

Verwaltungsgericht Bremen
Am Wall 198
28195 Bremen

In der Rechtssache

Kläger [...]
RA Dr. Reich

./.

Freie Hansestadt Bremen

begründe ich die Klage wie folgt:

[...]

Der Planfeststellungsbeschluss leidet an grundlegenden Mängeln:

1. Planungsvorgabe Bundesfinanzzusage

Die Ursache für die Mängel ist in einer planungsrechtlich ganz ungewöhnlichen Situation zu Beginn des Planungsprozesses zu suchen, nämlich dass der Bund eine Finanzzusage von 100 Mio. EUR für eine bessere straßenverkehrsmäßige Anbindung der Überseehäfen gemacht hatte, noch ehe überhaupt geklärt war, wie das Projekt aussehen sollte. Die frühere Bundesregierung unter Kanzler Schröder wollte eine Steuerreform durchsetzen und suchte hierfür eine Mehrheit im Bundesrat. Das Land Bremen befürchtete finanzielle Nachteile durch die Steuerreform. Bundeskanzler Schröder versprach dem Land Bremen im sogenannten „**Kanzlerbrief**“, drei Verkehrsprojekte vorrangig zu fördern, wenn das Land Bremen der Steuerreform im Bundesrat zustimme, nämlich die Unterquerung der Weser im Zuge der A 281 in Bremen, den Bau der B 74 neu in Bremen-Nord und eine bessere straßenmäßige Anbindung der Überseehäfen in Bremerhaven. Das Land Bremen stimmte der Steuerreform im Bundesrat zu. Die Unterquerung der Weser im Zuge der A 281 in Bremen ist mittlerweile planfestgestellt und Gegenstand einer vom Bundesverfassungsgericht angenommenen Beschwerde. Die B 74 neu ist in Bremen-Nord fertig gebaut (unter Verstoß gegen objektives Recht, wie das OVG Bremen festgestellt hat; es fehlte nur ein in seinen subjektiven Rechten betroffener Kläger). Nun liegt auch für das Verkehrsprojekt in Bremerhaven der hier angefochtene Planfeststellungsbeschluss vor.

Der Verkehr von der Bundesautobahn zu den Überseehäfen in Bremerhaven wird ausschließlich über Straßen in Trägerschaft des Landes und der Kommune abgewickelt. Der Bund hat in diesem Bereich keine Zuständigkeit. Es gibt dort keine Bundesstraße. So basiert der vorliegende Planfeststellungsbeschluss nicht auf dem Bundesfernstraßengesetz, sondern auf dem Bremischen Landesstraßengesetz. Die Besonderheit des vorliegenden Verfahrens liegt also darin, dass der Bund eine Finanzzusage von 100 Mio. EUR gemacht hatte und daraufhin überhaupt erst die Suche nach einem Projekt begann, für das man das Geld „verbraten“ könne.

So wurde ein erster „Variantenvergleich zur Anbindung des Überseehafens an die Bundesautobahn BAB A27“ erstellt, für dessen Grundlage die „Randbedingung“ galt:

„Für die Baukosten der gesamten Hafenerschließungsmaßnahme ist ein Kostenrahmen von etwa 100 Mio. EUR Brutto (Finanzzusage des Bundes) einzuhalten. Deutlich teurere Varianten werden nicht weiter verfolgt“,

vgl. Planunterlage 1.2, S. 3.

Die grundlegende Problematik dieses Planungsansatzes liegt in dem Bemühen der Planer, die zugesagten Finanzmittel von 100 Mio. EUR voll auszuschöpfen. Das hatte zur Folge, dass solche Planungsalternativen keine Chance hatten, die mit wesentlich weniger Finanzbedarf einen vergleichbaren städtebaulichen Nutzen erzielen würden, denn mit solchen Vorschlägen würden sich die Planer dem Vorwurf aussetzen, verfügbares Geld nicht abzurufen. Auch ist es unter dieser Planungsprämisse nicht möglich, den gleichen oder vielleicht sogar einen höheren städtebaulichen Nutzen mit verteilten kleineren Maßnahmen zu bewirken, wenn derartige Maßnahmen nicht in einem „Bündel“ als ein geschlossenes Projekt dem Bund zur Finanzierung angedient werden könnten.

Diese ungewöhnliche Konstellation – das Geld ist zugesagt, es muss „nur“ noch ein geeignetes Projekt dafür gefunden werden – hat dazu geführt, dass die vom Gesetz und der Rechtsprechung vorgegebenen Grundsätze zur Erforderlichkeits- und Alternativenprüfung nicht beachtet worden sind.

Schon die Zielbestimmung des Vorhabens ist nicht in eine geordnete Stadtentwicklungsplanung eingepasst. Normalerweise würde man erwarten, dass an den Anfang einer jeden Planung im Stadt- und Hafengebiet eine Erhebung zum verkehrlichen Bedarf der Siedlungs-, Gewerbe- und Hafenflächen, zu den Quell- und Zielverkehren und den komplexen Verkehrsbeziehungen gestellt würde, um dann zu ermitteln, in welchen Bereichen Defizite bestehen, Verbindungen fehlen oder Staus auftreten und wie diese aufeinander abgestimmt angegangen werden können.

Eine solche Bedarfserhebung fehlt. Bei ordnungsgemäßer Prüfung hätte sich herausgestellt, dass

- der südseitige Überseehafenbereich, der mit der Franziusstraße über das Zolltor Roter Sand an den Innenstadtbereich angeschlossen ist und diesen erheblich mit Schwerlastverkehr belastet, einer Entlastung und eines deutlich verbesserten Anschlusses an das übergeordnete Verkehrsnetz bedarf,

- der nordseitige Überseehafenbereich, der mit der Wurster Straße über die Cherbourger Straße an die Autobahn angeschlossen ist, Speditionsverkehre auf der Autobahn mit etwa 20 % in nördlicher Richtung und 80 % südlicher Richtung aufweist,
- Gewerbegebiete nördlich vom Überseehafen bestehen, die von lokalem und regionalem Verkehr verschiedener Richtung geprägt sind und von vielen berufstätigen Pendlern auch aus dem Norden angesteuert werden,
- westlich von Langen ein großes Gewerbegebiet geplant ist, welches noch keinen geeigneten Anschluss an das Verkehrsnetz von Bremerhaven und an die Autobahn hat,
- als Nord-Süd-Verbindung parallel zur Autobahn nur die viel befahrene Langer Landstraße existiert und zu einem Konfliktpunkt mit der Cherbourger Straße führt.

Die streitgegenständliche Planung hat dieses komplexe Stadtgefüge nicht in seiner Gesamtheit in den Blick genommen, sondern sich von Anfang an auf eine einzelne Verkehrsbeziehung in West-Ost-Richtung, nämlich die „Anbindung des Überseehafens an die Bundesautobahn BAB A27“ fixiert. Und nicht einmal diese Verkehrsbeziehung wurde vollständig ermittelt. Die diversen „Variantenvergleiche“ führen die hochtrabende Ankündigung „Anbindung des Überseehafens“ im Titel. Dabei haben sie nicht einmal beide Erschließungspunkte des Überseehafens – im Süden die Franziusstraße und im Norden die Wurster Straße / Cherbourger Straße – gleichwertig erfasst, sondern isoliert die nördliche Zuwegung über die Wurster Straße in den Mittelpunkt gestellt und von hier aus ebenso isoliert die Verkehrsbeziehung zur Autobahn thematisiert.

So wurde schon im ersten Variantenvergleich von 2007 für das Ziel 1.1 „Gute Erreichbarkeit des Überseehafens“ im „Zielfeld Verkehr“ das Bewertungskriterium genannt:

„Reisezeit von der heutigen AS Bremerhaven-Überseehäfen bis Zolltor Weddewarden“,

Planunterlage 21.05, S. 12 Mitte.

Das „Zolltor Weddewarden“ war somit der Endpunkt aller Variantenüberlegungen.

Und auch die Autobahn war nicht als Linie angegeben, sondern mit einem genauen Abfahrtspunkt an der Anschlussstelle Bremerhaven-Überseehäfen festgelegt. (Nachdem die Grundentscheidung für die Variante 3.2+E bereits im Jahr 2008 gefallen war, wurde in einer späteren Untersuchung von Oktober 2009 der Abfahrtspunkt zur Anschlussstelle Bremerhaven-Mitte verlegt, um die Varianten 3 und 8 besser vergleichen zu können,

vgl. Planunterlage 21.06, S. 15).

Eine geordnete städtebauliche Planung hätte untersucht, welcher Entlastungseffekt sich für den Innenstadtbereich, insbesondere die Barkhausenstraße / Lloydstraße und die Rickmersstraße / Hafensstraße / M.-Schwoon-Str. und Stresemannstraße ergeben würden, wenn man die Franziusstraße zusätzlich anderweitig anschließen würde, sei es allein über eine Hafentangente an die Alfred-Wegener-Straße / Cherbourger Straße oder auch mit Varianten 8 und 9 unter dem Wohngebiet Auf den Wohden hindurch zur Autobahn. Ein solcher Anschluss war in den vom Vorhabenträger untersuchten Varianten 8 und 9 zwar enthalten, aber nur als Nebenprodukt. Das zeigt sich daran, dass der Vorhabenträger den Lärm verschiedener von ihm ausgewählter Varianten nur im unmittelbaren Streckenverlauf der Cherbourger Straße und der verschiedenen Varianten, nicht aber im städtebaulichen Umfeld wie beispielsweise in der Innenstadt untersuchte,

vgl. Planunterlage 21.6 „Erweiterter Variantenvergleich“, Abb. 5 Ziffern 3.1 und 3.2, S. 45; Schalltechnische Untersuchung Teil 2 vom 23. Juli 2009.

Eigentlich ist der Bund nicht für die Finanzierung von Straßen der Länder und Gemeinden zuständig. Die Beklagte behauptet im Planfeststellungsbeschluss, „auch“ von Seiten des Bundes werde die Wichtigkeit einer leistungsfähigen Hafenanbindung an das Bundesfernstraßennetz durch die Zusage einer Zuwendung in Höhe von (mittlerweile) 120 Mio. EUR anerkannt und ein erhebliches Interesse des Bundes am Bau des Hafentunnels deutlich,

PFB, S. 258.

Mit dieser Aussage lenkt die Beklagte von der Tatsache ab, dass die Finanzaussage aus dem Kanzlerbrief stammt, der weniger ein Interesse an einem Hafentunnel, sondern in erster Linie ein Interesse der Bundesregierung am Zustandekommen der Steuerreform zum Inhalt hatte.

Formalrechtliche Grundlage für die Finanzausgabe des Bundes ist § 5a FStrG (PFB, S. 258 und 259). Danach kann der Bund Zuwendungen zum Bau oder Ausbau von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen und „zum Bau oder Ausbau von Gemeinde- und Kreisstraßen, die Zubringer zu Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes sind“, gewähren.

Mit der Verknüpfung der Finanzausgabe an die rechtliche Grundlage des § 5a FStrG war vorgegeben, dass nur solche Lösungen eine finanzielle Förderung erfahren würden, die einen „Bau oder Ausbau“ eines „Zubringers“ zum Gegenstand hätten. Andere im Gemeindegebiet mögliche Alternativen zur Lösung von Verkehrsproblemen hatten damit von Anfang an keine Chance, im Planungsprozess berücksichtigt zu werden.

Der Vorhabenträger gab das auf einen einzigen Fixpunkt – die Wurster Straße – orientierte Ziel aus, ein vom Bund zu finanzierendes Projekt für den Verkehr zwischen diesem Fixpunkt und der Autobahn zu entwickeln. Damit war eine städtebauliche Vorgabe getroffen, die dieses eine Ziel – nämlich eine Schaffung dieser Verbindung – über sämtliche anderen für die Stadtplanung bedeutsamen Ziele stellte.

Allein schon aufgrund dieser einseitigen planerischen Vorgabe entspricht das Vorhaben nicht den rechtlichen Anforderungen an eine geordnete städtebauliche Planung.

Das ausgewählte Projekt ist im Rahmen einer landesstraßenrechtlichen Planfeststellung nach § 33 BremLStrG planfestgestellt worden. Dem planfestgestellten Vorhaben würde nicht der Makel einer einseitigen Zielvorgabe anhaften, wenn es im Einklang mit einer schon seit längerer Zeit bestehenden Bauleitplanung und aus dieser heraus entwickelt worden wäre. Die gibt es aber nicht:

2. Flächennutzungsplan

Im Zeitpunkt der Planfeststellung hat es weder einen Flächennutzungsplan noch einen Bebauungsplan gegeben, der den planfestgestellten Hafentunnel zugelassen hätte. Auch heute gibt es noch keine derartige Bauleitplanung. Der Planfeststellungsbeschluss ist rechtswidrig, weil er gegen das Anpassungsgebot des § 7 Satz 1 BauGB verstößt,

vgl. BVerwG, Urt. v. 24.11.2010 – 9 A 13.09 –, Rn. 33 ff.

Als der Flächennutzungsplan 2006 aufgestellt wurde, hatte die Freie Hansestadt Bremen keine Einwendungen erhoben und keinen Vorbehalt geltend gemacht, dass ein Tunnel im Bereich der jetzt planfestgestellten Trasse planerisch freigehalten werden müsse. Der Flächennutzungsplan 2006 ist somit für die landesrechtliche Planfeststellung bindend.

