

In der Senatssitzung am 21. Dezember 2021 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen

Datum: 21.12.2021

Die Senatorin Klimaschutz, Umwelt, Mobilität,
Stadtentwicklung und Wohnungsbau

Neufassung

Vorlage für die Sitzung des Senats am 21.12.2021

Offshore Terminal Bremerhaven

Urteil Oberverwaltungsgericht Bremen vom 02.11.2021 – Rechtsbehelfe

A. Problem

A.1. Urteil Oberverwaltungsgericht Bremen vom 02.11.2021 – Rechtsbehelfe

Das Oberverwaltungsgericht Bremen (OVG Bremen) hat mit Urteil vom 02.11.2021 festgestellt, dass der Planfeststellungsbeschluss für das Terminalbauwerk des Offshore Terminals Bremerhaven (OTB) vom 30.11.2015 funktionslos und damit unwirksam geworden ist. Kläger ist der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V., Landesverband Bremen (BUND), Beklagte ist die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau (SKUMS). Beigeladene sind die Freie Hansestadt Bremen, diese vertreten durch die Senatorin für Wissenschaft und Häfen, diese vertreten durch die bremenports GmbH & Co. KG, die BLG Logistics Group AG & Co. KG sowie die Bundesrepublik Deutschland, diese vertreten durch die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt.

In der Vorinstanz hat das Verwaltungsgericht Bremen hinsichtlich der Planrechtfertigung in seinem Urteil vom 07.02.2019 festgestellt, dass das Vorhaben in Einklang mit den generellen Zielsetzungen des Wasserhaushaltrechts stehe. Das Vorhaben könne „(...) für sich in Anspruch nehmen, in der konkreten Situation zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses vernünftigerweise geboten gewesen zu sein (...)“. Zur Begründung dieser Auffassung stellte das Verwaltungsgericht darauf ab, dass für das Vorhaben vernünftige Gründe des Gemeinwohlinteresses stritten und führte insoweit insbesondere die Ziele des Vorhabens an, einen Beitrag zur Umstellung auf regenerative Energiequellen zu leisten und die Entwicklung der regionalen Wirtschaft zu fördern. Auf nachträgliche Entwicklungen sei dagegen grundsätzlich nicht abzustellen.

Welches Gewicht die für das Vorhaben streitenden Belange im Verhältnis zu anderen Belangen haben, sei eine Frage der Abweichungs- und Ausnahmeprüfungen sowie der Gesamtabwägung (Urt. VG, S. 18). Eine Ausnahme hiervon sei nur zu machen,

wenn die Realisierbarkeit der Planung nachträglich entfallen und der Planfeststellungsbeschluss somit funktionslos geworden sei.

Zum anzulegenden Maßstab und den in Bezug auf den OTB zu ziehenden Schlussfolgerungen führte das Verwaltungsgericht unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus:

„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 zugrundeliegenden politischen Zwecke später wegfallen, 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 Verwaltungsgericht kam in seinem Urteil vom 07.02.2019 sodann zu dem Schluss, dass hinsichtlich des Vorhabens OTB die Voraussetzungen der Funktionslosigkeit nicht gegeben seien und der OTB weiter den mit ihm verfolgten Zielen dienen könne.

Demgegenüber kam das Oberverwaltungsgericht Bremen in seinem Urteil vom 02.11.2021 zu dem Schluss, dass aus verschiedenen Gründen „realistischerweise“ nicht mehr damit gerechnet werden könne, dass das Vorhaben noch verwirklicht wird und der Planfeststellungsbeschluss daher funktionslos geworden sei:

- der Bedarf für den Offshore-Terminal Bremerhaven habe sich schon während des Planungsverfahrens mit der Entscheidung des Unternehmens Siemens, sich in Cuxhaven anzusiedeln, und der Herabsetzung der Ausbauziele für die Offshore-Windenergie nicht unerheblich verringert;
- die Finanzierung des planfestgestellten Offshore-Terminals Bremerhaven erscheine mittlerweile ausgeschlossen;
- seit der Planung des Offshore-Terminals Bremerhaven habe es durchgreifende Änderungen in Bau und Installation der Offshore-Windenergieanlagen gegeben, weil die Anlagen mittlerweile überwiegend aus einzelnen Komponenten

auf See montiert würden, so dass sich der ursprüngliche Zweck des Offshore-Terminals Bremerhaven, gerade auch den Umschlag von großen, vormontierten Offshore Anlagen zu ermöglichen, erübrigt habe;

- die Perspektive eines künftigen Rückbaus und Recyclings von Anlagen, die einen Transport ganzer Rotorsterne erfordere, könne keinen Bedarf für den OTB begründen;
- die derzeitige Regierungskoalition in Bremen habe sich darauf verständigt, die Entscheidung über die Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven jedenfalls in der laufenden Legislaturperiode zurückzustellen.

