



# Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 LC 107/19**

VG: 5 K 2621/15

**Im Namen des Volkes**

## **Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

– Kläger, Berufungskläger und Berufungsbeklagter –

Prozessbevollmächtigte:

**g e g e n**

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt,  
Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau,  
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

– Beklagte, Berufungsklägerin und Berufungsbeklagte –

Prozessbevollmächtigte:

beigeladen:

1.

– Berufungsklägerin –

2.

3.

Prozessbevollmächtigte:  
zu 1:

zu 2:

zu 3:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. K. Koch, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. N. Koch und den Richter am Verwaltungsgericht Bogner sowie die ehrenamtlichen Richter Rikhteh Garan Esfahani und Schroiff aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2. November 2021 für Recht erkannt:

**Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 07. Februar 2019 geändert.**

**Es wird festgestellt, dass der Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 30. November 2015 für den Neubau eines Offshore-Terminals in Bremerhaven unwirksam geworden ist.**

**Die Berufungen der Beklagten sowie der Beigeladenen zu 1. werden verworfen.**

**Die Beklagte und die Beigeladene zu 1. tragen die Kosten der Berufungsverfahren je zur Hälfte, mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 2. und 3., die diese selber tragen. Hinsichtlich der Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens verbleibt es bei der Kostenentscheidung des Verwaltungsgerichts.**

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

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

gez. Dr. K. Koch

gez. Dr. N. Koch

gez. Bogner

## Tatbestand

Der Kläger, ein nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) anerkannter Umweltverband, wendet sich gegen einen wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschluss für den Bau eines Hafens in Bremerhaven, an dem Offshore-Windenergieanlagen vormontiert und umgeschlagen werden sollen.

Am 29.09.2009 beschloss der Senat der Freien Hansestadt Bremen, ein Prüfverfahren für den Bau einer Montage- und Umschlaganlage für Offshore-Windenergieanlagen einzuleiten. Zu diesem Zeitpunkt hatten sich verschiedene Unternehmen der Windenergie-Branche in Bremerhaven angesiedelt. Die Bundesregierung strebte seinerzeit für das Jahr 2030 für die deutsche Nord- und Ostsee als Ausbauziel eine Stromleistung von 25 Gigawatt (GW) an. Für den Zeitraum zwischen 2016 und 2030 wurde daher allein für die deutsche Nordsee mit einer Installation von über 200 Offshore-Windenergieanlagen pro Jahr gerechnet. Dem erwarteten Nachfragedruck sollte durch die Schaffung zusätzlicher Montageflächen sowie einer neuen Hafenanlage Rechnung getragen werden.

Im Rahmen des Prüfverfahrens wurde davon ausgegangen, dass zukünftig vormontierte Windenergieanlagen, jedenfalls waagrecht liegende vollständige Rotorsterne, verschifft werden würden. Als Bedingung wurde deshalb formuliert, dass die Verladeeinrichtung wasserseitig in einer entsprechenden Breite auszuliegen sei.

Da private Investoren für das Vorhaben nicht gewonnen werden konnten, beschloss der Senat der Beklagten im Dezember 2012 den Terminal als öffentliches Hafenmodell zu errichten. Die finanziellen Mittel für die Errichtung des Terminals in Höhe von seinerzeit berechneten 180 Mio. Euro sollten somit von der Beklagten selbst aufgebracht werden. Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen stellte in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen in seinen Vorlagen eine über fünf Jahre laufende Vorhabenfinanzierung dar. Die Mittel für das Gesamtprojekt sollten demnach bis 2018 erbracht worden sein. Dem stimmten in der Folge die Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie der Haushalts- und Finanzausschuss der Bürgerschaft zu.

Im Dezember 2012 beantragte die die Beigeladene zu 1. vertretende Gesellschaft, die sich als Hafenmanagementgesellschaft im Eigentum der Stadtgemeinde Bremen befindet, bei der Beklagten die Planfeststellung für einen Offshore-Terminal Bremerhaven.

Im Laufe des Verfahrens kam es zu Überarbeitungen der ursprünglichen Planungen und Planunterlagen. U.a. wurden im Hinblick auf die geänderten Rahmenbedingungen der

Offshore-Windenergieindustrie im März 2014 und Juni 2015 Aktualisierungen des Gutachtens zur Bedarfs- und Potenzialanalyse des Offshore-Terminals veranlasst. Durch die 4. EEG-Novelle 2014 wurden die Ausbauziele für die Offshore-Windenergie in der deutschen Nord- und Ostsee für das Jahr 2020 von 10 GW auf 6,5 GW und für 2030 von 25 GW auf 15 GW gemindert. Im August 2015 wurde zudem bekannt, dass das Unternehmen Siemens eine Windenergiefabrik in Cuxhaven errichten wird. Zu diesem Sachverhalt wurde in einer weiteren Studie von Oktober 2015 Stellung genommen.