Ohne Änderung des Flächennutzungsplans als der übergeordneten Gesamtplanung für das Gemeindegebiet darf weder die Gemeinde im Wege der Bauleitplanung noch ein Fachplanungsträger für Teilbereiche des Gemeindegebietes neue Planungskonzepte entwickeln,

BVerwG, aaO, Rn. 43.

Möglicherweise wird während dieses Klageverfahrens noch eine 11. Flächennutzungsplanänderung in Kraft treten, die dem planfestgestellten Hafentunnel eine nachträgliche Rechtsgrundlage geben soll.

Zwar eröffnet § 8 Abs. 3 BauGB die Möglichkeit, einen Bebauungsplan „gleichzeitig“ mit einem Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen (Parallelverfahren). Der Planfeststellungsbeschluss ist schon öffentlich bekannt gemacht worden, während eine Sitzung der Stadtverordnetenversammlung für eine Beschlussfassung über eine Änderung des Flächennutzungsplans noch monatelang aussteht. Eine Gleichzeitigkeit ist hier somit nicht gegeben.

Ein Bebauungsplan kann nach § 8 Abs. 4 BauGB auch schon aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, „bevor“ der Flächennutzungsplan aufgestellt ist. Das gilt aber nur,

„wenn dringende Gründe es erfordern und wenn der Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets nicht entgegensteht (vorzeitiger Bebauungsplan)“.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist es

„nicht gänzlich ausgeschlossen“,

einen Planfeststellungsbeschluss vor einer solchen Änderung des Flächennutzungsplans zu erlassen. So muss die förmliche Änderung nicht abgewartet werden, sofern z. B. der Abstimmungsprozess zwischen Fachplanungsträger und Gemeinde inhaltlich abgeschlossen ist und in dessen Umsetzung ein Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplans durch einen förmlichen Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans eingeleitet worden ist,

BVerwG, aaO, Rn. 51.

Die Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts, dass ein Planfeststellungsbeschluss vor einer notwendigen Änderung des Flächennutzungsplans „nicht gänzlich ausgeschlossen“ sei, zeigt den Ausnahmecharakter eines solchen Vorgehens. Soll die für Bebauungspläne geltende Regelung des § 8 Abs. 4 BauGB auf eine Fachplanung analog angewandt werden, so ist auch an diese die Anforderung zu stellen, dass ein Planfeststellungsbeschluss unter Abweichung von einem bestehenden Flächennutzungsplan unter Vorgriff auf einen aufzustellenden geänderten Flächennutzungsplan nur ergehen darf,

„wenn dringende Gründe es erfordern“.

Der vorliegende Planfeststellungsbeschluss bringt nicht zum Ausdruck, dass die Planfeststellungsbehörde eine Abweichung von den Festsetzungen des Flächennutzungsplans überhaupt bemerkt habe. Im ganzen Planfeststellungsbeschluss taucht der Begriff „Flächennutzungsplan“ nicht auf – bis auf ein einziges Mal in einem inhaltlich anderen Zusammenhang, nämlich als zu den Kosten der Variante 8 ausgeführt wird, dass der Bau der darin enthaltenen sogenannten Hafentangente von Bremerhaven politisch abgelehnt werde, seit Sommer 2006 nicht mehr im Flächennutzungsplan der Stadt Bremerhaven dargestellt werde und deswegen von Seiten Bremerhavens nicht mehr weiter verfolgt werde,

PFB S. 61.

Da der planfestgestellte Hafentunnel gegen den Flächennutzungsplan verstößt und der Planfeststellungsbeschluss nicht erkennen lässt, dass die Planfeststellungsbehörde diese Abweichung erkannt habe, und der Planfeststellungsbeschluss auch keine Ausführungen enthält, wie mit diesem Sachverhalt im Rahmen der Abwägung umzugehen sei, leidet der Planfeststellungsbeschluss unter einem gravierenden Abwägungsdefizit.

Möglicherweise wird die Beklagte vortragen, es sei der Planfeststellungsbehörde bekannt gewesen, dass die Stadtverordnetenversammlung am 17.03.2011 die Erstellung der 11. Flächennutzungsplanänderung beschlossen und der Planentwurf aufgrund eines Beschlusses des Bau- und Umweltausschusses vom 09.07.2012 bis 10.08.2012 öffentlich ausgelegt und Gelegenheit zur Stellungnahme bestanden habe. Vielleicht wird die Beklagte auch geltend machen, dass mit einer Beschlussfassung durch die Stadtverordnetenversammlung kurz nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses zu rechnen gewesen sei. Das ändert aber nichts daran, dass der Planfeststellungsbeschluss dazu keinerlei Aussagen und rechtliche Erwägungen enthält.

Die Planfeststellungsbehörde hat sich in ihrem Beschluss nicht dazu geäußert, ob und in welchem Umfang der festgestellte Plan mit der in Aussicht genommenen 11. Flächennutzungsplanänderung übereinstimmt oder davon abweicht.

Insbesondere enthält der Beschluss auch keine Darlegungen zu der Frage, ob und gegebenenfalls welche „dringenden Gründe“ im Sinne des § 8 Abs. 4 S. 1 BauGB analog dafür sprächen, den Planfeststellungsbeschluss unbedingt einige Wochen oder Monate vor einem erwarteten Beschluss der Stadtverordnetenversammlung in die Welt zu setzen. Es gibt augenblicklich keine Verkehrsstaus auf der Cherbourger Straße. Das planfestgestellte Vorhaben ist auf „Zuwachs“ im Hafencontainerverkehr zugeschnitten und visiert einen Zeithorizont von 2025 an, PFB S. 258 oben. Da kommt es auf wenige Wochen nicht an. Da der Planfeststellungsbeschluss keine Ausführungen zur Frage enthält, warum er abweichend vom geltenden Flächennutzungsplan 2006 und noch vor der möglicherweise erwarteten 11. Änderung des Flächennutzungsplans erlassen wurde, ist er rechtsfehlerhaft.

Ginge man entgegen den vorstehenden Ausführungen davon aus, dass der Verstoß gegen die Anpassungspflicht nach § 7 S. 1 BauGB durch einen späteren Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zu Gunsten der 11. Änderung des Flächennutzungsplans nachträglich geheilt werden könne, so wäre der Planfeststellungsbeschluss, soweit er die Abarbeitung einer übergeordneten städtebaulichen Entwicklungsplanung auf den Flächennutzungsplan verlagert hat, inzident auf Abwägungsfehler des Flächennutzungsplans zu überprüfen.

Auch hier tritt aber wieder der Mangel in Erscheinung, dass der Planfeststellungsbeschluss keinerlei Ausführungen dazu enthält, welche Teile der in ihm enthaltenen Abwägung allein aus dem fachplanerischen Zweck der Herstellung einer bestimmten Straßenverbindung hergeleitet sind und ob er überhaupt beansprucht, eine übergeordnete städtebauliche Abwägung von Belangen im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB vorzunehmen, und welche Teile der Abwägungsgründe hierfür von Bedeutung sein sollen.

Der Planfeststellungsbeschluss nennt als Rechtsgrundlagen § 33 BremLStrG, § 19 WHG, § 8 Abs. 1 BremWaldG und § 67 BNatSchG, aber nicht § 1 Abs. 7 BauGB.

PFB S. 1, 10, 18.

Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass der Planfeststellungsbeschluss die notwendige Abwägung von Belangen im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB enthält. Sollte er auf die 11. Änderung des Flächennutzungsplans 2006 gestützt werden, so wäre inzident zu überprüfen, ob diese eine derartige Abwägung enthält.

Aber auch die Unterlagen zur 11. Flächennutzungsplanänderung „Hafentunnel“ lassen nicht erkennen, dass eine umfassende Abwägung von Belangen im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB beabsichtigt und vorgenommen worden sei. Als „Ziel“ der Planänderung wird angegeben:

„Mit der 11. Änderung des Flächennutzungsplanes sollen die bauleitplanerischen Voraussetzungen vorbereitet werden, um die als Hafentunnel Cherbourger Straße bezeichnete Vorzugsvariante 3.2+E als unterirdische Hauptverkehrsstraße bauleitplanerisch festzulegen“ (S. 1).

Das ist bereits eine Festlegung der Planung, noch ehe sie überhaupt begonnen hat. Keine Rede ist davon, die verkehrlichen Probleme im Bereich zwischen den Überseehäfen und der Bundesautobahn städtebaulich adäquat unter Abwägung aller siedlungs-, gewerbe- und hafenpolitischen Belange zu lösen und hierfür in einem städtischen Verkehrsnetz die besten Voraussetzungen zu schaffen. Vielmehr wird als Planungsanlass die „Schaffung einer auch zukünftig leistungsfähigen Hafenanbindung“ vorgegeben, wobei sich auf der Grundlage dieser Vorgabe nur noch „als Ergebnis aus dem Vergleich einer Vielzahl von Varianten“ die Tunnellösung 3.2+E präsentiert. Dass die verkehrlichen Probleme in dem Bereich vielleicht auch anders als durch eine einzige leistungsfähige Hafenanbindung gelöst werden könnten, ist dem kommunalen Planungsträger nicht einmal in den Sinn gekommen. Vielmehr wird offen ausgesprochen:

„Mit der Finanzierungszusage des Bundes vom 18.11.2005 für eine Zuwendung von 100 Mio. € wurde es erforderlich, gerade im Hinblick auf ein rechtssicheres Planfeststellungsverfahren, eine geeignete Vorzugsvariante aus einem großen Spektrum von Varianten zu ermitteln. ...

Die Variante 3.2+E wurde von der Stadtverordnetenversammlung Bremerhaven am 18.12.2008 als Vorzugsvariante beschlossen.

Auf dieser Grundlage wurde ein Änderungsantrag auf Zuwendung nach § 5a FStrG beim BMVBS gestellt. Die Finanzierungszusage des Bundes vom 26.10.2009 beläuft sich nun auf 120 Mio. €. Diese Zuwendungen sind an die vom Magistrat und Stadtverordnetenversammlung der Seestadt Bremerhaven sowie vom Senat des Landes Bremen beschlossene Vorzugsvariante 3.2+E gebunden“ (S. 3).

Eine freie planerische Abwägung im Rahmen der Flächennutzungsplanung war bei diesen Vorgaben nicht mehr möglich.

Man beachte den zeitlichen Ablauf:

- Zuerst kam der „Kanzlerbrief“.
- Aufgrund eines Antrages nach § 5a FStrG vom 05.09.2005 gab es am 18.11.2005 eine Finanzierungszusage des Bundes in Höhe von 100 Mio. €.
- Im Januar 2007 wurde vom Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik ISL eine „Abschätzung der hafenbedingten Straßenverkehre in Bremerhaven bis zum Jahr 2025“ vorgelegt, Planunterlage 21.02.

- Im Juni 2007 legte die Planungsgemeinschaft Dr.-Ing. W. Theine (PGT) ein Gutachten über „Verkehrliche Grundlagen der Varianten im Untersuchungsraum Bremerhaven“ vor, Planunterlage 21.03.
- Erstaunlicherweise erstellte bereits im selben Monat Juni 2007 das Planungsbüro Schnüll Haller und Partner SHP einen „Variantenvergleich“ zur Anbindung des Überseehafens an die Bundesautobahn BAB A27, Kurzfassung Planunterlage 1.2; Langfassung Planunterlage 21.05.
- Am 18. Dezember 2008 beschloss die Stadtverordnetenversammlung:

„Im Rahmen der zu beantragenden Planfeststellung wird die Variante 3.2+E als Vorzugsvariante für die Hafenanbindung weiterverfolgt“.
- Es zeigte sich, dass die Variante 3.2+E weit teurer als die ursprünglich vorgesehenen 100 Mio. € werden würde. Im ersten Variantenvergleich war die Variante 8 aber mit der Begründung ausgeschieden worden, dass sie den damals vorgegebenen Kostenrahmen von 100 Mio. € übersteige. Deswegen wurde im Oktober 2009 von SHP ein „Erweiterter Variantenvergleich“ erstellt, Planunterlage 21.06. Nachdem sich die Stadtverordnetenversammlung bereits im Dezember 2008 auf die Variante 3.2+E festgelegt hatte, verwundert es nicht, dass SHP die Varianten 8 und 8+O als ungünstiger als die Variante 3.2+E einstufte. Das Gutachten diene nur dem Ziel einer rechtlichen Absicherung der zuvor getroffenen Entscheidung.
- Sodann wurden die Planunterlagen mit dem Erläuterungsbericht vom 04. März 2011 gefertigt.
- Im Mai / Juni 2011 konnten schriftliche Einwendungen im Planfeststellungsverfahren erhoben werden, die vom 21. bis 23. November 2011 erörtert wurden.
- Erst nachdem der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren bereits stattgefunden hatte, wurde vom 09. Juli bis 10. August 2012 der Plan zur 11. Änderung des Flächennutzungsplans öffentlich ausgelegt.
- Am 19. Dezember 2012 wurde der Planfeststellungsbeschluss ausgefertigt, noch bevor der Flächennutzungsplan geändert worden ist.

Wie sollte bei diesem Ablauf und bei den oben beschriebenen inhaltlichen Vorgaben noch eine freie Abwägung aller städtebaulichen Belange im Sinne des § 1 Abs. 5 bis 7 BauGB im Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplanes möglich sein? Sie war nicht mehr möglich, und sie ist auch nicht erfolgt. In der Begründung zur Änderung des Flächennutzungsplanes findet sich weder ein Hinweis auf die Bestimmung des § 1 Abs. 5 bis 7 BauGB noch eine Abwägung, die alle Belange im Sinne dieser Vorschrift einbezieht. Das Abwägungsgebot ist deswegen verletzt.

