Begleitplan Offshore-Terminal Bremerhaven, Planunterlage 7.1., S. 85 ff. [LBP], ebenso FFH-Studie, S. 97 f). Dem Untersuchungsraum wird für den Schweinswal eine Funktionsausprägung von besonderer Bedeutung zugeordnet. Begründet wird dies mit der hohen Gefährdung der Art und der regelmäßigen Nutzung des Untersuchungsraums (LBP, S. 88). Dementsprechend ist insbesondere der Frage schallbedingter Beeinträchtigungen nachgegangen worden (vgl. PFB, S. 133/134, 164, 199) und es wurden verschiedene Schutzauflagen formuliert (PFB, Nebenbestimmungen Nr. 4.1.1 bis 4.1.5). Dass darüber hinaus weitere Maßnahmen nötig sind, ist nicht ersichtlich. Der Kläger hat auch nicht dargelegt, warum diese Vorkehrungen dem erforderlichen Schutz des Schweinswals nicht hinreichend Rechnung tragen sollten. Ebenso verfängt seine Kritik an möglichen Beeinträchtigungen der Tiere durch die Rammungen während der Bauarbeiten nicht. Es ist davon auszugehen, dass sich in der Nähe der Arbeiten durch die vorherige Vergrämung keine Tiere mehr aufhalten werden.

III. Der Planfeststellungsbeschluss verstößt jedoch gegen Vorschriften, die zum **Schutz europäischer Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete** erlassen worden sind.

§ 34 BNatSchG setzt die Vorgaben des Art. 6 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat – Richtlinie, FFH-RL) um. Nach deren Art. 3 soll ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ errichtet werden. Dieses setzt sich aus den Schutzgebieten der Vogelschutz-Richtlinie (Richtlinie 2009/147/EG) und der FFH-RL zusammen. Nach § 34 Abs. 2 BNatSchG sind Projekte unzulässig, die zu erheblichen Beeinträchtigungen eines solchen FFH-Gebiets führen können. Dies ist gegeben, wenn ein Projekt droht, die für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zu gefährden. Maßgebliches Kriterium ist der günstige Erhaltungszustand der geschützten Lebensräume und Arten im Sinne der Legaldefinitionen des Art. 1 Buchst. e und i FFH-RL. Nur wenn keine vernünftigen Zweifel verbleiben, dass dieser stabil bleibt, darf die Verträglichkeitsprüfung mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden (BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 67 m. w. N. aus der Rspr.). Die Prüfung, ob das Vorhaben die genannten Ziele für sich oder in Verbindung mit anderen Plänen oder Projekten beeinträchtigen könnte, hat unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse und sämtlicher Gesichtspunkte des Planes oder des Projektes zu erfolgen (vgl. EuGH, Urt. v. 07.09.2004 – C-127/02 –, juris Rn. 54). Verlangt wird aber nicht, die Prüfung auf ein „Nullrisiko“ auszurichten (BVerwG, Urt. v. 28.03.2013 – 9 A 22/11 –, juris Rn. 41).

Abweichend von § 34 Abs. 2 BNatSchG können Projekte nach § 34 Abs. 3 BNatSchG im Einzelfall zugelassen werden, soweit es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist (vgl. auch Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL). Zudem dürfen nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG keine zumutbaren Alternativen gegeben sein, mit denen der mit dem Projekt verfolgte Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen ist. Im Rahmen dieser Abweichungsprüfung muss das Gewicht der für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange mit dem Gewicht des Interesses an der Integrität des betroffenen FFH-Gebiets abgewogen werden. Inwieweit letzteres in die Abwägung einzustellen ist, hängt entscheidend von der Tragweite der Beeinträchtigung ab. Erforderlich ist eine Beurteilung der Beeinträchtigung in qualitativer und in quantitativer Hinsicht. Maßgeblich sind neben dem Ausmaß der Beeinträchtigung u. a. die Bedeutung des betreffenden Vorkommens und sein Erhaltungszustand sowie der Grad der Gefährdung der betroffenen Lebensraumtypen. Grundlage ist insoweit die FFH-Verträglichkeitsprüfung (BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 108; Urt.

v. 09.07.2009 – 4 C 12/07 –, juris Rn. 26). Diese muss fehlerfrei durchgeführt worden sein. Fehler bei der Bewertung der widerstreitenden Belange wirken unmittelbar auf das Abwägungsergebnis zurück. Das gilt sowohl, wenn den Abweichungsgründen ein Gewicht beigemessen wird, das sie in Wahrheit nicht haben, als auch, wenn das Integritätsinteresse des betreffenden Gebiets nicht hinreichend erfasst wird (OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 80 f.).

1. Die von dem Vorhaben ausgehenden **Beeinträchtigungen** i. S. d. **§ 34 Abs. 2 BNatSchG** sind zutreffend festgestellt worden. Demnach führt das beabsichtigte Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen für das FFH Gebiet „Weser bei Bremerhaven“ (DE 2417-370) sowie das EU-Vogelschutzgebiet „Luneplate“ (DE 2417-401; vgl. PFB, S. 158 [7.5.6.1.2 f.]; S. 170 [7.5.13.6.2]). Entgegen der Ansicht des Klägers sind die im Planfeststellungsverfahren diesbezüglich vorgenommenen Ermittlungen und Bewertungen rechtlich nicht zu beanstanden. Weder die FFH-Verträglichkeitsstudie noch die ihr zugrunde liegenden Untersuchungen der Bundesanstalt für Wasserbau (BAW) lassen maßgebliche Defizite erkennen. Es ist nicht ersichtlich, dass die durch das Vorhaben bedingten Beeinträchtigungen der betroffenen FFH-Gebiete unzureichend erfasst wurden. Dies gilt sowohl dafür, dass wesentliche Beeinträchtigungen für das FFH-Gebiet „Weser bei Bremerhaven“ und das Vogelschutzgebiet „Luneplate“ festgestellt wurden, als auch, dass diese für andere Gebiete verneint wurden.

a) Der Planfeststellungsbeschluss stützt sich auf die „**Verträglichkeitsstudie für die FFH- und Vogelschutzgebiete im Wirkraum des Vorhabens**“ in ihrer fortgeschriebenen Fassung von März 2014 (Planunterlage 9 [FFH-Studie]) und macht sich deren Inhalt und Ergebnis zu eigen (PFB, S. 156 – 172). Es wird deutlich, dass die Beklagte von erheblichen negativen Folgen des Vorhabens und des Gewichts für die Belange des Umweltschutzes ausging (vgl. insbesondere PFB, S. 184 ff.; S. 274 f.). Die Studie behandelt in ihrer überarbeiteten Fassung sowohl den Fall, dass die geplante Weseranpassung erfolgt, als auch, dass diese ausbleibt. Sie basiert zum Teil auf Untersuchungen der Bundesanstalt für Wasserbau (BAW), welche die Auswirkungen des Vorhabens auf die Hydrodynamik und die Transportprozesse im Weserästuar näher untersucht hat (BAW, Wasserbauliche Systemanalyse, September 2012, Planunterlage 13.6 [BAW 2012]; BAW, Stellungnahme zu den Wirkungen des Terminals ohne Fahrrinnenanpassung der Unter- und Außenweser, Februar 2014, Planunterlage 13.22 [BAW 2014]; BAW, Ergänzungsgutachten, Juni 2015, Ordner Zusätzliche Unterlagen [BAW 2015]).

In der FFH-Studie wurde ausgeführt, dass durch die Überbauung von Watt- und Wasserfläche ein direkter Flächenverlust von 25 ha (davon ca. 17,9 ha Wattfläche) entstände. Daneben komme es aufgrund der Einwirkungen auf Fließgeschwindigkeiten, Morphologie, Salz- und Schwebstoffkonzentration, der Änderung der Sedimente sowie Oberflächenentwässerung zu funktionellen Beeinträchtigungen. Der äquivalente Flächenverlust sei insoweit mit 11,5 ha zu veranschlagen (S. 56). Für die erforderlichen Unterhaltungsbaggerungen sei zusätzlich ein äquivalenter Flächenverlust von 1,0 ha anzunehmen (S. 60). Als Ergebnis wurde festgehalten, dass durch das planfestgestellte Vorhaben im FFH-Gebiet „Weser bei Bremerhaven“ die geschützten Lebensraumtypen Ästuarien (Code 1130) und vegetationsfreies Schlick-, Sand- und Mischwatt (Code 1140) erheblich beeinträchtigt werden. Demgegenüber wurde für die in dem Gebiet vorkommenden wertgebenden Arten nach Anhang II der FFH-RL (Meeresneunauge, Flussneunauge, Finte) keine erhebliche Beeinträchtigung gesehen. Neben möglichen baubedingten Beeinträchtigungen (S. 61 f.) wurden anlagebedingte Beeinträchtigungen geprüft (S. 79 f.). Die betreffenden Bereiche seien weder Dauerlebensraum noch Laichgebiet der wertgebenden Arten und besäßen für diese keine exklusive Funktion. Für die mobilen Fische stünden ausreichend Möglichkeiten zur Verfügung, um ggf. ungünstigen Rahmenbedingungen auszuweichen. Für das Vogelschutzgebiet „Luneplate“ wurde ebenfalls eine Beeinträchtigung festgestellt, da die Überbauung der Wattflächen direkt auf die dort nach Nahrung suchenden Gastvögel einwirke (S. 163 f.).

Für die anderen FFH-Gebiete, bei denen eine Beeinträchtigung grundsätzlich in Betracht kam, wurde eine erhebliche Beeinträchtigung verneint (vgl. jeweils in der FFH-Studie für FFH-Gebiete „Unterweser“ S. 91, „Niedersächsisches Wattenmeer“ S. 108, „Teichfledermausgewässer im Raum Bremerhaven / Bremen“ S. 121). Für andere umliegende Vogelschutzgebiete wurde bereits im Rahmen einer FFH-Vorprüfung festgestellt, dass keine Auswirkungen zu befürchten seien (vgl. für die Vogelschutzgebiete „Niedersächsisches Wattenmeer und angrenzendes Küstenmeer“ S. 132, „Butjadingen“ S. 138, „Unterweser“ S. 144).

b) Die Ermittlungen zum **Ausmaß der Umweltbeeinträchtigung** sind nicht zu beanstanden. Weder ist erkennbar, dass dabei nicht den damals aktuellen Standards der Wissenschaft gefolgt wurde, noch, dass Beeinträchtigungen übersehen oder unterschätzt worden wären (ebenso bereits im Eilverfahren OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 73 f.). Insbesondere wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Verträglichkeitsprüfung sich auf ein Vorhaben in einem Ästuar bezieht. Dem war wegen der Besonderheiten dieses Lebensraumtyps, der von einer hohen

Veränderungsdynamik und Komplexität geprägt ist, Rechnung zu tragen (näher dazu: BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 216).

aa) Die zur Beurteilung der Wirkungen des Vorhabens herangezogenen **wasserbaulichen Systemanalysen der BAW** sind nicht zu beanstanden. Der Einwand des Klägers, die Morphodynamik des Vorhabens sei methodisch unzureichend erfasst worden, ist nicht geeignet, die Tragfähigkeit der Studie in Frage zu stellen. Die BAW hat die Auswirkungen des Vorhabens auf die Morphodynamik im Weserästuar näher untersucht (BAW 2012, S. 58 ff.; 2014, S. 50 ff.; 2015, S. 55 ff.). Soweit sich der Kläger auf das bereits in der Studie des Jahres 2012 angesprochene Problem bezieht, dass die Modellansätze zu einer nicht mit der Realität übereinstimmenden „unbegrenzten Erosion“ der Sohle gelangen (vgl. BAW 2012, S. 60), wurde dieses Problem gesehen. Unter Bezugnahme auf in einer anderen Studie erlangte Erkenntnisse aus Messungen der Strömungs- und Sohlenverhältnisse im Bereich des Blexer Bogens (Nasner, Okt. 2011), die vom Kläger nicht angezweifelt wurde, wird die Untersuchungsmethodik näher dargelegt, insbesondere wie mit dem Problem der „unbegrenzten Erosion“ in den verwendeten Modellansätzen umgegangen wurde (BAW 2012, S. 60/61; 2015, S. 59).

bb) Die **FFH-Verträglichkeitsstudie** erweist sich ebenso als tragfähig. Die Einwände des Klägers sind nicht geeignet, diese zu erschüttern.

Die Prüfung der Beeinträchtigung muss der zur Entscheidung berufenen Behörde die notwendigen Informationen verschaffen, um in verantwortbarer Weise über die Zulassung des jeweiligen Projekts befinden zu können. Bestimmte Methoden sind nicht vorgeschrieben, die Methodenwahl muss aber den für die Verträglichkeitsprüfung allgemein maßgeblichen Standard der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse einhalten (BVerwG, Urt. v. 06.11.2012 – 9 A 17.11 –, juris Rn. 32). Ob einem Projekt in Ansehung seiner zuvor ermittelten und fachwissenschaftlich beurteilten Auswirkungen auf maßgebliche Gebietsbestandteile eine Verträglichkeit attestiert werden kann, beurteilt sich ausweislich des § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG am Maßstab der Erhaltungsziele des betroffenen Natura 2000-Gebietes (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 87. EL Juli 2018, BNatSchG § 34 Rn. 23). Das betroffene Gebiet ist daher nicht in all seiner Habitat- und Artenvielfalt geschützt, sondern nur hinsichtlich derjenigen Lebensraumtypen bzw. Arten, die über die für das jeweilige Gebiet festgelegten Erhaltungsziele im Hinblick auf ihren günstigen Erhaltungszustand als schützenswert definiert sind (Lüttgau/Kockler, in: BeckOK UmweltR, 48. Ed. 01.10.2018, § 34 BNatSchG, Rn. 12). Es müssen daher nicht alle in einem durch das Vorhaben betroffenen Lebensraumtyp vorkommenden charakteristischen Arten untersucht werden.

Ausreichend ist eine Betrachtung der Auswirkungen auf den Lebensraum als Ganzes und derjenigen Arten, deren Betroffenheit darüber nicht adäquat erfasst wird (BVerwG, Urt. v. 14.04.2010 – 9 A 5/08 –, juris Rn. 55).

Dass die Beklagte fehlerhaft bezüglich des FFH-Gebietes „Weser bei Bremerhaven“ eine erhebliche Beeinträchtigung von speziell durch die Erhaltungsziele der betroffenen Gebiete erfassten Arten verneint hätte, ist nicht erkennbar. Insbesondere wurden die Auswirkungen auf die von den Erhaltungszielen des FFH-Gebiets „Weser bei Bremerhaven“ explizit erfassten Arten nach Anhang II FFH-RL untersucht (Fluss- und Meeresneunauge sowie Finte). Die Studie hat keine negativen Wirkungen auf diese Arten gesehen (vgl. FFH-Studie, S. 80). Soweit der Kläger dieses Ergebnis mit anderen Wertungen der Auswirkungen anzugreifen versucht, vor allem damit, dass die Blockadewirkung unterschätzt worden sei, zeigt er nichts auf, was abgesehen von einer anderen Würdigung der ermittelten Tatsachen eine Fehlerhaftigkeit der Studie nahelegen würde. So durfte, abgesehen von den speziell zu untersuchenden Arten des Anhangs II der FFH-RL, für die übrigen (charakteristischen) Arten des Lebensraumtyps eine Betrachtung des Lebensraums als Ganzes erfolgen, wie es in der FFH-Studie überwiegend geschehen ist. Insbesondere wurden die Auswirkungen des Vorhabens auf das Makrozoobenthos (tierische Organismen am Gewässerboden) im FFH-Gebiet „Weser bei Bremerhaven“ als Teil der Betrachtung der Auswirkungen auf den Lebensraumtyp „Ästuarien“ erfasst. Es wurden baubedingte Beeinträchtigungen untersucht (S. 47 f.), auch auf Fische (S. 48). Bei der Betrachtung der anlagenbedingten Auswirkungen wurde zum Teil erneut explizit auf im Benthos vorhandene Arten eingegangen (siehe etwa S. 53, 54). Es wurde festgestellt, dass die veränderten Bedingungen Einfluss auf den Lebensraum und dessen typische Arten haben werden (S. 55). Hinweise auf exklusive ökologische Funktionen wurden zwar nicht gesehen (S. 57), jedoch wegen des Flächenverlustes dennoch eine erhebliche Beeinträchtigung angenommen (S. 59).