Am 30.11.2015 erging der wasserrechtliche Planfeststellungsbeschluss „für den Neubau eines Offshore-Terminals in Bremerhaven (OTB)“. Die sofortige Vollziehung wurde angeordnet. Danach sollte im Bereich des Blexer Bogens zwischen Weserkilometer 64 und 65 auf derzeitiger Wattfläche und im Flachwasserbereich der Weser eine 25 ha große Umschlag- und Montagefläche für Offshore-Windenergieanlagen mit einer 500 m langen Schwerlastkaje entstehen. Das Vorhaben sollte innerhalb des FFH-Gebiets „Weser bei Bremerhaven“ und des EU-Vogelschutzgebiets „Luneplate“ liegen.

Am 30.12.2015 hat der Kläger bei dem Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss erhoben.

Mit seinem im Februar 2016 daneben gestellten Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage hat der Kläger sowohl vor dem Verwaltungsgericht Bremen (Beschl. v. 18.05.2016 - 5 V 366/16, juris) als auch vor dem Oberverwaltungsgericht Bremen (Beschl. v. 03.04.2017 - 1 B 126/16, juris) Erfolg gehabt.

Der während der Planung des Offshore-Terminals in Bremerhaven ansässige Turbinenhersteller Adwen ist im Jahr 2017 von dem Windkraftunternehmen Siemens Gamesa Renewable Energy S.A. (Siemens) übernommen und umstrukturiert worden. Adwen produziert mittlerweile keine Windturbinen mehr, sondern ist nunmehr eine reine Servicegesellschaft für die Wartung der deutschen Offshore-Windparks mit Adwen-Anlagen.

Im September 2018 ist in Cuxhaven ein Offshore-Terminal für Windenergieanlagen eröffnet worden (Liegeplatz 4), der insbesondere von der seit 2015 in Cuxhaven ansässigen Windenergiefabrik des Unternehmens Siemens genutzt wird.

Der Kläger hat erstinstanzlich beantragt,

1. den Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 31.11.2015 zum Az. 634-16-01/2-204 für den „Neubau eines Offshore-Terminals Bremerhaven (OTB)“ aufzuheben,

2. hilfsweise den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss für rechtswidrig und nicht vollziehbar zu erklären.

Die Beklagte und die Beigeladene zu 1. haben erstinstanzlich jeweils beantragt,  
die Klage abzuweisen.

Die Beigeladenen zu 2. und zu 3. haben im erstinstanzlichen Klageverfahren keine Anträge gestellt.

Mit Urteil vom 07.02.2019 hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen entschieden, dass der Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 30.11.2015 für den Neubau eines Offshore-Terminals in Bremerhaven rechtswidrig sei und nicht vollzogen werden dürfe. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen.

Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt, die zulässige Klage sei überwiegend begründet. Zwar fehle es nicht an der erforderlichen Planrechtfertigung. Das geplante Vorhaben stehe in Einklang mit den generellen Zielsetzungen des Fachrechts. Die Planrechtfertigung werde auch nicht durch nachträglich eingetretene Entwicklungen, insbesondere bei den in Bremerhaven ansässigen Turbinenherstellern Adwen und Senvion, ausgeschlossen. Für die Beurteilung der Planrechtfertigung sei grundsätzlich auf den Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses, hier also den 30.11.2015, abzustellen. Soweit das Bundesverwaltungsgericht in seiner neueren Rechtsprechung eine Einbeziehung nachträglicher Ereignisse bei der Prüfung der Planrechtfertigung für zulässig gehalten habe, betreffe dies nur solche Fälle, in denen die Realisierbarkeit nachträglich entfallen und es damit zu einem Funktionsloswerden des Planfeststellungsbeschlusses gekommen sei. Diese Voraussetzungen lägen auch unter Berücksichtigung der derzeitigen Marktanteile der in Bremerhaven ansässigen Turbinenhersteller nicht vor.

Das Grundkonzept des Offshore-Terminals Bremerhaven sei auch unter den heutigen Gegebenheiten noch realisierbar, selbst wenn der Bedarf für die Anlage deutlich geringer geworden sei. Angesichts eines nach wie vor in Bremerhaven vorhandenen Clusters im Bereich der Offshore-Windenergie mit immerhin noch einem ansässigen Hersteller von Turbinen sei es nicht ausgeschlossen, dass dem Offshore-Terminal Bremerhaven für die weitere Entwicklung der Offshore-Branche in Bremerhaven eine Bedeutung zukomme und er künftige Ansiedlungen unterschiedlicher Unternehmen im Offshore-Bereich anziehen könne.

Verstöße gegen das Artenschutzrecht lägen nicht vor. Der Planfeststellungsbeschluss verstoße allerdings gegen Vorschriften, die zum Schutz europäischer Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete erlassen worden seien. Die vorliegend erforderliche Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG sei nicht fehlerfrei vorgenommen worden. Die Beklagte habe das Gewicht des Interesses am Erhalt der betroffenen FFH- und Vogelschutzgebiete nicht zutreffend bestimmt. Fehlerhaft sei die Beklagte davon ausgegangen, dass das Gewicht der Beeinträchtigung durch die Einbeziehung der Kohärenzsicherungsmaßnahmen relativiert werden könne.