3. Bedarf

3.1 Verkehrsprognose

Das Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik ISL prognostizierte in einem Bericht von Januar 2007, dass die Umschlagszahlen im Überseehafen bis 2025 stark ansteigen und deswegen auch der Lkw-Verkehr zunehmen werde. Einerseits dient diese Prognose als Planrechtfertigung. Andererseits ist die in dem Gutachten enthaltene Aussage bemerkenswert, dass die Kapazität der Überseehäfen technisch und mehr noch wirtschaftlich begrenzt sei. Es kann also nicht mit einem beliebig weiter wachsenden Lkw-Verkehr gerechnet werden, sondern irgendwann stößt der Hafen an seine Grenzen, und dann nimmt auch der Lkw-Verkehr nicht mehr zu,

Planunterlage 21.02, S. 11.

ISL nahm eine Abschätzung der hafenbedingten Straßenverkehre in Bremerhaven bis zum Jahr 2025 vor und vertrat die Auffassung, dass die stärksten hafenumschlagsbezogenen Verkehrszuwächse sowohl beim Lkw- als auch beim hafenumschlagsbezogenen Pkw-Verkehr „voraussichtlich in den nächsten fünf bis acht Jahren erfolgen werden“,

Planunterlage 21.02, S. 120.

Diese Einschätzung hat sich nicht bewahrheitet. Die Umschläge in den Häfen haben nur geschwankt, der hafenumschlagsbezogene Verkehr ist in den vergangenen sechs Jahren nicht angewachsen. Die damalige Prognose erweist sich damit schon hinsichtlich des Hafenumschlages als falsch und auch für die Zukunft höchst unsicher.

Der Vorhabenträger ließ im Mai 2009 eine aktualisierte Prognose von ISL erstellen, worin die zum Teil rückläufigen Zahlen eingestanden wurden, dafür aber potentielle technische Innovationen für eine zusätzliche Kapazitätserhöhung angeführt wurden,

Planunterlage 21.07, S. 29.

Die errechneten Lkw- und Pkw-Zahlen hängen nicht nur vom Hafenumschlag insgesamt, sondern auch davon ab, in welchem Umfang die Container und sonstigen Umschlagsgüter seeseitig weiter transportiert werden („transshipment-Anteil“) und in welchem Umfang sie für den Hinterlandverkehr auf die Binnenschifffahrt, die Bahn und die Straße verlagert werden („modal split“). Das ISL geht von falschen Voraussetzungen beim Hinterland-Modal-Split aus.

Im ursprünglichen Gutachten des ISL von Januar 2007 wurde angenommen, dass die seinerzeit bestehende Verteilung der Hinterlandverkehre auf die Verkehrsträger Schiene (38%), Straße (60%) und Binnenschiff (2%) konstant bis zum Jahre 2025 fort bestehe,

Planunterlage 21.02, S. 106.

Im Aktualisierungsgutachten des Jahres 2009 wurde eingestanden, dass der Binnenschifffahrtsanteil gestiegen sei. Hierfür wurde nun eine Steigerung um 25 % angenommen. Ansonsten wurde ausgeführt, dass keinerlei Anhaltspunkte für eine Änderung des Modal-Splits zwischen Lkw- und Bahnverkehr bestehen und man deshalb deren Verteilung bis zum Jahr 2025 beibehalte,

Planunterlage 21.07, S. 31.

Auch diese Prognose ist schon wieder überholt:

„Hatte der Schienenverkehr 2003 einen Anteil von 35 % am Hinterlandverkehr, so waren es 2006 bereits 41 % und 2010 bemerkenswerte 45 %“.

Beweis:

Bremenports, Masterplan Hafeneisenbahn Bremerhaven, 31.08.2011
(vorzulegen auf Anforderung des Gerichts), Zitat S. 8.

Der im Jahr 2011 aufgestellte Masterplan Hafeneisenbahn Bremerhaven stellt die wachsende Bedeutung des Verkehrsträgers Schiene für den Hinterlandverkehr (Bremerhaven 2010: Container 45 %, Automobile 80 %) sowie die steigende Zahl der in Bremerhaven behandelten Güterzüge (2010: 430 Züge/Woche, Prognose 2025: 770 Züge/Woche) heraus.

aaO, S. 8 Abb. 4.

Deshalb sind politische Beschlüsse zum Ausbau des Bahnhofsteils Kaiserhafen (Fertigstellung in 2015) und die Erweiterung der Vorstellgruppe Imsumer Deich (Fertigstellung in 2015) gefasst worden. Diese werden die Abwicklungskapazitäten des Bahnverkehrs vergrößern und zu einer Erhöhung des Bahnanteils führen.

Beweis unter Verwahrung gegen die Beweislast:
Sachverständigengutachten.

Der von Bremenports entwickelte Masterplan Hafeneisenbahn Bremerhaven geht davon aus, dass der Schienenverkehrsanteil am Hinterlandverkehr prozentual stärker als der Lkw-Anteil wachsen wird,

aaO, S. 6 f.

Die Deutsche Bahn hat ihre Anstrengungen verstärkt, Engpässe in der Hinterlandanbindung der norddeutschen Häfen zu beseitigen. Beispielsweise ist im Bremer Hauptbahnhof ein zusätzliches Durchfahrtsgleis eingerichtet worden. Es wird entweder die sogenannte Y-Trasse gebaut oder es werden die Strecken von Bremen in Richtung Hannover und Berlin ertüchtigt. Aufgrund dieser erfolgten und bevorstehenden Veränderungen im Bahnnetz ist mit einer stärkeren Verlagerung von Hafenfracht auf die Bahn zu rechnen.

Beweis unter Verwahrung gegen die Beweislast:
Sachverständigengutachten.

Nachdem seit der letzten Schätzung von Mai 2009 wiederum drei Jahre vergangen sind und sich die Verhältnisse geändert haben, soll ISL angeblich eine aktualisierte Prognose von September 2012 erstellt haben. Diese soll angeblich zum Ergebnis haben, dass die Prognosen aus dem Jahr 2006/2007 auch aus heutiger Sicht weiterhin Bestand hätten,

PFB, S. 258.

Die Kläger bestreiten mit Nichtwissen, dass eine solche aktualisierte Prognose von September 2012 existiere und den erwähnten Inhalt habe. Die Beklagte erwähnt zwar eine solche Prognose in ihrer Begründung zum Planfeststellungsbeschluss, doch hat sie diese nicht als neue Planunterlage auf Seiten 8 f. des Planfeststellungsbeschlusses aufgeführt.

3.2 Gesamtwirtschaftliche Bewertung

Es existiert keine aktuelle gesamtwirtschaftliche Bewertung des Hafentunnels.

Zur Frage der Wirtschaftlichkeit der Hafentunnelvariante 3.2+E wurde im September 2009 eine Nutzen-Kosten-Analyse nach dem Verfahren der gesamtwirtschaftlichen Bewertung der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP 2003) durchgeführt. Die Kosten des Projektes wurden nach dem Stand Anfang 2009 in Höhe von rund 160 Mio. € entsprechend den Angaben an das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in Ansatz gebracht. Wie bei allen Bewertungsverfahren des Bundes wurden Planungskosten nicht in die Berechnung der Wirtschaftlichkeit mit einbezogen, weil regelmäßig das Land, in dem die Maßnahme umgesetzt wird, die Planungskosten finanzieren muss. Deshalb blendet der Bund sie aus. Bei einer Wirtschaftlichkeitsrechnung, die alle öffentlichen Mittel erfasst, müssten die Planungskosten zusätzlich eingerechnet werden. Sie betragen anfänglich 19,2 Mio. € und sind mittlerweile auf 29 Mio. € aufgestockt worden.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):

1. Sachverständigengutachten,
2. Einzuholende Auskunft der Beklagten und der Stadt Bremerhaven.

Die nach den Standards der Bundesverkehrswegeplanung (ohne Planungskosten) durchgeführten Berechnungen führten zusammenfassend zu summierten monetarisierten und annuisierten Nutzen von 6,24 Mio. € pro Jahr und annuisierten Kosten von 5,75 Mio. € pro Jahr. Daraus ergab sich ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,08. So konnte ein, wenn auch geringer, Vorteil zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen und den Kosten des Projekts festgestellt und die Wirtschaftlichkeit des Projektes nach dem Ansatz der Bundesverkehrswegeplanung nachgewiesen werden.

Beweis:

Gutachten Gesamtwirtschaftliche Bewertung des Hafentunnels Cherbourger Straße (Variante 3.2+E) vom 11. September 2009 der Ingenieurgruppe IVV GmbH & Co. KG (vorzulegen von der Beklagten).

Diese Ergebnisse sind eine wichtige Grundlage im Planfeststellungsverfahren, aber gehören offenbar nicht zu den förmlich eingeführten Planunterlagen.

Die gesamtwirtschaftliche Bewertung wurde im November 2010 einer kritischen Überprüfung durch die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) unterzogen. Diese zeigte eine Steigerung der Kosten bei einem Baubeginn im Jahr 2012 um 7 % von 160 auf 171,319 Mio. € auf.

Beweis:

Prüfbericht DEGES vom 22. November 2010 (vorzulegen von der Beklagten).

Auch dieser Prüfbericht gehört offenbar nicht zu den förmlich eingeführten Planunterlagen.

Werden die von der DEGES ermittelten Kostensteigerungen gemäß der Gutachtenmethodik neu berechnet, ergibt sich ein **Nutzen-Kosten-Verhältnis (N-K-V)** von nur noch **0,907**, also weniger als 1,0.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):

1. Berechnung (**Anlage K 8**),
2. Sachverständigengutachten.

Durch die Kostensteigerung ist die gesamtwirtschaftliche Bewertung des Hafentunnels unter Beibehaltung der übrigen Prognosewerte unter 1,0 gerutscht, das heißt die Kosten sind höher als der Nutzen.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):
Sachverständigengutachten.

Bei dieser Betrachtung wird davon ausgegangen, dass die Berechnungen auf der Nutzenseite konstant geblieben sind. Wesentlichen Einfluss auf den Nutzen hat die prognostizierte Verkehrsbelastung des Cherbourger Tunnels. Die Prognosen dafür wurden vom Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik (ISL) erstellt und sind ebenfalls Voraussetzung des IVV-Gutachtens und somit für den Planfeststellungsbeschluss. Die vom ISL zugrunde gelegte Prämisse des konstanten Modal-Splits ist aber nicht berechtigt (siehe oben). Der Ausbau des Schienennetzes wird den Hinterlandanteil des Verkehrsträgers Schiene weiter zuungunsten des Straßenanteils verschieben. Sinkt der Hinterlandverkehr über Straße, dann ist auch der Gesamtnutzen noch viel niedriger zu bewerten.

Würde ISL die tatsächlichen Gegebenheiten des Hinterland-Modal-Split und weitere Anteilsverschiebungen berücksichtigen und öffentlich machen, ergäben sich weit geringere prognostizierte Verkehrsbelastungen für den Cherbourger Tunnel. Genau das zeigt die Realität auf der Cherbourger Straße seit Jahren: Der Verkehr fließt, obwohl im Jahr 2012 sowohl der Container- als auch der Autoumschlag neue Umschlagsrekorde zeigten.

Somit basiert der Planfeststellungsbeschluss auf einer wissenschaftlich und empirisch ungenügenden Ermittlung der zukünftig zu erwartenden Verkehrsbelastungen eines Cherbourger Tunnels, obwohl in den vergangenen vier Jahren neue Erkenntnisse gewonnen worden sind.

Der im IVV-Gutachten quantifizierte Nutzen kann in der Zukunft nicht eintreten. Geringerer Nutzen und höhere Kosten verschieben das Nutzen-Kosten-Verhältnis noch weiter unter Eins. Dadurch ist eine Wirtschaftlichkeit nicht gegeben, und sie wird unter realistischen Annahmen bzw. aktuellen Erkenntnissen noch weitaus schlechter werden.

Aufgrund der festgestellten Kostensteigerung und der daraus resultierenden negativen Nutzen-Kosten-Relation hat der Vorhabenträger bei der Ingenieurgruppe IVV bezüglich einer möglichen Aktualisierung der Bewertung angefragt. Die Beklagte ist sich der durch die Kostensteigerung ausgelösten ungünstigen Nutzen-Kosten-Relation bewusst. Sie beruft sich im Planfeststellungsbeschluss auf eine „erste Einschätzung“ der Ingenieurgruppe IVV von Dezember 2012, wonach die Kostensteigerung bei Berücksichtigung eines höheren Frachtaufkommens des Hafens und des damit verbundenen höheren wirtschaftlichen Nutzens „kompensiert wird“,

PFB, S. 63.

Die Beklagte hat IVV jedoch **falsch zitiert**. IVV hat in ihrer ersten Einschätzung erklärt, es „könnte“ die Kostensteigerung durch einen höheren Nutzen kompensiert werden. Sie hat dies also nur für möglich gehalten, nicht positiv bestätigt.

Geht man gemäß den Angaben der Beklagten davon aus, dass ISL in seiner letzten Prognose nur seine frühere Prognose bestätigt, aber kein noch höheres Frachtaufkommen vorausgesagt habe (PFB, S. 258), so gibt es keine Nutzensteigerung, welche die höheren Kosten kompensieren könnte.

Im abschließenden Satz hat IVV eine umfassende Aktualisierung der gesamtwirtschaftlichen Bewertung empfohlen, die einen Zeitraum von mindestens 6 Wochen in Anspruch nehmen werde.

