

Ausfertigung

OBERVERWALTUNGSGERICHT MECKLENBURG-VORPOMMERN

Aktenzeichen:

1 M 213/13

7 B 62/13 VG Schwerin



BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Mecklenburg-Vorpommern, vertreten durch den Vorsitzenden,
Wismarsche Straße 152, 19053 Schwerin

Proz.-Bev.:

Rechtsanwalt Peter Kremer,
Heinrich-Roller-Straße 19, 10405 Berlin

- Antragsteller und Beschwerdegegner -

gegen

1. Oberbürgermeisterin der Landeshauptstadt Schwerin,
Am Packhof 2 - 6, 19053 Schwerin
2. SDS Stadtwirtschaftliche Dienstleistungen Schwerin, vertreten durch
die Betriebsleitung,
Eckdrift 43 - 45, 19061 Schwerin

- Antragsgegner und Beschwerdeführer -

wegen

Naturschutzrecht, Landschaftsschutzrecht einschl. Artenschutzrecht

hat der 1. Senat des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern am

17. März 2014

durch den Richter am Oberverwaltungsgericht als Vorsitzenden,
den Richter am Oberverwaltungsgericht und
den Richter am Oberverwaltungsgericht

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegner gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 26. August 2013 – 7 B 62/13 – (Ziffer 1. des Tenors) wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegner tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens jeweils zur Hälfte.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 7.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Antragsteller wendet sich mit seinem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz zuletzt gegen den wasserverkehrsrechtlichen Bescheid der Antragsgegnerin zu 1. vom 04. Februar 2013 über die nach näheren Maßgaben zu Gunsten des Antragsgegners zu 2. erfolgte Genehmigung über Errichtung und Betrieb eines Fahrgastschiffanlegers mit 22 Sportbootliegeplätzen – davon 19 Gast- und 3 Dauerliegeplätzen – in der Gemarkung Schweriner See, Flur 1, Flurstück 1/14.

Das geplante Vorhaben liegt im Geltungsbereich der Landschaftsschutzgebietsverordnung „Schweriner Innensee und Ziegelaußensee“ vom 05. April 2005 (nachfolgend: LSGVO) sowie innerhalb des Europäischen Vogelschutzgebietes „Schweriner Seen“, DE 2235-402. Mit der durch die Verordnung erfolgten Schutzgebietsausweisung wird ein Teil des Europäischen Vogelschutzgebietes zum Schutzgebiet erklärt und das Vogelschutzgebiet Bestandteil des Europäischen ökologischen Netzes „Natura 2000“ (vgl. § 1 Abs. 3

LSGVO). Die geplante Steganlage soll an der südlichen Seite der Schlossbucht des Schweriner Sees errichtet werden. Der gegenüber dem Schweriner Schloss liegende Stegstandort grenzt östlich an das Vereinsgelände des „Segelclubs Schlossbucht Schwerin e. V.“, der ebenfalls eine Steganlage betreibt, und westlich an eine vorhandene historische Bebauung.

Auf den Bauantrag des Antragsgegners zu 2. vom 09. Februar 2011 teilte die Antragsgegnerin zu 1. (Untere Wasserbehörde) Ersterem mit Schreiben vom 07. Juni 2011 „nach Maßgabe des § 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Nutzung der Gewässer für den Verkehr und die Sicherheit in den Häfen“ (Wasserverkehrs- und Hafensicherheitsgesetz - WVHaSiG M-V) zunächst lediglich eine „Handlungsrichtlinie“ mit. Da es an einem Außenverhältnis der Beteiligten mangle, werde durch die untere Wasserverkehrsbehörde kein Verwaltungsakt erlassen.

Am 30. März 2012 hat der Antragsteller zunächst beim Verwaltungsgericht Schwerin um einstweiligen Rechtsschutz mit dem Ziel nachgesucht, den Antragsgegnern den Beginn mit Bauarbeiten zu untersagen. Mit Beschluss vom 30. März 2012 – 7 B 174/12 – hat das Verwaltungsgericht der Antragsgegnerin zu 1. mit sofortiger Wirkung vorläufig bis zu einer abschließenden Entscheidung in dem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes aufgegeben, Bauarbeiten bzw. damit zusammenhängende Vorbereitungsarbeiten für den geplanten Schiffsanleger in der südlichen Schlossbucht des Schweriner Sees einzustellen bzw. – soweit sie von Dritten vorgenommen werden – zu unterbinden.

Nachdem die Antragsgegner ihre Absicht mitgeteilt hatten, vor Baubeginn eine FFH-Hauptprüfung durchführen zu lassen, und gegenüber dem Antragsteller zugesichert hatten, diesen gemäß der Regelung in § 30 Abs. 2 NatSchAG M-V durch Übersendung der „FFH-Hauptprüfung“ und Einräumung einer mindestens vierwöchigen Stellungnahmefrist zu beteiligen, was auch für alle sonstigen für das Vorhaben bedeutsamen Unterlagen gelte, soweit sie noch nicht übersandt worden waren, hat das Verwaltungsgericht auf Antrag der Beteiligten mit Beschluss vom 25. April 2012 das Ruhen des Verfahrens angeordnet. Es hat dabei zur Klarstellung darauf hingewiesen, dass der Beschluss vom 30. März 2012 nach wie vor Gültigkeit beanspruche.

Im August 2012 haben die Antragsgegner dem Antragsteller u. a. die FFH-Verträglichkeitsstudie „Schlossbuchtanleger Schwerin“ (Stand: 28.08.2012) und den artenschutzrechtlichen Fachbeitrag „Schlossbuchtanleger 2012“ (Stand: 28.08.2012), jeweils erstellt vom Büro „Planung und Ökologie“ Schwerin, übermittelt; bei den Verwal-

tungsvorgängen befinden sich diese Unterlagen (nur) mit Stand: 13. bzw. 08. November 2012.