Die von der Beklagten mit Blick auf die festgestellten Beeinträchtigungen getroffene Abweichungsentscheidung sei zudem hinsichtlich der Gewichtung der geltend gemachten öffentlichen Interessen an dem geplanten Vorhaben rechtlich zu beanstanden. Die Beurteilung des Gewichts der öffentlichen Interessen könne angesichts des Gewichts des Integritätsinteresses auf Seiten der zu schützenden Gebiete nicht allein anhand der formulierten Zielvorstellungen erfolgen, wenn der Grad des Erreichens dieser Ziele unsicher sei. Je weiter die Unsicherheiten reichten, desto geringer wiege grundsätzlich das öffentliche Interesse an einem Vorhaben. Bei der Gewichtung der Abweichungsgründe seien folglich die mit der Planung verbundenen Prognoseunsicherheiten zu bewerten, wenn sich – wie im hiesigen Fall – der Bedarf für ein Vorhaben nicht nur aus einer tatsächlichen, aktuell feststellbaren Nachfrage ergebe, sondern auch aus der Vorausschau künftiger Entwicklungen. Es komme damit maßgeblich darauf an, wie wahrscheinlich es sei, dass die Erwartungen in das Vorhaben sich erfüllten.

Es sei vorliegend nicht hinreichend ermittelt worden, welche Bedeutung den angestrebten regionalwirtschaftlichen Effekten zukomme, weil keine ausreichende Untersuchung und Würdigung der Risiken für die Erreichung der Ziele des Projektes erfolgt sei.

Der Planfeststellungsbeschluss stütze sich bezüglich der Nutzungsprognose des geplanten Offshore-Terminals und der zu erwartenden regionalwirtschaftlichen Effekte maßgeblich auf die Feststellungen von P zu den künftigen Marktanteilen der in Bremerhaven produzierenden Unternehmen Senvion und Adwen. Die maßgeblichen Feststellungen zur voraussichtlichen Nutzung des Offshore-Terminals Bremerhaven und damit seiner Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Bremerhaven seien jedoch nicht hinreichend tragfähig, um eine Gewichtung der für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Interessen unter dem Aspekt der schon zum Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses bestehenden Unsicherheiten in Bezug auf die weitere Entwicklung zuzulassen.

In der Folge seien im Planfeststellungsbeschluss auch die Risiken nicht hinreichend in die Gewichtung der für das Vorhaben sprechenden Belange eingestellt worden. Die Beklagte habe sich im Planfeststellungsbeschluss vielmehr eingehender mit den bestehenden Prognoseunsicherheiten auseinandersetzen müssen.

Dass der Offshore-Terminal Bremerhaven, sollten sich die Planungen für den Umschlag von vormontierten Teilen und sonstigen Komponenten für OWEA nicht realisieren, auch für den allgemeinen Schwergutumschlag genutzt werden könnte, relativiere die fehlerhafte Ermittlung der mit dem Projekt verbundenen Risiken nicht. Insofern fehle es bereits an tragfähigen Ermittlungen dafür, inwieweit dafür überhaupt ein Bedarf bestehe, d.h. ob und ggfs. in welchem Umfang mit der Ansiedlung entsprechender Unternehmen – auch angesichts der Konkurrenz mit anderen Hafenstandorten – zu rechnen sei.

Auch gäben die Regelungen zur Kohärenzsicherung Anlass zu Beanstandungen. Für ein Projekt, das im Wege einer Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG zugelassen werde, seien gemäß § 34 Abs. 5 BNatSchG die zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes „Natura 2000“ notwendigen Maßnahmen vorzusehen. Die im Planfeststellungsbeschluss festgesetzten Maßnahmen könnten jedoch nur zum Teil als Kohärenzsicherungsmaßnahmen anerkannt werden.

Der Planfeststellungsbeschluss verstoße außerdem gegen das Wasserrecht. So sei die nach § 31 Abs. 2 WHG zu treffende Ausnahmeentscheidung ebenfalls fehlerhaft, da die bestehenden Unsicherheiten für das Erreichen der mit der Planung verfolgten Ziele nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Zudem sei das Gewicht der Verschlechterung in unzulässiger Weise relativiert worden.

Die Planfeststellungsbehörde habe schließlich die von dem Vorhaben betroffenen natur- und wasserrechtlichen Belange nach den vorstehenden Ausführungen nicht vollständig fehlerfrei in die planerische Gesamtabwägung eingestellt. In der Abwägung seien die gegenläufigen öffentlichen Belange nicht zutreffend gewichtet worden, da die mit dem Vorhaben verbundenen Unsicherheiten nicht hinreichend eingestellt worden seien. Dadurch werde die Gesamtabwägung defizitär.

Die aufgezeigten materiellen Rechtsverstöße führten allerdings nicht schon zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, sondern nur zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit. Sie könnten nach der Fehlerfolgenregelung des § 75 Abs. 1a Satz 2 BremVwVfG durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden, in dem die erforderlichen

Ermittlungen und Bewertungen nachgeholt werden. Keiner dieser Verstöße sei von solcher Art, dass er von vornherein die Planung des Vorhabens als Ganzes in Frage stelle.