Beweis:

Schreiben IVV vom 05.12.2012, vorzulegen von der Beklagten.

So lange wollte die Beklagte aber nicht warten: 2 Wochen später hat sie den Planfeststellungsbeschluss erlassen und diesen somit nur auf Mutmaßungen, nicht auf eine aussagekräftige Untersuchung gestützt.

Zusammenfassend ist festzustellen: Nach der Gutachtenlage im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses liegt das Nutzen-Kosten-Verhältnis mit 0,907 unter 1,0. Rechnet man einen höheren Schienenverkehrsanteil und / oder die Planungskosten ein, so sinkt die Relation noch deutlich weiter ab. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen ist niedriger als die Kosten.

- Somit ist die Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens seit November 2010 nicht mehr gegeben.
- Dem entsprechend darf sich das BMVBS nach den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung und seinen Richtlinien nicht mehr an der Finanzierung beteiligen.

Einen gesamtwirtschaftlich zu begründenden Vorteil für das planfestgestellte Vorhaben gibt es nicht. Es fehlt somit eine „Planrechtfertigung“, jedenfalls aber eine hinreichende Begründung, um den Eingriff in das verfassungsrechtlich durch Art. 14 GG geschützte Privateigentum zu rechtfertigen.

4. Alternativen

Im Planfeststellungsbeschluss wird auf einen dreistufigen Variantenvergleich verwiesen und das diesbezügliche Auswahlverfahren als sachgerecht bezeichnet. In dem Prozess der Variantenuntersuchung und -auswahl seien keine Fehler erkennbar,

PFB, S. 56 f., 234 ff.

Soweit die Beklagte im Planfeststellungsbeschluss die Untersuchungsmethoden, Ziele und Bewertungen der Variantenvergleiche und die daraus abgeleiteten Ergebnisse des Auswahlverfahrens übernimmt, ohne eigene Bewertungen anzustellen, muss sie sich die Fehler, die es in diesem Auswahlverfahren gegeben hat, aufgrund ihrer Funktion als Planfeststellungsbehörde und der daraus folgenden rechtlichen Verantwortung als eigene Abwägungsmängel gegen sich gelten lassen.

4.1 Variante 0.1 – Nullvariante mit Kreuzungsausbau

Die Cherbourger Straße ist bereits vierspurig ausgebaut und kann große Mengen von Lkw-Verkehr bewältigen. Im westlichen Verlauf der Wurster Straße gibt es 4 signalgeregelte Knotenpunkte, die bei allen untersuchten Projektvarianten bestehen bleiben sollen, und zwei weitere signalgeregelte Knotenpunkte an der Alfred-Wegener-Str. und der östlichen Kreuzung Wurster Straße. Trotz der Existenz dieser Ampeln gilt der Verkehr auf der westlichen Wurster Straße und dem westlichen Teil der Cherbourger Straße jetzt und künftig als „befriedigend“ oder „ausreichend“,

Planunterlage 21.03, S. 48 und 52 (Abb. 5.8).

Diese Ampeln sind kein Anlass für bauliche Veränderungen. Ampeln an sich sind kein Grund, einen Tunnel zu bauen. Es geht nur um die Länge der Durchfahrzeiten im Zuge der Ampelregelungen.

Im Planfeststellungsbeschluss ist davon die Rede, dass eine „Beseitigung der Leistungsfähigkeitsengpässe“ auf der Cherbourger Straße unerlässlich sei,

PFB, S. 257 letzter Absatz.

Die Verwendung des Plurals in dieser Aussage ist falsch. Es gibt nur einen einzigen möglichen relevanten Leistungsengpass, nämlich den Knotenpunkt Langener Landstraße.

Zur Zeit gibt es hier noch keinen Leistungsengpass. Der Verkehr auf der Cherbourger Straße fließt ohne Stau. Ein kurzer Stopp vor einer Ampel gilt nicht als Stau. Erst für die Zukunft wird seitens der Beklagten ein Leistungsengpass im Knotenpunktbereich Langener Landstraße befürchtet.

Der planfestgestellte „Hafentunnel“ soll eine verkehrliche Entlastung bringen. Seine verkehrlichen Auswirkungen sind allerdings nicht so günstig, wie man es sich von einem Tunnel ohne Ampelkreuzung vielleicht vorstellt, weil er nicht vier, sondern nur zwei Fahrspuren im Gegenrichtungsverkehr haben soll. Der gesamte Verkehr müsste sich deswegen schon weit vor dem Tunnel auf jeweils eine Fahrspur pro Richtung einfüdeln. Damit könnten allenfalls „befriedigende“, keine guten Verkehrsverhältnisse erreicht werden,

PFB, S. 52 und 53.

Der Grund für den erwarteten zukünftigen Kapazitätsengpass liegt in dem starken Verkehr auf der Langener Landstraße, der ein großes Zeitkontingent eines Ampelumlaufes für sich beansprucht und damit die Durchfahrzeiten für den querenden Verkehr der Cherbourger Straße verringert.

Im Jahr 2006 wurde für die Cherbourger Straße westlich der Kreuzung Wurster Straße ein hafen- und gewerbebezogener Verkehr von 11.138 Fahrzeugen ermittelt, davon 7.428 Pkw und 3.710 Lkw,

Planunterlage 21.03, S. 43 Abbildung 5.2.

Für das Jahr 2025 wurde, wenn keine Veränderungen im Straßennetz erfolgen, für die Cherbourger Straße westlich der Kreuzung Wurster Straße ein etwa doppelt so hoher hafen- und gewerbebezogener Verkehr von 22.071 Fahrzeugen prognostiziert, davon 13.281 Pkw und 8.810 Lkw,

Planunterlage 21.03, S. 46 Abbildung 5.3.

Sowohl die 2006 ermittelte als auch die für 2025 prognostizierte Verkehrsmenge kann auf einer vierspurigen Straße, auch mit Ampelanlagen, prinzipiell ohne Weiteres bewältigt werden, ohne dass es hierfür eines Tunnels bedarf.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):
Sachverständigengutachten.

Durch Zuflüsse von der Langener Landstraße und Abflüsse dorthin steigen die Verkehrszahlen im östlichen Teil der Cherbourger Straße zur Autobahn hin deutlich an, vor allem der Pkw-Verkehr auf 22.951 aktuell, 22.895 prognostiziert, nur minimal der Lkw-Verkehr auf 3.900 aktuell, 8.990 prognostiziert (Skizzen 5.2 und 5.3, wie oben). Auch dieser Verkehr kann auf der vierspurigen Straße zwischen der Langener Landstraße und der Autobahn prinzipiell problemlos abgewickelt werden. Entscheidend ist nur, wie der Verkehr im Knotenpunktbereich Cherbourger Straße / Langener Landstraße auch in den Spitzenstunden flüssig gehalten werden kann,

Planunterlage 21.03, S. 48.

Das Verkehrsgutachten PGT kam zu dem Ergebnis, dass die Kapazität der Kreuzung bei den prognostizierten Verkehrsmengen unter den aktuellen baulichen Bedingungen, auch bei einer Änderung der Fahrstreifenaufteilung (Variante 0.0), nicht ausreichen werde,

Planunterlage 21.03, S. 48, 52 (Abbildung 5.8), 53.

In welchem Umfang signaltechnische Optimierungsmöglichkeiten eingeflossen sind, ist aus dem Verkehrsgutachten PGT nicht ersichtlich. Im zeitgleich erstellten Gutachten SHP wird behauptet, Änderungen an Signalprogrammen seien berücksichtigt,

Planunterlage 1.2, S. 3 und Planunterlage 21.05, S. 4 zur Variante 0.0,

und Herr Dr. Theine hat das im Erörterungstermin auf Nachfrage von Frau Konczinski bestätigt,

Protokoll vom 21.11.2011, S. 10.

Das Verkehrsgutachten PGT enthält aber keine Berechnungen zu der Frage, welche Kapazitätsverbesserungen durch bauliche Umgestaltungen der Kreuzung (ohne den Bau eines Tunnels) mit zugehörigen signaltechnischen Verbesserungen möglich seien.

Lediglich das zeitgleich erstellte Gutachten SHP geht auf diese Frage im Rahmen der „Variante 0.1“ ein, allerdings nur auf 1/3 Seite mit sehr allgemein gehaltenen Ausführungen. Darin wird zunächst eingestanden, dass es durchaus möglich sei, mit baulichen Maßnahmen eine ausreichende Kapazität sicherzustellen. Allerdings wird behauptet, ohne die Verwendung planfreier Elemente (also ohne einen Tunnel) sei am Knotenpunkt Langener Landstraße die Ergänzung von jeweils drei Fahrstreifen im westlichen und östlichen Knotenpunktarm mit einer Entwicklungslänge von etwa 500 m notwendig,

Planunterlage 1.2, S. 3 und Planunterlage 21.05, S. 4 f. zur Variante 0.1.

Die Kläger bestreiten, dass jeweils drei zusätzliche Fahrstreifen im westlichen und östlichen Knotenpunktarm erforderlich seien, und sie bestreiten erst recht, dass hierfür eine „Entwicklungslänge“ von etwa 500 m notwendig sei.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):
Sachverständigengutachten.

Die diesbezüglichen Behauptungen von SHP sind weder in dem Gutachten der Planunterlagen 1.2 bzw. 21.05 noch sonst irgendwo konkretisiert oder belegt. Es gibt auch in anderen Planunterlagen keine weitere Quelle, die auch nur annähernd etwas in diesem Sinne vertiefen würde. Die Ingenieurgemeinschaft Schnüll, Haller und Partner (SHP) erscheint nicht qualifiziert, differenzierende Berechnungen zu verschiedenen Möglichkeiten von zusätzlichen Fahrspuren, Fahrspuraufteilungen, Ampelschaltungen mit modernen Techniken der intelligenten Verkehrslenkung usw. anzustellen und die sich daraus ergebenden Folgerungen für den Verkehrsfluss abzuleiten. Nicht umsonst war für derartige Fragestellungen nicht SHP, sondern die Planungsgemeinschaft Dr. -Ing. W. Theine (PGT) beauftragt worden.

PGT hat aber nie einen Auftrag erhalten, konkret zu untersuchen, mit wie vielen und welchen zusätzlichen Fahrspuren welche verkehrlichen Effizienzsteigerungen erzielt werden könnten, oder eine derartige Untersuchung ist vorgenommen, aber wohlweislich nie der Öffentlichkeit bekannt gegeben worden. Dazu möge sich die Beklagte erklären.

SHP meinte, die Aufweitung durch die angeblich notwendige Ergänzung um jeweils drei Fahrstreifen im westlichen und östlichen Knotenpunktarm mit einer Entwicklungslänge von 500 m würde einen Neubau der Eisenbahnbrücke mit größerer lichter Weite sowie die Inanspruchnahme von Grundstücken und Wohngebäuden im Bereich der Entwicklungslänge voraussetzen und derartig gravierende Eingriffe in Grundstücke und Wohngebäude mit sich bringen, dass die städtebaulichen Auswirkungen „nicht vertretbar“ seien. Aus diesem Grund und wegen angeblich „nicht beherrschbarer“ Auswirkungen auf das verbleibende Umfeld mit Lärm und Schadstoffemissionen und -immissionen wurde die Variante 0.1 von SHP im Wege der Vorprüfung ausgeschieden und nicht in eine vertiefende Gesamtbewertung einbezogen,

Planunterlage 1.2, S. 3 f., und Planunterlage 25.02, S. 4 f.

Auch diese behaupteten städtebaulichen Auswirkungen werden seitens der Kläger bestritten. Es gibt keine grafischen und quantifizierenden Angaben darüber, welche Eingriffe an welchen Örtlichkeiten in welche Grundstücke und Wohngebäude erforderlich seien. Es fehlt an jeglichen konkreten Betrachtungen zur Frage, welche privaten oder öffentlichen Grundeigentümer davon betroffen seien. So gibt es keinen nachvollziehbaren Vergleich, ob die Beeinträchtigungen von privaten und öffentlichen Belangen im Rahmen der Variante 0.1 größer oder kleiner als im Rahmen der planfestgestellten Variante 3.2+E wären. Das ist ein eklatanter Abwägungsmangel.

Die Äußerung von SHP, bei den Varianten 0.0 oder 0.1 seien die Auswirkungen auf das verbleibende Umfeld (Lärm, Schadstoffemissionen und -immissionen) „nicht beherrschbar“, ist ebenfalls in keiner Weise konkretisiert oder quantifiziert. Das Gleiche gilt für die Behauptung der Beklagten, eine aus dem Ausbau noch vergrößerte Belastung der Anwohner durch Lärm und Luftschadstoffe führe zu einer „dauerhaften Gefährdung der Gesundheit“ der Anwohner der Cherbourger Straße,

PFB, S. 236.

Verhältnisse wie in der Cherbourger Straße gibt es vielfach auch anderswo, ohne dass solche Zustände als „unbeherrschbar“ oder die Gesundheit der Anwohner als „gefährdet“ angesehen werden. Die Wertungen von SHP und der Beklagten sind nicht mit sachgerechten Informationen unterlegt und stoßen in dieser Pauschalität und Verallgemeinerung auf Befremden.

Noch im Erörterungstermin wurde den Einwendern seitens des Vorhabenträgers entgegengehalten, eine Aufweitung des Kreuzungsbereiches sei wegen der Eisenbahnbrücke nicht möglich. Nun ergibt sich aus dem Planfeststellungsbeschluss, dass die Eisenbahnbrücke „dringend vollständig erneuert werden muss“ und ein Neubau nicht nur möglich, sondern sogar schon fest in Aussicht genommen und von der Bahn für das Jahr 2016, im Falle eines vorherigen Baus des Hafentunnels für Anfang 2018 angesetzt worden ist,

PFB, S. 3 Abs. 3.

