

Abhandlungen

Das Emssperrwerk

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück*

Nun wird es also wohl doch gebaut. Nach langem politischen und juristischen Streit hat das Verwaltungsgericht Oldenburg grünes Licht für das Emssperrwerk gegeben. Während die Aufhebung des Baustopps für eines der größten Vorhaben in Niedersachsen von den Werftarbeitern der traditionsreichen Papenburger Meyer-Werft auf einer außerordentlichen Betriebsversammlung noch am 27. 10. 1999, dem Tage des Bekanntwerdens der Entscheidung des Oldenburger Verwaltungsgerichts in Anwesenheit hochrangiger Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker geradezu enthusiastisch gefeiert wurde, sahen Vertreter der Naturschutzverbände in dem Anrollen der Bagger eine schwere Niederlage für die Natur- und Umweltbelange. Das über ein Jahr andauernde juristische Tauziehen ist damit für Oldenburg entschieden. Ob von Lüneburg oder den noch anhängigen Hauptsacheverfahren noch eine Korrektur zu erwarten ist, steht dahin.

1. Emsvertiefung oder Emssperrwerk

„Baggern oder Stauen“, das war schon seit mehreren Jahren die Gretchenfrage. Denn die Meyer-Werft konnte die von ihr in Auftrag genommenen Kreuzfahrtschiffe nur ausliefern, wenn die Ems vertieft oder aufgestaut wurde. Als die Luxus-Liner immer größer wurden, standen zunächst Baggermaßnahmen auf dem Programm, für die der Bund in der Verantwortung stand. Die Ems wurde für Bemessungsschiffe mit einem Tiefgang von 6,80 m ausgebaggert¹. Die Schiffe konnten in einer sog. Zwei-Tiden-Fahrt vom Dock der Papenburger Meyer-Werft mit einem Liegeplatz bei Leerort auf die offene See überführt werden. Durch den Planfeststellungsbeschluss vom 31. 5. 1994² wurde die Grundlage für die Überführung von 7,30 m tief gehenden Bemessungsschiffen geschaffen³. In dem damaligen Verfahren hatten die Naturschutzverbände bereits den Bau eines Emssperrwerks gefordert, der jedoch von der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest in Aurich vor allem aus Kostengründen abgelehnt wurde.

Der wasserrechtliche Planfeststellungsbeschluss der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest in Aurich zur Emsvertiefung für 7,30 m tief gehende Bemessungsschiffe der Papenburger Meyer-Werft wurde vom OVG Lüneburg bestätigt⁴. Hierdurch sei in die Rechte von Betroffenen nicht

unzulässig eingegriffen worden, meinten die Lüneburger Richter. Während die Klage eines Landwirts als unzulässig zurückgewiesen wurde, weil er Pächter und nicht Eigentümer der von ihm für betroffen gehaltenen Flächen war, bestätigte das Gericht in der Begründung der übrigen Urteile die Feststellung der Planfeststellungsbehörde, dass von der Emsvertiefung keine Auswirkungen ausgehen, durch die die Kläger in ihren rechtlich geschützten Belangen betroffen werden können. Für die theoretisch nicht ausschließbare Verschlickung von Vordeichsländereien wurden im Planfeststellungsbeschluss Beweissicherungsmaßnahmen

* Der Verfasser war Mitglied der bei der Bezirksregierung Oldenburg gebildeten Arbeitsgruppe zur Vorbereitung des Planfeststellungsbeschlusses für das Emssperrwerk und hat den Beschluss für die Behörde vor Gericht vertreten. Er war im Jahre 1994 auch bereits an der Vorbereitung des Planfeststellungsbeschlusses für 7,30-m-Bemessungsschiffe der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Aurich beteiligt. Den „Planfeststellungskommissaren“ Regierungsdirektor Hans-Otto Schulze, Aurich (Emsvertiefung), Abteilungsdirektor Burkhard Struthoff, Oldenburg (Emssperrwerk), Regierungsdirektor Dr. Hans Aschermann, Hamburg (Elbevertiefung) und Regierungsdirektor Hartmann-Heuer, Hamburg jeweils mit ihrem Team gilt ein besonderer Dank.

- 1 Die Fahrrinne der Bundeswasserstraße Ems, deren Unterhaltungstiefe (Basistiefe) Schiffen mit einem Tiefgang bis 6,30 m die tideabhängige Fahrt ab Papenburg erlaubt (Planfeststellungsbeschluss vom 21. 12. 1983 – A4/ T4/T3 – 2924/83 II – A40-1 – und Planänderungsteilbeschluss vom 3. 7. 1991), durfte auf Grund eines unanfechtbaren Planänderungsbeschlusses vom 19. 3. 1993 bedarfsweise auf den für 6,80 m tiefgehende Schiffe erforderlichen Tiefgang ausgebaggert werden. Unter Basistiefe wird diejenige Tiefe verstanden, bis zu der die Ems aus ökologischen und wirtschaftlichen Gründen wieder auflanden kann und deren Einhaltung unter Beachtung der durchgehenden Schifffahrt durch entsprechende Unterhaltungsmaßnahmen angestrebt wird (Unterhaltungstiefe). Unter Bedarfstiefe wird diejenige Ausbautiefe verstanden, die für die tideabhängige Überführung eines Bemessungsschiffs (bisher von 7,30 m Tiefgang) erforderlich ist und die bedarfsweise hergestellt und zeitlich befristet unterhalten wird.
- 2 Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest, Planfeststellungsbeschluss für den Bau der Bundeswasserstraße Ems von Strom-km 0 bis 40,5 für ein 7,30 m tiefgehendes Bemessungsschiff v. 31. 5. 1994 – A4-143.3/50; vgl. dazu Schulze/Stüer, ZfW 1996, 269.
- 3 Als erstes Schiff wurde die „Oriana“ auf der Grundlage des 7,30-m-Beschlusses von Papenburg zum niederländischen Emshaven überführt.
- 4 OVG Lüneburg, Urt. v. 7. 1. 1999 – 3 K 4464/94; Urt. v. 22. 2. 1999 – 3 K 4092/94 und 4093/94 – Emsvertiefung.

angeordnet. Die Landwirte erhalten danach im Falle der Feststellung von nachteiligen Auswirkungen des Emsausbaus Entschädigungsleistungen⁵.

Inzwischen mehrten sich jedoch die Stimmen im Lande, der Meyer-Werft durch ein Emssperrwerk eine sichere Grundlage für künftige Investitionen zu geben. Ein Emssperrwerk – so wurde hinter vorgehaltener Hand erklärt – könne zudem auch als Küstenschutzbauwerk genutzt werden und habe daher multifunktionalen Charakter. Die Küstenschutzfunktion für die hochwassergefährdete Bevölkerung einerseits und die Staufunktion für Meyer andererseits – das schlage sozusagen zwei Fliegen mit einer Klappe. Da die Küstenschutzfunktion als Hauptfunktion betrachtet wurde und die Staufunktion als Zusatzfunktion nur lediglich draufgesetzt werden sollte, wurde das Planfeststellungsverfahren nach § 31 WHG und nach den Vorschriften des Nds. DeichG folgerichtig bei der Bezirksregierung Weser-Ems in Oldenburg geführt. Damit hatte man sich allerdings die Verbandsklage⁶ eingehandelt, die von den anerkannten Naturschutzverbänden nach § 60 c NNatSchG gegen Planfeststellungsbeschlüsse von niedersächsischen Landesbehörden erhoben werden kann. Gegen die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest in Aurich, die den Planfeststellungsbeschluss für die Überführung der 7,30 m tiefen Bemessungsschiffe erlassen hatte, war s. Z. ein solcher juristischer Rundumschlag der Naturschutzverbände nicht möglich gewesen, da die Verbandsklage nur gegen Landesbehörden, nicht jedoch gegen Bundesbehörden statthaft ist⁷.