Mit wasserverkehrsrechtlichem Bescheid vom 04. Februar 2013 hat die Antragsgegnerin zu 1. gestützt auf § 6 Abs. 1 Nr. 1 WVHaSiG nach näheren Maßgaben zu Gunsten des Antragsgegners zu 2. die Genehmigung über Errichtung und Betrieb eines Fahrgastschiffanlegers mit 22 Sportbootliegeplätzen – davon 19 Gast- und 3 Dauerliegeplätzen – in der Gemarkung Schweriner See, Flur 1, Flurstück 1/14 erteilt und den Bescheid mit näherer Begründung für sofort vollziehbar erklärt. Die Antragsgegnerin zu 1. hat zur Begründung des Bescheides u. a. angenommen, unter Berücksichtigung möglicher Summationseffekte mit anderen Plänen/Projekten seien keine erheblichen Beeinträchtigungen des Natura-2000-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen zu erwarten, weil die vorgesehenen Vermeidungsmaßnahmen inkl. Schadensbegrenzungsmaßnahmen sowie das Risikomanagement geeignet und wirksam seien.

Gegen den Bescheid vom 04. Februar 2013 hat der Antragsteller unter dem 6. Februar 2013 Widerspruch eingelegt und die Aussetzung des Sofortvollzugs beantragt. Den Aussetzungsantrag hat die Antragsgegnerin zu 1. unter dem 13. Februar 2013 zurückgewiesen.

Mit am 07. Februar 2013 beim Verwaltungsgericht eingegangenem Schriftsatz haben die Antragsgegner dem Verwaltungsgericht den Genehmigungsbescheid vom 04. Februar 2013 übersandt und beantragt,

die Rechtmäßigkeit der Genehmigung festzustellen und

den Baueinstellungsbeschluss vom 30. März 2012 aufzuheben.

Daraufhin hat das Verwaltungsgericht das ruhende Verfahren unter dem Az. 7 B 62/13 wiedereröffnet.

Mit am 08. März 2013 eingegangenem Schriftsatz hat der Antragsteller beantragt:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 06.02.2013 gegen den wasserverkehrsrechtlichen Bescheid des Antragsgegners zu 1. vom 4.2.2013 – wasserverkehrsrechtlicher Bescheid, hier: Errichtung und Betrieb eines Fahrgastschiffanlegers mit 22 Sportbootliegeplätzen, davon 19

Gastliegeplätze und drei Dauerliegeplätze in Schwerin, Franzosenweg 19, in der Gemarkung Schweriner See, Flur 1, Flurstück 1/14 – wird wiederhergestellt.

Mit dem angefochtenen Beschluss vom 26. August 2013 hat das Verwaltungsgericht den Beschluss vom 30. März 2012 – 7 B 174/12 – klarstellend aufgehoben und die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 06. Februar 2013 gegen den Bescheid der Antragsgegnerin zu 1. vom 04. Februar 2013 wiederhergestellt (Ziffer 1. des Tenors). Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, der Antragsteller sei zunächst nach Maßgabe von § 64 Abs. 1 i.V.m. § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG antragsbefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO, weil er das Ergebnis der Verträglichkeitsstudie bzw. diese selbst beanstandete und deshalb geltend mache, es sei nicht mit hinreichender Sicherheit auszuschließen, dass es für die Zulassungsfähigkeit des Vorhabens einer Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 – 5 BNatSchG bedurft hätte. Diese Rüge sei durch sein Beanstandungsrecht gedeckt. Der Antrag sei auch begründet. Das Verwaltungsgericht gehe zunächst davon aus, dass die erteilte Genehmigung mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtswidrig sei. Sie leide daran, dass die Antragsgegnerin zu 1. zu Unrecht von einer vollumfänglichen Verwertbarkeit der vom Antragsgegner zu 2. in Auftrag gegebenen Verträglichkeitsstudie vom 13. November 2012 des Büros „Planung & Ökologie“ ausgehe. Der Antragsteller habe Mängel der FFH-Verträglichkeitsstudie gerügt, die ihre vollumfängliche Verwertbarkeit zum nach § 34 BNatSchG notwendigen Ausschluss von erheblichen Beeinträchtigungen ausgeschlossen erscheinen ließen. Das gelte auch unter Berücksichtigung der späterhin während des laufenden gerichtlichen Verfahrens von der Antragsgegnerin zu 1. veranlassten Begutachtungen durch das Kieler Institut für Landschaftsökologie, Dr. Mierwald. Dabei könnten sich die Antragsgegner nicht auf die fehlende Notwendigkeit einer FFH-Verträglichkeitsprüfung berufen. Deren Notwendigkeit ergebe sich bereits aus der „Abschätzung der Ergebnisse einer FFH-Vorprüfung hinsichtlich des SPA Schweriner Seen (DE 2235-402)“ vom SALIX-Kooperationsbüro für Umwelt und Landschaftsplanung, Dr. W. Scheller, mit Stand vom 02. April 2012. Für die Verträglichkeitsprüfung gelte, dass ein Projekt, das zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura-2000-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, unzulässig sei, es sei denn es lägen die Abweichungsvoraussetzungen des § 34 Abs. 3 – 5 BNatSchG vor. Die vorliegend erarbeitete FFH-Verträglichkeitsstudie gebe nur in Teilen verwertbare Antworten auf die Frage einer Beeinträchtigung des Vogelschutzgebietes bei einer Umsetzung des hier in Rede stehenden Projekts. Die Studie übersehe zwar die hohen Vorbelastungen im Schweriner See für die maßgeblichen Erhaltungsziele durch den Bootsverkehr nicht, setze sich aber dann nicht