Die Beklagte, die Beigeladene zu 1. und der Kläger haben jeweils die bereits vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts eingelegt.

Ende 2019 hat der noch in Bremerhaven verbliebene Windenergieanlagenbauer Senvion Insolvenz angemeldet und in der Folge seine Produktion eingestellt.

Nach der Wahl zur 20. Bremischen Bürgerschaft am 26.05.2019 haben die Parteien SPD, Grüne und Linke bzw. ihre Fraktionen eine Koalition geschlossen und sich auf eine gemeinsame Regierungsbildung verständigt. In diesem Rahmen haben sie sich u.a. darauf geeinigt, die Entscheidung über die Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven jedenfalls während der laufenden Legislaturperiode (bis Mai 2023) zurückzustellen.

So heißt es in der „Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019 – 2023“:

„Die aktuell für die Realisierung des OTB gebildete, noch verfügbare Rücklage im Sondervermögen Hafen werden wir für Wirtschaftsstrukturprojekte in Bremerhaven mit dem Schwerpunkt im Bereich der Energiewende, de[r] green economy und der Lebensmitteltechnologie und damit im Zusammenhang stehender Infrastrukturen im Bereich Hafen, Logistik und wissenschaftlicher Einrichtungen nutzen. Um eine kurzfristige Alternative zur schnellen Verschiffung von Offshore-Komponenten zu ermöglichen, ertüchtigen wir Westkaje und ggf. den CT 1.

Vor diesem Hintergrund werden wir die Entscheidung zur Realisierung des OTB in dieser Wahlperiode zurückstellen. Wir werden den vom Verwaltungsgericht vorgegebenen Weg weiterverfolgen und dabei die veränderten Prämissen berücksichtigen. In diesem Rahmen werden wir das Gesprächsangebot des BUND zur Festlegung eines Hafenkonzeptes, das zu keinen erheblichen Beeinträchtigungen von FFH- oder WRRL-Schutzgütern führt, annehmen. (...)

Auf der Grundlage einer abschließenden Genehmigung (Baurecht) nach Ausschöpfung des Rechtsweges sowie der bis dahin zu erwartenden veränderten Ausbauziele und Branchenentwicklung im Bereich der Offshore-Windenergie muss vor einer finalen politischen Investitionsentscheidung eine aktualisierte Überprüfung des Bedarfes und der Wirtschaftlichkeit erfolgen.“

Die ab dem Haushaltsjahr 2013 über insgesamt sechs Jahre bis einschließlich 2018 angesparten Rücklagen für den Offshore-Terminal Bremerhaven i.H.v. 103,4 Mio. Euro (Sondervermögen Fischereihafen des Landes Bremen) sowie i.H.v. 14,9 Mio. Euro (Sondervermögen Hafen der Stadt Bremen) sind dieser Vereinbarung entsprechend in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 bereits (nahezu) vollständig aufgelöst, an den Kernhaushalt überführt und für andere Zwecke verwendet worden. Rückführungsperspektiven für die beiden Sondervermögen sind dabei nicht festgelegt worden. 2019 ist zudem auch die Ansparung



weiterer Rücklagen für den Offshore-Terminal Bremerhaven eingestellt worden. Stattdessen sind andere Hafensprojekte (Columbuskaje, Ersatzbau Kaje 66 sowie Nordmole Geestemünde) finanziert worden. Der Senator für Finanzen hat dazu am 01.10.2019 ausgeführt:

„Verzicht auf die Realisierung des OTB im Finanzplanungszeitraum. In diesem Zusammenhang werden die für die Realisierung des OTB gebildeten Rücklagen in den Sondervermögen Fischereihafen und Hafen in den Kernhaushalt überführt. Als Kompensation für die Mittel im Fischereihafen (104 Mio. €) werden die Columbuskaje, der Ersatzneubau Kaje 66 sowie die Nordmole Geestemünde finanziert (Projektkosten 120 Mio. €).

In Höhe der noch verfügbaren Rücklagen im Sondervermögen Hafen (14 Mio. €) werden in den Jahren 2022/2023 Mittel für Wirtschaftsstrukturprojekte in Bremerhaven mit dem Schwerpunkt im Bereich der Energiewende, der green economy und der Lebensmitteltechnologie und damit im Zusammenhang stehender Infrastrukturen im Bereich Hafen, Logistik und wissenschaftlicher Einrichtung genutzt.

Falls der OTB zu einem späteren Zeitpunkt noch realisiert werden sollte, wären somit zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um eine Finanzierung ohne die bisher gebildeten Rücklagen sicherzustellen (vgl. die Vorlage für die Sitzung des Senats am 1. Oktober 2019 „Aufstellung der Haushalte 2020 und 2021“ „Eckwertebeschluss 2020/2021“, abzurufen im Internet).“

In den Entwürfen für die Haushaltspläne 2022/2023 sind bislang keine neuen Mittel für den Offshore-Terminal Bremerhaven vorgesehen.