2. Das Sperrwerksprojekt

Das 350-Millionen-Projekt ist als technisches Bauwerk durchaus vorzeigbar. Es soll bei Stromkilometer 32,2 zwischen Gandersum im Norden und Nendorp im Süden hergestellt werden und eine Länge von 476 m aufweisen. Der Anschluss an die vorhandenen Hauptdeiche erfolgt durch Flügeldeiche, die 140 m und 350 m lang sind. Das Sperrwerk soll eine etwa 60 m breite Hauptschifffahrtsöffnung, eine Binnenschifffahrtsöffnung sowie vier Öffnungen mit einer Breite von je 63,50 m haben. Die beiden Nebenöffnungen nördlich und südlich der Schifffahrtsöffnung werden mit Hubtoren ausgestattet. Das Emssperrwerk soll der Kehrung von Sturmfluten dienen, die höher als NN + 3,70 m auflaufen, sowie dem Aufstauen der Ems bis zu einer Höhe von NN + 2,70 m, wobei das mittlere Tidehochwasser zwischen 1,60 m und 1,70 m über NN aufläuft. Das Aufstauen soll insbesondere die Überführung von Kreuzschiffen mit einem Tidegang bis zu 8,50 m ermöglichen, die auf der Papenburger Meyer-Werft gefertigt werden. Damit werden Engpässe, die bisher das Ende der Fahnenstange bereits bei 7,30 m tief gehenden Bemessungsschiffen signalisierten, beseitigt.

3. Die veränderte Landschaft

Allerdings hatte man mit diesem multifunktionalen Ansatz die Rechnung ohne die Gegner des Emssperrwerks vor allem aus den Reihen der Naturschutzverbände und zunächst wohl auch ohne die Gerichte gemacht. Denn diese standen diesem Wunderwerk der Wasserbautechnik offenbar eher skeptisch gegenüber. Inzwischen hatte sich auch auf dem europarechtlichen Parkett die Szene gründlich verändert. Durch verschiedene Entscheidungen des EuGH⁸ und das Inkrafttreten der FFH-Richtlinie⁹ war deutlich geworden, dass unverträgliche Eingriffe in besonders geschützte Bereiche nicht mehr nur als Kavaliersdelikte abgetan werden können, sondern schwerwiegende Probleme nach sich ziehen. Neben den naturschutzrechtlichen Fragestellungen türmten

sich in Hannover, Bonn und Brüssel auch wettbewerbsrechtliche Hürden auf. Denn der Bau eines Emssperrwerks vorwiegend mit dem Ziel, tief gehende Schiffe der Meyer-Werft zu überführen, das gab vor allem bei dem Brüsseler Wettbewerbs-Kommissar handfeste Probleme. Das Emssperrwerk als Küstenschutzbauwerk konnte im Lichte des europäischen Wettbewerbsrechts hingenommen werden – als versteckte Subvention für die Meyer-Werft wäre es wohl nicht ohne Beanstandungen geblieben. Schwere Zeiten also für die Befürworter des Emssperrwerks als Multifunktionsbauwerk und neue Hoffnungen für die Sperrwerksgegner, die das Projekt nicht nur aus Naturschutzgründen am liebsten sofort begraben hätten.

4. Der gespaltene Sofortvollzug

Mit Planfeststellungsbeschluss vom 14. 8. 1998¹⁰ stellte die Bezirksregierung Oldenburg das Emssperrwerk in beiden Funktionen fest, beschränkte die Anordnung des Sofortvollzuges jedoch auf die Küstenschutzfunktion. Diese lasse sich von der Zusatzfunktion baulich trennen und sei im Gegensatz zur Staufunktion auch besonders eilbedürftig, beschied die Oldenburger Mittelbehörde die skeptischen Zweifler. Die Trennung des Sofortvollzuges ließ das VG Oldenburg allerdings nicht gelten und verfügte mit Beschluss vom 24. 11. 1998 einen Baustopp, der insgesamt 11 Monate andauern sollte¹¹. Der Sofortvollzug könne zwar grundsätzlich auch in Abschnitte aufgeteilt werden. Dies gehe aber nur, wenn sich die einzelnen Teile baulich glatt trennen ließen. Das Emssperrwerk sehe aber vor allem im Sohlbereich wohl etwas anders aus, wenn es zugleich auch in seiner

5 *Schulze/Stüer*, ZfW 1996, 269; *dies.*, Das Beispiel Emsvertiefung, in: Stüer (Hrsg.), Schriftenreihe „Planung“, Bd. 1, Verfahrensbeschleunigung. Wirtschaft – Verwaltung – Rechtsschutz, Osnabrück 1997, 62; *Stüer*, JURA 1999, 202.

6 BVerwG, Beschl. v. 28. 11. 1995 – 11 VR 38.95, DVBl. 1996, 270 = NVwZ 1996, 389 – Tiergartentunnel; Urt. v. 18. 4. 1996 – 11 A 86.95, NVwZ 1996, 901 = DVBl. 1996, 921 – Tiergartentunnel; *Painter*, JA 1988, 597; *Stüer*, in: Stüer (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 120.

7 BVerwG, Urt. v. 29. 4. 1993 – 7 A 2.92, BVerwGE 92, 258 = DVBl. 1993, 886 – Erfurt-Bebra; Urt. v. 29. 4. 1993 – 7 A 3.92, BVerwGE 92, 263 = DVBl. 1993, 888 = NVwZ 1993, 891 – Erfurt-Bebra; Beschl. v. 28. 11. 1995 – 11 VR 38.95, DVBl. 1996, 270 = NVwZ 1996, 389 – Tiergartentunnel; Urt. v. 18. 4. 1996 – 11 A 86.95, NVwZ 1996, 901 = DVBl. 1996, 921 – Tiergartentunnel; Urt. v. 5. 3. 1997 – 11 A 14.96 – Sachsenwald; Urt. v. 14. 5. 1997 – 11 A 43.96, DVBl. 1997, 1123 = NuR 1997, 506 – Rheinbek-Wohltorf-Aumühle; *Stüer*, in: Stüer (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 120.

8 EuGH, Urt. v. 11. 8. 1995 – Rs. C-431/92, NuR 1996, 102 – Großkrotzenburg; Urt. v. 28. 2. 1991 – Rs. C-57/89, NuR 1991, 249 – Leybucht; Urt. v. 2. 8. 1993 – Rs. C-355/90, NuR 1994, 521 – Santona; Urt. v. 11. 7. 1996 – Rs. C-44/95, EuGH Slg. 1996-7, I-3805 – Royal Society for the Protection of Birds gegen Secretary of State for the Environment; Entsch. v. 11. 7. 1996 – C-44/95, ZUR 1996, 251 = NUR 1997, 36 – Lappel-Bank; Urt. v. 16. 9. 1999 – C-435/95 – WWF Provinz Bozen; vgl. auch Urt. v. 9. 9. 1999 – C-217/97, DVBl. 1999, 1494 – UIG.