Die vom Kläger behauptete erhebliche Barrierewirkung bzw. ein Wanderhindernis für die „migrierende Fauna“, die bislang ohne relevante Probleme in strömungsarmer Ufernähe habe passieren können, wird durch seinen Vortrag nicht hinreichend belegt. Zwar ist es richtig, dass im Standarddatenbogen des FFH-Gebietes „Weser bei Bremerhaven“ der Punkt „Wanderstrecke und Adaptionsraum für diadrome Wanderfische“ aufgenommen wurde. Allerdings wurden in der FFH-Studie keine negativen Wirkungen gerade auf die in die Kategorie der diadromen Wanderfische zu fassenden oben angesprochenen Arten des Anhangs II der FFH-RL gesehen (vgl. FFH-Studie, S. 80). Warum für andere

diadrome Wanderfische etwas anderes gelten soll, ist nicht ersichtlich. Wanderungen anderer Tierarten zählen nicht zu den ausdrücklichen Erhaltungszielen des Gebietes und werden über den Schutz des Lebensraums erfasst. Im Übrigen wird durch den klägerischen Vortrag nicht deutlich, warum die behauptete erhebliche Barrierewirkung in der FFH-Studie unterschätzt worden sein sollte. Die Wirkfaktoren, die das Wanderungshindernis bewirken, wurden gesehen, insbesondere in Form des eintretenden Flächenverlusts in der Flachwasserzone (vgl. FFH-Studie, S. 34, Tab. 3). Warum wie vom Kläger behauptet die Adaptionfunktionen nicht an anderer Stelle kompensiert werden kann, erschließt sich angesichts der im Verhältnis zum Gesamtwasserkörper geringen Größe des überbauten Bereiches nicht.

2. Die vorgenommene **Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG** ist nicht fehlerfrei vorgenommen worden. Die Beklagte hat das Gewicht des Interesses am Erhalt der betroffenen FFH- und Vogelschutzgebiete nicht zutreffend bestimmt. Zwar sind die Auswirkungen des Vorhabens, wie bereits ausgeführt, zutreffend ermittelt worden. Fehlerhaft ist die Beklagte jedoch davon ausgegangen, dass das Gewicht der Beeinträchtigung durch die Einbeziehung der Kohärenzsicherungsmaßnahmen relativiert werden könnte. Die Kohärenzsicherung ist eine selbständige Prüfungsstufe, die nicht mit der vorangehenden Prüfung der Schwere der Beeinträchtigung von Schutzzweck und Erhaltungsziel sowie des Gewichts der Abweichungsgründe vermischt werden darf. Die Gründe des öffentlichen Interesses müssen ungeachtet später stattfindender Kohärenzsicherungsmaßnahmen das Interesse an der Erhaltung des FFH-Gebietes überwiegen.

a) Der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts ging allerdings bisher davon aus, dass bei der Gewichtung des Integritätsinteresses grundsätzlich auch die geplanten Kohärenzsicherungsmaßnahmen berücksichtigt werden könnten, (vgl. BVerwG, Beschl. v. 03.06.2010 – 4 B 54/09 –, juris Rn. 21; Urt. v. 09.06.2009 – 4 C 12.07 –, juris Rn. 26 ff.; dem folgend etwa BayVGH, Urt. v. 19.02.2014 – 8 A 11.40040 –, juris Rn. 730 ff.). In der Literatur wurde dies zum Teil abgelehnt (vgl. Wulfert, NuR, 2016, 662, 667; Unnerstall, ZUR 2008, 79, 82; Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 34 Rn. 152), zum Teil unterstützt (so etwa Ewer, in Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 34 Rn. 52). Der 7. und der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts haben die Frage, ob und unter welchen Umständen bei der Bewertung des Integritätsinteresses kohärenzsichernde Maßnahmen herangezogen werden können, in der jüngeren Vergangenheit offengelassen (etwa Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 407, Urt. v. 23.04.2014 – 9 A 25.12 –, juris Rn. 77 sowie Beschl. vom 06.03.2014 – 9 C 6.12 –, juris 52 ff.).

b) Die Kammer hält eine **Relativierung des Integritätsinteresses** durch die Einbeziehung von Kohärenzsicherungsmaßnahmen auf der Ebene der Abwägung für unzulässig.

Gegen eine Einbeziehung der Ausgleichsmaßnahmen bei der Gewichtung des Integritätsinteresses spricht der Wortlaut der maßgeblichen Vorschriften: Sowohl aus Art. 6 Abs. 4 FFH-RL als auch § 34 Abs. 3 BNatSchG ergibt sich eine spezifische Prüfungsfolge, bei der zunächst zu prüfen ist, ob zwingende Gründe vorliegen; erst im Anschluss daran soll die Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen erfolgen (ebenso: Wulfert, NuR, 2016, 662, 667). Auch die Europäische Kommission geht in ihrem „Auslegungsleitfaden zu Artikel 6 Absatz 4 der ‘Habitat-Richtlinie‘ 92/43/EWG“ aus dem Jahr 2007 (im Folgenden Auslegungsleitfaden 2007) davon aus, dass die Frage der Ausgleichsmaßnahmen erst dann an Relevanz gewinnt, wenn die Abwägungsentscheidung bereits erfolgt ist. Ausgleichsmaßnahmen stellen demnach kein Mittel dar, um eine Verwirklichung von Plänen oder Projekten unter Umgehung der Anforderungen von Artikel 6 FFH-RL zu ermöglichen (vgl. dort Seite 12).

Zudem erfordert die Prüfung etwaiger zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses und der Frage, ob weniger nachteilige Alternativen bestehen, eine Abwägung mit den Gebietsbeeinträchtigungen, die mit dem Plan oder Projekt verbunden sind (EuGH, Urt. v. 21.07.2016 – C-387/15 –, Rn. 61, juris u. Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14 –, Rn. 57, juris). Zur Definition des Begriffs „Projekt“ ist auf Art. 1 Abs. 2, 2. Gedankenstrich der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABI. L 175, S. 40 (UVP-RL a.F.) zurückzugreifen (EuGH, Urt. v. 14.01.2010 – C-226/08 –, Rn. 38, juris). Ein Projekt ist demnach die Errichtung von baulichen Anlagen sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen. Dies gilt im Wege unionsrechtskonformer Auslegung auch im Rahmen der Prüfung des § 34 Abs. 4 BNatSchG (Lüttgau/Kockler, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, 48. Edition Stand: 01.10.2018, § 34 BNatSchG, Rn. 2). Ergeben sich aber die in die Abwägung einzustellenden Gebietsbeeinträchtigungen aus dem Projekt, müssten zur Einbeziehung von Ausgleichsmaßnahmen diese als Teil des Projektes selbst angesehen werden. Sowohl Art. 6 Abs. 4 FFH-RL als auch § 34 Abs. 5 BNatSchG unterscheiden aber gerade zwischen dem durchzuführenden Projekt oder Plan und den zu ergreifenden Ausgleichsmaßnahmen. Das Ausmaß der Gebietsbeeinträchtigung wird demnach allein durch die Prüfung nach § 6 Abs. 3 FFH-RL aufgezeigt. Ein Ausgleich der verursachten Beeinträchtigungen von Schutzgebieten ist auf dieser Stufe nicht möglich und wäre mit

dem Grundsatz unvereinbar, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrem Ursprung zu bekämpfen (vgl. Schlussanträge Generalanwältin Kokott v. 25.07.2018 – C-293/17 – , Rn. 74, juris).

Auch Sinn und Zweck des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL sprechen dafür, dass die Abwägung der Interessen unabhängig von den notwendigen Ausgleichsmaßnahmen stattzufinden hat. Der europäische Gesetzgeber hat keine reinen Ausgleichsregelungen schaffen wollen, sondern festgelegt, dass der Erhalt bestehender Naturgüter den Ausgleichsmaßnahmen vorzuziehen ist. Dies erscheint vor dem Hintergrund, dass deren Erfolg selten mit Sicherheit vorhergesagt werden kann, auch in dieser Grundsätzlichkeit sinnvoll, um dem Vorsorgeprinzip bestmöglich zu entsprechen. Dementsprechend ist eine „dreifache Sicherung“ aus Abwägung, Alternativenprüfung und Ausgleichspflicht vorgesehen (vgl. Unnerstall, ZUR 2008, 79, 82). Diese Regelungen zur Abweichung würden relativiert und aufgeweicht, wenn Ausgleichsmaßnahmen dazu herangezogen werden könnten, das einzustellende Integritätsinteresse eines Gebietes geringer zu gewichten (vgl. Wulfert, NuR, 2016, 662, 667). Dies würde die Effektivität des grundsätzlichen Verbots aus Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL einschränken und dem Grundsatz widersprechen, dass Art. 6 Abs. 4 FFH-RL als Ausnahme von Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL grundsätzlich eng auszulegen ist (st. Rspr. EuGH, siehe Ur. v. 21.07.2016 – C-387/15 –, Ls 2 und v. 14.01.2016 – C-399/14 –, Rn. 73, beide juris).

Schließlich würde die Linie zwischen Maßnahmen zur Schadensminderung und Ausgleichsmaßnahmen in unzulässiger Weise verwischt. Aus der Konzeption des Art. 6 FFH-RL folgt, dass eine scharfe Abgrenzung zwischen Ausgleichsmaßnahmen (zur Kohärenzsicherung) und Schadensminderungsmaßnahmen (zum Erhalt der Integrität des Gebietes) vorzunehmen ist (vgl. EuGH, Ur. v. 15.05.2014 – C-521/12, Rn. 28 ff., juris). Diese Abgrenzung entspricht dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV niedergelegten Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen (Schlussanträge der Generalanwältin Kokott v. 25.07.2018, C-293/17, Rn. 74, juris). Dem würde es widersprechen, über den „Umweg“ der Relativierung des Integritätsinteresses neben Erhaltungs-, Schadensminderungs- (bzw. Vorbeugungsmaßnahmen) und Ausgleichsmaßnahmen eine vierte – in Art. 6 FFH-RL nicht angelegte (vgl. EuGH, Ur. v. 21.07.2016 – C-387/15, Rn. 33, juris) – Kategorie von Maßnahmen einzuführen, die letztlich den Schutz des betroffenen Gebietes schwächt. Die Anforderungen an solche „qualifizierten“ Ausgleichsmaßnahmen kämen denjenigen an „echte“ Schadensbegrenzungsmaßnahmen sehr nahe oder glichen ihnen sogar (vgl. Wulfert, NuR, 2016, 662, 667), womit im Ergebnis die Schutzsystematik des Art. 6 FFH-RL umgangen und abgeschwächt würde.

3. Die von der Beklagten mit Blick auf die festgestellten Beeinträchtigungen getroffene Abweichungsentscheidung ist auch hinsichtlich der Gewichtung der geltend gemachten **öffentlichen Interessen** an dem geplanten Vorhaben rechtlich zu beanstanden.

Führt ein Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen eines FFH- oder europäischen Vogelschutzgebietes kann eine Zulassung nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG nur erfolgen, wenn es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist. Da nach dem tragfähigen Ergebnis der FFH-Studie keine erheblichen Beeinträchtigungen prioritärer Lebensraumtypen oder Arten zu befürchten ist, sind für eine Zulassung zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig, aber auch hinreichend. § 34 Abs. 4 BNatSchG findet keine Anwendung. Die Kammer ist nach umfassender Erörterung aller maßgeblichen Gesichtspunkte in der mündlichen Verhandlung zu der Auffassung gelangt, dass die von der Beklagten im Rahmen der Abweichungsprüfung geltend gemachten Gründe des überwiegenden zwingenden öffentlichen Interesses nicht zutreffend ermittelt und gewichtet worden sind. Insbesondere sind die Prognoseunsicherheiten in Hinblick auf die Entwicklung der Marktanteile der in Bremerhaven ansässigen Turbinenhersteller nur unzureichend berücksichtigt wurden.

a) Bei der Beurteilung, ob eine tragfähige Gewichtung der öffentlichen Interessen erfolgt ist, ist – wie bei der Beurteilung eines Planfeststellungsbeschlusses insgesamt – auf den **Zeitpunkt des Erlasses des Beschlusses** abzustellen (BVerwG, st.Rspr, siehe Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 31 m. w. N.). Bei Prognoseentscheidungen kommt es demnach für deren Bewertung darauf an, ob die angestellte Prognose zum Zeitpunkt ihrer Erstellung tragfähig war. Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe der Gerichte, eine Prognose darauf zu überprüfen, ob sie durch die spätere tatsächliche Entwicklung bestätigt oder widerlegt wird (BVerwG, Urt. v. 20.04.2005 – 4 C 18/03 –, juris Rn. 36). Dass die prognostizierten Folgen tatsächlich eingetreten sind, kann zwar ein Indiz dafür sein, dass die Prognose den rechtlichen Anforderungen genügt hat. Bleibt der Eintritt indes aus, heißt dies aber noch nicht automatisch, dass die Prognose im rechtlichen Sinne fehlerhaft war (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.10.2009 – 3 C 26/08 –, juris Rn. 25; Urt. v. 08.07.1998 – 11 A 53/97 –, juris Rn. 25).

Aus der FFH-RL und deren Umsetzung im nationalen Recht ergibt sich nichts anders. Soweit der EuGH in der Vergangenheit bei bereits realisierten bzw. zugelassenen Vorhaben noch nach dem Zeitpunkt der Planfeststellung eine erstmalige Prüfung der Verträglichkeit für notwendig erachtet hat (vgl. EuGH, Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14 –,

Ls. 2, juris), betraf dies einen anderen Fall. Dort war das Gebot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL (vgl. § 33 BNatSchG) betroffen, Verschlechterungen von FFH-Gebieten zu vermeiden. Dieser enthält eine laufende Verpflichtung, die auch dann gilt, wenn die Planung vor der Einstufung als FFH-Gebiet abgeschlossen wurde, aber die Umsetzung erst danach erfolgt (vgl. EuGH, ebd., Ls. 1). In einem solchen Fall hat bei Genehmigung des Vorhabens aber gerade keine Abweichungsprüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 3 BNatSchG stattgefunden. Stand das betroffene Gebiet hingegen von Anfang an unter Schutz und hat deshalb eine Prüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL mit dem Ergebnis stattgefunden, dass das Projekt zugelassen werden darf, fällt dieses nicht mehr unter Art. 6 Abs. 2 FFH-RL (vgl. EuGH, Urt. v. 24.11.2011 – C-404/09 –, Rn. 154, 156, juris).

b) Bei der vorzunehmenden Abweichungsentscheidung ist eine **Gewichtung der berücksichtigungsfähigen Abweichungsgründe vorzunehmen.**

Entspricht ein Vorhaben den Vorgaben der fachplanerischen Planrechtfertigung, liegen grundsätzlich berücksichtigungsfähige Abweichungsgründe vor. Dies bedeutet aber nicht, dass sich diese stets gegen die Belange des Habitatschutzes durchsetzen können (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 105 ff.). Ob das öffentliche Interesse die FFH-Belange überwiegt, hängt vielmehr von dem Ergebnis der im Weiteren erforderlichen konkreten Abwägung ab (BVerwG, Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12/07 –, juris Rn. 14). Für ein Vorhaben müssen dabei keine unausweislichen Sachzwänge vorliegen. Das Gewicht der für das Vorhaben streitenden Gemeinwohlbelange muss aber auf der Grundlage der Gegebenheiten des Einzelfalles nachvollziehbar bewertet und mit den gegenläufigen Belangen des Habitatschutzes abgewogen werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016, a. a. O., juris Rn. 104; Urt. v. 09.07.2009, a. a. O., juris Rn. 13; Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3/06 –, juris Rn. 153 f.).

Das Unionsrecht, auf dem § 34 BNatSchG beruht, belässt den Mitgliedstaaten dabei einen Spielraum. Sie dürfen ihre öffentlichen Interessen jedoch nicht in einer Weise definieren und bewerten, die praktisch jedem Vorhaben, das das Erfordernis der Planrechtfertigung erfüllt und nach dem Muster der Abwägungsregeln des deutschen Planungsrechts vertretbar ist, von vornherein ein hohes Gewicht beimisst. Vielmehr ist dem Ausnahmecharakter der Abweichungsentscheidung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL Rechnung zu tragen und im Einzelnen zu begründen, woraus sich ein erhebliches Gewicht der mit dem Vorhaben verfolgten Ziele ergibt (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 106; Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12/07 –, juris Rn. 15). Es handelt es sich bei der vorzunehmenden Abwägung nicht um eine fachplanerische, sondern um eine

bipolare, den spezifischen Regeln des FFH-Rechts folgende Abwägung (BVerwG, Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12/07 –, juris Rn. 13). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Art. 6 Abs. 4 FFH-RL ein strikt zu beachtendes Vermeidungsgebot begründet. Dieses darf nur beiseitegeschoben werden, soweit dies mit der Konzeption größtmöglicher Schonung der durch die Habitat-Richtlinie geschützten Rechtsgüter vereinbar ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 03.06.2010 – 4 B 54/09 –, juris Rn. 9; Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12/07 –, juris Rn. 15).