Die Ausbauziele für die Offshore-Windenergie für das Jahr 2030 sind durch die 2020 beschlossene Änderung des „Windenergie auf See“-Gesetzes von 15 GW auf 20 GW angehoben und für das Jahr 2040 auf 40 GW festgesetzt worden.

Mit Schreiben vom 06.09.2021 hat das Gericht darauf hingewiesen, dass es problematisch sein dürfte, dass die für den Offshore-Terminal Bremerhaven gebildeten Rücklagen mittlerweile wohl sämtlich für andere Projekte ausgegeben worden seien. Zudem sei in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben worden, dass bereits die Entscheidung, ob der Offshore-Terminal Bremerhaven überhaupt realisiert werden solle, in dieser Wahlperiode zurückgestellt werde.

Der Kläger macht mit seiner Berufung zunächst geltend, das Verwaltungsgericht habe der Klage rechtsfehlerhaft nur teilweise stattgegeben.

Zu berücksichtigen seien auch die mittlerweile veränderten Umstände. Der Planfeststellungsbeschluss und das konkrete Konzept des Offshore-Terminals seien auf die seinerzeit in Bremerhaven produzierenden Unternehmen Senvion und Adwen und auf deren technischen Bedürfnisse ausgerichtet gewesen. Beide Unternehmen seien mittlerweile insolvent.

Heutzutage benötige kein Produzent mehr den planfestgestellten Hafen. Der geplante Offshore-Terminal sei auf eine Vorinstallation – insbesondere ganzer Rotorsterne – ausgerichtet gewesen. Diese Vormontage sei jedoch ein veraltetes technisches Konzept, die dafür eingeplanten Flächen würden daher jedenfalls nicht mehr benötigt. Eine Umwidmung zu allgemeinen Hafenkonzepthen scheide aus. Ein solcher Hafen sei nicht Gegenstand des Planfeststellungsbeschlusses gewesen. Die Frage einer (fehlenden) Finanzierbarkeit stelle sich nicht nur dann, wenn das Vorhaben von einem privaten Investor durchgeführt werde, sondern auch dann, wenn Vorhabenträger die öffentliche Hand sei.

Die Frage der Funktionslosigkeit setze einen Zeithorizont voraus. Dafür sei darauf abzustellen, nach welchem Zeitablauf der Planfeststellungsbeschluss von Gesetzes wegen spätestens außer Kraft trete.

Der Kläger beantragt,

1. festzustellen, dass der Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 30. November 2015 für den Neubau eines Offshore-Terminals in Bremerhaven unwirksam geworden ist,

hilfsweise, den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss der Beklagten unter Abänderung des angefochtenen Urteils aufzuheben,

ebenfalls hilfsweise, den angefochtenen Planfeststellungsbeschluss der Beklagten auch im Hinblick auf seine vom Verwaltungsgericht im Urteil zurückgewiesenen Rügen für rechtswidrig und nicht vollziehbar zu erklären.

2. die Berufungen der Beklagten und der Beigeladenen zu 1. zurückzuweisen.

Die Beklagte beantragt,

1. das Urteil der 5. Kammer des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 07.02.2019 - 5 K 2621/15 - aufzuheben und die Klage abzuweisen,

hilfsweise, auf die Berufung der Beklagten das Urteil der 5. Kammer des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 07.02.2019 - 5 K 2621/15 - mit der Maßgabe aufrecht zu erhalten, dass einzelne der vom Verwaltungsgericht angenommenen Fehler im streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss nach Maßgabe der Entscheidungsgründe eines Berufungsurteils nicht vorliegen.

2. die Berufung des Klägers zurückzuweisen.

Die Beklagte wendet ein, dass der Planfeststellungsbeschluss vom 30.11.2015 entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts rechtmäßig sei.

Auch die tatsächliche Entwicklung seit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts ändere an dieser Einschätzung nichts. Keinesfalls könne derzeit von einer Funktionslosigkeit des

Planfeststellungsbeschlusses ausgegangen werden. Die Voraussetzungen für die Annahme einer Funktionslosigkeit seien sehr hoch. Zweifel an der Realisierung des Projekts reichten nicht. Vielmehr müsse die Verwirklichung des Vorhabens auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen sein. Das sei hier nicht der Fall. Für den in den Blick zu nehmenden Zeithorizont sei auch die Verlängerungsmöglichkeit in § 55 BremWG zu berücksichtigen.

Eine Funktionslosigkeit ergebe sich zunächst nicht daraus, dass die seit 2013 für den Offshore-Terminal Bremerhaven angesparten Rücklagen 2020 und 2021 für andere Zwecke verwendet worden seien. Dies sei vielmehr erforderlich gewesen, weil an anderer Stelle dringender Finanzierungsbedarf bestanden habe und der Haushaltsgesetzgeber eine Kreditaufnahme mit Zinszahlungen habe vermeiden wollen. Dies sei ein üblicher Vorgang, der gleichermaßen die sieben anderen Sondervermögen des Landes Bremen beträfe. Eine Neubereitstellung der erforderlichen Mittel für den Offshore-Terminal Bremerhaven sei aber jederzeit wieder möglich. Die Mittel für den Offshore-Terminal Bremerhaven habe man seinerzeit nur angespart, um die Parlamente zu entlasten. Man habe nicht das Instrument der Verpflichtungsermächtigung nutzen wollen. Die Frage der fehlenden Finanzierbarkeit stelle sich ohnedies grundsätzlich nur bei privaten Vorhabenträgern.