hinreichend mit der für das gesamte Schutzgebiet durch das Vorhaben zu erwartenden Zusatzbelastung auseinander bzw. blende diese ohne nachvollziehbare Begründung aus. Für das Gericht sei – was ausführlich begründet wird – nicht mehr nachvollziehbar, dass nach einer Grundprämisse die Studie im Hinblick auf die sog. betriebsbedingten Wirkfaktoren grundsätzlich davon ausgehe, dass sowohl die 19 neuen sogenannten Gastliegeplätze als auch der Fahrgastschiffanleger, der schon von seiner Begrifflichkeit her für Großschiffe, also auch Seekreuzfahrer bzw. Hotelschiffe mit Übernachtungsmöglichkeit, gedacht sei, lediglich von bereits jetzt im See verkehrenden Wasserfahrzeugen angesteuert werde; denklogisch werde an diese Arbeitshypothesen anknüpfend für die weiteren Betrachtungen der Studie davon ausgegangen, dass durch die Projektverwirklichung kein zusätzlich erzeugter Schiffsverkehr, jedenfalls aber nicht ein Mehr an Schiffen im FFH-Gebiet zu erwarten sei. Dieses Manko der Studie werde auch nicht durch den Umstand egalisiert, dass nach der SALIX-Studie 2011 der vorhandene Bootsbestand bereits eine immense Vorbelastung darstelle; ebenso wenig lasse sich dieses Manko der Studie durch ein fehlendes Überschreiten der Bagatellgrenze relativieren. Nach gegenwärtigem Erkenntnisstand sei damit davon auszugehen, dass mit dem Vorhaben Auswirkungen bezweckt würden, die zu einer deutlichen Zunahme des Bootsverkehrs und der von diesem zu erwartenden negativen Auswirkungen im Gesamtschutzgebiet führen werde; andere Annahmen wären insoweit – auch unter wirtschaftlicher Betrachtungsweise – eher lebensfremd und von nur geringerer Wahrscheinlichkeit. Unabhängig von diesen Erwägungen müsse im Übrigen bei unterstellt offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens eine reine Interessenabwägung – was näher ausgeführt wird – zu Lasten der Antragsgegner gehen.

II.

Die von beiden Antragsgegnern fristgemäß eingelegte und gleichermaßen fristgemäß begründete Beschwerde gegen Ziffer 1. des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 26. August 2013 – 7 B 62/13 – hat keinen Erfolg.

§ 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO bestimmt, dass die Beschwerde innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen ist. Nach § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO muss die Beschwerdebegründung einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen. In Beschwerdeverfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ist der Gegenstand der gerichtlichen Prüfung gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO darauf beschränkt, den angefochtenen Beschluss des Verwal-

tungsgerichts an Hand derjenigen Gründe nachzuprüfen, die der Beschwerdeführer darlegt.

Die mit der Beschwerde benannten Gründe rechtfertigen keine Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung. Sie vermögen die Annahme des Verwaltungsgerichts, die erteilte Genehmigung sei derzeit mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtswidrig, daraus resultierend werde der Hauptsacherechtsbehelf voraussichtlichen Erfolg haben, nicht zu erschüttern; die Auffassung des Verwaltungsgerichts, der Antragsteller sei mit Blick auf die ihm gesetzlich eingeräumten Beteiligungsrechte antragsbefugt, stellt das Beschwerdevorbringen nicht in Frage.

Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1, 2. Alt. i. V. m. § 80a Abs. 3 Satz 2 VwGO (vgl. dazu Kopp/Schenke, VwGO, 19. Aufl., § 80a Rn. 17) kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung in den Fällen des Abs. 2 Nr. 4 ganz oder teilweise wiederherstellen. Die gerichtliche Entscheidung über den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ergeht auf der Grundlage einer Interessenabwägung. Gegenstand der Abwägung sind auf der einen Seite das private Interesse des Antragstellers, vorläufig vom Vollzug des Verwaltungsaktes verschont zu bleiben (Aussetzungsinteresse), und auf der anderen Seite das öffentliche Interesse an der Vollziehung des Verwaltungsaktes (Vollziehungsinteresse) bzw. – im Falle des § 80a VwGO – das entsprechende private Vollziehungsinteresse. Im Rahmen der Interessenabwägung ist der Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bzw. der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache zu berücksichtigen. In der Regel überwiegt das öffentliche/private Vollziehungsinteresse, wenn sich der angegriffene Verwaltungsakt nach dem Prüfungsmaßstab des – summarischen – vorläufigen Rechtsschutzverfahrens als rechtmäßig erweist und der Rechtsbehelf in der Hauptsache ohne Aussicht auf Erfolg sein dürfte. Demgegenüber überwiegt grundsätzlich das private Aussetzungsinteresse, wenn sich der Verwaltungsakt nach diesem Maßstab als rechtswidrig erweist und der Rechtsbehelf in der Hauptsache voraussichtlich Erfolg haben wird; an der Vollziehung eines rechtswidrigen Bescheides besteht regelmäßig kein schutzwürdiges öffentliches Interesse. Lässt sich die Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht in diesem Sinne klären bzw. ist der Ausgang der Hauptsache offen, bedarf es einer Abwägung der (sonstigen) wechselseitigen Interessen.

Diesen Maßstab hat das Verwaltungsgericht seiner Entscheidung zutreffend zugrunde gelegt. Dass die mit der Beschwerde benannten Gründe keine Abänderung der erstin-

stanzlichen Entscheidung rechtfertigen, gilt zunächst für das Beschwerdevorbringen, entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts sei nicht mit einer Zunahme des Fahrgastschiffsverkehrs oder – mit Blick auf die Gastliegeplätze – sonstigen Bootsverkehrs zu rechnen, folglich seien in Einklang mit der FFH-Verträglichkeitsstudie, deren Ergebnisse nachvollziehbar seien, sekundäre Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele des Schutzgebiets nicht zu besorgen, folglich habe die Genehmigung in rechtmäßiger Weise erteilt werden dürfen.