Dr. Theine erklärte im Erörterungstermin,

„die Nullvariante sei ohnehin optimiert in die Bewertung eingegangen“,

Protokoll vom 21.11.2011, S. 10.

Diese Aussage mag aus seiner Sicht zutreffend gewesen sein, soweit er bei der von ihm im Gutachten untersuchten Variante 0.0 auch eine Änderung der Aufteilung der vorhandenen Fahrbahnen und signaltechnische Verbesserungsmöglichkeiten einbezogen hatte (siehe oben).

Dr. Theine beließ es jedoch nicht bei dieser Äußerung, sondern er stellte ihr den Satz voran:

„In Zukunft werde es keine Verbesserungsmöglichkeit ohne einen Tunnel geben“,

Protokoll vom 21.11.2011, S. 10.

Das war eine Irreführung der Einwender. Dr. Theine hatte in seinem Gutachten im Zusammenhang mit der Nordvariante 6.2A noch erklärt, dass eine leistungsfähige Verkehrsabwicklung auf dem Knotenpunkt Langener Landstraße / Cherbourger Straße „ohne Ausbaumaßnahmen“ nicht gewährleistet sei,

Planunterlage 21.03, S. 114,

während er eine leistungsfähige Verkehrsabwicklung mit Ausbaumaßnahmen nicht ausschloss. Er hatte aber die Möglichkeiten für eine Aufweitung des Kreuzungsbereiches im Sinne der Variante 0.1 in seinem Gutachten nicht geprüft und konnte somit aus eigener Sachkenntnis keine Stellung dazu nehmen. Dafür hatte SHP die Möglichkeit, dass durch bauliche Maßnahmen im Kreuzungsbereich eine ausreichende Kapazität geschaffen werden könne, durchaus bejaht.

Der Vorhabenträger hat sich im Erörterungstermin mit solch einer falschen Darstellung seines Gutachters, dass es „keine Verbesserungsmöglichkeit ohne einen Tunnel geben“ werde, einer ernsthaften Beschäftigung mit dem Thema Nullvariante mit Kreuzungsaufweitung und optimierter lichtsignaltechnischer Verkehrslenkung entzogen.

Wenn die Eisenbahnbrücke demnächst ohnehin erneuert wird, kann ihre Spannweite erheblich vergrößert werden. Es kann ein Kreisverkehr angelegt werden, in dessen Mitte ein Stützpfiler für die neue Brücke platziert werden kann. Dann lässt sich die Spannweite der Brücke abermals deutlich vergrößern. Es wird dann unter der Brücke keine Platzprobleme mehr geben. Es wird dort eine Kreuzung oder ein Kreisverkehr mit allen notwendigen Fahrspuren und einer sehr hohen Durchflusskapazität geschaffen werden können, der die prognostizierten Verkehrsmengen auch in Spitzenstunden ausreichend zu bewältigen vermag.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):
Sachverständigengutachten.

Die dafür erforderlichen Maßnahmen würden nur einen Bruchteil dessen kosten, was für den planfestgestellten Hafentunnel aufzuwenden wäre.

Beweis: Wie oben.

Die Äußerungen von SHP in dem Gutachten von Juni 2007 dienten ersichtlich dem Bemühen, ein Projekt einzuwerben, welches nach den damaligen Vorstellungen komplett vom Bund mit 100 Mio. € finanziert werden sollte. Doch die Verhältnisse haben sich geändert. Das jetzt planfestgestellte Projekt soll etwa 200 Mio. € kosten (29,2 Mio. € Planungskosten, 171,3 Mio. € Baukosten) (falls die Kalkulation stimmt), wovon der Bund nur 120 Mio. € trägt und das Land Bremen, die Stadt Bremerhaven und die Hafengewirtschaft insgesamt 80 Mio. €, also 40 % aufbringen müssen. Die Geldmittel der Hafengewirtschaft sind nicht gesichert. Hierfür dürfte es eine Landesbürgschaft geben, so dass auch insoweit wieder der Bremer Steuerzahler herangezogen würde. So müssen die örtlichen Beteiligten draufzahlen, um Geld vom Bund einzuwerben.

Es ist unglaublich, wie die sich aufdrängende Alternative einer Nullvariante mit Kreuzungsaufweitung (unter Einbeziehung einer intelligenten ampelgesteuerten Verkehrslenkung) mit einigen wenigen pauschalen Äußerungen eines Gutachters auf 15 Zeilen seines Gutachtens verworfen und damit ein Projekt von mittlerweile rund 200 Mio. € mit 40 % zu Lasten der lokalen Kostenträger gerechtfertigt werden soll. Hier ist ein kompletter Abwägungsausfall zu verzeichnen.

4.2 Parallelroute zur Langener Landstraße

Besteht das Problem des Knotenpunktes Langener Landstraße darin, dass auf der querenden Langener Landstraße zu viel Verkehr fließt, so muss diese Straße nicht zwingend unterquert werden. Es kommt auch die Möglichkeit in Betracht, den Verkehr auf der Langener Landstraße zu verringern und auf diese Weise eine ausreichende Ampelzeitenkapazität für die Cherbourger Straße zu erzielen.

Die Langener Landstraße ist so stark befahren, weil sie im Korridor zwischen der Weser mit den Überseehäfen im Westen und der Autobahn im Osten die einzige durchgehende Verbindung für den Kraftfahrzeugverkehr zwischen den Städten Langen und Bremerhaven bildet. Es besteht deswegen eine städtebaulich deutlich erkennbare verkehrliche Notwendigkeit für eine parallele Verkehrsachse im Stadtbereich.

In diesem Zusammenhang drängt sich die Möglichkeit auf,

- zwischen Langen und dem westlich davon geplanten Gewerbegebiet eine neue Straße anzulegen, die vom Zentrum von Langen über die Insumer Straße und den Norderweg oder über die Ziegeleistraße nach Süden führt, möglicherweise eine Abzweigung zum Langener Grenzweg erhält, und die Eisenbahn kreuzend über den Grauwalling oder parallel zur Deponie Grauer Wall auf die Wurster Straße gelangt,
- und von dort aus über die Cherbourger Straße eine fortführende Verbindung mit Hilfe der „Hafenquerspange“ oder „Hafentangente“ zum Zolltor Roter Sand und zur Innenstadt zu schaffen.

Diese im Zusammenhang zu betrachtende Route könnte als eine attraktive Alternative zur parallel verlaufenden Langener Landstraße gestaltet werden. Sie hätte Potential für erhebliche Entlastungseffekte.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):
Sachverständigengutachten.

Es könnte dann die Ampelanlage im Kreuzungsbereich Cherbourger Straße / Langener Landstraße so geschaltet werden, dass der Verkehr über die Cherbourger Straße soweit bevorzugt würde, dass in diesem Straßenzug, gegebenenfalls ergänzt um eine Kreuzungsaufweitung, keine Kapazitätsprobleme auftreten.

Beweis:
Wie oben.

Falls es dann zu Rückstauwirkungen auf der Langener Landstraße käme, würden diese zu verstärkten Verlagerungseffekten auf die neue westliche Alternativroute führen. Insgesamt ließen sich die Verkehrsprobleme auf diese Weise voraussichtlich kostengünstig ohne einen West-Ost-Tunnel entzerren und lösen, und nebenbei würde man auch die sowieso notwendige Erschließung für das geplante Gewerbegebiet in Langen herstellen.

Die Diskussionen im Erörterungstermin brachten den Unterzeichner in den nachfolgenden Tagen auf diese noch von keinem Einwender gesehene und auch nicht im Verfahren diskutierte, aber bei sachverständiger Betrachtung sich aufdrängende alternative Lösung, die geeignet und wesentlich günstiger ist, um vielleicht allein, vielleicht in Ergänzung zur „Nullvariante mit Kreuzungsaufweitung“ bzw. der „Nordvariante“ (siehe unten) das für die Planfeststellung maßgebliche städtebauliche Ziel einer leistungsfähigen Hinterlandanbindung für die Überseehäfen einschließlich der hafennahen Industrie- und Gewerbegebiete ohne einen Tunnelbau zu erreichen. Der Unterzeichner unterbreitete diesen Vorschlag seiner damaligen Mandantin, dem Unternehmerverein Bremerhaven-Wesermünde e.V. Diese leitete den Vorschlag an die Anhörungsbehörde weiter. Auch der Kläger übersandte das Schreiben des Unterzeichners an die senatorische Behörde und bat um Prüfung und Berücksichtigung dieser Vorschläge.

Außerdem brachte der Kläger das Schreiben mit seinen Wünschen und Anregungen in das Verfahren zur 11. Änderung des Flächennutzungsplanes ein, siehe

„Abwägungstechnische Bearbeitung der eingegangenen Stellungnahmen“ Anlage Nr. 5, S. 28.

Auch andere Einwender brachten diesen Vorschlag in das Verfahren zur 11. Änderung des Flächennutzungsplanes ein,

aaO, Nr. 9, S. 59; Nr. 15 S. 93; Nr. 17 S. 101; Nr. 18 S. 108; Nr. 19 S. 117.

Es sind aber weder die Beklagte im Planfeststellungsbeschluss noch die Stadt Bremerhaven in ihrer abwägungstechnischen Bearbeitung der eingegangenen Stellungnahmen in irgend einer Weise auf diesen Vorschlag eingegangen. Beide behandelten nur die zuvor in den Gutachten untersuchten Varianten und würdigten diesen Vorschlag keines Wortes.

Der Vorschlag bietet einen ganz anderen Lösungsansatz, als ihn die Gutachter verfolgten. Das liegt vielleicht daran, dass er nicht zwingend auf den Bau oder Ausbau eines Autobahnzubringers gerichtet ist und deswegen möglicherweise nicht als förderungsfähig im Sinne des § 5a FStrG gilt. Wie weit der Begriff „Autobahnzubringer“ zu fassen ist, bedürfte aber noch einer Klärung. Denkbar wäre außerdem eine Verlängerung der B 212 über eine neu herzustellende Hafentangente und eine anschließende Nordumgehung von Langen bis zur Autobahn (Variante 6.2) (siehe unten), so dass die Förderungskriterien für beide Elemente der Parallelroute zur Langener Landstraße erfüllt wären.

Selbst wenn eine Förderung durch den Bund entfielen, kann und darf das nicht der ausschlaggebende Gesichtspunkt sein, denn das Planfeststellungsverfahren hat sich, wie oben dargelegt, in das übergeordnete Konzept einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB) einzufügen. Insoweit ist auch der Flächennutzungsplan inzident im Planfeststellungsverfahren auf rechtliche Mängel zu überprüfen. Ist es städtebaulich nachhaltig und sinnvoller, die beschriebene Parallelroute zur Langener Landstraße an Stelle eines Tunnels parallel zur Cherbourger Straße anzulegen, so darf dies nicht einfach mit dem Argument verworfen werden, dass der Bund für einen Tunnel 120 Mio. € bereit stellen würde.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Land Bremen, die Stadt Bremerhaven und die Hafengewirtschaft für einen Hafentunnel einen eigenen Anteil von ca. 60 Mio. € zuzüglich Planungskosten aufbringen müssten. Die vorgeschlagene Parallelroute vom Zentrum Langen über die Eisenbahn und die Cherbourger Straße und weiter über die Hafentangente zur Innenstadt würde nach überschlägiger Schätzung keine höheren Kosten als 60 Mio. € verursachen.

Beweis:
Sachverständigengutachten.

Die Beklagte hat sich im Planfeststellungsbeschluss darauf berufen, dass die Hafentangente von Bremerhaven politisch abgelehnt werde und seit Sommer 2006 nicht mehr im Flächennutzungsplan der Stadt Bremerhaven dargestellt werde,

PFB, S. 239.

Es ist schon merkwürdig, dass sich die Beklagte an dieser Stelle ihres Planfeststellungsbeschlusses auf einmal auf den Flächennutzungsplan beruft, aber gleichzeitig den Hafentunnel unter Verstoß gegen eben diesen Flächennutzungsplan planfestgestellt hat.

Weiter hat die Beklagte angeführt, dass die Hafentangente von Seiten Bremerhavens nicht weiterverfolgt werde und „auch bremenports“ keine Realisierung einer solchen Hafentangente auf stadtbremischem Überseehafengebiet verfolge,

ebenda.

Diese Aussagen sind irreführend: Das Hafenressort hat im Jahr 2009 sogar 300.000 € Planungsmittel für eine Hafentangente zur Verfügung gestellt und ist nach eigenen Angaben „nicht festgelegt“, ob die Straße westlich des Zaunes auf stadtbremischem Überseehafengebiet oder östlich des Zaunes auf Bremerhavener Gebiet geführt werde. Bremenports wünscht die Hafenrandstraße nicht auf stadtbremischem Überseehafengebiet, wohl aber außerhalb des Hafensbereichs auf Bremerhavener Flächen. Bremerhaven sträubt sich gegen die Übernahme von Kosten für die Hafentangente und hat sie aus dem Flächennutzungsplan herausgenommen, damit sie auf stadtbremischem Überseehafengebiet geführt wird und vom Land bezahlt werden muss.

Beweis:

Zeitungsbericht vom 17.04.2009 (**Anlage K 10**).