9 Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABIEG Nr. L 206/7 v. 22. 7. 1992, abgedruckt bei *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, 823; *Gellermann*, NuR 1996, 548; *Stüer*, DVBl. 1995, 27. Thyssen, DVBl. 1998, 887. Vgl. auch Planung von Großvorhaben, in: Stüer (Hrsg.), Schriftenreihe „Planung“, Bd. 2, mit Beiträgen von *Aschermann*, Hafenerweiterung Hamburg-Altenwerder (S. 9), *Fanier*, Wasserbauwerke in Häfen (S. 21), *Grammatte*, Elbvertiefung (S. 31), *Oellerich*, Elbvertiefung zwischen Ökologie und Ökonomie (S. 37), *Thyssen*, FFH-RL – Das Beispiel Elbvertiefung (S. 55); *Werthmann*, Emssperrwerk (S. 75), Osnabrück 1999.

10 Bezirksregierung Weser-Ems, Planfeststellungsbeschluss für das Emssperrwerk und Bestickfestsetzung v. 14. 8. 1998 – 502.5- 62211-35.

11 VG Oldenburg, Beschl. v. 24. 11. 1998 – 1 B 3334/98 u. a. – Emssperrwerk. Zu Teilmaßnahmen in der Planfeststellung *Stüer/Herrmanns*, Vorläufige Teilmaßnahmen im Fachplanungsrecht, in: Stüer (Hrsg.), Planung von Großvorhaben, Osnabrück 1999, S. 279.

Staufunktion genutzt werden solle. In derartigen Fällen fordere aber das verfassungsrechtliche Gebot eines ausreichenden Rechtsschutzes, dass sich der erst durch die Staufunktion Betroffene bereits gegen die Küstenschutzfunktion des Emssperrwerks gerichtlich wehren können.

Für eine Planreparatur nach § 75 Abs. 1 a VwVfG gaben die Oldenburger Verwaltungsrichter dem Planfeststellungskommissar in ihrer Entscheidung vom November 1998 zugleich noch eine Reihe von durchaus kniffligen Fragen mit auf den Weg. Der Küstenschutz könne im Prinzip auch durch eine Deicherhöhung gewährleistet werden und es sei unklar, ob eine Deicherhöhung tatsächlich „bis zu einer Länge von 110 km“ erforderlich sei. Es seien auch keine weiteren Alternativen geprüft und erörtert worden, die eine Verminderung des Oberwasserzuflusses im Sturmflutfall sicherstellen würden. Vielleicht lasse sich auch durch einen „Rückbau“ der Ems eine ausreichende Deichsicherheit erreichen. Dann hätte allerdings in den inzwischen bestandskräftigen 7,30-m-Beschluss der Wasser- und Schifffahrtsdirektion eingegriffen und die Meyer-Werft mit einem Aufwand von mehr als 600 Mio. DM verlagert werden müssen – keine leichte Aufgabe also, die weder Firmeninhaber Meyer noch das Land Niedersachsen so einfach aus der Westentasche hätte bezahlen können, wie wohl auch den Oldenburger Verwaltungsrichtern klar war.

Und noch eine weitere Hürde gaben die Oldenburger Verwaltungsrichter dem Planfeststellungskommissar mit auf den Weg: Vor einer erneuten Anordnung des Sofortvollzuges müsse wohl zunächst die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel beteiligt werden. Denn nach § 19 c Abs. 4 BNatSchG sei bei einem unverträglichen Eingriff in ein Vogelschutzgebiet oder ein potenzielles FFH-Gebiet eine Stellungnahme der Kommission erforderlich. Dabei ging das Verwaltungsgericht nach einer vorläufigen Beurteilung von einer unverträglichen Beeinträchtigung eines Vogelschutzgebietes aus. Es müsse im Gegensatz zur Auffassung der EG-Kommission auch angenommen werden, dass es in dem Vogelschutzgebiet prioritäre Vogelarten i. S. von Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie gebe, so dass die Europäische Kommission zu beteiligen sei.

Das OVG Lüneburg¹² erteilte der Grundannahme des Verwaltungsgerichts Oldenburg, die Küstenschutzfunktion lasse sich auf Grund der bestehenden übergreifenden Funktionen des Sperrwerks von der Staufunktion nicht trennen, nicht nur seinen Segen, sondern wartete mit einer noch weit radikaleren These auf: Das Gebot eines ausreichenden Rechtsschutzes verlange – so meinten die Lüneburger Senatsmitglieder – sogar dann eine einheitliche Anordnung des Sofortvollzuges, wenn sich die einzelnen Maßnahmen tatsächlich durchaus trennen ließen¹³ – eine These, mit der sich die Lüneburger Richter allerdings etwas elegant über eine anders lautende Rechtsprechung des BVerwG¹⁴ hinwegsetzten. Denn die Berliner Richter geben in ständiger Rechtsprechung Eilanträgen nur statt, wenn der Antragsteller durch die jeweilige Maßnahme konkret in seinen Rechten verletzt wird. Aber seit der 6. VwGO-Novelle sind die Erkenntnisse der Berliner Hardenbergstraße für die Instanzgerichte im Allgemeinen wohl nur noch etwas weniger wichtig¹⁵.

5. Planreparatur

Etwa ein Dreivierteljahr nach dem gerichtlich verfüigten Baustopp wartete das Team der Oldenburger Bezirksregierung am 22. 7. 1999¹⁶ mit einer Ergänzung des Planfeststellungsbeschlusses auf (§ 75 Abs. 1 a Satz 2 VwVfG). Der Sofortvollzug wurde auch auf die Überführung bis zu

8,50 m tief gehender Schiffe der Meyer-Werft erstreckt. Die naturschutzrechtlichen Nebenbestimmungen wurden ergänzt. Zuvor war bereits mit der Brüsseler Kommission mehrfach Kontakt aufgenommen und sie hinsichtlich der Verträglichkeit des Vorhabens befragt worden.

Den Planergänzungsbeschluss ließen die Oldenburger Verwaltungsrichter mit Beschluss vom 26. 10. 1999¹⁷ passieren, nachdem sie allerdings kurz vor Toresschluss in einer Zwischenverfügung vom 4. 10. 1999 unter Insidern noch für einigen Wirbel gesorgt hatten. Denn für das Gericht schien zunächst noch nicht endgültig geklärt, welche ökologischen Auswirkungen mit der Staufunktion verbunden waren. Die Fragen betrafen etwa den Sauerstoffgehalt und die Salinität des Emsästuars, aber auch andere ökologische Parameter einer Schiffsüberführung. Auch wollten die Richter von dem Oldenburger Planfeststellungskommissar wissen, welche hausinterne Stellungnahme die „Naturschutzabteilung“ abgegeben habe und vielleicht sogar, ob mit derartigen Stellungnahmen nicht doch etwas zu stromlinienförmig umgegangen worden sei. Denn in dem ersten gerichtlichen Schlagabtausch hatte das Niedersächsische Landesamt für Ökologie durch einen eher unscheinbaren Vermerk über die angebliche Sicherheit der Deiche¹⁸ den Umweltverbänden durchaus Schützenhilfe geleistet¹⁹. Vielleicht war auch in der zweiten Runde vergleichbares zu erwarten, wenn nur die Unterlagen vollständig vorgelegt würden²⁰.

Von derartigen Bedenken befreit ließen die Oldenburger Richter die Anordnung des Sofortvollzuges jedoch im Ergebnis ohne durchgreifende Beanstandungen passieren. Die gegen den Ergänzungsbeschluss gerichteten Klagen der Naturschutzverbände seien jedenfalls im Ergebnis voraussichtlich erfolglos, meinte das Verwaltungsgericht zur Erleichterung der Sperrwerks-Befürworter. Damit ist wohl auch die Hauptsache für die Oldenburger Richter entschieden. Die Bagger haben auf Weisung des damaligen Niedersächsischen Ministerpräsidenten unmittelbar nach Bekanntwerden der Oldenburger Entscheidung ihr Tagewerk wieder aufgenommen.