Damit vermögen die Antragsgegner nicht durchzudringen.

Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG sind Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. Durch diese Vorschrift wird Art. 6 Abs. 3 FFH-RL in nationales Recht umgesetzt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich, wenn und soweit derartige Beeinträchtigungen nicht offensichtlich ausgeschlossen werden können, also zumindest vernünftige Zweifel am Ausbleiben von erheblichen Beeinträchtigungen bestehen. Der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung ist eine Vorprüfung bzw. Erheblichkeitseinschätzung (sog. Screening) vorgeschaltet. Die dabei anzulegenden Maßstäbe sind nicht identisch mit den Maßstäben für die Verträglichkeitsprüfung selbst. Bei der Vorprüfung ist nur zu untersuchen, ob erhebliche Beeinträchtigungen des Schutzgebiets ernstlich zu besorgen sind. Erst wenn das zu bejahen ist, schließt sich die Verträglichkeitsprüfung mit ihren Anforderungen an den diese Besorgnis ausräumenden naturschutzfachlichen Gegenbeweis an. Der Ausschluss einer Qualitätseinbuße für das Schutzgebiet setzt voraus, dass hieran aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel besteht, wofür der Planungsträger beweispflichtig ist. Maßstab für die Erheblichkeit von Gebietsbeeinträchtigungen sind die für das Gebiet maßgeblichen Erhaltungsziele, also die Festlegungen zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der in einem FFH-Gebiet vorkommenden Lebensräume und Arten nach den Anhängen I und II FFH-RL. Die Erhaltungsziele ergeben sich aus der Schutzerklärung bzw. aus den zur Vorbereitung der Gebietsmeldung gefertigten Standard-Datenbögen. Ob ein Projekt ein FFH-Gebiet in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigen kann, ist anhand seiner Auswirkungen auf den Erhaltungszustand der Gebietsbestandteile zu beurteilen. Unerheblich sind demgegenüber nur Beeinträchtigungen, die kein Erhaltungsziel nachteilig berühren

(vgl. zum Ganzen – m. w. N. – OVG Greifswald, Beschl. v. 05.07.2013 – 1 M 144/13 –; Beschl. v. 05.11.2012 – 3 M 143/12 –, NordÖR 2013, 120; Urt. v. 30.06.2010 – 3 K 19/06 –, NuR 2011, 136 – zitiert nach juris).

Mit Blick auf die Vorbelastung eines Schutzgebietes ist zwar zu berücksichtigen, dass Art. 6 Abs. 3 FFH-RL und § 34 Abs. 1 und 2 BNatSchG einen projektbezogenen Prüfungsansatz fordern; zu beurteilen sind jedoch die Auswirkungen des jeweiligen konkreten Vorhabens. Diese Beurteilung kann aber nicht losgelöst von dem Zustand des zu schützenden Gebietsbestandteils und der Einwirkungen, denen dieser im Übrigen unterliegt, vorgenommen werden. Maßstab für die Erheblichkeit von Gebietsbeeinträchtigungen sind die für das Gebiet maßgeblichen Erhaltungsziele. Eine an den Erhaltungszielen orientierte Prüfung ist jedoch nicht möglich, ohne neben den vorhabenbedingten Einwirkungen auch Einwirkungen in den Blick zu nehmen, denen der geschützte Lebensraum oder die geschützte Art von anderer Seite unterliegt. So kann eine Vorbelastung bereits zu Verschädigungen führen, die einen verschlechterten Erhaltungszustand zur Folge haben. Sie kann aber auch Auswirkungen nach sich ziehen, die von dem Lebensraum oder der Art noch ungeschädigt verkraftet werden, die jedoch deren Fähigkeit, Zusatzbelastungen zu tolerieren, einschränken oder ausschließen. Daher liegt es auf der Hand, dass für eine am Erhaltungsziel orientierte Beurteilung der projektbedingten Zusatzbelastung die Berücksichtigung der Vorbelastung unverzichtbar ist. Dementsprechend ist der Einwand, bereits die Vorbelastung bewege sich in einem kritischen Bereich, beachtlich; ein aufgrund der Vorbelastung aktuell ungünstiger Erhaltungszustand rechtfertigt keine zusätzliche Beeinträchtigung (vgl. zum Ganzen BVerwG, Beschl. v. 10.11.2009 – 9 B 28/09 –, DVBl. 2010, 176 – zitiert nach juris). Befindet sich ein FFH-Gebiet gegenwärtig ganz oder teilweise in einem ungünstigen Erhaltungszustand, ist es grundsätzlich für jegliche Zusatzbelastung gesperrt (vgl. OVG Greifswald, Urt. v. 30.06.2010 – 3 K 19/06 –, NuR 2011, 136 – zitiert nach juris).

Kommt es für die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung darauf an, ob diese dem Erhaltungsziel zuwiderläuft, so ist grundsätzlich jede Überschreitung eines Wertes, der die Grenze der nach naturschutzfachlicher Einschätzung für das Erhaltungsziel unbedenklichen Auswirkungen bestimmter Art markiert, als erheblich anzusehen. Critical Loads sind als naturwissenschaftlich begründete Belastungsgrenzen in diesem Sinne zu verstehen; sie sollen die Gewähr dafür bieten, dass an dem Schutzgut auch langfristig keine signifikant schädlichen Effekte auftreten. Schöpft bereits die Vorbelastung die Belastungsgrenze aus oder überschreitet sie diese sogar, so folgt daraus, dass prinzipiell jede Zusatzbe-

lastung dem Erhaltungsziel zuwiderläuft und deshalb erheblich ist, weil sie die kritische Grenze überschreitet oder schon mit der Vorbelastung verbundene Schadeffekte verstärkt (vgl. zum Ganzen BVerwG, Beschl. v. 10.11.2009 – 9 B 28/09 –, a. a. O.).