Die Schuldenbremse stehe zudem einer Bereitstellung von Fördermitteln nicht entgegen.

Gegen eine Funktionslosigkeit des angefochtenen Planfeststellungsbeschlusses spreche auch, dass zum 01.09.2021 der neue Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Nordsee und in der Ostsee in Kraft getreten sei. Darin würden allein 13 neue Vorranggebiete für Windparks festgelegt. Damit liege ein zusätzlicher Bedarf auf der Hand.

Zwar gebe es die Sternmontage der Rotorblätter nicht mehr, dennoch habe sich am Platzbedarf für den Offshore-Terminal Bremerhaven nichts geändert.

Die Beigeladene zu 1. beantragt,

1. die Klage unter Abänderung des angefochtenen Urteils abzuweisen,

hilfsweise auf die Berufung der Beigeladenen das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 07.02.2019 - 5 K 2621/15 - mit der in die Entscheidung aufzunehmende Maßgabe aufrecht zu erhalten, dass einzelne der vom Verwaltungsgericht angenommenen Fehler im streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschluss nicht vorliegen.

2. die Berufung des Klägers zurückzuweisen.

Sie trägt ebenfalls vor, dass der Planfeststellungsbeschluss vom 30.11.2015 entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts rechtmäßig sei.

Der angefochtene Planfeststellungsbeschluss sei zwischenzeitlich auch nicht funktionslos geworden. Hinsichtlich des für die Frage der Funktionslosigkeit einzustellenden Zeithorizontes bis zum Außerkrafttreten des Planfeststellungsbeschlusses sei zu berücksichtigen, dass dieser erst mit Unanfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses überhaupt beginne.

Vorliegend schließe zunächst die aktuelle Situation in Bremerhaven eine Realisierung des Vorhabens nicht aus. Nach wie vor seien in Bremerhaven maßgebliche Einrichtungen der Offshore-Windbranche vorhanden, die für eine Ansiedlung neuer Produzenten ein sehr günstiges Umfeld bildeten. Darüber hinaus befänden sich in Bremerhaven auch noch die ehemaligen Produktionsstätten für Großkomponenten von Offshore-Windkraftindustrie sowie ein ausgebautes Verkehrsnetz.

Zudem hätten sich die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für weitere Ansiedlungen von Unternehmen seit 2019 wieder verbessert. So sei die Planung des Gewerbegebiets LUNE DELTA mit einer Fläche von 155 ha, südwestlich angrenzend an die Fläche des ehemaligen Flugplatzes, weiter vorangetrieben worden. Dies umfasse sowohl die Planung der Erschließung inklusive Ver- und Entsorgung und Straßenbau sowie die Aufsandung als auch die Erstellung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Besiedelung dieses Gebietes. Im Jahr 2020 sei die Aufstellung für den Bebauungsplan für dieses Gebiet mit dem Ziel der Ausweisung von Industrie- und Gewerbeflächen erfolgt. Die geplanten Flächengrößen seien so gewählt, dass auch große Ansiedlungen, z.B. von Windenergieanlagenbauern, ermöglicht werden könnten.

Die Offshore-Windenergiebranche verzeichne zudem unverändert ein weltweites Wachstum. Jüngstes Beispiel sei das auch öffentlich erklärte Interesse eines chinesischen Produzenten von Offshore-Windenergieanlagen (MingYang Smart Energy), eine Produktion mit der Erzeugungskapazität von mindestens einem Gigawatt pro Jahr in Deutschland aufzubauen.

Neben der Errichtung und dem Betrieb von Offshore-Windparks gerieten zudem zunehmend Fragen des Rückbaus, der fachgerechten Verwertung und Entsorgung der Komponenten und das Repowering in den Fokus. Ein Gutachten der windConsultant aus dem Jahr 2020 komme zu dem Ergebnis, dass in Bremerhaven Chancen zum Aufbau eines Zentrums für das Recycling und die Wiederverwertung von Komponenten von Offshore-

Windparks bestünden. Angesichts der heute schon gesetzlich festgeschriebenen Ausbauziele werde es sich bei konservativer Betrachtung um deutlich mehr als 2.000 Anlagen handeln. Die entsprechende Marktentwicklung werde ab 2030 erwartet.

Parallel gebe es erste Ansätze zum Aufbau von Entsorgungseinrichtungen für Boote und Seeschiffe; die verbauten Stoffe seien hier identisch mit denen in Offshore-Windenergieanlagen. Eine erste Ansiedlung eines Bootsrecyclingunternehmens sei erfolgt.