Die Beurteilung des Gewichts der öffentlichen Interessen kann angesichts des Gewichts des Integritätsinteresses auf Seiten der zu schützenden Gebiete nicht allein anhand der formulierten Zielvorstellungen erfolgen, wenn der Grad des Erreichens dieser Ziele unsicher ist (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 86). Je weiter die Unsicherheiten reichen, desto geringer wiegt grundsätzlich das öffentliche Interesse an einem Vorhaben (BVerwG, Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12/07 –, juris Rn. 17). Bei der Gewichtung der Abweichungsgründe sind folglich die mit der Planung verbundenen Prognoseunsicherheiten zu bewerten, wenn sich – wie im hiesigen Fall – der Bedarf für ein Vorhaben nicht nur aus einer tatsächlichen, aktuell feststellbaren Nachfrage ergibt, sondern auch aus der Vorausschau künftiger Entwicklungen (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 107; Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12/07 –, juris Rn. 17). Die Planfeststellungsbehörde muss sich mit den bestehenden Prognoseunsicherheiten gerade vor dem Hintergrund des Ausnahmecharakters in besonderer Weise auseinandersetzen und diese im Rahmen der Abwägung angemessen berücksichtigen.

Es kommt damit maßgeblich darauf an, wie wahrscheinlich es ist, dass die Erwartungen in das Vorhaben sich erfüllen. Für ein Vorhaben, das sich auf einem bestimmten Markt behaupten soll, muss eine entsprechende Nachfrage vorhanden sein. Die Bedarfsprognose muss insoweit auf nachvollziehbaren tatsächlichen Annahmen beruhen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 86). Aufgrund der Prognosen immanenten Unsicherheiten ist der Prüfungsumfang des Gerichts jedoch zurückgenommen. Sie sind lediglich darauf hin zu überprüfen, ob sie methodisch einwandfrei erarbeitet worden sind, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 77; Urt. v. 13.10.2011 – 4 A 4001.10 –, juris Rn. 59 m. w. N.). Dieser für die Überprüfung von Verkehrsprognosen entwickelte rechtliche Maßstab gilt auch bei der Prüfung von Abweichungsgründen im Sinne des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL (BVerwG, Beschl. v. 14.04.2011 – 4 B 77/09 –, juris Rn. 42, kritisch: Möckel, in: Schlacke, GK BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 34 Rn. 147).

c) Die für den OTB herangezogenen Gründe sind abstrakt geeignet, als zwingende Gründe des öffentlichen Interesses eine **Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG** zu tragen. Sowohl die Umstellung auf regenerative Energiequellen als auch die regionale Wirtschaftsförderung liegen im öffentlichen Interesse. Die Kammer ist jedoch nach der Anhörung der Sachverständigen in der mündlichen Verhandlung zu der Auffassung gelangt, dass nicht hinreichend ermittelt wurde, welche Bedeutung den angestrebten regionalwirtschaftlichen Effekten zukommt, weil keine ausreichende Untersuchung und Würdigung der Risiken für die Erreichung der Ziele des Projektes erfolgt ist. Die Erreichung der angestrebten regionalwirtschaftlichen Effekte war nach Ansicht der Beklagten an das Entwicklungspotenzial der Offshore-Windenergieindustrie in Bremerhaven geknüpft (PFB, S. 46 ff.). Angesichts der erheblichen Prognoseunsicherheiten, denen dieses unterlag, hätte im Einzelnen begründen werden müssen, woraus sich ein erhebliches Gewicht der verfolgten Ziele gleichwohl ergibt (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 129).

aa) Der Planfeststellungsbeschluss stützt sich bezüglich der Nutzungsprognose des geplanten Offshore-Terminals und der zu erwartenden regionalwirtschaftlichen Effekte maßgeblich auf die Feststellungen der Pr [REDACTED] zu den künftigen Marktanteilen der in Bremerhaven produzierenden Unternehmen Senvion und Adwen. Er macht sich die dort vorgenommene Markt- und Potenzialanalyse zu eigen und verweist ausdrücklich auf die im Juni und Oktober 2015 vorgelegten Stellungnahmen. Die früheren gutachterlichen Stellungnahmen sollten dabei maßgebend bleiben, soweit sie durch die späteren keine Änderungen erfuhren (PFB, S. 47, 59 - 61).

Nach dem im Juni 2015 erstellten Gutachten der Pr [REDACTED] befanden sich 87 Windparkprojekte im Radius von 300 m um Bremerhaven, die entweder bereits genehmigt seien oder sich im Genehmigungsverfahren befänden. Für 24 von 87 Offshore-Windparks gebe es bereits „Aussagen“ darüber, welche Turbinen installiert werden sollten. Von diesen rund 1850 Turbinen lieferten Senvion und Adwen in Bremerhaven zusammen 500 Turbinen und kämen damit auf einen Marktanteil von 27%. Unter Zugrundelegung einer jährlichen Errichtungsrate von 450 WEA im 300 m Radius gingen Pr [REDACTED] und in der Folge die Beklagte von einem jährlichen Umschlag am OTB von gut 120 WEA. Es wurde zudem ein Umschlagszenario erstellt, bei dem von einem Marktanteil in der deutschen Nordsee von 55% und von 20% im übrigen Gebiet ausgegangen wurde (Pr [REDACTED] Gutachterliche Stellungnahme Potenzialanalyse Offshore-Terminal Bremerhaven, Aktualisierung Juni 2015, [Prognos Juni 2015], S. 33, Sonderakte E).

Daneben wurde im Verlauf des Planfeststellungsverfahrens die P [REDACTED] als weitere Sachverständige mit einer Plausibilitätsprüfung der Ergebnisse der P [REDACTED] beauftragt (Planco, Marktanteilspotenziale für den geplanten Offshore Terminal Bremerhaven (OTB): Plausibilitätsprüfung/ Ergänzende Analyse 2015 [Planco], Sonderakte E). In dem im Juni 2015 vorgelegten Gutachten wurde zwar die Größenordnung des ermittelten Marktpotenzials bestätigt (S. 3). Dabei wurde aber zum einen darauf hingewiesen, dass im untersuchten Basisszenario der Markt weiterhin als stagnierend angenommen werde und auch die Standortgefährdung eines der ansässigen Hersteller nicht ausgeschlossen werden könne (S. 36). Zudem wurde die Relevanz der weitgehenden Vormontage in Bremerhaven geringer eingeschätzt (S. 2).

bb) Die maßgeblichen Feststellungen zur voraussichtlichen Nutzung des OTB und damit seiner Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Bremerhaven haben sich auch nach Erläuterung der Gutachten in der mündlichen Verhandlung nicht als hinreichend tragfähig erwiesen, um eine Gewichtung der für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Interessen unter dem Aspekt der schon zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses bestehenden Unsicherheiten in Bezug auf die weitere Entwicklung zuzulassen.

(1) Zunächst ergibt sich aus den Gutachten nicht, welcher Bedeutungsgehalt den für die Abschätzung der zukünftigen Marktpotenziale maßgeblich herangezogenen „Aussagen“ beizumessen ist. In den Gutachten wird zwar eine Quelle angegeben (Interplattform „4C Off-shore“). Was dort unter diesem Begriff verstanden wurde, bleibt aber in den Gutachten offen und konnte in der mündlichen Verhandlung durch die Sachverständigen nicht aufgeklärt werden. Insbesondere blieb die Frage der Verbindlichkeit dieser Aussagen ungeklärt. So wird zwar im Kontext der vorliegenden „Aussagen“ in den Gutachten wie auch im Planfeststellungsbeschluss wiederholt von „Aufträgen“ gesprochen, die in den vergangenen Monaten akquiriert worden seien (vgl. P [REDACTED] Juni 2015, S. 33). Um konkrete Verträge handelte es sich aber bei den „Aussagen“ nach dem Ergebnis der Befragung der Gutachter in der mündlichen Verhandlung im Allgemeinen nicht. Auch auf Nachfrage war es ihnen nicht möglich, zur Verbindlichkeit der ihrer Bewertung zugrundeliegenden Aussagen eine konkrete Einordnung zu treffen. In Anbetracht der Bedeutung, die diesen für die Ableitung der künftigen Marktanteile der in Bremerhaven ansässigen Turbinenhersteller und damit für die Auslastung des OTB beigemessen worden ist, fehlt es an einer hinreichend vertieften Auseinandersetzung mit der unklaren Aussagekraft der verwendeten Datengrundlage.

(2) Für eine kritische Überprüfung der Einschätzung zu den künftigen Marktanteilen und einer näheren Bewertung der Risiken für das Projekt bestand auch aus weiteren Gründen Anlass. So wurde durch die herangezogenen Aussagen nur ein Anteil von 25% der genehmigten und sich im Genehmigungsprozess befindlichen OWEA erfasst (vgl. Pr [REDACTED] Juni 2015, S. 25), was den Prognosewert dieser Kennzahl senkt. Zudem ergab sich nach dem Plausibilitätsgutachten von P [REDACTED] für 22 deutsche Windparks im Zeitraum von 2010 bis 2018 ein Marktanteil von lediglich 26% (P [REDACTED] S. 33). Pr [REDACTED] ging nach dem Vortrag der Beigeladenen zu 1 für den Zeitraum von 2010 bis 2015 von einem Marktanteil der Bremerhavener Hersteller von 15 bis 16% der installierten Turbinen im 300 sm Bereich aus. Soweit P [REDACTED] aufgrund der Aussagen für künftige Projekte von einem realistischen Umschlagsszenario mit langfristigem zukünftigen Marktanteilen von 55% für die Deutsche Nordsee und von 20% für den übrigen Bereich ausging, hätte es folglich einer nachhaltigen Steigerung der Marktanteile im Vergleich mit der Betrachtung der in der Vergangenheit feststellbaren Marktanteile bedurft. Weder im Gutachten noch im Planfeststellungsbeschluss findet eine hinreichende Auseinandersetzung damit statt, inwieweit aus den – nur für einen Teil des Marktes vorhandenen – „Aussagen“ eine solche nachhaltige Steigerung abgeleitet werden konnte. Für den Markt außerhalb der deutschen Nordsee hätte es zudem nach den im Verfahren ergänzend vorgelegten Unterlagen selbst bei einem Rückgriff auf die herangezogenen „Aussagen“ einer erheblichen Steigerung des Marktanteils von 7% auf 20% bedurft, um das angestrebte Szenario zu erreichen.

Diese Steigerung und auch die Verstetigung der „Aussagen“ zu langfristigen Marktanteilen hätten in einem erheblich unter Kostendruck stehenden Markt und unter der marktbeherrschenden Stellung eines einzelnen Unternehmens erzielt werden müssen. Dieses hatte sich mit der Firma Siemens im August 2015 gerade in Cuxhaven angesiedelt. Die Auswirkungen dieser Ansiedlung wurden in den vorliegenden Prognosen indes ebenfalls nicht hinreichend umfassend gewürdigt. Pr [REDACTED] hob hier vor allem die positiven Effekte für Bremerhaven und den OTB in Hinblick auf die Ansiedlung von Zulieferfirmen hervor. Mögliche negative Aspekte wie etwa die Signalwirkung, die von einer Ansiedlung des Marktführers in Cuxhaven ausging, wurden hingegen nicht beleuchtet (vgl. Pr [REDACTED] Regionalwirtschaftliche Potenziale des Offshore-Terminals Bremerhaven Aktualisierung Oktober 2015, S. 17 ff., Sonderakte E). Schließlich wurde das von P [REDACTED] dargestellte Risiko, dass unter den schwierigen Marktbedingungen einer der Bremerhavener Turbinenhersteller aus dem Markt verschwinden könnte, von Pr [REDACTED] auch in der Aktualisierung im Oktober 2015 nicht aufgegriffen, obwohl das Gutachten von P [REDACTED] zu diesem Zeitpunkt bereits mehrere Monate vorlag.

(3) Im Planfeststellungsbeschluss sind die Risiken in der Folge ebenfalls nicht hinreichend in die Gewichtung der für das Vorhaben sprechenden Belange eingestellt worden. Soweit Unsicherheiten in der Planung angesprochen werden, handelt es sich lediglich um allgemeine Aussagen, etwa dahingehend, dass „Marktanalysen für zukünftige Verhältnisse Prognosecharakter haben und dementsprechend einem Unsicherheitsrisiko unterliegen.“ (PFB, S. 273). Soweit im Planfeststellungsbeschluss darauf abgestellt wird, dass ohne den Bau des OTB die sich aus seiner Realisierung ergebenden Chancen nicht ausgeschöpft werden könnten (vgl. PFB, S. 274), mag dies richtig sein. Dieser Punkt betrifft aber jede (Angebots-)Planung und kann nicht dazu führen, deren Ausführung stets den Vorrang vor dem Erhalt der Integrität des betroffenen FFH-Gebietes zu gewähren. Die Beklagte hätte sich im Planfeststellungsbeschluss eingehender mit den bestehenden Prognoseunsicherheiten auseinandersetzen müssen. P[REDACTED] wies ausdrücklich darauf hin, dass in einem begrenzten Markt, in dem die Kosten um 30% bis 40% gesenkt werden müssten, ein hohes Risiko bestehe, inklusive einer wirtschaftlichen Gefährdung einzelner Marktteilnehmer (vgl. P[REDACTED] S. 2, 36). Unter diesen Gegebenheiten hätte die Beklagte den möglichen Ausfall eines Unternehmens am Standort in ihre Überlegungen einbeziehen müssen.

(4) Dass der OTB, sollten sich die Planungen für den Umschlag von vormontierten Teilen und sonstigen Komponenten für OWEA nicht realisieren, auch für den allgemeinen Schwergutumschlag genutzt werden könnte, relativiert die fehlerhafte Ermittlung der mit dem Projekt verbundenen Risiken nicht. Insofern fehlt es bereits an tragfähigen Ermittlungen dafür, inwieweit dafür überhaupt ein Bedarf besteht, d.h. ob und ggfs. im welchem Umfang mit der Ansiedlung entsprechender Unternehmen – auch angesichts der Konkurrenz mit anderen Hafenstandorten – zu rechnen ist. Die dahingehend im Planfeststellungsbeschluss geäußerte Erwartung, dass sich Unternehmen anderer Branchen mit Schwerlastverladebedarf ansiedeln könnten und Auslastungslücken für den Umschlag anderer Schwergüter genutzt werden könnten (vgl. etwa PFB, S. 62), ist nicht mit Prognosefeststellungen unterlegt.

(5) Daraus, dass die Bedeutung von Vorinstallationen – insbesondere ganzer Rotorsterne – seit dem Beginn der Planungen und der ursprünglichen Ermittlungen des Flächenbedarfs für den geplanten Terminal gesunken ist, ergeben sich hingegen keine Fehler bei der Gewichtung der für das Vorhaben streitenden öffentlichen Interessen (a.A. OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 104 ff.). Die Frage der zu wählenden Installationstechnik und des damit verbundenen Flächenbedarfs für den Umschlag von OWEA-Komponenten hat darauf, ob der OTB seine Zielsetzung erreicht, regionalwirtschaftliche Effekte auszulösen sowie einen Beitrag zum Klimawandel zu

leisten, keinen unmittelbaren Einfluss. Auch wenn der weitgehenden Vorinstallation am Standort nicht die ursprünglich erwartete Bedeutung zukommen sollte, ergeben sich daraus keine unmittelbaren Einschränkungen des Marktpotenzials für den OTB, wenn er als Heimathafen der beiden Turbinenhersteller verstanden wird.

4. Entgegen der Auffassung des Klägers ist die **Standortauswahl** für den OTB rechtlich nicht zu beanstanden.

Nach **§ 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG** darf auch im Fall des Überwiegens zwingender Gründe ein Vorhaben nur verwirklicht werden, wenn zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind. Lassen sich also die Planungsziele an einem nach dem Schutzkonzept der Habitat-Richtlinie günstigeren Standort oder mit geringerer Eingriffsintensität verwirklichen, muss der Projektträger von dieser Möglichkeit Gebrauch machen (BVerwG, Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12/07 –, juris Rn. 33). Der Vorhabenträger darf von einer ihm technisch an sich möglichen Alternative erst Abstand nehmen, wenn diese ihm unverhältnismäßige Opfer abverlangt oder andere Gemeinwohlbelange erheblich beeinträchtigt; hierzu zählen auch Kostengründe (BVerwG, Urt. v. 06.11.2013 – 9 A 14/12 –, juris Rn. 74). Dabei sind nur solche Alternativen zu berücksichtigen, die die Identität des Vorhabens unberührt lassen und nicht auf ein anderes Projekt hinauslaufen, weil die zulässiger Weise verfolgten Ziele nicht mehr verwirklicht werden könnten. Zumutbar ist es nur, Abstriche vom Zielerfüllungsgrad in Kauf zu nehmen. Eine planerische Variante, die nur verwirklicht werden kann, wenn selbständige Teilziele des Vorhabens aufgegeben werden, braucht nicht berücksichtigt zu werden (BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 138; Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12/07 –, juris Rn. 33, m. w. N.).