6. FFH und Vogelschutz

Die größte Hürde waren wohl die naturschutzrechtlichen Anforderungen, die sich aus der Vogelschutz-RL²¹ und der

12 OVG Lüneburg, Beschl. v. 1. 2. 1999 – 3 M 5512/98 u. a. – Emssperrwerk. Die Beschwerden sind vor allem an der mit der 6. VwGO-Novelle eingeführten Zulassungsbeschwerde gescheitert, vgl. dazu Stüer, Zulassungsberufung und Zulassungsbeschwerde, NdsVBl. 1999, 260.

13 OVG Lüneburg, Beschl. v. 19. 7. 1999 – 3 M 1922/99 – Emssperrwerk.

14 BVerwG, Beschl. v. 26. 8. 1998 – 11 VR 4.98, UPR 1999, 145.

15 Stüer, NdsVBl. 1999, 260.

16 Bezirksregierung Oldenburg, Planergänzungsbeschluss gem. § 75 Abs. 1 a VwVfG betreffend den Planfeststellungsbeschluss zum Emssperrwerk v. 14. 8. 1998 einschließlich der Anordnung der sofortigen Vollziehung v. 22. 7. 1999. Eine Lesefassung fasst Planfeststellungsbeschluss und Planergänzungsbeschluss zusammen.

17 VG Oldenburg, Beschl. v. 26. 10. 1999 – 1 B 3319/99, NdsVBl. 2000, 36 – BUND/NABU (in diesem Heft S. 36); Beschl. v. 26. 10. 1999 – 1 B 3212/99 – LBU; Beschl. v. 5. 11. 1999 – 1 B 3140/99 – Leer.

18 NLÖ, Dienstbericht der Forschungsstelle Küste 5/97 v. März 1997.

19 Vgl. auch NLÖ, Schreiben an Naturschutzverbände v. 18. 8. 1999.

20 Dieselben waren allerdings bei der Bezirksregierung nicht vorhanden, da die Einschätzungen der Fachabteilungen des Hauses jeweils unmittelbar in den Planfeststellungsbeschluss Eingang fanden.

21 Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften v. 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG), (Abl. EG Nr. L 103/1 v. 25. 4. 1979), abgedruckt bei Stüer, Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, 881.

FFH-RL ergaben. Denn mit dem Bau und dem Betrieb des Emssperrwerks sind eine Reihe von Eingriffen verbunden, die sich auf Natur und Umwelt durchaus schädlich auswirken können. Die naturschutzrechtlichen Vorgaben aus Brüssel sind inzwischen durch die zweite Novelle des BNatSchG in deutsches Recht umgesetzt worden (§§ 19 a bis f BNatSchG)²². Allerdings ist eine fristgemäße Meldung der Schutzgebiete bisher nicht erfolgt. Dies wirft die Frage einer unmittelbaren Geltung des europäischen Richtlinienrechts auf²³. Unverträgliche Eingriffe in Vogelschutzgebiete sind nach Art. 4 Abs. 4 Vogelschutzrichtlinie nur zur Wahrung von Leib und Leben der Menschen oder aus Gründen der Sicherung des Gebietes selbst möglich²⁴. Eingriffe in ein FFH-Gebiet dagegen können ggf. auch aus wirtschaftlichen Gründen zugelassen werden²⁵. Bei einer Beeinträchtigung von prioritären Arten oder Gebieten ist allerdings zunächst die Kommission in Brüssel zu beteiligen.

Beide Richtlinien sehen ein Stufensystem der Prüfung vor: Die Richtlinien gelten für Gebiete, die förmlich ausgewiesen sind, aber wohl auch für nicht ausgewiesene potenzielle Gebiete, welche die förmlichen Ausweisungskriterien erfüllen. Denn nach Auffassung des EuGH sind auch solche Gebiete, die nicht als Vogelschutzgebiete ausgewiesen sind, aber die objektiv-rechtlichen rein naturschutzfachlichen, ornithologischen Kriterien für ein solches Gebiet erfüllen, nach Maßgabe des Art. 4 Abs. 4 Vogelschutzrichtlinie zu schützen. Grundgedanke des EuGH in der Santona-Entscheidung²⁶ ist die Überlegung, dass sich ein Mitgliedstaat nicht von seinen nach der Vogelschutzrichtlinie bestehenden Verpflichtungen eigenhändig freizeichnen kann. Der Schutz eines Gebietes nach der Vogelschutzrichtlinie hängt also davon ab, ob das Gebiet nach den Maßstäben der Vogelschutzrichtlinie zu schützen wäre²⁷. Diese Grundsätze sind wohl auch auf potenzielle FFH-Gebiete übertragbar²⁸.

Für ausgewiesene bzw. potenzielle Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete ist eine Verträglichkeitsprüfung vorzunehmen. Ist der Eingriff mit den Erhaltungszielen für das Gebiet als ganzes und seinen wesentlichen Bestandteilen vereinbar, ist er zulässig. Geht die Verträglichkeitsprüfung dagegen negativ aus, ist der Eingriff grundsätzlich unzulässig. Während die Vogelschutzrichtlinie unverträgliche Eingriffe in ein Vogelschutzgebiet nur zu Wahrung des Gebietes selbst oder von Leib oder Leben des Menschen zulässt (Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-RL), sind Eingriffe in ein FFH-Gebiet auch aus wirtschaftlichen Gründen zulässig, wenn das Vorhaben alternativlos ist, die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen getroffen worden sind und ggf. die Öffentlichkeit beteiligt worden ist (Art. 6 Abs. 4 FFH-RL). Bei prioritären Arten oder Lebensräumen ist ggf. zuvor die Kommission zu beteiligen. Eine stärker um sich greifende Gebietsausweisung der FFH-RL mit dem Konzept „Natura 2000“, in das auch die Vogelschutzgebiete einbezogen werden sollen, wird damit sozusagen eingetauscht gegen einen geringeren Schutz, den die neue Kategorie der FFH-Gebiete gegenüber den Vogelschutzgebieten für sich beanspruchen kann. Die bisherigen Vogelschutzgebiete werden über die Brücke des Art. 7 FFH-RL bereits mit dem Inkrafttreten der FFH-RL und die Umsetzung durch §§ 19 a bis f BNatSchG in das mildere FFH-Schutzsystem überführt – wohl ein Ausgleich dafür, dass das neue Schutzsystem mit dem Konzept „Natura 2000“ gegenüber den Vogelschutzgebieten räumlich wesentlich stärker ausgeweitet ist.