Die Hafentangente wäre in der Variante 8 oder 8+O enthalten, in der planfestgestellten Variante 3.2+E ist sie nicht enthalten und müsste zusätzlich hergestellt werden. Im Fall des planfestgestellten Tunnels würden die Kosten für die Hafentangente, egal ob sie vom Land oder von Bremerhaven aufzubringen sind, also noch oben drauf kommen, bei Einbindung in eine Parallelstrecke zur Langener Landstraße würde dieser Aufwand die erheblichen Kosten für den Tunnel einsparen (und eine Enteignung der Kläger vermeiden).

Über kurz oder lang wird man, wenn die Gewerbegebiete nahe dem Überseehafen „überlaufen“ und westlich der Stadt Langen das dort geplante Gewerbegebiet realisiert wird, dieses Gewerbegebiet an die Stadt Bremerhaven und den Überseehafen anbinden müssen. Die zu erstellende Verbindungsstraße lässt sich als Bestandteil der vorgeschlagenen Parallelroute zur Langener Landstraße ausgestalten. So brauchen die später „sowieso“ anfallenden Kosten für die Verbindungsstraße zum geplanten Langener Gewerbegebiet nur vorgezogen zu werden, um die Parallelroute zur Langener Landstraße herzustellen.

Die Beklagte führt nur an, dass es noch keine „konkrete“ Planung für das Gewerbegebietsvorhaben in Langen gebe und ein „Straßenverlauf“ noch nicht festgelegt sei. Ein Vorhaben in einem „derart frühen Planungsstadium“ sei daher noch nicht zu berücksichtigen,

PFB, S. 57 Mitte.

Mit keinem Wort geht die Beklagte darauf ein, dass dieses Gewerbegebiet in dem Regionalen Raumordnungsprogramm des Landkreises Cuxhaven enthalten ist, welches gerade erst vor Kurzem im Juni 2012 Rechtskraft erlangt hat. Die Beklagte verkennt mit ihrer Äußerung, dass eine vorausschauende, „nachhaltige“ Planung zu betreiben ist, § 1

Abs. 5 BauGB, so dass absehbare künftige Entwicklungen in die Abwägung einzustellen sind. Die Beklagte hat nicht geltend gemacht, dass sie die Entwicklung eines Gewerbegebietes im Westen der Stadt Langen für wenig wahrscheinlich oder gar unrealistisch halte. So hätte sich die Beklagte nicht dem Argument verschließen dürfen, dass mit der Herstellung einer Parallelroute zur Langener Landstraße oder der von den Einwendern favorisierten Nordtangente Synergieeffekte durch gleichzeitige Anschließung des künftigen Gewerbegebietes und somit Kosteneinsparungen erzielt werden können. Indem die Beklagte dieses Argument rundweg ablehnt, hat sie diesen in die Abwägung einzustellenden Belang verkannt.

Die Beklagte hat den gesamten Vorschlag, eine Parallelroute zur Langener Landstraße herzustellen und damit den Verkehr auf der Langener Landstraße zu reduzieren, nirgendwo verarbeitet, weder im Planfeststellungsverfahren noch inzident über eine städtebauliche Abwägung der Stadt Bremerhaven im Rahmen der 11. Änderung des Flächennutzungsplans. Somit liegt ein kompletter Abwägungsausfall vor, der zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses führt.

4.3 Variante 6.2 – Nordumgehung Langen

Der Vorhabenträger hat im Jahr 2006 von SHP vier verschiedene Varianten für eine Nordumgehung der Stadt Langen untersuchen lassen. Dabei hat SHP die Variante 6.2 als vorzugswürdig herausgearbeitet. Diese Variante war dann im Juni 2007 Gegenstand des PGT-Gutachtens „Verkehrliche Grundlagen ...“ (Planunterlage 21.03) und der Variantenuntersuchung SHP (Planunterlagen 1.2 und 21.05),

siehe Planunterlage 1.2, S. 6.

Die Variante 6.2 wurde getreu der Vorgabe „Zielpunkt Zolltor Weddewarden“ entwickelt,

Planunterlage 21.05, S. 12 Mitte.

Das hatte zur Folge, dass die Strecke einer „Nordvariante“ vom Zolltor Weddewarden aus in kürzester Verbindung Richtung Norden gedacht wurde. Die vier untersuchten Nordvarianten unterscheiden sich nur dadurch, in welchem Abstand sie nördlich um die Stadt Langen herum- oder sogar an die weiter nördlich gelegene Gemeinde Sievern herangeführt werden. Indem alle gedachten Varianten unmittelbar vom Zolltor Weddewarden aus Richtung Norden geführt werden, wird praktisch nur solcher fiktiver Verkehr auf diese Route gelockt, der unmittelbar das Überseehafengebiet ansteuert. Entsprechend gering ist die prognostizierte Akzeptanz.

Wäre nicht der Zielpunkt „Zolltor Weddewarden“ vorgegeben worden, so hätte es nahe gelegen, eine Nordvariante weiter östlich zu wählen, die zwischen dem geplanten Gewerbegebiet und der Stadt Langen verlaufen und damit Verkehr aus diesen beiden besiedelten Bereichen gleichzeitig aufnehmen würde.

Wenn diese Variante auch noch mit der geplanten Hafentangente verknüpft würde, könnte sie erheblich größere Verkehrsmengen aufnehmen und einen deutlicheren Entlastungseffekt für den Knotenpunkt Langener Landstraße bewirken (siehe oben, „Parallelroute zur Langener Landstraße“). Bremerhaven würde damit eine weitere zügige Verkehrsverbindung von der Innenstadt zur Stadt Langen erhalten.

Überdies könnte diese Nordvariante dann über die Hafentangente noch Lkw-Verkehr vom südlichen Eingang des Überseehafens an der Franziusstraße aufnehmen und zur Autobahn nach Norden Richtung Cuxhaven führen. Damit würde die Bremerhavener Innenstadt, die diesen Lkw-Verkehr bislang verkraften muss, entlastet. Indem der südliche Anschluss des Überseehafens in das Projekt einbezogen wird, könnte auch eine Förderung der Hafentangente durch den Bund unter dem Titel „Anbindung des Überseehafens an die Bundesautobahn BAB A 27“ erfolgen.

Die so gewählte Nordvariante wäre mit einer kurzen Verbindung über die Cherbourger Straße zur Hafentangente eine ideale Ortsumgehung der Stadt Langen. Sie würde das Zentrum der Stadt Langen von Durchgangsverkehr entlasten und gleichzeitig die Peripherie der Stadt Langen mit dem Gewerbegebiet erschließen. Viele Orte in Deutschland müssen jahrelang darum kämpfen, bis sie eine solche Umgehung erhalten, wie zum Beispiel die Gemeinde Lilienthal nördlich von Bremen. Diese Nordvariante mit Ortsumgehungsfunktion hätte vor allem für die Stadt Langen, aber eben auch für die Stadt Bremerhaven immense Vorteile.

Diese Vorteile sind aber in den Variantenuntersuchungen nicht berücksichtigt worden, zum einen weil die Lage der Variante städtebaulich ungünstig gewählt wurde, zum anderen aber auch deswegen, weil ein sehr eingeschränkter Kriterienkatalog vorgegeben wurde, an der sie zu messen war.

Ein von SHP entwickeltes Kriterium war beispielsweise im „Zielfeld Verkehr“ die

„Reisezeit von der heutigen AS Bremerhaven-Überseehäfen bis Zolltor Weddewarden“,

Planunterlage 21.05, S. 12.

Diese Zielvorgabe bedeutete für die Nordvariante einen großen Umweg (im Gutachterdeutsch: „Mehrweg“), folglich eine lange Fahrzeit und damit eine klare Abwertung,

Planunterlage 21.05, S. 22, 39 und 48,

die letztlich auch Eingang in den Planfeststellungsbeschluss gefunden hat,

PFB, S. 59 Abs. 7 ff. und S. 238.

Die Vorgabe des Gutachters, allein die Strecke zwischen der Anschlussstelle Bremerhaven-Überseehäfen und dem Zolltor Weddewarden zu betrachten und genau am Zolltor Weddewarden die Nordvariante „anzudocken“, führte zu der merkwürdigen Diskussion, wie Lastwagenfahrer durch straßenverkehrsrechtlich zulässige Maßnahmen gezwungen werden könnten, dass sie trotz ihres Fahrzieles Richtung Süden die von ihnen eigentlich nicht gewünschte Nordvariante benutzen, um den Knotenpunkt Cherbourger Straße / Langener Landstraße zu entlasten.

Es fehlte jegliche Betrachtung, wie das Straßensystem als Netz bestmöglich gestaltet werden könne.

SHP und die Beklagte bewerten den „riesigen Verbrauch an landwirtschaftlichen Flächen“ und die entsprechend hohe Inanspruchnahme von Privateigentum als ein schwerwiegendes Argument gegen die Nordvariante,

Planunterlage 21.05, S. 26, 48, PFB S. 238, 246.

Es ist normal, dass eine Umgehungsstraße viele landwirtschaftliche Flächen verbraucht. Dafür bietet sie dann aber auch die typischen Vorteile einer Ortsumgehung: eine zügige Verbindung für den Autoverkehr, der sich sonst durch den Ort quälen müsste, eine Entlastung des Ortes von diesem Durchgangsverkehr und auch noch Erschließungsmöglichkeiten für neue Wohn- und Gewerbeflächen. Diese Vorteile sind weder vom Gutachter SHP noch vom Beklagten berücksichtigt worden – ein schwerwiegendes Abwägungsdefizit.

Der Gutachter sieht nur einen geringen Vorteil in Form einer geringen Entlastung des Knotenpunktes Cherbourger Straße / Langener Landstraße. Diesen geringen Vorteil bewertet er als „mit Abstand schlechteste Verkehrsqualität“,

Planunterlage 21.05, S. 25, 39, 49.

Die Beklagte behauptet, eine Nordumgehung würde

„nur die Funktion eines ‚Überlaufventils‘ erfüllen“,

PFB, S. 238.

Wo aber bleiben bei einer ganzheitlichen Betrachtung die immensen Vorteile, die die Stadt Langen mit einer attraktiven Ortsumgebung und die Stadt Bremerhaven mit einer zusätzlichen Verkehrsverbindung von der Innenstadt zur Stadt Langen erhielten?

Der Gutachter sprach davon, die Nordvariante erfülle nicht die „verkehrliche Gesamtaufgabe“,

Planunterlage 21.05, S. 49,

dabei hatte er selbst nicht das verkehrliche Gesamtsystem als Netz, sondern nur die einzelne fokussierte Strecke zwischen dem Autobahnbahnanschluss Bremerhaven-Überseehäfen und dem Zolltor Weddewarden im Blick. Das ist ein wahrer „Tunnelblick“.

Die Kosten für die Nordvariante wurden im Jahr 2007 mit 79,2 Mio. € ermittelt. Damals wurden die Kosten für den Tunnel der Variante 3.2 mit 105,5 Mio. € kalkuliert. Die aktuelle Planung geht für den planfestgestellten Tunnel der Variante 3.2+E von ca. 171,2 Mio. € aus (PFB, S. 63). Die Nordvariante würde also rund 100 Mio. € weniger als die Variante 3.2+E kosten!

Diesen enormen Unterschied kaschiert die Beklagte mit den Worten:

„Die Baukosten liegen bei Variante 6.2 im Kostenrahmen“,

PFB, S. 238.

Von einer Abwägung der unterschiedlichen Kosten gibt es im Planfeststellungsbeschluss keine Spur! Die Beklagte beruft sich statt dessen auf Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die Art der Finanzierung grundsätzlich nicht Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses sei,

PFB, S. 63 und S. 259.

Dabei wird ausgerechnet dieses Verfahren doch so überaus stark von der anfänglichen Finanzausgabe des Bundes dominiert, für die es noch kein geeignetes Projekt gab und erst eine Planung entwickelt werden musste.

Die DEGES hatte im September 2007 den damals vorgelegten Variantenvergleich einer Prüfung unterzogen und kam – trotz der ungünstig gewählten Anbindung der Nordvariante – zu einer positiven Bewertung:

„Entgegen der Empfehlung der Seestadt Bremerhaven vom 11.07.2007 sehen wir im Rahmen einer vorläufigen Betrachtung die Variante 6.2 (Nordvariante) als zumindest gleichwertig gegenüber der Vorzugsvariante 3.2 an“.

Beweis:

Schreiben DEGES vom 10.09.2007 mit Vermerk vom 07.09.2007
(Anlage K 11).

Im Planfeststellungsbeschluss behauptet die Beklagte, diese Ausarbeitung sei

„mit dem Erweiterten Variantenvergleich (AP III) (Unterlage 21.6) aus dem Jahr 2009 aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen gegenstandslos geworden“,

PFB, S. 238.

Der Erweiterte Variantenvergleich beschäftigt sich jedoch überhaupt nicht mit der Nordvariante 6.2! Im Erweiterten Variantenvergleich wurden ausschließlich 14 ausgewählte Tunnelvarianten untersucht. Die Nordvariante ist keine Tunnelvariante, sie wurde nicht einbezogen,

Planunterlage 21.6, S. 4 - 6.

Mit den „geänderten Rahmenbedingungen“ meint die Beklagte offenbar, dass der einzuhaltende Kostenrahmen von den politischen Entscheidungsträgern nunmehr auf 160 Mio. € angehoben worden war,

Planunterlage 21.6, S. 7.

Die Anhebung des Kostenrahmens vermag aber keineswegs die Ausarbeitung der DEGES „gegenstandslos“ zu machen, zumal kein neuer inhaltlicher Vergleich zwischen der Nordvariante 6.2 und der Variante 3.2+E gezogen wurde!