Solche zumutbaren Alternativen haben hier nach den insoweit überzeugenden Darlegungen im Planfeststellungsbeschluss nicht bestanden. Die Grundlagen der Alternativenprüfung sind dort unter dem Kapitel „Begründung der Standortauswahl“ wiedergegeben (S. 71 ff.). Dabei werden 12 mögliche Alternativstandorte innerhalb Bremerhavens untersucht. Diese liegen überwiegend (Varianten 1 – 8) innerhalb des vorhandenen Hafensareals des Fischereihafens.

a) Dass sich die Planfeststellungsbehörde auf Standortalternativen innerhalb des Stadtgebiets von Bremerhaven beschränkt, ist nicht zu beanstanden (ebenso OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 116). Der räumliche Bereich für die Alternativenprüfung ergibt sich vorliegend aus den Zielen der Planung.

Ausgangspunkt war, dass sich in Bremerhaven verschiedene Unternehmen der Offshore-Windenergiebranche angesiedelt hatten. Die Bedingungen dieser Unternehmen sollten verbessert und weitere Unternehmen angezogen werden. Diese sollten sich in räumlicher Nähe zueinander und zum geplanten OTB ansiedeln, um so – zusammen mit weiteren vorhandenen Einrichtungen wie etwa Forschungsstätten – einen starken Produktionscluster zu bilden. Gerade die Nähe der (vorhandenen) Produktionsstandorte zum geplanten OTB war demnach zur Zielerreichung entscheidend.

b) Gemessen an den oben dargestellten Grundsätzen war die Beklagte nicht gezwungen, eine der anderen geprüften Alternativen der gewählten Variante vorzuziehen. Dabei ist es unschädlich, dass die in der ursprünglich vorgenommenen Alternativenprüfung aus dem Jahr 2010 getroffenen Annahmen bezüglich der Relevanz bestimmter Montagearten und der dementsprechenden Verschiffung sowie des Verkehrsaufkommens (vgl. Planunterlagen 15.1, S. 177, 189 und 15.2, S. 6) zum Zeitpunkt der Planfeststellung so nicht mehr gänzlich zutrafen (a.A. OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 117 ff.). Zum einen begegnet es keinen rechtlichen oder tatsächlichen Bedenken, dass die Beklagte im Planfeststellungsbeschluss nach wie vor von einer hohen Bedeutung einer Vormontage von Windenergieanlagen ausging. Zwar mag die Vormontage ganzer Rotorsterns an Land im Jahr 2015 nicht mehr im gleichen Ausmaß praktiziert worden sein wie noch zum Zeitpunkt der Entscheidung für den gewählten Standort zu Beginn des Planungsverfahrens. Die Beklagte durfte nichtsdestotrotz die Ermöglichung dieser Montageart als Kriterium einbeziehen, um so die zukünftige Leistungsfähigkeit des OTB für alle ernsthaft in Betracht kommenden Umschlagszenarien zu sichern. Zur Überzeugung des Gerichts war zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht abzusehen, welche Transportart sich durchsetzen würde. Auch wenn in Anbetracht der Größenentwicklung der Anlagen sowie einer Tendenz zu einer dezentral organisierten Installationslogistik mit sogenannten Basishäfen und Errichterhäfen die Möglichkeit der Vormontage in Bremerhaven einen geringeren Stellenwert hatte als ursprünglich erwartet, stellte die mit der Möglichkeit verbundene Option für eine direkte Verschiffung von Bremerhaven zu den Windparks weiterhin ein ernstzunehmendes Szenario dar. Zudem waren die vorgesehenen Ausbaurbeiten an und innerhalb bestehender Hafenanlagen – welche durch die damit verbundenen Kosten eine wichtige Rolle bei der Alternativenprüfung spielten – nicht nur zur Ermöglichung eines Transports liegender Rotorsterne notwendig, sondern schon deshalb, um die Durchfahrt der Errichterschiffe zu ermöglichen (vgl. PFB, S. 77). Ohne diese Möglichkeit wäre aber eines der wesentlichen Ziele des OTB, als „Warenausgangszone“ ohne gebrochene Verkehre zu dienen, nicht zu realisieren

gewesen. Eine Variante, die nur den Umschlag von Komponenten ermöglicht hätte, die dann an anderer Stelle vormontiert bzw. auf ein Errichterschiff verladen würden, kann nicht mehr als Alternative im oben beschriebenen Sinne angesehen werden.

Vor diesem Hintergrund durften die betrachteten Alternativen jeweils zumindest deshalb zulässigerweise ausgeschieden werden, weil sie die Verschiffung waagrecht vormontierter Rotorsterne gar nicht (Variante 1) oder nicht in praktisch realistischer Weise (Varianten 7 und 8) zuließen, zu einem erheblichen Kostenaufwand wegen notwendiger Schleusenumbauten und Baggerarbeiten in vorhandenen Hafensbereichen geführt hätten (Varianten 2 bis 8), die Umweltauswirkungen noch gravierender gewesen wären (Varianten 9 und 11) oder aber nicht über eine ausreichende Leistungsfähigkeit verfügten (Variante 10). Insbesondere durfte die Beklagte die Variante 10 auch dann wegen ihrer fehlenden Leistungsfähigkeit ausschließen, wenn von einer geringeren Bedeutung der Vormontage ausgegangen wird. Dort wäre nur die Verschiffung von 50 vormontierten Anlagen im Jahr möglich gewesen (PFB, S. 83). Bei einem vom Plangeber im Falle der Erreichung seiner mit dem Bau des OTB verfolgten Ziele erwarteten Umschlag von ca. 100 Anlagen im Jahr war diese Variante damit ersichtlich nicht in der Lage, die Anforderung zu erfüllen, auch wenn von diesen Anlagen nur ein Teil vor Ort vormontiert worden wäre. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch für die beabsichtigte Verladung sonstiger Großkomponenten wie den Turbinenhäusern oder den Rotorblättern erhebliche Flächen benötigt werden. Angesichts der 2015 noch nicht endgültig absehbaren Entwicklung der Montagetechniken hätte zudem das Risiko bestanden, eine den zukünftigen Anforderungen von vorneherein nicht genügende Umschlagsanlage zu errichten, die dennoch zu Beeinträchtigungen im FFH-Gebiet „Weser bei Bremerhaven“ sowie dem Vogelschutzgebiet „Lüneplate“ geführt hätte (vgl. PFB, S. 83).

c) In Anbetracht der obigen Ausführungen zur gegebenen Relevanz einer weitgehenden Vormontage zumindest von Teilen der über Bremerhaven zu verschiffenden Anlagen und der Berechtigung der Beklagten, die Ermöglichung dieses Szenarios als eines der von ihr verfolgten Zwecke innerhalb ihrer Planung zu verfolgen, hat sie es schließlich nicht fehlerhaft unterlassen, eine in der flächenmäßigen Dimensionierung kleinere Variante des OTB in Betracht zu ziehen.

5. Die Regelung zur Kohärenzsicherung gibt Anlass zu Beanstandungen.

a) Für ein Projekt, das im Wege einer Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG zugelassen wird, sind gem. **§ 34 Abs. 5 BNatSchG** die zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes „Natura 2000“ notwendigen Maßnahmen vorzusehen. Dies

dient der Umsetzung von Art. 6 Abs. 4 FFH-RL. Dadurch sollen die projektbedingten Beeinträchtigungen und Funktionseinbußen des betroffenen Gebietes kompensiert werden. Dementsprechend sind sie an den Beeinträchtigungen auszurichten, derentwegen sie ergriffen werden (BVerwG, Urt. v. 06.11.2013 – 9 A 14/12 –, juris Rn. 93). Die Maßnahmen müssen die beeinträchtigten Lebensräume und Arten in vergleichbaren Dimensionen erfassen, sich auf dieselbe biogeographische Region im selben Mitgliedstaat beziehen und Funktionen erfüllen, die mit den Funktionen, aufgrund deren die Auswahl des ursprünglichen Gebiets begründet war, vergleichbar sind (EU-Kommission, Natura 2000-Gebietsmanagement, 2000, S. 49 ff.). Zu ihnen gehören die Wiederherstellung oder die Verbesserung des verbleibenden Lebensraums oder die Neuanlage eines Lebensraums desselben Typs, der in das Netz „Natura 2000“ einzugliedern ist (EU-Kommission, Auslegungsleitfaden 2007, S. 11, 16 und 21; BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 418).

Der Ausgleich zur Kohärenzsicherung muss nicht notwendig unmittelbar am Ort der Beeinträchtigung erfolgen. Es reicht aus, dass die Einbuße ersetzt wird, die das Gebiet hinsichtlich seiner Funktion für die biogeographische Verteilung der beeinträchtigten Lebensräume und Arten erleidet (BVerwG, Urt. v. 09.02.2017, a. a. O., juris Rn. 419). Er kann auch in FFH-Gebieten vorgenommen werden, und zwar sowohl im betroffenen als auch in einem anderen FFH-Gebiet (vgl. EuGH, Urt. v. 15.05.2014 – C-521/12 –, Rn. 38, juris). Die Vornahme in einem bereits geschützten Gebiet kann zulässig sein, wenn durch die vorgesehene Maßnahme die Fläche weiter aufgewertet wird oder Bestandteile eines ursprünglichen Kompensationskonzepts für ein anderes Projekt sich nicht realisieren ließen. Wird eine Fläche in diesem Fall für eine Kohärenzsicherungsmaßnahme herangezogen, verlangt das eine sorgfältige Klärung der Gründe für das Scheitern des ursprünglichen Konzepts sowie eine Bewertung des zwischenzeitlich eingetretenen ökologischen Zustands (OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, Rn. 125).

Da Kohärenzsicherungsmaßnahmen einen Ausgleich für die projektbedingten Beeinträchtigungen bieten müssen, sind sie von Maßnahmen abzugrenzen, die ohnehin im Rahmen des Gebietsmanagements zu treffen sind. Solche Standardmaßnahmen zur Gebietserhaltung nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL oder zur Vermeidung von Verschlechterungen oder Störungen nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL können nicht als Ausgleichsmaßnahmen herangezogen werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 422; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 87. EL Juli 2018, BNatSchG § 34 Rn. 51).

Um unnötige Verzögerungen der Wirksamkeit der Kohärenzsicherungsmaßnahmen zu vermeiden, sind sie möglichst zeitnah durchzuführen. Rechtlich muss ihre Verwirklichung grundsätzlich zeitgleich mit dem Projekt gesichert sein. Dabei ist es zwar hinzunehmen, dass ein zeitnaher Ausgleich sich nicht stets erreichen lässt, weil die in Betracht kommenden Maßnahmen oft erst auf längere Sicht ihre Wirkung entfalten können (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 147, 149). Es muss aber sichergestellt sein, dass das Gebiet unter dem Aspekt des beeinträchtigten Erhaltungsziels nicht irreversibel geschädigt wird. Ist dies gewährleistet, lässt sich die Beeinträchtigung aber – wie im Regelfall – nicht zeitnah ausgleichen, ist es hinnehmbar, wenn die Kohärenzmaßnahmen rechtzeitig bis zur Vollendung des Vorhabens ergriffen, die Funktionseinbußen hingegen erst auf längere Sicht wettgemacht werden (BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris 419; siehe auch Beschl. v. 14.04.2011 – 4 B 77/09 –, juris Rn. 29).

Die Eignung einer Kohärenzmaßnahme ist ausschließlich nach naturschutzfachlichen Maßstäben zu beurteilen. Anders als bei Schadensvermeidungs- und -minderungsmaßnahmen ist kein voller Nachweis ihrer Wirksamkeit zu fordern. Es genügt eine nach aktuellem wissenschaftlichen Erkenntnisstand hohe Wahrscheinlichkeit der Wirksamkeit. Da ihr Erfolg in aller Regel mit Unwägbarkeiten verbunden ist, verfügt die Planfeststellungsbehörde über eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative. Dies gilt auch für die vorrangig naturschutzfachlich geprägte Abgrenzung von Kohärenz- und Standardmaßnahmen. Das Gericht hat seine Prüfung insoweit auf eine Vertretbarkeitskontrolle zu beschränken. Um sie vornehmen zu können, muss die Eingriffs- und Kompensationsbilanz im Planfeststellungsbeschluss nachvollziehbar offengelegt werden. Dafür genügt eine verbal-argumentative Darstellung, sofern sie rational nachvollziehbar ist und erkennen lässt, ob der Bilanzierung naturschutzfachlich begründbare Erwägungen zugrunde liegen (BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 421 f.; BVerwG, Urt. v. 06.11.2013 – 9 A 14.12 –, juris Rn. 92 ff.).

b) Der Planfeststellungsbeschluss setzt zur Kohärenzsicherung verschiedene Maßnahmen fest, die zusammenfassend mit den nach §§ 13 ff. BNatSchG nötigen Maßnahmen zur Kompensation des Eingriffs als „Kompensationsmaßnahmen“ bezeichnet werden (vgl. PFB, S. 9 [Auflage A II. 1.2.2]; S. 172 ff.). Welche Maßnahmen im Einzelnen der Kohärenzsicherung dienen, ergibt sich aus der in den Planunterlagen befindlichen Gesamtbilanz (Planunterlage 12.3.1, Planungsbüro Tesch 2014, S. 13 ff.; Planunterlage 12.3.2, bremenports, Aktualisierung August 2015, S. 9 ff. [Gesamtbilanz 2015]; Planunterlage 12.3.1, dort S. 17), die in der Planfeststellung zum Teil des Planfeststellungsbeschlusses gemacht wurde (vgl. PFB, S. 2, 6).

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Maßnahmen:

- Kf. 1: Tidepolder Große Luneplate (FFH Gebiet „Weser bei Bremerhaven“).
- Kf 2: Kleinensieler Plate und
- Kf 3: Zentrales Spülfeld Tegeler Plate (beide FFH-Gebiet „Unterweser“),
- Kf 4: Spülfeld Neues Pfand (FFH Gebiet „Weser bei Bremerhaven“),
- Kf 5: Cappel-Süder-Neufeld-Süd (FFH Gebiet „Niedersächsisches Wattenmeer“).

Die festgelegten Maßnahmen sind im Verwaltungsverfahren untersucht und im Hinblick auf ihre Eignung zur Kohärenzsicherung bewertet worden (vgl. Planunterlagen 11.1 bis 11.3.5.3). Neben der Gesamtbilanz wurden Kurzdarstellungen der Maßnahmen erstellt (Planunterlage 12.2.1 bis 12.2.5). In den Unterlagen wurden die Maßnahmen jeweils in Beziehung gesetzt zu den Kompensationsmaßnahmen aus vorangegangenen Planungen sowie begründet, weshalb die Maßnahmen vorgesehen sind und worin ihr Kompensationswert liegt.

c) Die festgesetzten Maßnahmen können **nur zum Teil als Kohärenzsicherungsmaßnahmen anerkannt** werden.

aa) In Bezug auf die KF 1 - „**Tidepolder Große Luneplate**“ sind die vorgesehenen Maßnahmen nicht als Ausgleichsmaßnahmen geeignet. Die vorgesehene Anlage einer Brackwasserwattfläche statt der bereits als Kompensationsmaßnahme im Rahmen des Baus des CT IV vorgesehenen Brackwasserröhrichtfläche durfte nicht als Maßnahme der Kohärenzsicherung gewertet werden, weil darin keine Aufwertung der Fläche im ökologischen Sinne lag (vgl. „Vorgezogene Ausgleichsmaßnahme – Optimierung des Tidepolders Luneplate für Wat- und Wasservögel – Wasserrechtlicher Antrag [Antrag Tidepolder], Planunterlage 11.3.1.1, S. 31). Insoweit ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Erfordernis der Aufwertung einer Kompensationsfläche für den Bereich der sog. „naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung“ auf die Anforderungen an Kohärenzsicherungsmaßnahmen zu übertragen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 125). Bei der Platzierung einer Ausgleichsmaßnahme in einem FFH-Gebiet ist damit entscheidend, ob die erheblichen Beeinträchtigungen durch eine Aufwertung oder Verbesserung des an anderer Stelle bestehenden Schutzgebietes ausgeglichen werden können (Frenz, in: Ders./Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 34 Rn. 171). Ob es sich bei der Maßnahme möglicherweise um eine sog. Standardmaßnahme gehandelt hat, kann vor diesem Hintergrund dahinstehen.

bb) Für die Maßnahmen auf den Flächen „**Zentrales Spülfeld Tegeler Plate**“ und „**Kleinensieler Plate**“ reichen die im Verfahren durch die Beklagte eingebrachten Darlegungen der zuständigen Naturschutzbehörden nicht aus, um zu belegen, dass es sich nicht bereits um Standardmaßnahmen handelt. Ob die auf den Flächen vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich zur Kompensation geeignet waren, kann vor diesem Hintergrund dahinstehen.