Entsprechende Regelungen enthält auch das nationale Recht. In § 19 a BNatSchG werden im Anschluss an die FFH-RL verschiedene Begriffe im Zusammenhang mit dem

Europäischen Netz „Natura 2000“ definiert. Das Bundesumweltministerium macht die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, die Konzertierungsgebiete und die Europäischen Vogelschutzgebiete nach § 19 a Abs. 4 BNatSchG im Bundesanzeiger bekannt. § 19 b BNatSchG verpflichtet die Länder, FFH-Gebiete nach Maßgabe von Art. 4 FFH-RL auszuwählen. Die Länder stellen dabei das Benehmen mit dem Bundesumweltministerium her. Die ausgewählten Gebiete werden der Kommission vom Bundesumweltministerium benannt. Die Länder erklären die in die Liste²⁹ der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung eingetragenen Gebiete nach Maßgabe des Art. 4 Abs. 4 FFH-RL entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft i. S. des § 12 Abs. 1 BNatSchG³⁰. Nach § 19 b Abs. 3 BNatSchG bestimmt die Schutzzerklärung den Schutzzweck entsprechend

22 Zweites Gesetz zur Änderung des BNatSchG. Das Gesetz dient der Umsetzung der FFH-RL, der Vogelschutzrichtlinie und der Richtlinie 83/129/EWG v. 28. 3. 1983 betreffend die Einfuhr in die Mitgliedstaaten von Fellen bestimmter Jungrobben und Waren daraus (ABl. EG Nr. L 91 S. 30). Die Umsetzung der FFH-RL durch entsprechendes nationales Recht musste bis zum 6. 6. 1994 erfolgen.

23 EuGH, Urt. v. 11. 8. 1995 – Rs. C-431/92, NuR 1996, 102 – Großkrotzenburg; Urt. v. 16. 9. 1999 – C-435/95 – WWF Provinz Bozen; *Epiney*, DVBl. 1996, 409; *Calliess*, NVwZ 1996, 339; *Gellermann*, NuR 1996, 548; *Thyssen*, DVBl. 1998, 877

24 In der Leybucht-Entscheidung schließt der EuGH die Berücksichtigung wirtschaftlicher und freizeitbedingter Erfordernisse von der Abwägung mit Umweltbelangen besonderer Schutzgebiete ausdrücklich aus, so EuGH, Urt. v. 28. 2. 1991 – Rs. C-57/89, NuR 1991, 249 – Leybucht; vgl. auch Urt. v. 2. 8. 1993 – Rs. C-355/90, NuR 1994, 521 – Santona; *Thyssen*, DVBl. 1998, 877; ders. FFH-RL – Das Beispiel Elbvertiefung in: Stüer (Hrsg.), Planung von Großvorhaben, Osnabrück 1999, 55; *Werthmann*, Sperrwerksplanung Gandersum, ebenda, 1999, 75.

25 EuGH, Urt. v. 11. 7. 1996 – Rs. C-44/95, EuGH Slg. 1996-7, I-3805 – Royal Society for the Protection of Birds gegen Secretary of State for the Environment: „Die wirtschaftlichen Erfordernisse können in dieser Phase keine Berücksichtigung als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses finden, was jedoch, wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, nicht ausschließt, daß sie danach im Rahmen des Verfahrens nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL berücksichtigt werden können.“

26 EuGH, Entsch. v. 2. 8. 1993 – C-355/90, ZUR 1994, 305 – Santona. Die Santona-Bucht genügte den Kriterien der Ramsar-Konvention und war namentlich für den weißen Löffler als Trittstein von überragender Bedeutung. Im Übrigen verwies die Kommission in ihrer Klageschrift auf eine vom Internationalen Rat für Vogelschutz erstellte Liste von „Important Bird Areas“, d. h. ornithologisch objektiv geeigneten Gebieten.

27 EuGH, Entsch. v. 11. 7. 1996 – C-44/95, ZUR 1996, 251 = NUR 1997, 36. Die Lappel Bank ist mit ca. 22 ha Teil eines insgesamt 4 681 ha großen Gebietes (Medway Estuary and Marshes), das aus wirtschaftlichen Gründen nicht in die Ausweisung als Vogelschutzgebiet einbezogen werden. Die Medway Estuary and Marshes sind ein Gebiet nach der Ramsar-Konvention. Die Lappel Bank besteht aus in der Gezeitenzone liegenden Schlammflächen und weist mehrere bedeutende ornithologische Eigenschaften auf. Obwohl sie keine der für die Zwecke des Art. 4 Abs. 1 Vogelschutzrichtlinie genannten Arten beherbergt, sind einige Arten in bedeutend größerer Anzahl vertreten als in anderen Teilen des besonderen Schutzgebietes Medway.

28 BVerwG, Urt. v. 19. 5. 1998 – 4 A 9.97, DVBl. 1998, 900 = NVwZ 1998, 961 – A 20; Urt. v. 19. 5. 1998 – 4 C 11.96, UPR 1998, 388 = NuR 1998, 649 – B 16 neu, jeweils unter Hinweis auf EuGH, Urt. v. 11. 7. 1996 – Rs C-44/95, DVBl. 1997, 38 = EuGHE 1996, I-3805; Urt. v. 11. 8. 1995 – Rs. C-431/91, DVBl. 1996, 424 = EuGHE 1996, I-2189; siehe auch BVerwG, Urt. v. 25. 1. 1996 – 4 C 5.95, DVBl. 1996, 677 = BVerwGE 100, 238 = NVwZ 1996, 788 = UPR 1996, 228 – A 60.

29 Zur Erstellung der Liste unter naturschutzfachlichen Gesichtspunkten *Symak*, NuL 1994, 395.

30 *Freitag/Iven*, NuR 1995, 109; *Gellermann*, NuR 1996, 548; *Mecklenburg*, FFH-RL, 1995, 13; *Rengeling/Middeke/Gellermann*, Europarecht, Rdnr. 1092; *Schmitz*, ZUR 1995, 13. Gem. Art. 4 Abs. 3 FFH-RL war die Gemeinschaftsliste binnen 6 Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie und damit bis zum 4. 6. 1998 zu erstellen.

den jeweiligen Erhaltungszielen und die erforderlichen Gebietsabgrenzungen. Es soll dargestellt werden, ob prioritäre Biotope oder prioritäre Arten zu schützen sind. Durch geeignete Gebote und Verbote sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen ist sicherzustellen, dass den Anforderungen des Art. 6 FFH-RL entsprochen wird.

Ist ein Gebiet nach § 19 a Abs. 4 BNatSchG bekanntgemacht, sind in einem Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung nach § 19 b Abs. 5 BNatSchG bis zur Unterschutzstellung sowie in einem Europäischen Vogelschutzgebiet vorbehaltlich besonderer Schutzvorschriften i. S. des § 12 Abs. 2 BNatSchG alle Vorhaben, Maßnahmen, Veränderungen oder Störungen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen können, sofern sie zu erheblichen Beeinträchtigungen für die in ihm vorkommenden prioritären Biotope oder prioritären Arten führen können, nach § 19 b Abs. 4 BNatSchG unzulässig.

Der Umsetzung des Art. 6 FFH-RL dient sodann § 19 c BNatSchG. Projekte sind danach vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebietes mit gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines Europäischen Vogelschutzgebietes zu überprüfen. Besondere Anforderungen stellen sich bei einem negativen Ausgang der Verträglichkeitsprüfung. Ergibt die Prüfung der Verträglichkeit, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen eines in § 19 c Abs. 1 BNatSchG genannten Gebietes in seinen Erhaltungszielen oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es grundsätzlich unzulässig. Es darf allerdings trotz eines negativen Ausgangs der Verträglichkeitsprüfung zugelassen und durchgeführt werden, so weit es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist und zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.