Auch absehbare technische und regulatorische Fortschritte in den Bereichen Sektorkopplung und Power-to-X wirkten sich im Offshore-Windkraftsektor perspektivisch positiv auf die Nachfrage nach Anlagen und Dienstleistungen aus.

Zur Nutzung dieser Marktchancen sei der Offshore-Terminal unverändert notwendig. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass der temporär für die Verschiffung von Windkraftanlagen und deren Komponenten genutzte CT1 in absehbarer Zeit nicht mehr für derartige Zwecke zur Verfügung stehen könne.

Die Planrechtfertigung sei auch nicht aufgrund der Entscheidung des Landeshaushaltsgesetzgebers der Freien Hansestadt Bremen, die für den Offshore-Terminal Bremerhaven zunächst angesparte Rücklage aufzulösen, entfallen. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung für die Jahre 2020/2021 hätten Mittelbedarfe für andere Projekte bestanden, deren Finanzierung nicht im bremischen Haushalt habe gedeckt werden können. Auch sei zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar gewesen, zu welchem Zeitpunkt und mit welchem Ergebnis die Rechtsbehelfsverfahren für den Offshore-Terminal Bremerhaven endeten und ob überhaupt bzw. ggf. wann die finanziellen Mittel für die Realisierung des Offshore-Terminal Bremerhaven benötigt würden.

Bei der Auflösung der Rücklagen für den Offshore-Terminal Bremerhaven handele es sich um einen Teil der geplanten Abführungen an den allgemeinen Haushalt, die von allen acht sonstigen Sondervermögen des Landes Bremen und der Stadtgemeinde Bremen auf der Grundlage ihrer jeweiligen Wirtschaftsplanung geleistet würden. Die zuvor für den Offshore-Terminal Bremerhaven vorgesehenen Mittel seien dabei nicht gezielt für andere Infrastrukturprojekte im Hafen eingesetzt worden, sondern lediglich als Einnahme für den Haushalt verbucht worden. Insoweit sei festzuhalten, dass die Auflösung der Rücklage für den Offshore-Terminal Bremerhaven nicht mit einer endgültigen Streichung der Mittel gleichzusetzen sei, sondern Teil des Systems von regulären und am aktuellen Finanzierungsbedarf orientierten Zu- und Abführungen zwischen den sonstigen Sondervermögen von den Haushalten und den Haushalten von Stadtgemeinde und Land sei.

Durch diese Entscheidung sei die Finanzierung des Vorhabens jedoch nicht in Frage gestellt. Denn die Neubereitstellung der benötigten finanziellen Mittel für die Errichtung des Offshore-Terminals Bremerhaven sei dem Haushaltsgesetzgeber jederzeit wieder möglich. Bei Eintritt der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses könne der übliche Finanzierungsweg für öffentliche Investitionsprojekte beschritten und ein neuer Finanzierungsbeschluss für die Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven durch die Bremische Bürgerschaft herbeigeführt werden. Dazu würde im Rahmen der Investitionsplanung des Senats das Projekt von der Senatorin für Wissenschaft und Häfen für die Haushaltsaufstellung angemeldet werden. Die Anmeldung würde eine genaue Mittelabflussplanung entsprechend dem für die Realisierung erforderlichen Mittelbedarf enthalten. Die entsprechende Mittelbereitstellung erfolge nach Beschluss durch den Haushaltsgesetzgeber in den jeweiligen Haushaltsfolgejahren. Aus dem bremischen Haushalt seien diese Mittel – bei einem entsprechenden Willen des Haushaltsgesetzgebers – unproblematisch aufzubringen.

Eine Anspargung der Mittel sei hingegen nicht wieder erforderlich. Dass man sich seinerzeit für eine Anspargung der Mittel entschieden habe, sei ohnedies sehr ungewöhnlich. Es sei auch nicht geboten gewesen. Auch bei anderen Hafenprojekten mit vergleichbaren oder sogar höheren Volumen würden die Mittel vom Haushaltsgesetzgeber stets ohne Anspargungen bereitgestellt. Gegebenenfalls könne man sich des Instruments der Verpflichtungsermächtigung bedienen. Eine Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven wäre jedenfalls binnen drei Jahren möglich. Die Gesamtfinanzierung müsse allerdings vorher gesichert sein. Auch die Kosten von 180 Mio. Euro seien trotz der deutlich gestiegenen Baupreise weiterhin realistisch.