Nachdem die Planung überhaupt erst durch die Finanzausgabe des Bundes von 100 Mio. € angestoßen worden war, macht es gewiss einen auch für die Abwägung bedeutsamen Unterschied, ob das Projekt allein aus den zugesagten Mitteln des Bundes finanziert werden kann oder ob sich das hoch verschuldete Land Bremen und die ebenfalls hoch verschuldete Stadt Bremerhaven mit erheblichen Leistungen von 29 Mio. € und 7 Mio. € beteiligen müssen und auch noch die Hafengewirtschaft politisch dazu zwingen, einen Anteil von 15 Mio. € aufzubringen, der die Wettbewerbsfähigkeit des Bremerhavener Hafens schwächt und juristisch noch nicht einmal in trockenen Tüchern ist,

PFB, S. 64.

Unter diesen finanziellen Bedingungen muss besonders intensiv geprüft werden, ob alle für und gegen die Nordvariante und die planfestgestellte Variante sprechenden Belange vollständig in die Abwägung eingestellt und gegeneinander abgewogen worden sind. Das ist mitnichten der Fall, wie die ungeeignete Streckenwahl für die Variante 6.2 und die unberücksichtigt gebliebenen Vorteile einer Umgehungsstraße zeigen.

4.4 Kombination aus Parallelroute zur Langener Landstraße + Nordumgehung + Kreuzungsausbau

Überdies hat die Beklagte es unterlassen, eine Kombination der verschiedenen Alternativen miteinander zu prüfen. Schon im Gutachten PGT von Juni 2007 war auf eine sich aufdrängende Kombinationsmöglichkeit hingewiesen worden, indem zur Nordvariante 6.2A (das ist die Variante mit den geringsten verkehrslenkenden Einschränkungen) ausgeführt wurde:

„Für den vom innerstädtischen Verkehr stark befahrenen Knotenpunkt Langener Landstraße / Cherbourger Straße ist eine leistungsfähige Verkehrsabwicklung ohne Ausbaumaßnahmen nicht gewährleistet“,

Planunterlage 21.03, S. 114.

Das heißt im Umkehrschluss: Die Nordvariante bringt eine gewisse Entlastung und kann mit Ausbaumaßnahmen im Knotenpunkt auch zu einer hinreichend leistungsfähigen Verkehrsabwicklung beitragen.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):
Sachverständigengutachten.

Nachdem im zeitgleich erstellten Gutachten SHP ein ultimatives Horrorszenario an die Wand gemalt wurde, wonach die Variante 0.1 (Nullvariante mit kapazitätserhöhenden baulichen Maßnahmen) „nicht vertretbare“ städtebauliche Auswirkungen mit sich brächte, hätte die Beklagte prüfen müssen, ob eine Nordvariante das Verkehrsaufkommen im Kreuzungsbereich Langener Landstraße / Cherbourger Straße soweit mindern könnte, dass dann nur noch wesentlich geringere kapazitätserhöhende bauliche Maßnahmen an diesem Knotenpunkt erforderlich wären und die negativen städtebaulichen Auswirkungen auf ein verträgliches Maß gemindert werden könnten. Eine solche Betrachtung fehlt in dem Planfeststellungsbeschluss völlig!

Das ist insbesondere deswegen unverständlich, weil die Eisenbahnbrücke ohnehin erneuert werden muss und die ansonsten im Knotenpunktbereich erforderlichen baulichen Maßnahmen vergleichsweise minimale Kosten verursachen würden.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):
Sachverständigengutachten.

Die Kosten wären so gering, dass die Beklagte sie nicht einmal gutachterlich ermitteln ließ. Kapazitätserhöhende bauliche Maßnahmen im Knotenpunktbereich sind so billig, dass sie mit jeglichen sonstigen Varianten kombiniert werden können, ohne die Gesamtkosten des Projekts wesentlich in die Höhe zu treiben.

Beweis: Wie oben.

Der gutachterlich nicht näher untersuchte Kreuzungsausbaue ist nach hiesiger Auffassung bereits für sich genommen geeignet, eine ausreichend leistungsfähige Verkehrsabwicklung sicherzustellen, ohne dass es zu städtebaulich unververtretbaren Auswirkungen käme.

Will man es nicht bei dieser preisgünstigen und wirksamen Maßnahme belassen, sondern ein weitergehendes Vorhaben realisieren, insbesondere um die zugesagten Finanzmittel des Bundes zu vereinnahmen, so kommt eine Kombination von Maßnahmen in Betracht:

- Eine Verkehrsachse von der Innenstadt (Zolltor Roter Sand) unter Anbindung des südlichen Anschlusses des Überseehafens (Franziusstraße) über eine Hafentangenten zur Alfred-Wegener-Straße, eine Stück entlang der Cherbourger Straße, weiter im Bereich Grauwalling / Deponie Grauer Wall mit einer Brücke über die Eisenbahn nach Langen, dort Anschluss nach Osten ans Zentrum und nach Westen an das geplante Gewerbegebiet (**Parallelroute Langener Landstraße**),
- und weiter nach Norden übergehend in die Nordvariante 6.2 mit Anschluss an die L 135 (Langen - Sievern) bis zur Bundesautobahn A 27 (**Nordvariante 6.2**)
- zuzüglich dann noch notwendiger (geringerer) kapazitätserhöhender baulicher Maßnahmen im Knotenpunkt Langener Landstraße / Cherbourger Straße im Sinne der Variante 0.1 (**Kreuzungsausbaue**) und intelligenter lichtsignalgesteuerter Verkehrslenkung.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):
Sachverständigengutachten.

Dieses Kombinationsmodell würde optimale verkehrliche Verhältnisse bringen, die städtebauliche Entwicklung in Bremerhaven und Langen vorantreiben, zugleich mit allen Bestandteilen die Förderkriterien des § 5a FStrG erfüllen und voraussichtlich sogar noch den von der Finanzausschuss des Bundes gesetzten Kostenrahmen einhalten.

Der wesentlich teurere planfestgestellte Hafentunnel 3.2+E ist somit entbehrlich. Der Eingriff in die Rechte der Kläger ist vermeidbar.

Die Beklagte behauptet im Planfeststellungsbeschluss, es seien

„alle ernsthaft in Betracht kommenden Alternativlösungen berücksichtigt“,

PFB, S. 57.

Tatsächlich aber hat sie weder die oben beschriebenen Varianten noch das vorstehende Kombinationsmodell, das die verschiedenen seit langem diskutierten Verkehrselemente neu zusammenfügt und sich einem Verkehrssachverständigen geradezu aufdrängt, nicht in ihre Abwägung eingestellt. Es liegt somit ein zentraler Abwägungsmangel vor.

4.5 Varianten 8, 8+O und 9

Alternativ zu einem Tunnel im Bereich der Cherbourger Straße hat der Vorhabenträger die Möglichkeit untersuchen lassen, eine neue Anschlussstelle zur Autobahn etwa mittig zwischen den vorhandenen Anschlussstellen Bremerhaven-Mitte und Bremerhaven-Überseehäfen zu schaffen und von dort aus mit einem Tunnel unter dem Wohngebiet Auf den Wohden hindurch nach Westen zu gehen, wo die Straße als Hafentangente nach Süden mit der Franziusstraße und nach Norden mit der Alfred-Wegener-Straße / Cherbourger Straße verknüpft würde („Variante 8“, weiterentwickelt zur Variante 8+O und als Bohrtunnel in der Variante 9). Die sogenannte Hafentangente ist somit Bestandteil dieser Varianten und kostenmäßig eingerechnet, während sie in der Variante 3.2+E nicht enthalten ist und im Falle ihrer vom Hafenressort geforderten Realisierung extra finanziert werden müsste,

PFB, S. 61.

Die Variante 8 war im Rahmen des ersten Variantenvergleichs von Juni 2007 bereits in der Vorauswahl ausgeschieden, weil sie nach der damaligen Kostenschätzung von 149 Mio. € den damals gesetzten Kostenrahmen von 100 Mio. € überschritt,

Planunterlagen 1.2, S. 9 f., und 21.05, S. 10 f.

Für die Variante 3.2 waren demgegenüber nur Kosten von 110 Mio. € geschätzt worden, was als nur geringfügige Überschreitung des Kostenrahmens galt, so dass diese Variante in die vertiefende Gesamtbewertung einbezogen wurde und prompt „das Rennen machte“,

Planunterlagen 1.2, S. 5 f., und 21.05, S. 6 f.

Die Variante 3.2 wurde aufgrund öffentlicher Kritik zur Variante 3.2+E weiterentwickelt. Im Jahr 2008 wurden hierfür 160 Mio. € Kosten veranschlagt und für die Variante 8 mit einem vergleichbaren Tunnelausbaustandard 175 Mio. €. Für die Variante 8 gab es noch keine ausführliche Variantenuntersuchung, als sich die Stadtverordnetenversammlung im Dezember 2008 für die Variante 3.2+E aussprach. Um den Fehler der fehlenden Variantenprüfung zu beheben, erstellte SHP nachträglich im Oktober 2009 einen „Erweiterten Variantenvergleich“, der, wie nicht anders zu erwarten war, die politisch bereits gefallene Entscheidung zu Gunsten der Variante 3.2+E bestätigte (Planunterlage 21.06).

SHP wandte wieder seine probate Methode an, die Varianten anhand des von ihm zuvor entwickelten Zielsystems mit den bekannten Zielfeldern und Bewertungskriterien zu vergleichen. Es gab nur eine kleine Veränderung: Die Reisezeit wurde nicht mehr ausgehend von der Anschlussstelle Bremerhaven-Überseehäfen, sondern von der Anschlussstelle Bremerhaven-Mitte berechnet,

Planunterlage 21.06, S. 15 und 26.

Ohne diese Veränderung wäre eine Benachteiligung der Variante 8 im Bewertungssystem gar zu offensichtlich geworden.

Die Varianten 8, 8+O und 9 schaffen wie die Variante 3.2+E eine neue zweispurige Verbindung von der Autobahn zum „Zolltor Weddewarden“. Diese Verbindung ist von der Anschlussstelle Bremerhaven-Mitte aus betrachtet sogar noch direkter und kürzer und um 1 ½ Minuten (exakt 83 Sekunden) schneller als die Verbindung durch den Tunnel der Variante 3.2+E,

Planunterlage 21.06, S. 43 (Abbildung 3, Ziffer 1.1).

Daneben weisen die Varianten 8, 8+O und 9 einen entscheidenden Zusatzvorteil auf: Sie schaffen eine schnelle und kurze Verbindung von der Autobahn zur Franziusstraße und damit zum südlichen Anschluss des Überseehafens. Das vermag die Variante 3.2+E nicht zu bieten. Bisher muss der gesamte Lkw-Verkehr, der den südlichen Anschluss

des Überseehafens mit der Franziusstraße benutzt, über das Zolltor Roter Sand und das Straßennetz der Bremerhavener Innenstadt zum Autobahnanschluss Bremerhaven-Mitte hin abgewickelt werden. Das führt zu erheblichen Beeinträchtigungen der Bremerhavener Innenstadt und belastet diese so sehr, dass ein nächtliches Lkw-Fahrverbot am Zolltor Roter Sand eingeführt werden musste,

Planunterlage 1.2, S. 6 und 7: „das vorhandene Lkw-Nachtfahrverbot ... am Zolltor Roter Sand“.

Mit der Variante 8, 8+O oder 9 würde der hafenspezifische Lkw-Verkehr der Franziusstraße einen unmittelbaren Anschluss an die Autobahn erhalten und komplett aus der Bremerhavener Innenstadt herausgezogen. Er könnte diese Ein- und Ausfahrt zum Überseehafen nicht nur tagsüber, sondern auch nachts benutzen.

Beweis (unter Verwahrung gegen die Beweislast):
Sachverständigengutachten.

Dieser Zusatznutzen wird in dem „Erweiterten Variantenvergleich“ nicht einmal ansatzweise erwähnt oder gewürdigt!

Auch der strategische Vorteil, dass nicht nur die nördliche Überseehafenanbindung „Zolltor Weddewarden“, sondern auch die südliche Überseehafenanbindung Franziusstraße und „Zolltor Roter Sand“ einen eigenen direkten Autobahnanschluss erhält und somit eine nützliche Redundanz bei Unfällen im Hafensbereich besteht, ist nirgendwo erwähnt oder gewürdigt!

Der „Erweiterte Variantenvergleich“ stellte nur wieder in altbekannter Manier auf den Zielpunkt „Zolltor Weddewarden“ ab. Er sah nur die Reisezeit zum Zolltor Weddewarden, nicht die Reisezeit zum Zolltor Roter Sand (Zielziffer 1.1). Er betrachtete auch die Zuverlässigkeit der Erreichbarkeit der Überseehäfen nur bezogen auf das Zolltor Weddewarden (Zielziffer 1.1). Ebenso wurde die „Qualität der Verkehrsabläufe im Kraftfahrzeugverkehr“ nur auf der Strecke zum Zolltor Weddewarden untersucht (Zielziffer 1.2), desgleichen die „Verkehrssicherheit der Verkehrsteilnehmer“ (Zielziffer 1.3) und die „verkehrsbedingten Umweltbelastungen“ (Zielziffer 1.4). Wie die Qualität der Verkehrsabläufe und die Verkehrssicherheit der Verkehrsteilnehmer für den Lkw-Verkehr der Franziusstraße durch die Variante 8 verbessert und die Umweltbeeinträchtigungen durch diesen Lkw-Verkehr vermindert werden können, blieb außen vor,

Planunterlage 21.06, S. 43 (Abbildung 3).