Besondere Qualifizierungen enthält sodann § 19 c Abs. 4 BNatSchG im Anschluss an Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-RL für Gebiete mit prioritären Biotopen oder prioritären Arten. Befinden sich in dem vom Projekt betroffenen Gebiet prioritäre Biotope oder prioritäre Arten, können als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nur solche im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Landesverteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder mit den maßgeblich günstigen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt geltend gemacht werden. Sonstige Gründe i. S. des § 19 c Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG können nur berücksichtigt werden, wenn die zuständige Behörde zuvor über das Bundesumweltministerium eine Stellungnahme der Kommission eingeholt hat. Soll das Projekt zugelassen oder durchgeführt werden, sind die zur Sicherung des Zusammenhangs des Europäischen Netzes „Natura 2000“ notwendigen Maßnahmen vorzusehen. Die zuständige Behörde unterrichtet die Kommission über das Bundesumweltministerium über die getroffenen Maßnahmen.

Dabei hat das BVerwG bereits in der A-20-Entscheidung klargestellt, dass eine vollständige Erfassung der Tier- und Pflanzenwelt nicht erforderlich ist. Vielmehr kann ausreichend sein, wenn für den Untersuchungsraum besonders bedeutsame Repräsentanten an Tier- und Pflanzengruppen festgestellt werden und wenn für die Bewertung des Eingriffs auf bestimmte Indikationsgruppen abgestellt wird. Erfolgt die naturschutzrechtliche Bewertung planungsbezogener Grundstücke nach einer mit den Naturschutz-

behörden im Einzelnen abgestimmten Wertigkeitsskala, so kann ein Fehler bei der Einstufung nur dann zur Planaufhebung oder zur Feststellung der Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führen, wenn seine Vermeidung im Planfeststellungsverfahren nicht lediglich zu einer Veränderung der Kompensationsflächenberechnung geführt hätte. Der Bewertungsfehler muss vielmehr auf die Abwägung und damit auf die Grundstücksinanspruchnahme durchschlagen³¹.

Das Verwaltungsgericht Oldenburg bestätigt die Auffassung im Planfeststellungsbeschluss, dass der Bau des Emssperrwerks mit den Erhaltungszielen des Vogelschutzgebietes „Nendorper Vorland“ verträglich ist. Auch eine mögliche Beeinträchtigung von einigen Brutpaaren des Säbelschnäblers ändert daran nichts. Zutreffend beziehen die Oldenburger Richter in eine Gesamtbewertung auch Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen ein, weil dies im Konzept „Natura 2000“ angelegt ist. Auch in zeitlicher Hinsicht hat das VG Oldenburg teilweise Entwarnung gegeben. Denn Ausgleich und Ersatz können danach auch zeitlich gestreckt werden.

Richtungweisend könnten die Ausführungen des VG Oldenburg zu potenziellen FFH-Gebieten sein. Denn ähnlich wie die Unterems von Papenburg bis Dollart könnten auch die anderen norddeutschen küstennahen Wasserstraßen als Ästuar mit besonders geschützten Lebensräumen, vegetationsfreiem Schlickwatt und atlantischen Salzwiesen unter die FFH-RL fallen. Beim Emssperrwerk liegt der Eingriff in der Überbauung von ca. 4,2 ha atlantischen Salzwiesen im Nendorper Vorland und 0,5 ha auf Gandersumer Seite durch die dort geplanten Anschlussdeiche. Das Gericht hält auch eine Gesamtbetrachtung von Emstvertiefung und Emssperrwerk unabhängig davon für erforderlich, dass der 7,30-m-Planfeststellungsbeschluss bereits bestandskräftig ist. Die Auswirkungen lassen sich jedoch nach Auffassung des VG Oldenburg nicht ohne weiteres summieren, sondern müssen bilanziert werden. Die Emstvertiefung habe tendenziell eine Erhöhung der Strömungsgeschwindigkeiten zur Folge, während das Emssperrwerk eher den gegenteiligen Effekt habe. Auch die Fischfauna sei nicht erheblich beeinträchtigt, beschieden die Oldenburger Richter die Naturschutzverbände. Das gelte für den Fischotter ebenso wie für in der Ems aufsteigende Neunaugen oder Lachse. Der Nordseeschnäpel und der Stör seien in der Ems ausgestorben und könnten daher nicht geschädigt werden.

Die eintretenden Beeinträchtigungen des Emsästuars durch das Bauwerk seien durch zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Wohls gerechtfertigt. Dazu zählt das Gericht nicht nur die Verbesserung der Sturmflutsicherheit, sondern auch die Sicherung einer großen Zahl von Arbeitsplätzen der Region. Demgegenüber sei der Eingriff in ca. 3 % im Bereich der Unterems vorhandenen Salzwiesen geringer zu bewerten. Dies gelte jedenfalls dann, wenn man die Staufunktion des Bauwerks einbeziehe. Eine klare Absage erteilt das VG Oldenburg dabei auch einer Betriebsverlagerung der Papenburger Meyer-Werft, weil hierdurch eine Stärkung der Region nicht erreicht werden kann. Wirtschaftsförderung hat wohl immer einen konkreten Ortsbezug, ist die einleuchtende Botschaft der Verwaltungsrichter. Gegen die Auffassung, Wirtschaftsförderung könne

31 BVerwG, Urt. v. 19. 5. 1998 – 4 A 9.97, BVerwG E 107, 1; Urt. v. 27. 8. 1998 – 11 A 61.95, DVBl. 1998, 356 = NuR 1998, 138 – Stafelstein; BVerfG, Beschl. v. 1. 7. 1998 – 1 BvR 107/98 – nicht zur Entscheidung angenommen; Beschl. v. 21. 2. 1997 – 4 B 177.96, Buchholz 406.40¹, § 8 BNatSchG Nr. 20 = UPR 1998, 295.

gleichwertig auch irgendwo anders erfolgen, haben die Oldenburger Richter daher erfreulich klar Position bezogen. Das wird das Emsland erfreut zur Kenntnis nehmen.

Ob prioritäre Arten oder Lebensräume betroffen sind, konnte das VG Oldenburg offen lassen. Denn inzwischen war eine Beteiligung der Europäischen Kommission erfolgt, so dass die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine Überwindung von Naturschutzbelangen selbst auf der höheren Qualitätsstufe der prioritären Arten oder Lebensräume gegeben waren (§ 19 Abs. 4 BNatSchG). In der Stellungnahme hatte die Kommission ihre Beteiligung zwar u. a. deshalb nicht für erforderlich angesehen, weil es keine prioritären Vögel gebe und auch im FFH-Bereich keine prioritären Arten oder Biotope betroffen seien, jedoch zugleich Hinweise zur weiteren Behandlung der Naturschutzbelange gegeben. Dabei müsse ein Fischsterben bei den Schiffsüberführungen vermieden und das naturschutzrechtliche Ausgleichsprogramm ergänzt werden.

Zweifel meldete die Oldenburger Kammer allerdings an der Richtigkeit ihrer ursprünglich angedeuteten Auffassung an, dass sämtliche Vogelarten nach der Vogelschutzrichtlinie als prioritär anzusehen seien. Denn diese Vogelarten sind in den Anhängen I und II zur FFH-Richtlinie nicht mit einer Sternchenausweisung gekennzeichnet. Eine weitere Beteiligung der Kommission werde daher zu keinen weitergehenden Erkenntnissen führen, vermutete das VG mit Recht. In Zukunft dürfte daher in vergleichbaren Fällen auf eine Kommissionsbeteiligung wohl verzichtet werden können, weil allein die Betroffenheit eines Vogelschutzgebietes noch nicht automatisch zu einer Beeinträchtigung prioritärer Gebiete oder Arten i. S. der FFH-RL führt.