(1) Welche Erhaltungs- und Vermeidungsmaßnahmen als Standardmaßnahmen durchzuführen sind, kann sich aus gem. § 32 Abs. 5 BNatSchG für das jeweilige Gebiet aufzustellenden Managementplänen ergeben, die die Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 und 2 FFH-RL konkretisieren können. Liegen solche – wie hier für das FFH-Gebiet „Unterweser“ – nicht vor, heißt dies nicht, dass keine Maßnahmen getroffen werden müssen. Das „Ob“ der nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL nötigen Maßnahmen steht nicht im Ermessen der Mitgliedstaaten. Regelungs- und Entscheidungsspielräume haben die nationalen Behörden dagegen hinsichtlich der im Rahmen der Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL einzusetzenden Mittel und technischen Entscheidungen (EuGH, Urt. v. 10.05.2007 – C-508/04 –, Rn. 76, juris). Der Mitgliedstaat muss daher nicht für jeden Lebensraumtyp und jede Art den festgelegten Erhaltungszielen entsprechend sofort und umfassend einen günstigen Erhaltungszustand wiederherstellen. Er darf – im Rahmen der für das jeweilige Schutzgebiet bestimmten Erhaltungsziele – Prioritäten festlegen nach Maßgabe der Wichtigkeit des Gebiets für die Wahrung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps oder einer Art und für die Kohärenz des Netzes „Natura 2000“ sowie danach, inwieweit das Gebiet von Schädigung oder Zerstörung bedroht ist (Art. 4 Abs. 4 FFH-RL, vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 151 f. und Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 423).

Wenn ein Gebiet unter Schutz gestellt wurde, um den Erhaltungszustand eines Lebensraums, der bei Meldung des Gebiets nicht günstig war, wiederherzustellen, können auch der Verbesserung des ungünstigen Erhaltungszustands dienende Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL geboten sein und damit als Kohärenzsicherungsmaßnahmen ausscheiden. Die Ausweisung besonderer Schutzgebiete nach der Habitat-Richtlinie dient, wie schon die Definition des Begriffs „Erhaltung“ in Art. 1 Buchst. a FFH-RL zeigt, nicht nur zur Wahrung, sondern auch zur Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume und der Arten von gemeinschaftlichem Interesse. Dennoch sind in einem solchen Fall nicht alle Maßnahmen, die der Verbesserung eines Lebensraums oder einer Art dienen, die

sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befindet, ohne Weiteres durch Art. 6 Abs. 1 oder 2 FFH-RL geboten (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 422 und Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 151).

Bezeichnet ein Bewirtschaftungsplan – wie hier der integrierte Bewirtschaftungsplan Weser (IBP) von Februar 2012 – bestimmte Maßnahmen als kohärenzgeeignet, darf diese Einstufung in der Regel zugrunde gelegt werden. Die Einstufung ist aber stets im Kontext mit den Geboten des Art. 6 Abs. 1 und 2 FFH-RL zu sehen und entbindet daher nicht von der Pflicht, anlassbezogen konkret und unter Berücksichtigung des aktuellen Erhaltungszustands zu prüfen, wie diesen Geboten im Rahmen des Gebietsmanagements entsprochen werden soll und worin danach das „Überschießende“ der Kohärenzmaßnahme im Einzelfall liegt. Hierfür trifft die Planfeststellungsbehörde eine Darlegungspflicht (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 424).

Da die vorgesehenen Maßnahmen zum Zeitpunkt der Planfeststellung nicht bereits Inhalt eines Managementplans für das FFH-Gebiet „Unterweser“ waren, oblag es der Planfeststellungsbehörde zu zeigen, warum die zur Sicherung der Kohärenz vorgesehenen Maßnahmen nicht bereits im Rahmen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung des Gebiets notwendig sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 151 f.). Dies war nicht schon deshalb entbehrlich, weil sich aus dem IBP Weser keine Verpflichtung zu deren Durchführung ergab. Dieser geht zwar davon aus, dass Maßnahmen die der Verbesserung von ungünstigen Erhaltungszuständen dienen, die schon immer ungünstig waren, nicht verpflichtend sind und in geeigneten Fällen als Maßnahmen zur Kohärenzsicherung umgesetzt werden können (vgl. dort S. 79). Dieser Rechtsstandpunkt ist in solcher Allgemeinheit aber angesichts des Zustands des im hiesigen Fall relevanten LRT „Ästuarien“ innerhalb der maßgeblichen biogeographischen Region und im Bereich der Weser weder mit der Definition des Begriffs „Erhaltung“ in Art. 1 Buchst. a FFH-RL noch mit dem Ziel der Richtlinie vereinbar, besondere Schutzgebiete auch zur Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und der Arten auszuweisen (vgl. BVerwG, e. b. d., juris Rn. 151).

Dabei spielt es keine Rolle, dass für das FFH-Gebiet „Unterweser“, in dem sich die fraglichen Flächen befinden, zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses keine Ausweisung als besonderes Schutzgebiet nach nationalem Recht erfolgt war und deshalb noch kein spezifisches Erhaltungsziel für das betreffende Gebiet festgesetzt worden war (vgl. § 32 Abs. 2 BNatSchG). Selbst wenn damit noch nicht feststand, ob für dieses Gebiet (nach nationalem Recht) neben der

Erhaltung auch die Entwicklung eines günstigen Erhaltungszustands Erhaltungsziel ist, kann deshalb nicht angenommen werden, dass sämtliche dort durchgeführten Maßnahmen nicht als Standardmaßnahmen in Betracht kommen. Nach Art. 4 Abs. 3 FFH-RL hätte die Unterschutzstellung binnen sechs Jahren nach der Bezeichnung als Gebiet mit gemeinschaftlicher Bedeutung zu erfolgen. Nach dieser Zeit sollten damit die nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL notwendigen Erhaltungsmaßnahmen angewendet werden (vgl. Vermerk der Kommission über die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen für Natura-2000-Gebiete, endg. Fassung v. 18.09.2013, S. 3, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm [03.01.2019]). Die Bezeichnung als Gebiets mit gemeinschaftlicher Bedeutung ist für das FFH-Gebiet „Unterweser“ bereits im November 2007 erfolgt (vgl. Standarddatenbogen, http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura_2000/downloads_zu_natura_2000/downloads-zu-natura-2000-46104.html#volstDat-FFH [03.01.2019], dort Gebiet mit interner Nr. 203). Zwar sieht Art. 4 Abs. 5 FFH-RL nur für Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL eine Anwendung bereits ab der Listung des Gebiets vor, nicht aber für Art. 6 Abs. 1 FFH-RL. Aus dem Versäumnis, rechtzeitig für eine Umsetzung der Vorgaben der FFH-RL zu sorgen, kann aber nicht folgen, dass, solange es an einer Unterschutzstellung nach nationalem Recht fehlt, alle Maßnahmen in dem betreffenden Gebiet – die nicht bloße Vermeidungsmaßnahmen i. S. v. Art. 6 Abs. 2 FFH-RL sind – ohne weiteres zur Kohärenzsicherung eines Vorhabens herangezogen werden können.

(2) Die vorgelegte Erklärung des Landkreises Cuxhaven lässt in Bezug auf die Ausgleichsflächen „Zentrales Spülfeld Tegeler Plate“ nicht erkennen, dass eine von naturschutzfachlichen Gesichtspunkten geleitete Entscheidung über die im Rahmen des Gebietsmanagements vorzunehmenden Maßnahmen getroffen worden wäre. Aus ihr geht nur hervor, dass bisher keine Erhaltungsmaßnahmen festgelegt wurden. Die dort getroffene Aussage, dass *„die für den Offshoreterminal Bremerhaven (OTB) vorgesehene Kohärenzmaßnahme „Zentrales Spülfeld Tegeler Plate“ zu keinem Zeitpunkt als Maßnahme nach Artikel 6 vorgesehen [war] und [...] auch künftig nicht als Maßnahme nach Artikel 6 Abs. 1 FFH-RL in Betracht [kommt]“*, entbehrt einer nachvollziehbaren Begründung. In dem Schreiben wird zudem darauf verwiesen, angesichts dessen, dass für dieses Gebiet bisher noch keine Schutzverordnung als nationales Naturschutzgebiet erfolgt sei, könne der Prozess der Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL nicht sinnvoll im Vorgriff auf eine solche Schutzverordnung abgeschlossen werden. Insgesamt ist damit erkennbar keine abschließende Entscheidung über die zu treffenden Maßnahmen erfolgt. Die vorgesehenen Maßnahmen stehen aber nicht schon deshalb für die Kohärenzsicherung zur Verfügung, weil die zuständige Naturschutzbehörde – aus welchen Gründen auch

immer – die gebotene Konkretisierung ihrer Verpflichtung aus dem Gebietsmanagement schuldig bleibt (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 427).

Im Fall der Ausgleichsfläche „Kleinensieler Plate“ verhält es sich ebenso. Auch dort war nach der im Verfahren vorgelegten Erklärung des Landkreises Wesermarsch der Festlegungsprozess für die vorzunehmenden Maßnahmen auf der Fläche zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses noch nicht abgeschlossen. Dass im gerichtlichen Verfahren als „Zwischenstand“ bestätigt wurde, dass die vorgesehenen Maßnahmen „bisher zu keinem Zeitpunkt“ als Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 der FFH-RL vorgesehen waren, verbunden mit dem Hinweis, diese Aussage des Landkreises beruhe „unter anderem auf Erwägungen zur tatsächlichen Flächenverfügbarkeit und zu den erforderlichen finanziellen Aufwendungen“ genügt nicht, um eine nachvollziehbare auf naturschutzfachlichen Erwägungen fußende Entscheidung erkennen zu lassen.

cc) Bezüglich der Maßnahmen auf den Flächen des „**Spülfelds Neues Pfand**“ und des „**Cappel-Süder-Neufeld-Süd**“ ist deren Heranziehung als Kohärenzsicherungsmaßnahmen indes nicht zu beanstanden.

(1) Die allgemeinen Einwände des Klägers gegen die vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen verfangen nicht. Dass lediglich eine „Umwandlung“ bestehender Flächen vorgenommen wurde, aber keine neuen Flächen zusätzlich für den Naturschutz zur Verfügung und unter Schutz gestellt wurden, ist nicht grundsätzlich zu beanstanden. Zulässig ist jede zum Schutz der globalen Kohärenz des Netzes Natura 2000 geeignete Maßnahme, unabhängig davon, ob sie in dem beeinträchtigten Gebiet oder in einem anderen Gebiet des Netzes durchgeführt wird (vgl. EuGH, Urt. v. 15.05.2014 – C-521/12 –, Rn. 38, juris). Daraus, dass Kohärenzsicherungsmaßnahmen auch in dem betroffenen Natura-2000-Gebiet durchgeführt werden können, ergibt sich, dass es nicht zwingend zu einem flächenmäßigen Ausgleich kommen muss. Soweit er geltend macht, die Maßnahmen lägen zum Teil zu weit vom Eingriffsort entfernt, reicht dieser pauschale Angriff nicht aus, um die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde, dass durch die Maßnahmen insgesamt der Bedarf an Kohärenzmaßnahmen gedeckt wird, als nicht mehr von ihrer naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative gedeckt anzusehen.

(2) Die Maßnahmen können nicht als Standardmaßnahmen angesehen werden. Bezüglich der Maßnahmen auf den Flächen des „Spülfelds Neues Pfand“ hat die zuständige Naturschutzbehörde ausgeführt, welche Maßnahmen sie bisher getroffen hat und warum aus ihrer Sicht die zur Kohärenzsicherung vorgesehenen Maßnahmen derzeit

für sie keine Priorität haben. Es ist dabei nachvollziehbar und stellt keine fehlerhafte Priorisierung dar, dass die auf dieser Fläche für die Kohärenzsicherung vorgesehene Maßnahme angesichts bereits vorgesehener Maßnahmen für eine Renaturierung des Spülfelds „Am neuen Lunesiel“, welchen von der Naturschutzbehörde ein größeres Verbesserungspotential zugestanden wird, zur Zeit nicht als Maßnahme des Gebietsmanagements vorgesehen ist.

Die Darlegungen der für die Ausgleichsfläche „Cappel-Süder-Neufeld-Süd“ zuständigen Nationalparkverwaltung „Niedersächsisches Wattenmeer“ erweisen sich ebenfalls als tragfähig. Es wird deutlich, warum sie bei der Schwerpunktsetzung im Rahmen des Gebietsmanagements in Ausübung ihrer naturschutzfachlichen Abwägungskompetenz keine entsprechenden Maßnahmen vorgesehen hat (vgl. Bl. 1487 ff. d.A.). Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, die geplante Maßnahme als Ausgleichsmaßnahme zur Kohärenzsicherung einzustufen. Soweit der Kläger eingewandt hat, die Maßnahme sei als Ausgleichsmaßnahme ungeeignet, weil die Einstufung der für die Maßnahme vorgesehenen Sommerpolderfläche mit dem Erhaltungszustand „B“ verfehlt wäre und auf „C“ lauten müsste, ändert dies an der Eignung als Kohärenzsicherungsmaßnahme nichts. Die Einstufung dieser speziellen Fläche ändert nichts daran, dass angesichts der für das betroffenen FFH-Gebiet nach unbestrittener Darstellung der Nationalparkverwaltung insgesamt vorzunehmenden Einstufung des relevanten Lebensraumtyps 1130 Ästuarien mit „B“ und der bereits angesprochenen Darlegung der Nationalparkverwaltung nicht davon ausgegangen werden kann, dass es sich bei der vorgesehenen Maßnahme um eine Standardmaßnahme handelt.

(3) Auch ansonsten ist die Eignung dieser Maßnahmen als Kohärenzsicherungsmaßnahmen nicht zu beanstanden. Soweit der Kläger in Bezug auf die auf dem „Spülfeld Neues Pfand“ vorgesehene Maßnahme vorgetragen hat, dass damit eine „faktische Kohärenzmaßnahme“ der für den Bau des CT III vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen verloren ginge, ist dieser Vortrag zu allgemein, um die naturschutzfachliche Einschätzung der Beklagten, dass eine weitere Aufwertung der Fläche mit den Zielen der vorherigen Kompensationsmaßnahmen vereinbar ist, zu erschüttern. Im „Teilbeitrag Kompensationsplanung ehemaliges Spülfeld Neues Pfand und zentrales Spülfeld Tegeler Plate“ (Planunterlage 11.2.2) wird dies ausdrücklich und unter Würdigung der Schutzziele und der Entwicklung des Gebiets festgestellt (vgl. dort S. 4 f.).

Die Eignung der auf dem „Cappel-Süder-Neufeld-Süd“ vorgesehenen Maßnahme scheidet nicht deshalb aus, weil diese auch für die geplante Weseranpassung (WAP) als Kompensationsmaßnahme vorgesehen ist. In den Planunterlagen wurde insoweit explizit festgehalten, dass die Maßnahmen sich inhaltlich nicht entgegenstehen, sondern in ihren Zielen ergänzen (Teilbeitrag Kompensationsplanung Cappel-Süder-Neufeld-Süd, Planunterlage 11.2.3.1, S. 4 f., 45 [Teilbeitrag CSNS]). Ein Verstoß gegen die wirksamen Festsetzungen des Planes zur WAP ist daher entgegen der Ansicht des Klägers nicht ersichtlich. Die Kritik, dass die Kompensationsziele dort nicht erreicht würden, weil kein vegetationsfreies offenes Watt geschaffen würde, kann ebenso wenig verfangen. Insofern ist darauf hinzuweisen, dass die Schaffung neuer brackwassergepägter Wattflächen mit geplanten 22,5 ha Fläche im Wesentlichen an anderer Stelle vorgesehen war (vgl. Gesamtbilanz 2015, S. 4). Inwieweit es unerlässlich gewesen sein sollte, gerade im Rahmen der Maßnahme auf dem Cappel-Süder-Neufeld-Süd im größeren Umfang Wattflächen zu schaffen, erschließt sich nicht. Schließlich vermag die Kritik des Klägers, es gingen Funktionen vom Grünlandbiotopen mit Vernässungszonen verloren, die insoweit von der naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative gedeckte Einschätzung der Beklagten nicht zu erschüttern. Der Kläger hat sich hier nicht hinreichend damit auseinandergesetzt, dass in der naturschutzfachlichen Betrachtung der Eignung der Flächen zur Kohärenzsicherung dargelegt wird, warum diese trotz des Rückgriffs als Kompensationsfläche für den SKN-14 Ausbau fungiert (vgl. Teilbeitrag CSNS, S. 4 f., 45).

dd) Soweit der Kläger allgemein den zeitlichen Vorlauf zu den Kohärenzmaßnahmen und deren Nachhaltigkeit kritisiert, verfängt seine Kritik ebenfalls nicht. Der im Planfeststellungsbeschluss festgesetzte zeitliche Endpunkt (drei Jahre nach Beginn der Baumaßnahmen zur Verwirklichung der Vorhaben) ist nicht zu beanstanden. Soweit in Ziffer 5.3.1 die Auflage gemacht wird, dass „mit der baulichen Umsetzung sämtlicher Kompensationsmaßnahmen unter Berücksichtigung von Ausschlusszeiten aus Gründen des Hochwasserschutzes und des Artenschutzes umgehend nach Baubeginn des OTB zu beginnen ist, um zeitliche Funktionsverluste in der Entwicklungszeit so gering wie möglich zu halten“, genügt dies dem Erfordernis, eine zeitnahe Umsetzung der Ausgleichsmaßnahmen sicherzustellen, da damit die bauliche Umsetzung direkt mit Baubeginn des OTB gesichert ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 146 f). Dass die Beklagte Maßnahmen für den Fall vorgesehen hat, dass die Größe des Biotoptyps „Brackwasserwatt“ unter einen gewissen Schwellenwert absinkt (PFB, S. 47 [Auflage 16.4]), zeigt deren fehlende Nachhaltigkeit nicht auf. Dies macht lediglich deutlich, dass die Beklagte die Unsicherheiten, die bei der Schaffung von Ausgleichsmaßnahmen bestehen und grundsätzlich hinzunehmen sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 06.11.2012 – 9 A 17/11 –, juris Rn. 83), in ihre Planung eingestellt hat. Dagegen

ist gerade in Anbetracht der für den Komplexlebensraum LRT 1130 typischen Sukzessionsprozesse nichts zu erinnern.