Die „Immissionsbelastungen für Bewohner“ wurden im „Erweiterten Variantenvergleich“ nur hinsichtlich der Anwohner im Bereich der Cherbourger Straße und im Verlauf der beiden neuen Varianten, nicht im Bereich der Innenstadt Bremerhaven gewürdigt (Zielziffer 3.1),

Planunterlage 21.06, S. 45 (Abbildung 5).

Es besteht deshalb ein schweres Abwägungsdefizit.

In der Vorlage des Stadtplanungsamtes für die Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 18.12.2008 wurde ausgeführt, dass der mit der Variante 8 einhergehende gravierende Eingriff in Natur und Landschaft, vor allem aber die Zerschneidung von Naherholungsräumen, sowie deutlich größere Eingriffe in die vorhandene Bausubstanz in Verbindung mit den Mehrkosten zu einer deutlich ungünstigeren Bewertung gegenüber der Variante 3.2+E führten,

Vorlage Nr. V 109/2008 vom 05.12.2008 (vorzulegen von der Beklagten).

In der Vorlage finden die verkehrlichen Entlastungswirkungen der Varianten 8, 8+O und 9 für die Bremerhavener Innenstadt überhaupt keine Erwähnung. Auf dieser einseitigen Informationsgrundlage fasste die Stadtverordnetenversammlung einen Beschluss zu Gunsten der Variante 3.2+E.

Der nachfolgende „Erweiterte Variantenvergleich“ wiederholte nur diese einseitige Sichtweise und bestätigte damit, wie offenbar politisch gewollt, die gewünschte Variante.

In der Begründung zur 11. Änderung des Flächennutzungsplans wird wieder auf den Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 18.12.2008 für die „Vorzugsvariante“ 3.2+E Bezug genommen (S. 3).

Die Beklagte beruft sich im Planfeststellungsbeschluss wiederum auf den „Erweiterten Variantenvergleich“ und führt zur Ablehnung der Variante 8 dieselben Argumente an, die auch schon in der Vorlage des Stadtplanungsamtes vom 05.12.2008 zur Vorbereitung der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 18.12.2008 vorgetragen worden waren,

PFB, S. 60 f., 235, 239.

Der Unterzeichner hatte im Erörterungstermin darauf hingewiesen, dass die Variante 8 auch die Innenstadt bis hin zur Grimsbystraße (Autobahnanschluss Bremerhaven-Mitte) entlaste und dieser Punkt im Erweiterten Variantenvergleich keine Berücksichtigung gefunden habe,

Protokoll vom 21.11.2011, S. 14 oben.

Gleichwohl hat sich die Beklagte im Planfeststellungsbeschluss nicht einmal ansatzweise mit dem gewaltigen Vorteil einer Entlastung der Innenstadt vom Lkw-Verkehr des Überseehafens auseinander gesetzt. Sie hat ihn nicht einmal irgendwo erwähnt. So leidet der Planfeststellungsbeschluss auch hinsichtlich der Varianten 8, 8+O und 9 unter einem erheblichen Abwägungsdefizit. Es ist nicht auszuschließen, dass sich die Stadtverordnetenversammlung und ihr nachfolgend die Beklagte anders zu den Varianten 8, 8+O und 9 positioniert hätten, wenn ihnen der Vorteil einer kompletten Entlastung der Innenstadt vom hafengebundenen Lkw-Verkehr seitens ihrer Verwaltung vor Augen geführt worden wäre.

5. Aufgabenübertragung der Naturschutzbehörde

Die Beklagte führt im Planfeststellungsbeschluss an, dass der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa mit einer Verfügung vom 11.10.2010 die Aufgaben gemäß § 2 Abs. 2 BremNatG von der obersten Naturschutzbehörde auf die untere Naturschutzbehörde beim Magistrat der Stadt Bremerhaven übertragen habe. Dies habe sowohl die Einvernehmenserklärung nach § 8 Abs. 1 BremNatG als auch die naturschutzfachliche Beurteilung nach § 8 Abs. 2 BremNatG umfasst,

PFB, S. 256.

Die Verfügung liegt hier nicht vor. Ihre Existenz und der vorgetragene Inhalt werden mit Nichtwissen bestritten.

Planfeststellungsbehörde und Anhörungsbehörde ist in einem landesstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren der zuständige Senator, § 33 Abs. 9 BremLStrG. Diese Behörde trifft die erforderlichen Entscheidungen und Maßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft „im Einvernehmen mit der ihr gleichgeordneten Naturschutzbehörde“, § 8 Abs. 1 BremNatG. Das ist die ebenfalls beim Senator angesiedelte oberste Naturschutzbehörde, § 1 Abs. 1 Nr. 1 BremNatG. Der Verursacher des Eingriffs holt auch bei dieser „nach Absatz 1 zuständigen Naturschutzbehörde“ eine schriftliche naturschutzfachliche Beurteilung über die nach § 17 Abs. 4 BNatSchG vorgelegten Unterlagen ein, § 8 Abs. 2 BremNatG. Bei diesen Unterlagen handelt es sich im Falle eines Planfeststellungsverfahrens um den Fachplan oder einen landschaftspflegerischen Begleitplan, welcher Bestandteil des Fachplans ist, § 17 Abs. 4 S. 3 und 5 BNatSchG, also um die mit

dem Antrag auf Planfeststellung einzureichenden Planunterlagen. Die einzuholende naturschutzfachliche Beurteilung wird dann auch Bestandteil der Antragsunterlagen, § 8 Abs. 2 S. 3 BremNatG.

Im Zeitpunkt der Verfügung vom 11.10.2010 gab es noch gar kein Planfeststellungsverfahren. Der Vorhabenträger, in diesem Fall der Magistrat der Stadt Bremerhaven, leitete erst mit Schreiben vom 08. März 2011 die Planunterlagen für den Neubau des Hafentunnels dem Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa zur Durchführung des Anhörungsverfahrens zu,

PFB, S. 256.

Das Planfeststellungsverfahren wurde erst mit diesem Schreiben vom 08. März 2011 eingeleitet. Da es im Zeitpunkt der Verfügung vom 11.10.2010 noch kein Planfeststellungsverfahren gab, konnten die Aufgaben für dieses Planfeststellungsverfahren noch nicht wirksam übertragen werden.

Jedenfalls war die Aufgabenübertragung in Ermangelung eines Planfeststellungsantrages zu unbestimmt.

Erst aus den Planfeststellungsantrag mit dem zur Prüfung vorzulegenden landschaftspflegerischen Begleitplan ergibt sich, wer der Vorhabenträger ist. Im vorliegenden Fall ist die Stadt Bremerhaven der Vorhabenträger. Die Stadt Bremerhaven wird durch den Magistrat vertreten, § 42 BrhvVerf. Der Magistrat ist aber zugleich auch die untere Naturschutzbehörde für die Stadtgemeinde Bremerhaven, § 1 Nr. 2 BremNatG.

Wenn die senatorische Behörde als zuständige oberste Naturschutzbehörde die Aufgaben nach § 8 Abs. 1 und 2 BremNatG auf den Magistrat der Stadt Bremerhaven als untere Naturschutzbehörde übertrug, hat sie die Aufgaben damit justament auf den Vorhabenträger selbst übertragen.

Eine Aufgabenübertragung ist nach § 2 Abs. 2 BremNatG nicht generell zulässig, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich wenn dies wegen der besonderen naturschutzfachlichen Bedeutung oder Schwierigkeit der Angelegenheit erforderlich oder für einen einheitlichen Vollzug des Naturschutzrechts zweckmäßig ist. Nach der Darstellung im Planfeststellungsbeschluss soll im vorliegenden Fall die zweite Alternative einschlägig sein, also

„wenn dies für einen einheitlichen Vollzug des Naturschutzrechts zweckmäßig ist“.

Sicherlich ist es aus Sicht des Vorhabenträgers „zweckmäßig“, wenn er sich die Aufgaben und Kompetenzen der seinen Antrag kontrollierenden Behörde zuweisen lässt, hat er dann doch keine akribische Überprüfung zu befürchten. Es ist aber bei Anwendung des § 2 Abs. 2 BremNatG nicht die Sicht des Vorhabenträgers einzunehmen, sondern ein übergeordnetes Interesse zu wahren, das an den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne des § 1 BNatSchG zu orientieren ist.

Die Beklagte führt als Zweckmäßigkeitsgrund an, dass bereits weitere naturschutzrechtliche Aufgaben im Rahmen des Biotop- und Artenschutzes durch die untere Naturschutzbehörde beim Magistrat der Stadt Bremerhaven wahrzunehmen seien, deren Zuständigkeit aufgrund von § 33 BremNatG für den Erlass von Befreiungen nach § 67 BNatSchG und den Erlass von Ausnahmen nach § 30 Abs. 3 BNatSchG bestimmt seien,

PFB, S. 256.

Der von § 2 Abs. 2 BremNatG angestrebte „einheitliche Vollzug des Naturschutzrechts“ lässt sich bei dieser Konstellation aber allein schon dadurch zweckmäßig herstellen, dass das beim Magistrat der Stadt Bremerhaven angesiedelte Umweltschutzamt seine aus den anderen Aufgaben gewonnene Sachexpertise und seine behördlichen Rechtskenntnisse als untere Naturschutzbehörde dazu nutzt, um in seiner anderen Funktion als Vorhabenträger einen landschaftspflegerischen Begleitplan anzufertigen, der einen einheitlichen Vollzug des Naturschutzrechts in Bremerhaven sicherstellt. Hierfür ist es nicht erforderlich, dass ihm zusätzlich noch die beim Senator liegenden behördlichen Kontrollfunktionen des § 8 Abs. 1 und 2 BremNatG übertragen werden!

Wenn das Umweltschutzamt als Vorhabenträger einen landschaftspflegerischen Begleitplan erstellt hat, der seinen eigenen Ansprüchen als untere Naturschutzbehörde gerecht wird, so wird es voraussichtlich auch die oberste Naturschutzbehörde davon überzeugen können, dass dieser Plan so genehmigt werden kann. Es sprechen somit keine Zweckmäßigkeitsabwägungen dafür, der obersten Naturschutzbehörde ihre Kontrollfunktion zu nehmen.

Vermag das Umweltschutzamt der Stadt Bremerhaven aber nicht die oberste Naturschutzbehörde von seinem Konzept des landschaftspflegerischen Begleitplans zu überzeugen und stellt diese im Rahmen des § 8 Abs. 1 oder 2 BremNatG weitere Anforderungen, so geschieht dies, um in Bremerhaven entstandene Fehler und Irrtümer und vielleicht auch eingeschleifte Verhaltensmuster zu korrigieren und einen landesweit einheitlichen Vollzug des Naturschutzrechts herzustellen. Unter diesem Gesichtspunkt ist es dann umso nötiger, die Kontrollkompetenz des § 8 Abs. 1 und 2 BremNatG bei der obersten Naturschutzbehörde zu belassen.

§ 2 Abs. 2 BremNatG ist als eine „Kann“-Bestimmung und somit als eine Ermessensvorschrift ausgestaltet. Bei der Ausübung des Ermessens sind aber die rechtlichen Vorgaben des § 2 Abs. 2 BremNatG zu beachten. Die Besonderheit des vorliegenden Planfeststellungsverfahrens liegt darin, dass der Vorhabenträger mit der unteren Naturschutzbehörde in Bremerhaven identisch ist. Der Vorhabenträger wird die naturschutzfachlichen Standards möglicherweise aus Eigeninteresse nicht einhalten. Diese Besonderheit macht es nicht etwa „zweckmäßig“, sondern im Gegenteil für einen einheitlichen Vollzug des Naturschutzrechts unzweckmäßig, die Kontrollaufgaben der obersten Naturschutzbehörde nach § 8 Abs. 1 und 2 BremNatG auf die untere Naturschutzbehörde zu übertragen.

Soweit es die angegebene Weisung gegeben und eine Aufgabenübertragung wirksam stattgefunden hat, ist sie jedenfalls unter deutlicher Verkennung des Ermessensrahmens und Überschreitung des gesetzlich eingeräumten Ermessens erfolgt und damit rechtswidrig.

Diese Rechtswidrigkeit hat zur Folge, dass es im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens keine ordnungsgemäße behördliche Überprüfung und Rechtmäßigkeitskontrolle des landschaftspflegerischen Begleitplanes gegeben hat. Die beim Senator angesiedelte Planfeststellungsbehörde besitzt nicht die fachliche Kompetenz, um die Aufgaben der ebenfalls beim Senator angesiedelten obersten Naturschutzbehörde zu übernehmen. Sie vermag das Beurteilungsdefizit nicht im Rahmen der Planfeststellung zu kompensieren. Der Planfeststellungsbeschluss ist deswegen rechtsfehlerhaft.

Soweit der obersten Naturschutzbehörde bei der fachlichen und rechtlichen Überprüfung des landschaftspflegerischen Begleitplans ein Beurteilungsermessen eingeräumt ist, fehlt es mangels Beteiligung der zuständigen obersten Naturschutzbehörde an jeglicher Ermessensausübung. In naturschutzrechtlicher Hinsicht ist ein kompletter Abwägungsausfall zu verzeichnen.

Eine Fortsetzung der Klagebegründung in einem gesonderten Schriftsatz nach erhaltener Akteneinsicht bleibt vorbehalten.

- Dr. Reich -
Rechtsanwalt