Unabhängig davon steht auch die festgestellte Zielunverträglichkeit allerdings unter einem Bagatellvorbehalt, der seine Rechtfertigung im gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 3 EG) findet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.11.2009 – 9 B 28/09 –, a. a. O.; vgl. auch OVG Greifswald, Urt. v. 30.06.2010 – 3 K 19/06 –, NuR 2011, 136 – zitiert nach juris).

Vor dem Hintergrund dieses rechtlichen Maßstabes ist zunächst festzuhalten, dass die Antragsgegner mit ihrem Beschwerdevorbringen die rechtliche Notwendigkeit einer Verträglichkeitsprüfung – mit ihren Anforderungen an den die Besorgnis einer erheblichen Beeinträchtigung ausräumenden naturschutzfachlichen Gegenbeweis – gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG nicht in Frage stellen (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO); die diesbezüglichen Erwägungen des Verwaltungsgerichts werden nicht angegriffen. An deren Richtigkeit bestehen im Übrigen nach dem Prüfungsmaßstab des summarischen vorläufigen Rechtsschutzverfahrens auch keine durchgreifenden Zweifel (vgl. im Übrigen auch die Antwort der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern auf eine kleine Anfrage zum geplanten Schiffsanleger, Landtagsdrucksache 6/239).

Ohne dass dies unter dem Eindruck des Beschwerdevorbringens solchen Zweifeln ausgesetzt wäre, durfte das Verwaltungsgericht unter den von ihm benannten zutreffenden Gründen (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO) zudem davon ausgehen, dass die im Genehmigungsverfahren durchgeführte Verträglichkeitsprüfung – auch unter Berücksichtigung der im gerichtlichen Verfahren von Antragsgegnerseite beigebrachten naturschutzfachlichen Bewertungen – im Ergebnis in dem Sinne nicht verwertbar ist, als sie den erforderlichen Nachweis, dass erhebliche Beeinträchtigungen ausgeschlossen werden können, nicht zu erbringen vermag. Demzufolge konnte das Verwaltungsgericht nach aktuellem Erkenntnisstand die zutreffende Schlussfolgerung ziehen, dass die vor Zulassung oder Durchführung des Vorhabens erforderliche Verträglichkeitsprüfung noch nicht in hinreichendem Maße durchgeführt worden ist und folglich eine Genehmigung jedenfalls noch nicht erfolgen durfte.

Mit dieser vom Verwaltungsgericht als entscheidungstragend herausgestellten Erwägung ist zugleich die Frage nach der verwaltungsgerichtlichen Kontrolldichte in naturschutz-

rechtlichen Verwaltungsstreitverfahren angesprochen. Auch wenn der Behörde im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung im Hinblick auf bestimmte naturschutzfachliche Fragestellungen eine Einschätzungsprärogative zuzubilligen ist (vgl. BVerwG, Urte. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 –, BVerwGE 130, 299 – zitiert nach juris <Rn. 74, 75>), muss sie doch insbesondere den gerichtlich überprüfbaren Anforderungen der Ermittlung der Projekteinwirkungen bzw. Erfassung von Beeinträchtigungen genügen und dazu alle – wissenschaftlichen – Mittel und Quellen ausschöpfen (vgl. BVerwG, Urte. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 –, BVerwGE 130, 299 – zitiert nach juris <Rn. 68, 94>). Das Verwaltungsgericht war folglich verpflichtet zu überprüfen, ob im Gesamtergebnis die Verträglichkeitsprüfung sowohl in ihrem methodischen Vorgehen als auch in ihrer Ermittlungstiefe ausreichte, um die Behörde in die Lage zu versetzen, erhebliche Beeinträchtigungen des Schutzgebiets durch das Vorhaben auszuschließen.

Das Verwaltungsgericht kritisiert insoweit zu Recht die Ermittlungstiefe der vorliegenden FFH-Verträglichkeitsstudie hinsichtlich der sekundären Projekteinwirkungen, wenn es darauf hinweist, dass diese zwar die hohen Vorbelastungen im Schweriner See für die maßgeblichen Erhaltungsziele durch den Bootsverkehr nicht übersehe, sich aber dann nicht hinreichend mit der für das gesamte Schutzgebiet durch das Vorhaben zu erwartenden Zusatzbelastung auseinandersetze bzw. diese ohne nachvollziehbare Begründung ausblende. Es trifft zu, dass die Studie in Ansehung der betriebsbedingten Wirkfaktoren schlicht unterstellt, dass sowohl die 19 neuen sogenannten Gastliegeplätze als auch der Fahrgastschiffanleger lediglich von bereits jetzt im See verkehrenden Wasserfahrzeugen angesteuert werden werde (vgl. auch den artenschutzrechtlichen Fachbeitrag des Büros Planung & Ökologie zum Schlossbuchtanleger Schwerin, Stand: 08. November 2012, S. 16). Was die tragfähige bzw. wenigstens plausible Grundlage dieser Annahme sein soll, bleibt offen. In diesem Kontext räumt die Studie (S. 29) im Übrigen selbst „Datenlücken“ ein und führt dazu aus:

„Die Auswirkungen der tatsächlichen Zunahme von Bootsverkehr und davon resultierenden Störungen auf Vogelarten können nur grob prognostiziert werden, da weder bekannt ist, wie viele Boote welche Bereiche heute befahren noch wie viele Boote welche Bereiche zu welchen Zeiten zukünftig befahren werden. Zu Vorbelastungen in der Schlossbucht wurden Karten mit Angaben von Steganlagen, Angaben der Homepage der „Weissen Flotte“ und mündliche Aussagen von in diesem Bereich aktiven Wassersportlern ausgewertet.“

Hierzu ist zudem anzumerken, dass in Ansehung der Frage nach einem zu erwartenden Verkehr von Fahrgastschiffen ein Blick auf die Homepage der „Weissen Flotte“ offensichtlich zu kurz greift. Die in Bezug genommenen Quellen und ihr Inhalt sind nicht hinreichend konkret benannt bzw. wiedergegeben und/oder in der Studie oder ihren Anlagen nicht hinreichend dokumentiert. Eine Überprüfung ist deshalb nicht möglich.