IV. Der Planfeststellungsbeschluss verstößt gegen das **Wasserrecht**. Die nach § 31 Abs. 2 WHG zu treffende Ausnahmeentscheidung ist fehlerhaft, da die bestehenden Unsicherheiten für das Erreichen der mit der Planung verfolgten Ziele nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Zudem wurde das Gewicht der Verschlechterung unzulässiger Weise relativiert.

1. § 27 WHG legt **Bewirtschaftungsziele** für Gewässer fest. Oberirdische Gewässer, die – wie die Weser im Bereich Bremerhavens (vgl. OVG Bremen, Ur. v. 04.06.2009 – 1 A 9/09 –, juris Rn. 116) – nach § 28 WHG als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden, sind gem. § 27 Abs. 2 WHG so zu bewirtschaften, dass eine Verschlechterung ihres ökologischen Potenzials und ihres chemischen Zustands vermieden wird (Nr. 1) und ein gutes Potenzial und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden (Nr. 2). Es handelt sich dabei nicht um bloße Programmsätze oder Zielvorgaben für die Gewässerbewirtschaftung, sondern um zwingendes Recht. Ein Vorhaben, das diese Voraussetzungen nicht erfüllt, darf daher grundsätzlich nicht zugelassen werden (EuGH, Ur. v. – 01.07.2015 – C-461/13 –, Ls. 1, juris). Allerdings sind nach § 31 Abs. 2 WHG Ausnahmen möglich, wenn im Rahmen einer Abwägungsentscheidung die Interessen für das Vorhaben diejenigen für die Erreichung der Bewirtschaftungsziele überwiegen. Diese Regelungen dienen der Umsetzung des Art. 4 Abs. 1 Buchstabe a Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL). Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Abwägung ist, dass die Auswirkungen auf den betroffenen Wasserkörper fehlerfrei erfasst und bewertet wurden (vgl. BVerwG, Ur. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 165).

Eine Verschlechterung liegt vor, sobald sich mindestens eine Qualitätskomponente (QK) i. S. d. Anhangs V der WRRL um eine Klasse verschlechtert. Ob diese Verschlechterung zu einer Verschlechterung der Einstufung des Wasserkörpers als Ganzes führt, ist unerheblich. Ist die betreffende QK bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine Verschlechterung dar (EuGH, Ur. v. – 01.07.2015 – C-461/13 –, Ls 2, juris). Für die Verschlechterung ist damit allein maßgeblich, ob es im Hinblick auf eine der QK des Gewässers zu einem Klassensprung kommt. Die QK werden in Anhang V Ziffer 1.2 der WRRL näher bestimmt. Im vorliegenden Fall eines sog. Übergangsgewässers (Weser-km 40 bis Weser-km 80) sind

die biologische, hydromorphologische und physikalisch-chemische QK maßgeblich. Diese sind wiederum aus Teilkomponenten zusammengesetzt (siehe im Einzelnen Anhang V Ziffer 1.2 Tab. 1.2.3 WRRL). Bezugspunkt für das Verschlechterungsverbot ist im Fall eines erheblich veränderten Oberflächenwasserkörpers das ökologische Potential und nicht der ökologische Zustand, was sich bereits aus § 27 Abs. 2 Nr. 1 WHG ergibt (BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 482 ff. mit ausführlicher Begründung). Räumlich ist auf den jeweiligen Oberflächenwasserkörper abzustellen (BVerwG, e. b. d. –, juris Rn. 506). Damit waren vorliegend zwei voneinander zu unterscheidende Oberflächenwasserkörper in den Blick zu nehmen, nämlich das „Übergangsgewässer Weser“ (Wasserkörper Nr. T 1_4000_01) und das „Offene Küstengewässer der Weser“ (Wasserkörper Nr. N3_4900_01, vgl. WRRL-Studie, S. 26).

2. Vorliegend war eine Entscheidung zum Vorliegen einer Ausnahme nach § 31 Abs. 2 WHG zu treffen, weil nach dem Ergebnis der gutachterlichen Untersuchung der Auswirkungen des Vorhabens auf die betroffenen Wasserkörper von einer **Verschlechterung des Gewässerzustands** i. S. v. Art. 4 Abs. 1 Buchstabe a WRRL des Oberflächenwasserkörpers „Übergangsgewässer Weser“ (Wasserkörper Nr. T 1_4000_01) auszugehen war. Diese konnte auch nicht durch die vorgenommenen Ausgleichsmaßnahmen aufgehoben werden. Dabei sind die dem Planfeststellungsbeschluss zugrundeliegenden Untersuchungen zu den Auswirkungen des Vorhabens nicht zu beanstanden.

a) Im **Planfeststellungsbeschluss** wird ausgeführt, dass mit der Ausführung des Offshore-Terminals ein Verlust von Watt- und Flachwasserflächen verbunden ist. Darüber hinaus müsse mit lokalen Beeinträchtigungen gerechnet werden, die allerdings nicht den gesamten Wasserkörper betreffen. Der Flächenverlust berührt demnach die biologischen sowie bei einer Gesamtbetrachtung auch die hydromorphologische QK nachteilig (PFB, S. 120). In methodischer Hinsicht geht der Planfeststellungsbeschluss davon aus, dass es zum damaligen Zeitpunkt nicht möglich gewesen sei, zu bewerten, ob ein Vorhaben zu einer Klassenverschlechterung bei einer QK führe. Hierzu fehlten derzeit die notwendigen methodischen Grundlagen. Die Kriterien für die Bewertung der Beeinträchtigungen müssten fallbezogen entwickelt und definiert werden (S. 97). Er verweist anschließend auf die eingeholten Sachverständigengutachten (S. 98 ff.), insbesondere auf die durch die BAW durchgeführten wasserbaulichen Systemanalysen aus 2012 und 2013 (Planunterlage 13.06, 13.76 [zu den Klappstellen]), aus 2014 (Planunterlage 13.22) und 2015 (Abschnitt 7 in Akte „Zusätzliche zugrundegelegte Unterlagen“), sowie auf das Gutachten „Auswirkungen des Vorhabens auf die Bewirtschaftungsziele nach WRRL“ (Gutachterbüro KÜFOG, Gutachten vom 01.04.2014

in der überarbeiteten Fassung von Juli 2015, Planunterlage 10.2 [WRRL-Studie]). Der Planfeststellungsbeschluss macht sich die Feststellungen dieser Gutachten zu eigen (S. 102).

b) Die Kritikpunkte des Klägers an der **Ermittlung der Auswirkungen** des Vorhabens in Bezug auf den Wasserkörper greifen nicht durch.

Die zur Beurteilung herangezogenen **wasserbaulichen Systemanalysen der BAW** sind nicht zu beanstanden. Die BAW hat die Auswirkungen des Vorhabens auf die Hydrodynamik und die Transportprozesse im Weserästuar näher untersucht. Die Einwände des Klägers bezüglich methodischer Unzulänglichkeiten bei der Modellierung greifen nicht durch (vgl. oben). Ebenso sind die Ausführungen zu den Fragen betreffend der Strömungsverhältnisse und Auflandungen im Abschattungsbereich des Terminals nicht zu beanstanden. Die Gutachten der BAW nehmen hierzu konkret Stellung (BAW 2012, S. 67, 71; BAW 2015, S. 64 f.). Die entsprechenden Ausführungen sind ebenso nachvollziehbar wie der Umstand, dass die BAW in den Gutachten von 2014 und 2015 gegenüber der 2012 erstellten Studie aktuelle topographische und hydrologische Daten berücksichtigt. Sie setzt das gewonnene Untersuchungsergebnis ausdrücklich in Beziehung zu der vorausgegangenen Untersuchung und gelangt zu dem Ergebnis, dass durch die Berücksichtigung der aktuellen Daten die ursprüngliche Untersuchung zu den Wirkungen des Vorhabens abgesichert werde. Dies wird im Einzelnen begründet (vgl. BAW 2015, S. 21/22, 46, 69/70).

Soweit der Kläger die Prognose und Bewertung der Änderungen der Salzgehalte bemängelt, weil hinsichtlich der Auswirkungen mit und ohne Weseranpassung (WAP) zwei verschiedene Betrachtungszeitpunkte gewählt wurden, zeigt er damit keine Fehlerhaftigkeit der Gutachten auf. Falsche Grundannahmen für die Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens mit und ohne WAP ergeben sich daraus nicht. Es wird aus den Gutachten deutlich, dass sich durch den OTB nur lokale Änderungen der Salzgehalte im Wasser ergeben, die ihrerseits nur gering sind (BAW 2012, S. 32; 2015, S. 38 f., 46). Der unterschiedliche Ausgangszustand für beide Untersuchungen ist vor diesem Hintergrund bezüglich des Ausmaßes des Einflusses des OTB ohne Bedeutung.

aa) Auch ansonsten haben weder die **WRRL-Studie** noch der auf ihr aufbauende Planfeststellungsbeschluss die Auswirkungen des Vorhabens auf die betroffenen Wasserkörper im Ausgangspunkt unzureichend erfasst. Beide benennen ausdrücklich die negativen Auswirkungen eines Baus des OTB. Die einzelnen Kritikpunkte des Klägers an diesen Feststellungen verfangen nicht.

Die WRRL-Studie erfüllt die an sie zum Zeitpunkt ihrer Erstellung und Verwertung für den Planfeststellungsbeschluss zu stellenden Anforderungen. Die naturschutzfachlich zu klärende Frage, wann genau ein negativer Zustandsklassensprung einer biologischen QK vorliegt, war zur Zeit der Planerstellung ungeklärt. Es fehlte an anerkannten Standardmethoden und Fachkonventionen zur Bewertung von Wirkzusammenhängen und der Auswirkungen eines Vorhabens auf ein Gewässer. Dies galt sogar noch im Jahr 2016 nach den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts zur Weseranpassung (vgl. Reiners, jurisPR-UmwR 10/2016 Anm. 1). Vor diesem Hintergrund bestand ein Spielraum bei der Entwicklung fallbezogener Methoden, die im jeweiligen Planungsverfahren zur Anwendung gebracht werden. Die gerichtliche Überprüfung ist, solange anerkannte fachliche Konventionen nicht existieren, darauf beschränkt, ob die angewandten Methoden transparent, funktionsgerecht und in sich schlüssig ausgestaltet sind. Die für die vorgenommene Bewertung angewandten Kriterien sind zu definieren und ihr fachlicher Sinngehalt nachvollziehbar darzulegen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 02.10.2014 – 7 A 14/12 –, juris Rn. 6; Urt. v. 28.04.2016 – 9 A 10/15 –, juris Rn. 30).

Dem wird die zum Gegenstand der Planfeststellung gemachte WRRL-Studie gerecht (vgl. bereits OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 – 1 B 126/16 –, juris Rn. 142 ff.). Es lässt sich nicht feststellen, dass die dortigen Ermittlungen und Bewertungen, auf die sich die Einschätzungen zu den Auswirkungen des Vorhabens stützen, unzureichend oder unvollständig sind. Das Gutachten legt die verwendete Methodik offen und erläutert die maßgeblichen methodischen Fragen. Die unterschiedlichen Wirkungsfaktoren des Vorhabens (bau-, anlage- und betriebsbedingt, Verbringung des Baggerguts, Kompensationsmaßnahmen) werden ausführlich beschrieben (S. 5 – 22). Es bezieht sich neben dem ökologischen „Zustand“ auch auf damals neuere fachliche Kriterien für die Beschreibung des „ökologischen Potenzials“ (S. 42). Der Gewässerzustand wird im Bereich des Übergangsgewässers als mäßig eingestuft. Dies ist nachvollziehbar aus der Bewertung der biologischen, hydromorphologischen und physikalisch-chemischen QKn gefolgert worden (S. 43 – 83). Bei der Beschreibung der Auswirkungen des Vorhabens auf das Gewässer wird zwischen Auswirkungen auf den gesamten Wasserkörper und nur lokal wirksamen Auswirkungen differenziert (S. 94, vgl. dazu auch die zusammenfassende Übersicht S.151/152). Jede Vorhabenswirkung, die eine QK verändern könne, sei erfasst worden. Bei den biologischen QKn werden die Teilkomponenten Makrophyten, benthische wirbellose Fauna, Fische und Rundmäuler näher untersucht (S. 96 – 122). Die Gutachter greifen dabei auf ihre Darstellung im „Landschaftspflegerischen Begleitplan“ zurück (Planunterlage 7.1, S. 250- 264). Sodann

wird auf die Auswirkungen auf die hydromorphologischen (S. 128/129) sowie die chemisch-physikalischen QKn (S. 133/134) eingegangen. Um der Unsicherheit zu begegnen, dass zur Zeit der Erstellung der Studie unklar war, ob und ggf. wann es zu einer Weservertiefung kommt, legt das Gutachten jeweils die Auswirkungen des Vorhabens mit und ohne Weservertiefung dar (vgl. etwa S. 108 und 111).

(1) Auch wenn der Bezugspunkt für das Verschlechterungsverbot im vorliegenden Fall eines erheblichen veränderten Oberflächenwasserkörper grundsätzlich das ökologische Potential und nicht der ökologische Zustand ist (vgl. oben), stellt es keinen Mangel dar, dass die WRRL-Studie zu den Auswirkungen des OTB auf den Wasserkörper zunächst hilfsweise vom Bezugspunkt des ökologischen Zustandes ausging, weil keine tragfähigen Ansätze zur Beurteilung des ökologischen Potenzials für Übergangsgewässer existierten. Zum einen wurden die Auswirkungen auf das ökologische Potenzial – soweit möglich – im Jahr 2015 noch vorgenommen und mit den zunächst 2014 festgestellten Ergebnissen verglichen (vgl. WRRL-Studie, S. 41). Zum anderen ist nicht erkennbar, warum bei einem Abstellen auf den ökologischen Zustand eine Verschlechterung unerkannt bleiben könnte, die erkannt worden wäre, wenn stattdessen auf das ökologische Potenzial abgestellt worden wäre. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass für erheblich veränderte Oberflächenwasserkörper gesonderte, qualitativ abgesenkte Bewirtschaftungsziele gelten (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 485).

(2) Der anzulegende Prüfungsmaßstab wurde mit dem genutzten Prüfungsansatz nicht verfehlt. Dabei wurde jede Verschlechterung einer QK unabhängig von einem Klassensprung als Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot gewertet. Dies genügt grundsätzlich den Vorgaben des EuGH (ebenso BVerwG, Urt. v. 10.11.2016 – 9 A 18/15 –, juris Rn. 108 f.). Es ist nicht ersichtlich, dass durch dieses Vorgehen aus methodischen Gründen relevante Verschlechterungen einer QK unberücksichtigt blieben.