Ein Eingriff in die Salzwiesen hält die Kammer allerdings nur für berechtigt, wenn die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen zeitnah erfolgen und eine Beeinträchtigung des Konzeptes „Natura 2000“ auch während der Bauphase vermieden wird. Dies gebiete der Grundsatz der Kohärenzsicherung in § 19 c Abs. 5 BNatSchG. Einen Verstoß gegen die EG-Fischgewässerrichtlinie konnte das VG Oldenburg schon deshalb nicht feststellen, weil diese Richtlinie einen anderen Schutzzweck und im Gegensatz zur Vogelschutz-RL und FFH-RL keinen unmittelbar vollziehbaren, konkreten Inhalt hat, aus dem sich eine Drittwirkung zu Gunsten von Naturschutzverbänden oder betroffenen Bürgern ergeben könnte³². Auch die durch den Sperrwerksbau hervorgerufene Beeinträchtigung des Landschaftsbildes müsse hingenommen werden.

Abgesegnet hat das VG Oldenburg auch die Beurteilungen im Planfeststellungsbeschluss zu den Auswirkungen der Stauvorgänge auf die Sauerstoffsituation und den Salzgehalt der Ems. Hier hatte die Bezirksregierung Mindestwerte für den Stauvorgang im Sommer und im Winter festgesetzt und sichergestellt, dass durch die Überführungen auch im Sommer jedenfalls keine erhebliche Verschlechterung der Gewässergüte eintritt. Die verschiedenen einzuhaltenden Parameter lassen nach Einschätzung des VG Oldenburg auch ein genügend großes Überführungsfenster. Die Einschätzungen der Bezirksregierung Oldenburg sind damit in ihren wesentlichen Grundlagen bestätigt worden. Damit ist wohl auch das Hauptsacheverfahren für das Oldenburger Gericht entschieden.

7. Weitere Betroffenheiten

Neben den naturschutzrechtlichen Belangen waren im Planfeststellungsbeschluss auch die Interessen der Häfen,

der Wirtschaft, der Schifffahrt, der Landwirtschaft und der Fischerei zu berücksichtigen. Die Hafenbetreiber machten etwa Nachteile durch die Veränderung der Wasserstände geltend. Die Wirtschaft berief sich darauf, dass in den Zeiten der Überführung großer Kreuzfahrtschiffe eine Belieferung der Betriebe behindert werde. Die Schifffahrt beklagte erzwungene Liegezeiten während der Schließung des Emssperrwerks. Die Landwirtschaft wandte sich u. a. gegen eine Vernässung der Deichvorlandflächen. Die Fischer befürchteten zurückgehende Fangerträge³³. Die derart Betroffenen wurden allerdings nicht unmittelbar enteignend in Anspruch genommen, sondern machten vor allem im Zusammenhang mit der Staufunktion des Sperrwerks zumeist wirtschaftliche Nachteile geltend.

Mit der Ausübung der Fischerei wird allerdings lediglich eine für jeden bestehende Chance wahrgenommen. Derartige Chancen und Möglichkeiten sind jedoch von der Rechtsordnung nicht gegen Eingriffe geschützt³⁴. Wenn nach dieser Rechtsprechung, die auf eine vom BGH³⁵ in vollem Umfang übernommene Rechtsprechung des RG³⁶ zurückgeht, sogar die Inhaber von Fischereirechten den Ausbau von Wasserstraßen entschädigungslos hinnehmen müssen³⁷, so gilt dies erst recht für Fischer, die sich nicht auf ein ihnen zustehendes Fischereirecht berufen können. Die Belange der Fischer sind zwar in die Abwägung einzustellen, müssen sich jedoch gemessen an anderen wichtigen Belangen nicht unbedingt durchsetzen³⁸.

Die Forderung nach einer Schleuse hatte die Oldenburger Bezirksregierung aus Kostengründen zurückgewiesen. Denn immerhin wären hiermit Mehrkosten in Höhe von wohl über 50 Mio. DM verbunden. Zwar müssen die vorgenannten Belange in die Abwägung eingestellt werden. Ein Anspruch auf Schutzauflagen besteht nach § 74 Abs. 2 VwVfG allerdings erst dann, wenn in eigene Rechte der Anspruchsteller eingegriffen worden ist³⁹. Derartige Rechtsansprüche auf Schutzauflagen sind nach Auffassung der Bezirksregierung aber nicht erkennbar. Denn die geltend gemachten Betroffenheiten gehören zwar zu den abwägungserheblichen Belangen, stehen jedoch noch nicht auf der Stufe der eigenen Rechte der Anspruchsteller. Selbst bei der Betroffenheit in eigenen Rechten wird in der Regel auch nur eine Planergänzung durch Schutzauflagen in Betracht kommen, so dass sich der Anfechtungsantrag auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses in einen Verpflichtungsantrag auf Ergänzung des Planfeststellungs-

32 Zu diesen Abgrenzungskriterien Urt. v. 16. 9. 1999 – C-435/95 – WWF Provinz Bozen.

33 Zu den Belangen der Fischer *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 1501, 1867.

34 BGH, Urt. v. 5. 12. 1964 – III ZR 31/62, DÖV 1964, 778 = NJW 1964, 769 – Märchenfilm; Urt. v. 31. 1. 1966 – III ZR 110/64, BGHZ 45, 150 – Elbeleitdamm Krabbenfischer; Urt. v. 31. 1. 1966 – III ZR 127/64, BGHZ 45, 83 – Schutzzoll Knäckebrötchen; Urt. v. 8. 2. 1971 – III ZR 33/68, BGHZ 55, 261 – Soldatengaststätte; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 990; ders., Bau R 1999, 1221.

35 BGH, Urt. v. 5. 4. 1968 – V ZR 228/64, BGHZ 50, 73; BVerwG, Urt. v. 25. 9. 1996 – 11 A 20.96, DVBl. 1997, 706 = NuR 1997, 238 – Fischereirechte.

36 RG, Urt. v. 3. 4. 1903 – VII 499/02, RGZ 54, 260.

37 VG Kassel, Urt. v. 5. 5. 1994 – 7 E 1192/90(3) – VkB1. 1995, 140.

38 Ökologische Nachteile können gegebenenfalls durch einen erhöhten Fischbesatz ausgeglichen werden. Zu solchen Kompensationsmaßnahmen *Schulze*, in: *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 85; *Schulze/Stüer*, ZfW 1996, 269; *dies.*, in: *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 62; *Stüer*, in: *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 120.

39 So auch VG Oldenburg, Beschl. v. 5. 11. 1999 – 1 B 3140/99 – Leer.

beschlusses um entsprechende Schutzauflagen⁴⁰ wandelt⁴¹. Ein Anspruch auf (Teil-)Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses besteht erst dann, wenn die erforderliche Maßnahme für die Planungsentscheidung insgesamt von so großem Gewicht wäre, dass dadurch die Ausgewogenheit der Gesamtplanung oder eines abtrennbaren Planungsteils überhaupt in Frage gestellt würde⁴². Im Übrigen stürzt die Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide nicht ein, wenn einzelne Belange ohne Auswirkungen auf die Gesamtentscheidung fehlgeachtet worden sind⁴³.

Den Eilantrag auf Baustopp hat das VG Oldenburg mit der Begründung zurückgewiesen, dass sich die Schleuse noch nachrüsten lasse und insoweit der Ausgang des Hauptverfahrens abgewartet werden müsse. Etwa entstehende Mehrkosten sind dann vom Vorhabenträger zu übernehmen⁴⁴.