Der Senat sieht das OVG bei der Bewertung des Zustands der Funktionslosigkeit des Planfeststellungsbeschlusses OTB in deutlichem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Deshalb ist die Nichtzulassungsbeschwerde geboten, um Verstöße gegen abstrakte Rechtssätze oder die Abweichung von einer gefestigten höchstrichterlichen Rechtsprechung geltend zu machen. Da das Urteil über den eigentlichen Urteilsgegenstand OTB grundsätzliche Bedeutung für die Frage der Funktionslosigkeit von planfestgestellten Infrastrukturvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland hat, hält der Senat es für geboten, die erforderlichen Rechtsmittel zur Überprüfung des Urteils vor dem Bundesverwaltungsgericht einzulegen, um so eine höchstrichterliche Klärung herbeizuführen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass eine erneute Verhandlung über die Tatsachen in der Revision nicht stattfindet. Dies ist auch nicht das Ziel des Senats. Vielmehr geht es darum, die möglicherweise fehlerhafte Anwendung geltenden Rechts im Zuge einer Revision zu prüfen und zu korrigieren.

B. Lösung

B.1. Urteil Oberverwaltungsgericht Bremen vom 02.11.2021 – Rechtsbehelfe

Das OVG hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) gemäß § 132 Abs. 1 VwGO nicht zugelassen. Nach § 133 Abs. 1 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde angefochten werden. Eine solche Nichtzulassungsbeschwerde hemmt die Rechtskraft des Urteils.

Die Beschwerde ist beim OVG innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils einzulegen. Sie ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Da das Urteil am 23.11.2021 zugestellt wurde, muss die Beschwerde bis zum 23.12.2021 erhoben und bis zum 24.01.2022 (der

23.01.2022 ist ein Sonntag) begründet werden. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache oder die höchst- oder obergerichtliche Entscheidung, von der das Urteil abweicht, dargelegt oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für eine Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde sieht der Senat u.a., dass dem OVG die Divergenz zur höchstrichterlichen Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt nachgewiesen wird, dass das Urteil sich zwar vordergründig und formal im höchstrichterlich entwickelten Rechtsrahmen zur Funktionslosigkeit bewegt, in der Begründung aber die hohen Anforderungen an die Feststellung der Funktionslosigkeit nicht erfüllt.

Zwar führt das OVG eine Reihe von Indizien für Zweifel am Durchführungswillen und an der Finanzier- und Realisierbarkeit an, allerdings substantiiert es diese nicht durchgängig, und die gerichtlichen Feststellungen unterliegen zudem größtenteils ebenfalls erheblichen Prognoseunsicherheiten und enthalten zudem politische Wertungen, die dem Gericht unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung nicht zustehen. Insbesondere an diese Fragestellung knüpft der Senat sein erhebliches Interesse an einer Überprüfung des Urteils des OVG, da bei Inkrafttreten möglicherweise schon allein nicht abschließend erfolgte Finanzierungsbeschlüsse des Haushaltsgesetzgebers zur Feststellung der Funktionslosigkeit von Planungen führen können. Die Feststellungen des OVG in seinem Urteil sind insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung problematisch, weil sie Priorisierungen des bremischen Haushaltsgesetzgebers vorwegnehmen.

In der Gesamtschau und aus einem übergeordneten Interesse auch für künftige Planungen der Freien Hansestadt Bremen ist vorgesehen, die für eine Überprüfung erforderlichen Rechtsmittel durch die Senatorin für Wissenschaft und Häfen sowie die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau bis zum 23.12.2021 fristgerecht einzulegen und bis zum 24.01.2022 zu begründen.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Die rechtliche Beratung für die Nichtzulassungsbeschwerde kann im Rahmen bereits bestehender Mandatsvereinbarungen mit den Prozessbevollmächtigten im OTB Verfahren erfolgen. Es ist von Kosten in Höhe von rd. 30 bis 50 T Euro auszugehen.

Die Senatorin für Wissenschaft und Häfen wird die Finanzierung der auf sie entfallenden Kosten der Prozessvertretung über das Sondervermögen Fischereihafen im Rah-

men der Wirtschaftspläne sicherstellen. Die Mittel sind im Wirtschaftsplan des Sondervermögen Fischereihafen veranschlagt. Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau wird die Finanzierung der auf sie entfallenden Kosten der Prozessvertretung aus vorhandenen Mitteln aus den Planfeststellungsgebühren für den OTB sicherstellen.

Die vorgesehene Nichtzulassungsbeschwerde hat keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Eine unmittelbare Genderrelevanz ergibt sich aus der Nichtzulassungsbeschwerde nicht. Inwieweit im Anschluss an das Gerichtsverfahren Entscheidungen in Bezug auf weitere gewerbliche Ansiedlungen bzw. Entwicklungen des südlichen Fischereihafens zu treffen sind, ist zu einem späteren Zeitpunkt zu erörtern. In diesem Kontext wäre auch darzulegen, inwieweit es sich dann um eher weibliche oder männliche Beschäftigungsdomänen handeln wird.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit dem Senator für Finanzen, der Senatskanzlei, der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa, der Senatorin für Justiz und Verfassung und der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage ist für eine Veröffentlichung geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den Bericht zum Urteil des Oberverwaltungsgericht Bremen vom 02.11.2021 zur Kenntnis.
2. Der Senat beschließt gegen die Nichtzulassung der Revision gegen das Urteil der Oberverwaltungsgerichts Bremen vom 02.11.2021 gem. § 133 Abs. 1 VwGO Beschwerde einzulegen.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Wissenschaft und Häfen und die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau die Beschwerde bis zum 23.12.2021 einzulegen.