Zudem wurde entgegen der Ansicht des Klägers keine unzulässige Relevanzschwelle für das Vorliegen einer Verschlechterung in Ansatz gebracht. In der Tat ist es unzulässig, nur bei erheblichen Beeinträchtigungen eine Verschlechterung des Zustands des Wasserkörpers anzunehmen (vgl. EuGH, Urt. v. – 01.07.2015 – C-461/13 –, Ls. 3 UAbs. 4, juris). Die von der Beklagten vorgenommene Betrachtung der Auswirkungen des Vorhabens nach Intensität, räumlicher Ausbreitung im Verhältnis zum ganzen Wasserkörper, zeitlicher Dauer und des Aspektes des Verlusts von Funktionen im Rahmen des Wasserkörpers (vgl. PFB, S. 101) stellt keine unzulässige Relevanzschwellen dar, sondern bezieht sich auf die Tatsachenfrage, ob überhaupt eine

Beeinträchtigung der jeweiligen QK gegeben ist. Insofern ist Einbeziehung der Intensität der Beeinträchtigung nicht zu beanstanden. Da die räumliche Bezugsgröße für die Prüfung der Verschlechterung grundsätzlich der Oberflächenwasserkörper in seiner Gesamtheit ist, sind lokal begrenzte Veränderungen nicht relevant, solange sie sich nicht auf den gesamten Wasserkörper oder andere Wasserkörper auswirken (BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 506). Ob die Auswirkungen den gesamten Wasserkörper berühren oder nicht, wird in der WRRL-Studie jeweils im Einzelnen fachlich begründet. Die dabei zur Beurteilung der Intensität herangezogen Kriterien waren vom Methodenermessen der Beklagten gedeckt. Dabei erschließt es sich insbesondere, dass es zur Beurteilung des von den Gutachtern als maßgeblich angesehenen Aspekts des Verlustes von Funktionen für den gesamten Wasserkörper eine Rolle spielt, ob die festgestellten Beeinträchtigungen nur kurzzeitig und lokal wirken. Vor diesem Hintergrund ist es insbesondere nachvollziehbar, dass bei den baubedingten Beeinträchtigungen angesichts der lokalen und zeitlichen Begrenzung keine Verschlechterung bezogen auf den gesamten Oberflächenwasserkörper des Übergangsgewässers Weser angenommen wurde (vgl. etwa Übersicht zur QK-Fische WRRL-Studie, S. 124).

(3) Die Kritik des Klägers an der Einbeziehung der WAP in die Prüfung geht fehl. Dass beide Varianten im Rahmen der wasserrechtlichen Prüfung zu gleichen Ergebnissen führen, zeigt nicht auf, dass diese falsch sind. Soweit der Kläger vorträgt, dass der Referenzzustand mit und ohne WAP jeweils ein anderer sein müsste, ist nicht erkennbar, warum dies zu einer fehlerhaften Beurteilung der Auswirkungen des OTB belegen sollte. Der im Rahmen des § 27 Abs. 2 WHG maßgebliche Referenzzustand des höchsten ökologischen Potenzials ist – anders als bei nicht erheblich veränderten Gewässern – nicht der Natürlichkeitsgrad des Gewässers, sondern ein hypothetischer Zustand nach Durchführung aller Maßnahmen zur Begrenzung des ökologischen Schadens, die ohne signifikante Einschränkung der Nutzung möglich sind (vgl. Knopp, in: Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, Stand 52 Lfg. Juni 2018, § 27 Rn. 52). Es handelt sich dabei um ein in der konkreten Nutzungs- und Planungssituation verbleibendes „Sanierungs-“ oder „Entwicklungspotenzial“, für dessen Bestimmung unterschiedliche methodische Ansätze entwickelt wurden (Durner in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 87. EL Juli 2018, WHG § 27 Rn. 37). Dies bedeutet, dass sich der Referenzzustand tatsächlich verändert, wenn die WAP zulässigerweise erfolgen sollte und diese dann als neuen Ausgangspunkt mit einschließt. Das Zusammenspiel zwischen WAP und Bau des OTB war daher vorliegend nur insoweit zu prüfen, ob die Errichtung des OTB selbst weitere negative Auswirkungen hätte, die – ggfs. kumulativ mit der WAP – zu einer Verschlechterung führen würden. Dies ist in der WRRL-Studie geschehen.

(4) Soweit der Kläger vorträgt, durch die Aufspaltung in baubedingte, anlagebedingte und betriebsbedingte Auswirkungskomponenten sowie Wirkfaktoren an der Klappstelle würden die Auswirkungen des Vorhabens insgesamt fehlerhaft nicht aggregiert oder addiert, ist dem nicht zu folgen. In Bezug auf die Auswirkungen zeitlich oder räumlich nicht paralleler Zustände (baubedingte Auswirkungen/ Wirkungen an der Klappstelle) ist schon nicht ersichtlich, warum hier eine Aggregation geboten sein sollte. Bezüglich der Auswirkungen der Anlage selbst und des Betriebes ist dem Kläger zwar zuzugeben, dass diese sich addieren könnten. Dafür müsste aber zunächst eine relevante Beeinträchtigung bestehen. Insofern enthält die WRRL-Studie jedoch durchaus Gesamtbetrachtungen der Auswirkungen auf die jeweiligen QK (vgl. etwa S. 120; 132). Dass dabei für die durch den Betrieb bedingten Auswirkungen angesichts ihrer begrenzten Wirkung in Bezug auf den Wasserkörper insgesamt keine Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers angenommen werden, ist angesichts der nur kleinen betroffenen Flächen nachvollziehbar.

(5) Soweit der Kläger schließlich Fehler bei der Erfassung von Ist-Zuständen kritisiert, kann er auch damit nicht durchdringen. Zwar muss, um die Auswirkungen eines Vorhabens sachgerecht bewerten zu können, im Regelfall der Ist-Zustand der QKn ordnungsgemäß erfasst werden. Dies ist grundsätzlich auch notwendig, wenn – wie im hiesigen Fall – jede Änderung als Verschlechterung bewertet wurde, da es für die Ausnahmeprüfung auf das Maß der Verschlechterung ankommt und eine Verschlechterung bei mäßigem Ist-Zustand regelmäßig gravierender sein dürfte als bei einem guten (BVerwG, Beschl. v. 02.10.2014 – 7 A 14/12 –, juris Rn. 12/13). Allerdings kann dies nur dann zum Tragen kommen, wenn bezüglich der fraglichen QK überhaupt eine Verschlechterung in Betracht kommt. In Bezug auf die vom Kläger kritisierte Einschätzung des Ist-Zustandes des Wasserkörpers „Offenes Küstengewässer der Weser“ (Typ N3: Polyhalines offenes Küstengewässer, Wasserkörper Nr. N3_4900_01) ist dieser unerheblich, weil für diesen Wasserkörper keine Verschlechterung festgestellt wurde und damit eine Ausnahmeentscheidung nach § 31 Abs. 2 WHG nicht von Nöten war.

Gleiches gilt für die vom Kläger gerügte fehlende Einstufung des Ist-Zustandes einzelner unterstützender QKn (Morphologische Bedingungen und Sediment, Tideregime), bei denen ebenfalls keine negative Beeinträchtigung festgestellt wurde (vgl. WRRL-Studie, S. 132). Zudem stellt eine Verschlechterung der unterstützenden QKn keine Verschlechterung des Wasserkörpers dar, solange die nicht zu einer Verschlechterung einer biologischen QK führt (BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 499).

Insoweit hat die WRRL-Studie die Auswirkungen der QK Tideregime untersucht und als unerheblich eingestuft (vgl. S. 106, 116, 122, 124). Es wird zudem klargestellt, dass die hydromorphologischen QKn unterstützend betrachtet wurden und sich daher morphologische Veränderungen in der Veränderung der biologischen QKn widerspiegeln (WRRL-Studie, S. 128, vgl. als Bsp. in Bezug auf Änderungen der Gewässermorphologie S. 99).

Im Rahmen der für die zu treffende Abwägungsentscheidung notwendigen Erfassung des Ist-Zustandes mussten schließlich nicht zwingend sämtliche EQR-Werte (ecological quality ratio) ermittelt werden. Relevanter Maßstab der Verschlechterung des Wasserkörpers ist, ob ein „Klassensprung“ in eine niedrigere QK eintritt. Die EQR-Werte haben im Gefüge der WRRL hingegen nur eine dienende Funktion. Sie sind dazu vorgesehen, die einzelnen Klassenstufen untereinander abzugrenzen und eine Vergleichbarkeit dieser Abgrenzungen zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten (vgl. Anh. 5 Zif. 1.4.1 WRRL). Relevanter Bezugspunkt für die Feststellung einer Verschlechterung bleiben die Klassenstufen. Damit reichte es zur Bestimmung des Maßes der Verschlechterung grundsätzlich aus, auf einen Klassensprung abzustellen, wofür lediglich auf die ursprüngliche Klasse, nicht aber zwingend auf den EQR abzustellen war.

c) Die im Planfeststellungsbeschluss geäußerte Ansicht, dass die vorliegenden Beeinträchtigungen durch eine **Einbeziehung der Ausgleichsmaßnahmen** in die Betrachtung der Auswirkungen des Vorhabens ausgeglichen würden (vgl. PFB, S. 124 a.E.), trifft nicht zu. Ob dies rechtlich überhaupt möglich ist, kann dabei an dieser Stelle offen bleiben (ablehnend etwa Laskowski, ZUR 2015, 542, 545; De Witt/Krause, NuR 2015, 749, 754; siehe auch Schmid, in: Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 27 Rn. 160 ff., 164c). Selbst wenn dies möglich wäre, lägen die Voraussetzungen hierfür für den Großteil der von der Beklagten angeführten Ausgleichsmaßnahmen nicht vor. Eine bereits eine Verschlechterung ausschließende Kompensation kommt nur in Betracht, wenn die kompensatorischen Maßnahmen in unmittelbarem zeitlichen und genehmigungstechnischen Zusammenhang mit der Entscheidung für das Vorhaben fest- und umgesetzt werden und eine auch nur vorübergehende Verschlechterung des maßgeblichen Gewässerkörpers effektiv verhindert wird (vgl. Durner, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 87. EL Juli 2018, WHG § 27 Rn. 29; vgl. auch Franzius, ZUR 2015, 643, 647). Dies folgt bereits daraus, dass auch eine vorübergehende Verschlechterung des Wasserkörpers als Verschlechterung i. S. v. § 27 Abs. 2 WHG bzw. Art. 4 WRRL anzusehen ist, die nur unter strengen Bedingungen zulässig sein kann (vgl. EuGH, Urt. v. 01.07.2015 – C-461/13 –, Rn. 67, juris). Für die von der Beklagten

angeführte Neuanlage von mindestens 45 ha Watt- und Flachwasserflächen in der Brackwasserzone, die praktisch zu einem vollständigen Ausgleich der eintretenden Verschlechterung führen soll, ist dies zum Großteil nicht der Fall. Nur die vorgezogene Maßnahme auf dem „Tidepolder Luneplate“, auf die rund 16.5 ha entfallen, wird bereits vor dem Bau des OTB verfügbar sein (vgl. PFB, S. 120 f.). Bei den restlichen Flächen hingegen geht der Planfeststellungsbeschluss davon aus, „dass sich in diesen Flächen innerhalb weniger Jahre eine typische Brackwassergemeinschaft etablieren wird“ (PFB, S. 114). Sie werden damit erst mit erheblichem zeitlichem Abstand zum Beginn der Beeinträchtigung des Wasserkörpers ihre Funktionsfähigkeit erhalten und sind damit ungeeignet, eine zumindest vorübergehende Verschlechterung des ökologischen Potenzials des Wasserkörpers für diese Übergangszeit zu verhindern.

3. Verschlechtert ein Vorhaben den Zustand eines Gewässers oder ist es dazu geeignet, die Erreichung eines guten Zustands zu gefährden, ist es grundsätzlich unzulässig. Es kann aber nach der **Ausnahmeregelung des § 31 Abs. 2 WHG** zugelassen werden, der Art. 4 Abs. 7 WRRL umsetzt. Zunächst kommt dies nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 1. Alt. WHG aus Gründen des übergeordneten Interesses in Betracht. Zudem kann eine Zulassung erfolgen, wenn der Nutzen der neuen Veränderung für die Gesundheit oder Sicherheit des Menschen oder für die nachhaltige Entwicklung größer ist als der Nutzen, den die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und die Allgemeinheit hat (§ 31 Abs. 2 Nr. 2 2. Alt. WHG). Ferner dürfen keine anderen geeigneten Alternativen mit geringeren nachteiligen Auswirkungen zur Verfügung stehen (§ 31 Abs. 2 Nr. 3 WHG) und es müssen alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern (§ 31 Abs. 2 Nr. 4 WHG). Verlangt wird, dass der erwartete Nutzen des Vorhabens einerseits und die eintretende Verschlechterung des Gewässerzustands andererseits abgewogen werden (vgl. EuGH, Urt. v. 04.05.2016 – C 346/14 –, Rn. 74, juris).

Vorliegend wurde sowohl das Gewicht der Verschlechterung als auch des für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Interesses im Ergebnis verkannt. Dabei kann dahinstehen, inwieweit der Beklagten bei der Entscheidung über das Vorliegen der Ausnahmeveraussetzungen ein Beurteilungsspielraum zukam, der sich aus dem planerischen Kontext der Entscheidung ergibt (dafür: Füßer/Lau, NuR 2015, 589, 594 f.; in diese Richtung auch Schmid, in: Frenz/Müggenborg, WHG, 2. Aufl. 2017, § 31 Rn. 46, vgl. ebenso EuGH, Urt. v. 04.05.2016 – C-346/14 –, Rn. 70, juris, wonach dem Planungsträger bei der Entscheidung darüber, ob übergeordnete Interessen an der Veränderung vorliegen ein „gewisses Ermessen“ zukommen soll) oder ob es sich um keine planerische Entscheidung handelt und daher eine volle gerichtliche Überprüfung

gegeben ist (so: Schütte/Warnke/Wittrock, ZUR 2016, 215, 218; Franzius, ZUR 2015, 643).

a) Die Zulassung einer Verschlechterung war entgegen der Ansicht des Klägers nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Länder Niedersachsen und Bremen eine Fristverlängerung für die Erreichung eines „guten ökologischen Potenzials“ beantragt haben. Zwar sieht Art. 4 Abs. 4 WRRL als Voraussetzung einer solchen Verlängerung vor, dass keine weitere Verschlechterung des Zustands des beeinträchtigten Wasserkörpers eintritt. Allerdings stellt Art. 4 Abs. 7 WRRL klar, dass unter den dort genannten Bedingungen bereits kein Verstoß gegen die Richtlinie vorliegt. Aus dem Regelungszusammenhang ergibt sich nicht, dass Art. 4 Abs. 7 WRRL im Falle der Verlängerung der Frist nach Abs. 4 unanwendbar sein soll. Eine Hierarchie zwischen diesen Ausnahmetatbeständen besteht nicht (Wabnitz, Das Verschlechterungsverbot für Oberflächengewässer und Grundwasser, Hamburg 2010, S. 125; Ginzky, ZUR 2005, 515, 517). Das in Art. 4 Abs. 4 lit. c WRRL vorgesehene Verschlechterungsverbot soll lediglich klarstellen, dass auch in diesem Fall eine Verschlechterung des bisherigen Gewässerzustandes unzulässig ist (in diese Richtung auch Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017, 1. Kap., Rn. 168).

b) Die Ausnahmeprüfung durfte durch die Beklagte erfolgen. Aus der Vorgabe des § 83 Abs. 2 Nr. 3 WHG, wonach die Ausnahme in den Bewirtschaftungsplan aufzunehmen ist, folgt nichts anderes. § 83 Abs. 2 Nr. 3 WHG erfordert nur eine nachträgliche Aufnahme. Da vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses aber weder das „Ob“ des Ausbaus noch der konkrete Umfang der Gewässerbenutzungen feststeht, ist ohne Kenntnis der konkreten Gewässerbenutzungen eine Einbeziehung des Vorhabens in die Bewirtschaftungsplanung nicht abschließend möglich. Zudem verweist § 31 Abs. 1 Nr. 3 WHG ausdrücklich auf das Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG. § 31 Abs. 2 WHG enthält demgegenüber eine solche Bezugnahme weder für das Maßnahmenprogramm noch für den Bewirtschaftungsplan (BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 166, vgl. dort auch Rn. 167 zur europarechtlichen Würdigung dieser Auslegung). Dementsprechend ist die Entscheidung über die Ausnahme in eigener Kompetenz durch die für den Planfeststellungsbeschluss zuständige Behörde zu treffen, erst danach stellt sich die Frage einer Aufnahme in den Bewirtschaftungsplan.