8. Die Meyer-Werft bleibt in Papenburg

Der juristische Schlagabtausch hat keine strahlenden Sieger, aber wohl auch keine am Boden zerstörten Besiegten hinterlassen. Einige Blessuren haben eigentlich alle irgendwie davongetragen. Die Umweltverbände, die ihr Ziel der Verhinderung des Emssperrwerks erwartungsgemäß nicht erreichen konnten. Die Natur, die sich gegenüber wirtschaftlichen Interessen der Region letzten Endes nicht einseitig hat behaupten können. Aber auch die Sperrwerksbefürworter, die den eingetretenen Zeitverzug beklagen. Auch der Wirtschaftsstandort Deutschland hat seine Schrammen abgekriegt. Denn eine Verzögerung der bereits bereitgestellten Investitionen von fast einem Jahr – das stärkt nicht gerade die Wettbewerbsfähigkeit der Deutschen Industrie auf dem internationalen Parkett. Und es werden schon Stimmen laut, die aus den Papenburger Erfahrungen die Forderung ableiten, dass künftig der Gesetzgeber in kritischen Fällen durch Investitionsmaßnahmegesetze⁴⁵ mit straffer Hand die Richtung weist.

Mit einem blauen Auge ist da wohl auch noch einmal die Papenburger Meyer-Werft davongekommen. Sie kann sich nach einer längeren Zitterpartie mit ihren 2 000 Werftarbeitern und ebenso vielen Beschäftigten bei den Zulieferfirmen künftig auf volle Auftragsbücher freuen. „Wir wollen auch in Zukunft gute Schiffe bauen.“ Das ist schon seit mehr als 200 Jahren das Motto der ansonsten doch recht strukturschwachen Region. Die Oldenburger Richter haben dazu unter dem Beifall von Tausenden von um ihren Arbeitsplatz bangenden Emsländern ihren juristischen Segen gegeben. Und die Meyer-Werft bleibt jetzt dauerhaft in Papenburg, freuen sich die Werftarbeiter und ihre Familien.

Mit dem voraussichtlichen Ende des juristischen Gefechts ist daher im Emsland und im Ostfriesland wohl alles wieder im Lot, sollte man meinen. Für die Bundes-, Landes- und Kommunalpolitiker, die sich in ihren Anliegen des Küstenschutzes und der Stärkung der Wirtschaftskraft der Region bestätigt sehen. Für die Rechtsfortbildung, die bei dem reichhaltigen Anschauungsmaterial gewiss in der Bewältigung des deutschen und europäischen Naturschutzrechts einen deutlichen Schritt vorangekommen ist. Für die Naturschützer, die durch einen fast einjährigen Baustopp weitgehend ohne Gesichtverlust das juristische Schlachtfeld haben verlassen können. Allerdings muss man wohl die 17 Mio. DM Baustillstandskosten und die zusätzlichen Planreparaturkosten zum Leidwesen des steuerzahlenden Bürgers als allgemeine Kosten des Rechtsstaates ausbuchen. Und auch die Natur hat leider für den Baustillstand keinen nennenswerten Gegenwert erhalten. Aber das ist bei solchen Prozessen wohl auch sonst nicht immer gewährleistet. Vielleicht hat das juristische Tauziehen aber doch der Meyer-Werft genutzt, die am Ende des mehrjährigen Nervenkriegs eine gesicherte Bestandsgarantie erhalten hat. Oder trägt gar die traute Idylle und lautet vielleicht schon bald – noch bevor der erste 8,50 m-tief gehende Ozeanriese der neuen Generation auf Kiel gelegt worden ist – die neue Papenburger Firmenphilosophie: „Nichts ist unmöglich: 9,90“?

- 40 Zur Schutzauflagenrechtsprechung des BVerwG, vor allem zu § 17 Abs. 4 FStRG a. F. Ur. v. 17. 11. 1972 – 4 C 21.62, BVerwGE 41, 178 = DVBl. 1973, 492 – Wiesbaden-Schlierstein; Ur. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74, BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 – B 42; Ur. v. 21. 5. 1976 – 4 C 38.74, BVerwGE 51, 6 = DVBl. 1976, 786 – Darmstadt-Stüd; Ur. v. 21. 5. 1976 – 4 C 80.74, BVerwGE 51, 15 = DVBl. 1976, 799 – Stuttgart-Degerloch; Ur. v. 12. 9. 1980 – 4 C 74.77, BVerwGE 61, 1 – B 19; Ur. v. 6. 8. 1982 – 4 C 66.79, ZfW 1983, 33 = BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 – Staustufe Riedenburg; Ur. v. 16. 3. 1984 – 4 C 46.80, ZfW 1985, 32 = UPR 1984, 377 – Küstenkanal; Ur. v. 22. 3. 1985 – 4 C 15.83, BVerwGE 71, 166 = DVBl. 1985, 900 – B 16; *Stüer*, DVBl. 1997, 326; *ders.*, in: *Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 90; *ders.*, JURA 1999, 202.
- 41 BVerwG, Ur. v. 18. 6. 1997 – 11 A 65.95, UPR 1997, 470 = NuR 1998, 92 – Staffelstein-Coburg; VGH Mannheim, Ur. v. 31. 1. 1997 – 8 S 991/96, NVwZ-RR 1998, 221.
- 42 BVerwG, Beschl. v. 18. 11. 1998 – 11 VR 10.98 – Erfurt-Ringelberg.
- 43 *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdnr. 2349; *ders.*, BauR 1999, 1221.
- 44 VG Oldenburg, Beschl. v. 5. 11. 1999 – 1 B 3140/99 – Leer; BVerwG, Beschl. v. 26. 8. 1998 – 11 VR 4.98, NVwZ 1999, 535; B. v. 21. 1. 1999 – 11 VR 8.98, NVwZ 1999, 650.
- 45 BVerfG, Beschl. v. 17. 7. 1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 = DVBl. 1997, 42 = NJW 1997, 383 – Stendal; *Blümel*, DVBl. 1997, 205; *Bullinger*, DVBl. 1992, 1467; *Ronellenfisch*, DÖV 1991, 771; *Rude*, in: *Stüer* (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, S. 248; *Stüer*, DVBl. 1991, 1333; *Wahl*, HdUR II Sp. 1639.

Rechtsprechung

Soweit nicht anders vermerkt, sind die abgedruckten Entscheidungen rechtskräftig.

Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht

NGO § 22 b (Bürgerbegehren, Zurückweisung durch Verwaltungsausschuss, Erledigung der Abstimmungsfrage)

Der Verwaltungsausschuss einer Gemeinde kann die Zulassung eines Bürgerbegehrens ablehnen, wenn die mit ihm angestrebte Sachentscheidung nicht mehr Gegenstand eines Ratsbeschlusses sein kann. (Leits. d. Red.)

Nds. OVG, Beschl. v. 22. 10. 1999 – 10 L 1946/99

Zum Sachverhalt:

Die Kläger vertraten als Initiatoren ein Bürgerbegehren, das sich gegen den Verkauf eines städteigenen Grundstücks an einen privaten Investor wandte. Nachdem sie eine Liste mit den erforderlichen Unterschriften vorgelegt hatten, lehnte der Beklagte die Durchführung des Bürgerbegehrens mit dem Hinweis ab, das in Rede stehende Grundstück sei bereits vor Eingang der Einleitungsanzeige veräußert worden.

Das VG wies die auf Zulassung des Bürgerbegehrens gerichtete Klage ab. Das OVG lehnte es ab, die Berufung gegen das Urteil der Vorinstanz zuzulassen.

Aus den Gründen:

Entgegen der Auffassung der Kläger bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung. Das