Die vorstehenden Erwägungen treffen im Übrigen auch – worauf bereits das Verwaltungsgericht hingewiesen hat – für die von Antragsgegnerseite im gerichtlichen Verfahren vorgelegte Stellungnahme von Dr. Mierwald vom 10. Juni 2013 zu (vgl. dort S. 8: „Laut vorliegenden Unterlagen kommt es nicht zu einer generellen Zunahme des Bootsverkehrs auf dem Schweriner See“). Jedenfalls in einem gewissen Widerspruch zu der vorerwähnten Annahme der Studie führt diese an anderer Stelle hinsichtlich der zukünftigen Nutzung des geplanten Stegs aus, es werde „neben der voraussichtlichen Nutzung durch eine Flussschiffahrtlinie auch eine häufigere Nutzung durch Fahrgastschiffahrt angenommen“. Ohne nähere Betrachtungen dazu, wie Gastliegeplätze regelmäßig genutzt werden und im Bereich des geplanten Vorhabens voraussichtlich genutzt werden, erscheint es ebenso wenig nachvollziehbar, dass nach Maßgabe der FFH-Studie einerseits die drei neu geplanten Dauerliegeplätze die Stilllegung von vier Dauerliegeplätzen als Kompensation erforderlich machen sollen, um eine Zunahme von Störungen im Schutzgebiet zu vermeiden, andererseits aber 19 Gastliegeplätze keinerlei Kompensationsbedarf begründen können sollen.

Abgesehen von den bereits vom Verwaltungsgericht gegen die Richtigkeit einer solchen Annahme angeführten Gesichtspunkte belegt der mit dem Bauantrag vorgelegte „Erläuterungsbericht“ der Pöyry Deutschland GmbH zum Vorhaben der Landeshauptstadt Schwerin „Anleger Schlossbucht Entwurfs- und Genehmigungsplanung“ deutlich, dass das Vorhaben auf die Generierung zusätzlichen Schifffahrts- und Bootstourismus und damit auf zusätzliche Schiffs- und Bootsbewegungen auf dem Schweriner See zielt. Zur „Veranlassung“ des Vorhabens heißt es nämlich:

„Der Schweriner See bietet besonders in den Sommermonaten vielen Erholungssuchenden aus dem umliegenden Territorium sowie Urlaubern und Touristen die Möglichkeit des aktiven Wassersports und der Erholung. In den vergangenen Jahren verzeichnete der Wassertourismus auch mit Flusskreuzfahrten am Schweriner See einen stetigen Zuwachs. Der Bedarf von Anlagen für

Fahrgastschiffe und Wasserwanderer mit gewachsenen Ansprüchen an Qualität und Quantität im Revier ist somit gegeben. ...“

Ebenso wird in der Stellungnahme der Antragsgegnerin zu 1. gegenüber den Fraktionen SPD und Grüne vom 14. Februar 2012 zum „Schiffsanleger in der Schlossbucht“ u. a. auf die Verbesserung der wassertouristischen Infrastruktur und darauf verwiesen, dass „aufgrund der besonders attraktiven Lage ... durchaus von einer guten Frequenz ausgegangen werden (kann), u. a. auch bei Rundfahrten die von maritimen Unternehmen und/oder Hotels etc. für ihre Gäste durchgeführt werden, wie z. B. Marina Nord oder Speicher Hotel“. Insbesondere die augenscheinlich von der Antragsgegnerin zu 1. als zukünftig realistisch prognostizierte Nutzung des Schlossbuchtanlegers durch Hotels hat in der FFH-Studie keinerlei Berücksichtigung gefunden.

Aufgrund der mit dem Beschwerdevorbringen lediglich behaupteten, nicht aber näher substantiierten Planungen und Absichten von einzelnen Fahrgastschiffbetreibern kann jedenfalls weder die Wahrscheinlichkeit einer Zunahme des Schiffsverkehrs verneint noch die Ausgangshypothese der Verträglichkeitsprüfung, der neue Anleger würde nur von auf dem See schon vorhandenen Schiffen genutzt werden, substantiell belegt bzw. den an einen entsprechenden Nachweis zu stellenden Anforderungen hinreichend Rechnung getragen werden. In Widerspruch zu dieser Behauptung steht zudem die Stellungnahme des Amtes 60 der Landeshauptstadt Schwerin zum Schlossbuchtanleger in Schwerin vom 23. Oktober 2012. Abgesehen davon, dass auch hier – was mit Blick auf die dort vorangestellten Ausführungen unmittelbar einleuchtend ist – hervorgehoben wird, ein Anleger sei für die öffentliche Fährlinie, für Charter- und Kreuzfahrten und öffentliche Gastliegeplätze für Bootsurlauber an diesem Standort erforderlich, sind darin – zwar knapp, aber immerhin – auch „Stellungnahmen potentieller Nutzer des Anlegers“ wiedergegeben: So werde vom Schiffseigner der MS Mecklenburg u. a. darauf hingewiesen, dass seit vielen Jahren die Kreuzfahrt von Schwerin nach Berlin ermöglicht werde. Im Jahr 2011 habe es zwölf ca. zweitägige Aufenthalte in Schwerin gegeben. Die MS Mecklenburg habe in den vergangenen Jahren nur deshalb in Zippendorf angelegt, weil es mit der „Weissen Flotte“ zu keiner Einigung über die Modalitäten bezüglich der Anlegemöglichkeit gekommen sei. Der Schlossbuchtanleger, der öffentlich genutzt werden könne, biete auf jeden Fall erheblich größere touristische Entwicklungsmöglichkeiten für Kreuzfahrer wie auch für Charterschiffe etc. Auch das Hotel „Speicher“ unterstütze danach das Projekt, weil man festgestellt habe, dass die Zahl der Wasserwanderer, die das Hotel über dessen Anleger besuchen, in den letzten Jahren zugenommen habe.