Die nach § 73 Abs. 2 VwVfG notwendige Aufforderung der für die Erstellung des Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplans für die betroffenen Flussgebietseinheiten zuständigen Behörden zu einer Stellungnahme ist erfolgt (zur Notwendigkeit dieser Beteiligung Krause, NuR 2017, 746, 750). Diese waren hier zum einen das

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz als für das Wasserrecht zuständiges Fachministerium (vgl. § 6 Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Wasserrechts i. V. m. Anl. 1 Ziff. 10.5 Geschäftsverteilung der Niedersächsischen Landesregierung, Beschl. d. LReg v. 17. 7. 2012 – StK-201-01431/05 –) und zum anderen der Bremische Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (siehe § 93 Abs. 4 Nr. 1 i. V. m. § 92 Abs. 3 BremWG), die beide im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zu einer Stellungnahme aufgefordert wurden (vgl. PFB, S. 39). Einer förmlichen Herstellung des Einvernehmens mit diesen Behörden bedurfte es nicht. Diese ist weder im Fachrecht vorgesehen, noch bedurfte es ihrer aus anderen Gründen. Die alleinige Zuständigkeit der Zulassungsbehörde für die Ausnahmeentscheidung folgt aus der im Gesetz angelegten geteilten Bewirtschaftungsverantwortung (Krause, NuR 2017, 746; a.A: Faßbender, NuR 2017, 433; Durner, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 87. EL Juli 2018, WHG § 31 Rn. 42).

c) Die nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 1. Alt. WHG zu treffende Abwägungsentscheidung ist fehlerhaft, weil das **Gewicht der öffentlichen Interessen** für das Vorhaben nicht ordnungsgemäß bestimmt wurde. Die mit dem Projekt verbundenen Unsicherheiten wurden nicht ausreichend ermittelt und bei der Gewichtung berücksichtigt (vgl. oben). Insoweit die Beklagte auf den Ausnahmegrund des § 31 Abs. 2 Nr. 2 2. Alt. WHG abstellt, fehlt es dort zudem an einer plausiblen Darstellung dazu, wie groß der Nutzen der Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und die Allgemeinheit vorliegend gewesen wäre (vgl. PFB, S. 126).

d) Zudem wurde das **Gewicht der eintretenden Verschlechterung** nicht fehlerfrei in die Entscheidung eingestellt. Die Beklagte hat bei der Bewertung des Interesses an einem Ausbleiben der Verschlechterung die Kompensationsmaßnahmen im Sinne einer Abschwächung des Gewichts der Beeinträchtigung des Gewässers einbezogen (vgl. PFB, S. 125). Aus dem Planfeststellungsbeschluss und den planfestgestellten Unterlagen ergibt sich jedoch nicht, dass in Bezug auf die zu erreichenden Bewirtschaftungsziele in jeder Hinsicht ein Ausgleich der Beeinträchtigungen stattgefunden hat. Es hätte konkret geklärt werden müssen, inwiefern der anzustrebende Referenzzustand des guten ökologischen Potenzials, der ohne Durchführung des Vorhabens erreichbar gewesen wäre, auch nach dessen Bau und dem „Verbrauch“ der Kompensationsmaßnahmen noch erreichbar ist. Gerade vor dem Hintergrund der begrenzten Verfügbarkeit von Flächen, die offenbar einen wichtigen Grund für den bisher mangelhaften Erreichungsgrad der durch die WRRL gesteckten Ziele darstellt (vgl. Reese, NVwZ 2018, 1592, 1593 f.), wäre zu prüfen gewesen, ob neben den durchgeführten Maßnahmen noch genügend

Möglichkeiten für die Erreichung des Bewirtschaftungsziels eines guten ökologischen Potenzials verblieben sind.

Der Ansatz der Beklagten erschöpft sich darin, den festgestellten Verschlechterungen die im Rahmen des Planungsverfahrens ergriffenen Kompensationsmaßnahmen gegenüberzustellen. Auch wenn diese in einer solchen isolierten Betrachtung die Verschlechterung aufheben sollten, wird damit aber nicht aufgezeigt, dass darüber hinaus in der Zukunft bei einer ordnungsgemäßen Gewässerbewirtschaftung derselbe Gewässerzustand erreicht wird, der ohne das Vorhaben hätte erreicht werden können bzw. müssen. Eine Betrachtung dieser Frage ist aber zumindest dann geboten, wenn sich die Prüfung eines Verstoßes gegen das Verbesserungsgebot wie im hiesigen Fall zulässigerweise darauf beschränkt, ob in dem für das Gewässer erstellten Maßnahmenprogramm vorgesehene Maßnahmentypen und Einzelmaßnahmen durch das Vorhaben ganz oder teilweise behindert bzw. erschwert werden (vgl. unten). Andernfalls könnte das Gewicht der Verschlechterung unter Verweis auf die Ausgleichsmaßnahmen abgesenkt werden, ohne dass im Gegenzug bei der Prüfung eines Verstoßes gegen das Verbesserungsgebot erkannt wird, dass in Folge der Durchführung des Vorhabens der ursprünglich anzustrebende Zielzustand nicht mehr erreicht wird. Dass die ergriffenen Maßnahmen den bei der Bewirtschaftung ohnehin zu ergreifenden Maßnahmen nicht entgegenstehen oder diesen sogar entsprechen (vgl. unten), sagt für sich gesehen bei einer Ausblendung der Verschlechterung noch nichts darüber aus, ob im Rahmen der (weiteren) Bewirtschaftung des Gewässers noch dasselbe Niveau eines guten ökologischen Potenzials erreicht werden kann, das ohne den Bau des OTB, aber bei Verwirklichung der ohnehin vorzunehmenden Maßnahmen erreicht worden wäre.

4. Die vorgenommene **Alternativenprüfung** nach § 31 Abs. 2 Nr. 3 WHG ist nicht zu beanstanden. Demnach war in Umsetzung von Art. 4 Abs. 7 Buchst. d) WRRL zu prüfen, dass die Ziele, die mit den Veränderungen des Gewässers verfolgt werden, nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sind. Insofern ist es ausreichend, wenn die Beklagte die möglichen Alternativen unter Verweis auf jeweils einen dieser Gründe ausgeschieden hat. Selbst bessere Umweltoptionen stehen der Ausnahmeerteilung nur dann entgegen, wenn diese nicht deutlich höhere Kosten verursachen (Durner, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 87. EL Juli 2018, WHG § 31 Rn. 36).

Im Planfeststellungsbeschluss wurden die Varianten 3 bis 8 jeweils u. a. deshalb ausgeschieden, weil sie mit deutlichen höheren Kosten verbunden wären als die gewählte Option (vgl. PFB S. 127). Dies ist angesichts dessen, dass diese Varianten jeweils Mehrkosten von mehreren hundert Millionen Euro verursachen würden (vgl. PFB, S. 74 u. 77 ff. sowie Planunterlage 15.1 S. 110 und 126), nicht zu beanstanden. Ebenso wenig ist zu beanstanden, dass die anderen Varianten ausgeschieden wurden, weil sie entweder nicht die benötigte Leistungsfähigkeit hatten, nicht dauerhaft zur Verfügung standen oder aber keine wesentlich bessere Umweltoption darstellten.

5. Es liegt kein Verstoß gegen das **Verbesserungsgebot** vor.

Eine Genehmigung ist vorbehaltlich der Gewährung einer Ausnahme zu versagen, wenn das konkrete Vorhaben die Erreichung eines guten Zustands eines Oberflächengewässers bzw. seines guten ökologischen Potenzials und (oder) eines guten chemischen Zustands eines Oberflächengewässers zu dem nach der Richtlinie maßgeblichen Zeitpunkt gefährdet (EuGH, Urt. v. 01.07.2015 – C-461/13 –, Rn. 51, juris). Bei der Auslegung des Begriffs des „gefährden“ ist auf den allgemeinen ordnungsrechtlichen Wahrscheinlichkeitsmaßstab abzustellen. Es reicht daher weder aus, dass das Bewirtschaftungsziel möglicherweise nicht fristgerecht erreicht wird, noch muss die Zielverfehlung gewiss sein. Maßgeblich ist, ob die Folgewirkungen des Vorhabens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit faktisch zu einer Vereitelung der Bewirtschaftungsziele führen können (BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 582).

a) Bei der Prüfung, ob die Zielerreichung gefährdet wird, kann grundsätzlich auf die nach § 82 WHG zu erstellenden Maßnahmenprogramme (MP) zurückgegriffen werden. Das Verbesserungsgebot ist vor allem durch die wasserwirtschaftliche Planung zu verwirklichen, deren zentrales Instrument die Maßnahmenprogramme sind. Diese führen die Schritte auf, die unternommen werden sollen, um die Gewässer entweder einem guten ökologischen Zustand/Potenzial und chemischen Zustand zuzuführen oder sie diesem Ziel unter Ausnutzung der Ausnahmeregelungen § 30 und § 31 WHG jedenfalls näherzubringen. Die Fachgutachter durften sich daher darauf beschränken zu prüfen, ob im MP für das Erreichen eines guten ökologischen Potenzials in den Oberflächenwasserkörpern vorgesehenen Maßnahmentypen und Einzelmaßnahmen durch das Vorhaben ganz oder teilweise behindert bzw. erschwert werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 7 A 2/15 –, juris Rn. 584 ff.). Angesichts der in der WRRL angelegten Vorrangstellung der wasserwirtschaftlichen Planung dürfen (und müssen) sich die Genehmigungsbehörden bei der Vorhabenzulassung nach deren Inhalt richten. Auch die

gerichtliche (inzidente) Überprüfung des Maßnahmenprogramms beschränkt sich darauf, ob die zuständigen Stellen von ihrem wasserwirtschaftlichen Gestaltungsspielraum im Einklang mit den normativen Vorgaben der WRRL und des WHG Gebrauch gemacht haben. Von einer fehlerhaften Ausfüllung des Gestaltungsspielraums kann nur dann ausgegangen werden, wenn der Plangeber seinem Planungsauftrag offensichtlich nicht gerecht geworden ist (siehe dazu im Einzelnen BVerwG, e. b. d., Rn. 586).

Ein Verstoß gegen das Verbesserungsgebot liegt dabei nicht bereits dann vor, wenn ein Vorhaben den im entsprechenden Bewirtschaftungsplan für die Flussgebietseinheit vorgesehenen Verbesserungsmaßnahmen in dem Sinne zuwiderläuft, dass es zu einer Verschlechterung des Wasserkörpers kommt. Das Verschlechterungsverbot hätte keinen eigenständigen Gehalt, wenn jede Verschlechterung zugleich einen Verstoß gegen das Verbesserungsgebot darstellte. Eine Sperrwirkung entfaltet das Verbesserungsgebot daher nur, wenn sich absehen lässt, dass die Verwirklichung eines Vorhabens die Möglichkeit ausschließt, die Umweltziele der WRRL – hier also eines guten ökologischen Potenzials des Gewässers – zu erreichen (vgl. BVerwG, Urt. v. 11.08.2016 – 7 A 1/15 –, juris Rn. 169).

b) Dass das „Maßnahmenprogramm 2009 für die Flussgebietseinheit Weser“ (MP Weser 2009) den rechtlichen Anforderungen nicht genügt, ist nicht ersichtlich. Auch der Kläger hat dahingehend nichts vorgetragen. Die WRRL-Studie durfte insofern für die Prüfung eines Verstoßes gegen das Verbesserungsgebot die für das Vorhaben relevanten Maßnahmen aus diesem Maßnahmenprogramm aufgreifen und anhand dessen die Auswirkungen des Vorhabens bewerten. Dass sie sich nicht direkt an dem damals geltenden MP Weser 2009 orientierte, sondern die relevanten Maßnahmen dem „Maßnahmenprogramm 2009 des Landes Bremen zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie“, dem „Niedersächsischen Beitrag für das Maßnahmenprogramm der Flussgebietsgemeinschaft Weser“ und dem IBP Weser entnommen hat (vgl. WRRL-Studie, S. 139), ist unschädlich, da das MP Weser 2009 auf den Maßnahmenprogrammen der einzelnen Länder beruhte (vgl. MP Weser 2009, S. 2). Dass nicht auf das zum Zeitpunkt der Fassung des Planfeststellungsbeschlusses noch im Entwurfsstatus befindliche Maßnahmenprogramm 2015 – 2021 zurückgegriffen wurde, ist ebenfalls nicht zu beanstanden.

c) Eine Erschwerung, Verzögerung oder Verhinderung der vorgesehenen Maßnahmen infolge des OTB wird in der WRRL-Studie verneint. Soweit einige Auswirkungen in geringem Umfang die Ausgangssituation zur Umsetzung des integrierten Strombaukonzepts verschlechterten, würden diese durch die Kompensationsmaßnahmen

ausgeglichen (WRRL-Studie, S. 141). Es kann vorliegend dahinstehen, inwieweit es darauf ankommt, dass diese Maßnahme erst im IBP näher umrissen wurde und sich aus dem MP Weser 2009 zunächst nur ergab, dass Vorarbeiten zu einem solchen Konzept erfolgen sollten (MP Weser 2009, S. 9). Ebenso, ob die „Verrechnung“ der Beeinflussung mit den zu ergriffenen Kompensationsmaßnahmen auf der Ebene der Verneinung eines Verstoßes gegen das Verbesserungsgebot möglich ist. Ein Verstoß gegen das Verbesserungsgebot kann nämlich schon deshalb nicht angenommen werden, weil die festgestellten Auswirkungen auf diese Maßnahme höchstens im Rahmen des Verschlechterungsgebotes relevant werden könnten. Laut WRRL-Studie verschlechtern die Auswirkungen des Vorhabens geringfügig die Ausgangssituation zur Umsetzung eines Integrierten Strombaukonzeptes. Dass es nicht mehr umsetzbar wäre, lässt sich daraus nicht ableiten. Die negativen Auswirkungen des Vorhabens auf den Ist-Zustand sind indes über das Verschlechterungsverbot zu erfassen. Aus dem IBP Weser ergibt sich zudem, dass das integrierte Strombaukonzept erst im Bewirtschaftungszeitraum 2015 bis 2021 zu erstellen war (IBP, S. M-14). Es ist nicht ersichtlich, wie dieses Vorhaben durch die in der WRRL-Studie festgestellte Verschlechterung der Ausgangslage derart betroffen sein sollte, dass es nicht mehr durchführbar wäre.

V. Die Planfeststellungsbehörde hat die von dem Vorhaben betroffenen natur- und wasserrechtlichen Belange nach den vorstehenden Ausführungen nicht vollständig fehlerfrei in die **planerische Gesamtabwägung** (vgl. PFB, S. 272 – 275) eingestellt. Die Geltung des Abwägungsgebots ergibt sich für die wasserwirtschaftsrechtliche Planfeststellung wie bei anderen Planungsentscheidungen auch unabhängig von einer ausdrücklichen Normierung aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung (Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Aufl. 2017, Rn. 1248). In der Abwägung wurden die gegenläufigen öffentlichen Belange nicht zutreffend gewichtet, da die mit dem Vorhaben verbundenen Unsicherheiten nicht hinreichend eingestellt wurden. Dadurch wird die Gesamtabwägung defizitär.

VI. Die aufgezeigten materiellen Rechtsverstöße führen nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, sondern nur zur **Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit**. Sie können nach der Fehlerfolgenregelung des § 75 Abs. 1a Satz 2 BremVwVfG durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden, in dem die erforderlichen Ermittlungen und Bewertungen nachgeholt werden. Keiner dieser Verstöße ist von solcher Art, dass er von vornherein die Planung des Vorhabens als Ganzes in Frage stellt. Das gilt auch für die unzureichenden Erwägungen zum Vorliegen eines Abweichungsgrundes nach § 34 Abs. 3 BNatSchG sowie der wasserrechtlichen Ausnahmeentscheidung nach § 31 Abs. 2 WHG. Dass die Beklagte ihrer

Substantiierungspflicht nicht genügt hat, schließt nicht aus, dass es ihr gelingt, in einem ergänzenden Verfahren den Abweichungsgrund tragfähig zu begründen. Auch Mängel der Abweichungsentscheidung und damit eine fehlende Abwägung können grundsätzlich in einem ergänzenden Verfahren geheilt werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3/06 –, juris Rn. 155).

C. Die **Berufung** war nach §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 1 Nr. 3 und 4 VwGO zuzulassen. Das Gericht weicht mit der Einschätzung, dass eine Berücksichtigung von Ausgleichsmaßnahmen zur Kohärenzsicherung im Rahmen der Gewichtung des Integritätsinteresses grundsätzlich ausgeschlossen ist, von der bisher nicht aufgegebenen anderslautenden Rechtsprechung des 4. Senates des Bundesverwaltungsgerichts ab (vgl. BVerwG, Beschl. v. 03.06.2010 – 4 B 54/09 –, juris Rn. 21; Urt. v. 09.06.2009 – 4 C 12.07 –, juris Rn. 26 ff.). Zudem stellen sich im vorliegenden Fall verschiedene Rechtsfragen mit grundsätzlicher über den hiesigen Einzelfall hinausgehender Bedeutung.

Die sich stellenden Fragen des Europarechts waren unter Ausübung des insoweit dem erkennenden Gericht zukommenden Ermessens, auch wenn sie zum Teil in der Rechtsprechung des EuGH noch ungeklärt sind, nicht im Wege des **Vorabentscheidungsverfahrens** nach Art. 267 AEUV vorzulegen. Zwischen den Beteiligten ist eine Vielzahl von Rechts- und Tatsachenfragen umstritten, die das Rechtsmittelgericht möglicherweise anders beurteilen wird. Daher hatte die Vorlage mit Blick auf den Gedanken der Prozessökonomie zu unterbleiben (Marsch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 34. EL Mai 2018, Art. 267 AUEV Rn. 33 m. w. N.).

D. Die **Kostenentscheidung** beruht auf den §§ 154 Abs. 3, 155 Abs. 1 Satz 3, 159 Satz 1, VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 709 Satz 1 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung zulässig. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im
Eingangsbereich)

einulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen und ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung enthalten.

Die Berufung muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Prof. Sperlich

Dr. Sieweke

Till