Wenn die Antragsgegner hinsichtlich der Gastliegeplätze zudem behaupten, „das zusätzliche Anlocken von Wassertouristen aus anderen Wassersportgebieten ist nicht realistisch“, stellt sich die mehr als naheliegende Frage, wozu es denn dann des geplanten Anlegers überhaupt bedarf. Ebenso wenig nachvollziehbar ist der Vortrag, die Gastliegeplätze sollten von Booten genutzt werden, die bisher an anderen Stellen im Schweriner See geankert hätten, z. B. in Raben Steinfeld. Auf der Grundlage welcher – aktenmäßig dokumentierten – Erkenntnisse dieser Vortrag fußt und wieso es zu der angeblich angestrebten Zentralisierung des Bootsverkehrs in der Schlossbucht und Beruhigung der weniger zentralen Randbereiche kommen können soll, bleibt im Dunkeln.

Insoweit folgt der Senat dem Verwaltungsgericht in seiner Schlussfolgerung, dass es Aufgabe der FFH-Studie gewesen wäre, ausgehend von der von ihr selbst zugrunde gelegten Vorbelastung durch Bootsverkehr (vgl. hierzu insbesondere S. 25 und 86; nach SALIX hätten die derzeit vorhandenen Bootszahlen eine noch verträgliche Schwelle längst überschritten, vgl. insoweit S. 53 der als Anlage 4 zur Studie geführten Brut- und Rastvogelkartierung 2010 Schweriner Innensee und Ziegelaußensee – Endbericht; vgl. auch Mierwald in seiner Stellungnahme vom 10. Juni 2013, S. 2), der als hauptsächliche Störquelle für Wasservögel identifiziert wird (vgl. S. 23 der FFH-Studie), nach wissenschaftlichen Maßstäben insbesondere sekundäre Auswirkungen des Vorhabens in Gestalt einer wahrscheinlichen, nach der Lage der Dinge bezweckten Zunahme des Schiffs- und Bootsverkehrs zu analysieren, um dann ggfs. nachvollziehbar und auf hinreichender Tatsachengrundlage darzulegen, warum eine zusätzliche bzw. erhebliche Belastung bzw. Beeinträchtigung des Schutzgebiets ausgeschlossen werden kann, ggfs. durch welche Kompensationsmaßnahmen. Dazu hätte z. B. mindestens das Touristische Entwicklungskonzept für die Landeshauptstadt Schwerin, auf das sich auch die Begründung des angegriffenen Genehmigungsbescheides bezieht, in eine unabhängige Bewertung einbezogen werden müssen. Die erörterten Defizite der FFH-Verträglichkeitsprüfung sind schließlich nicht recht nachvollziehbar, da in der gutachterlichen Stellungnahme des SALIX-Kooperationsbüros für Umwelt- und Landschaftsplanung zur „Abschätzung der Ergebnisse einer FFH-Vorprüfung hinsichtlich des SPA Schweriner Seen (DE 2235-402)“ mit Stand: 01. April 2012 gerade im Zusammenhang mit den sekundären Beeinträchtigungen, die von dem Vorhaben ausgehen können, ausgeführt worden ist, diese „sollten daher im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung gründlich untersucht werden“.

Nach alledem geht das weitere Beschwerdevorbringen zur Frage der Überschreitung der Belastungsschwelle ins Leere, da seiner Ausgangsprämisse, der Bootsverkehr auf dem

Schweriner See steige vorhabenbedingt nicht an, eine belastbare Basis in Gestalt einer insoweit hinreichenden Verträglichkeitsprüfung fehlt. Gleiches gilt für die Frage, ob ausgeschlossen werden kann, dass eine Verbesserung der Situation der Vögel und damit eine Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes durch das Vorhaben verhindert wird, ferner für die Frage, ob eine Bagatellgrenze nicht überschritten wird.

Mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen kommt es schon nicht mehr darauf an, ob die im Übrigen vom Verwaltungsgericht unabhängig vorgenommene Interessenabwägung Bedenken begegnet. Sie ist entgegen dem Beschwerdevorbringen aber im Ergebnis auch nicht zu beanstanden.

Soweit die Antragsgegner geltend machen, ihnen sei im Rahmen der Interessenabwägung zugute zu halten, dass „das Vorhaben mit Augenmaß geplant worden (sei) und sich harmonisch in die nähere Umgebung (einfüge)“, und dies näher erläutern, ist nicht zu erkennen, inwieweit dieser Umstand dazu geeignet sein könnte, die sofortige Vollziehung des angegriffenen Genehmigungsbescheides zu rechtfertigen bzw. gegen ein Abwarten der Hauptsacheentscheidung zu sprechen. Auch begegnet die Auffassung des Verwaltungsgerichts keinen Bedenken, in die Betrachtungen seien ggf. schon von Antragsgegnerseite vorgenommene Investitionen nicht einzubeziehen, weil sie vor der Schaffung von vollziehbarem „Baurecht“ und damit auf eigenes wirtschaftliches Risiko erfolgt seien. Warum – so das Beschwerdevorbringen – diese Überlegung auf private Bauherren zutreffen, aber „nicht ohne weiteres auf öffentliche Bauherren übertragen werden“ können soll, begründen die Antragsgegner nicht überzeugend. Soweit sie als zentrales Argument anführen, hier seien nicht private Bauinteressen gegen öffentliche Naturschutzinteressen abzuwägen, sondern öffentliche Naturschutzinteressen gegen haushalterische Interessen der öffentlichen Hand, liegt dies neben der Sache. Der Erwägung des Verwaltungsgerichts liegt ersichtlich der Gedanke zugrunde, dass vor Ergehen eines Genehmigungsbescheides getätigte Investitionen keinen Vertrauensschutz genießen. Diese Überlegung trifft für private Bauinteressen und im öffentlichen Interesse geplante Bauvorhaben der öffentlichen Hand aber grundsätzlich in gleicher Weise zu. Natürlich kann auch entgegen dem Beschwerdevorbringen einem gewichtigen öffentlichen Interesse gegenüber einem weniger gewichtigen öffentlichen Interesse in der Abwägung ein Vorrang eingeräumt werden. Auch wenn dies an sich keiner Erwähnung bedarf, sind offensichtlich nicht alle öffentlichen Interessen gleichrangig. Dem Rechtsstandpunkt der Antragsgegner, jedenfalls hätte der Bau des Anlegers bis zur Hauptsacheentscheidung wegen der dann von der Allgemeinheit zu tragenden Kosten nicht „vollständig“ untersagt werden dürfen, es hätte ge-

prüft werden müssen, ob nicht die Kosten eines ggf. erforderlichen Rückbaus hinter den Kosten zurückblieben, die durch eine jahrelange Bauverzögerung entstünden, wobei auch die fristgebundene Bewilligung von Fördermitteln des Landes zu berücksichtigen sei, ist ebenfalls nicht zu folgen. Diese Argumentation berücksichtigt Folgendes nicht: Dürfte der Anleger bereits vor Abschluss des Hauptsacheverfahrens errichtet werden, obsiegt der Antragsteller aber letztendlich in diesem, würden in die Negativbilanz nicht nur Rückbaukosten einzustellen sein, sondern auch die vorher aufgewandten Baukosten und Bauinvestitionen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Errichtung des Anlegers stehen. Damit verbunden wäre gleichzeitig ein Totalverlust der von den Antragsgegnern reklamierten Fördermittel des Landes, unabhängig von der Frage, ob diese überhaupt für ein nicht bestandskräftig genehmigtes Vorhaben ausgereicht werden könnten. Hinsichtlich der Fördermittel ist zudem zu beachten, dass diese zwar im Hinblick auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers möglicherweise nicht mehr von der Antragsgegnerin zu 2. in Anspruch genommen werden könnten; sie wären jedoch nicht „weg“, anders als in der zuvor beschriebenen Situation. Denn entweder hätten sie dann im öffentlichen Interesse für ein anderes Vorhaben in Anspruch genommen werden können oder wären im Falle des Nichtabrufs jedenfalls im Landeshaushalt verblieben. Diese Erwägungen gelten gleichermaßen für die Zulassung eines weitestgehend funktionslosen Steges; dass die möglicherweise unbedenkliche teilweise Errichtung ausschließlich der Dauerliegeplätze in Betracht käme, ist nicht ersichtlich. Von den Antragsgegnern angesprochene Schadensersatzforderungen sind zum einen nicht substantiiert vorgetragen bzw. glaubhaft gemacht, zum anderen gilt auch insoweit, dass Schadensersatzansprüche auslösende vertragliche Vereinbarungen vor Ergehen des Genehmigungsbescheides keinen Vertrauensschutz genießen können. Dass ebenfalls geltend gemachte, nicht näher konkretisierte Preissteigerungen ein anderes Ergebnis der Interessenabwägung nach sich ziehen könnten, ist nicht ersichtlich. Schließlich kann auch die gesetzgeberische Grundentscheidung, dass Vorhaben vor ihrer Zulassung einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind und der Ausschluss einer Qualitätseinbuße für das Schutzgebiet voraussetzt, dass hieran aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel besteht, der Vorhabenträger also den entsprechenden Beweis erbringen muss, nicht außer Betracht bleiben. Ist – unterstellt – offen, ob die durchgeführte Verträglichkeitsprüfung den rechtlichen Anforderungen genügt und ob erhebliche Beeinträchtigungen zu befürchten sind, kommt danach vorliegend die Durchführung des Vorhabens noch nicht in Betracht.

Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 154 Abs. 2, 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 ZPO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 47, 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG.

Hinweis:

Der Beschluss ist gemäß § 152 Abs. 1 VwGO und § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.



Ausgefertigt:

Greifswald, 19. März 2014

Justizangestellte
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle



Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern

Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern,
Domstraße 7, 17489 Greifswald

Herrn Rechtsanwalt
Peter Kremer
Heinrich-Roller-Straße 19
10405 Berlin



Aktenzeichen: 1 M 213/13

Durchwahl-Nr.: 629

Ihr Zeichen: 12-012 Schiffsanleger
Schwerin

Ihre Fax-Nr.

Datum: 19.03.2014

vorab per Fax (030/28876782)

Verwaltungsstreitverfahren

**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ./. Oberbürgermeister der Landes-
hauptstadt Schwerin u. a.**

Sehr geehrter Herr Rechtsanwalt Kremer,

in der o.g. Verwaltungsstreitsache erhalten Sie anliegend eine Ausfertigung des Be-
schlusses vom 17.03.2014 zu Ihrer Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen

Auf Anordnung

Bluhm
Justizangestellte

Dienstgebäude:

Domstraße 7
17489 Greifswald

Postanschrift:

Postfach 3161
17461 Greifswald

Telefon: 03834/890-50

Telefax: 03834/890539