Schließlich bedingten auch die politischen Abreden im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierungsparteien im Land Bremen keine Funktionslosigkeit des Vorhabens. Richtig sei zwar, dass eine finale Investitionsentscheidung in der laufenden Wahlperiode zurückgestellt worden sei. Dies sei aber keine Abkehr vom Projekt. Aus dem „Geist der Koalitionsvereinbarung“ ergebe sich vielmehr, dass das Projekt weiterhin realisiert werden solle. In diesem Sinne werde im Koalitionsvertrag auch die Überzeugung geäußert, dass in den nächsten Jahren der Offshore-Produktionsstandort Bremerhaven wiedererstarken werde. Hierfür böte der südliche Fischereihafen mit dem Schwerpunkt einer gewerblichen Entwicklung im Bereich der green economy im Umfang von über 250 ha und einer künftigen Umschlagsanlage optimale Voraussetzungen, die in dieser Form zu einem Alleinstellungsmerkmal Bremerhavens an der gesamten deutschen Küste führen könnten. Auch die vorbehaltenen nochmaligen Überprüfungen des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit führten nicht zur

Funktionslosigkeit. Denn die Erteilung einer Zulassung im Wege der Planfeststellung schlieÙe es nie aus, dass der Vorhabenträger die Realisierung des Vorhabens zu einem späteren Zeitpunkt neu bewerte. Der absehbar weiter forcierte Ausbau der erneuerbaren Energien einschließlich der Offshore-Windkraft sprächen hier zudem für eine positive Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsbewertung. Im Übrigen begründe die Koalitionsvereinbarung auch keine rechtsverbindliche Entscheidung.

Unerheblich sei auch, dass die Sternmontage der Rotorblätter nicht mehr dem Stand der Technik entspreche. Der OTB werde dennoch in seinen planfestgestellten Dimensionen weiterhin benötigt. Dabei sei nicht zuletzt zu berücksichtigen, dass die Windenergieanlagen, die mittels Sternmontage gebaut worden seien, in einigen Jahren wieder zurückgebaut und recycelt werden müssten. Dafür sei wiederum die alte Technologie erforderlich. Zudem würden die Windenergieanlagen immer größer und leistungsfähiger, so dass auch für die Einzelrotorblätter (Länge derzeit 100 m) ein viel größerer Platzbedarf bestehe. Die Kajen am Offshore-Terminal in Cuxhaven seien im Übrigen weniger belastbar als die geplante Kaje für den Offshore-Terminal Bremerhaven.

Gegen eine Funktionslosigkeit des Planfeststellungsbeschlusses spreche schließlich auch, dass die Verträge mit den Bauunternehmen bislang nicht gekündigt worden seien. Es sei auch nicht beabsichtigt, von dem vereinbarten Sonderkündigungsrecht nach Ablauf dieses Jahres Gebrauch zu machen. Vielmehr solle mit den Bauunternehmen lediglich eine weitere Aussetzung der Zahlungsverpflichtungen verabredet werden. Dies sei nur eine Formsache.

Die letzten Jahre seien genutzt worden, um die Kompensationsmaßnahmen voranzubringen. Bislang seien jedoch noch keine Anstrengungen unternommen worden, die Vorgaben des Verwaltungsgerichts umzusetzen. Auch sei man nicht wieder in Vergleichsverhandlungen mit dem Kläger eingetreten. Eine Verkleinerung des Vorhabens oder eine Verlegung komme ohnedies nicht in Betracht.

Die Beigeladenen zu 2. und 3. haben keinen Antrag gestellt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

## Entscheidungsgründe

Die Berufung des Klägers hat Erfolg. Sie führt zur Abänderung des erstinstanzlichen Urteils und zur Feststellung, dass der Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 30.11.2015 unwirksam ist (I.). Die Berufungen der Beklagten sowie der Beigeladenen zu 1. sind bereits unzulässig (II.).

I. Die zulässige Berufung des Klägers ist auch begründet.

1. Bei dem in der mündlichen Verhandlung vom Kläger mit dem Hauptantrag gestellten Feststellungsantrag handelt es sich um eine gemäß § 91 VwGO zulässige Klageänderung. Die Beklagte hat sich rügelos eingelassen (vgl. § 91 Abs. 2 VwGO), zudem hält der Senat die Änderung auch für sachdienlich. Sie dient der endgültigen Ausräumung des sachlichen Streits zwischen den Beteiligten im laufenden Verfahren.

2. Die mit dem Hauptantrag verfolgte Feststellungsklage ist zulässig. Sie ist insbesondere statthaft. Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage).

Der Kläger begehrt mit seinem Hauptantrag die Feststellung der Unwirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses der Beklagten vom 30.11.2015. Damit begehrt er die Feststellung des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses. Das konkrete Rechtsverhältnis besteht hier in der zwischen den Beteiligten streitigen Frage der Wirksamkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Der Kläger macht geltend, dass der Planfeststellungsbeschluss funktionslos geworden ist. In den Fällen der Funktionslosigkeit verliert der Planfeststellungsbeschluss seine Wirksamkeit kraft Gesetzes. Er hat sich im Verständnis von § 43 Abs. 2 BremVwVfG auf andere Weise erledigt (Sächs. OVG, Urt. v. 17.08.2018 - 1 A 320/17, juris Rn. 78; BayVGH, Beschl. v. 08.07.2014 - 20 ZB 14.365; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 77 Rn. 7; Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 75 Rn. 201, 203). Die Funktionslosigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses ist im Wege der Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO geltend zu machen (BayVGH, Beschl. v. 08.07.2014 - 20 ZB 14.365, juris Rn. 5; Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 75 Rn. 201, 203).

Auch im Übrigen ist die Klage zulässig. Der Kläger ist als ein nach § 3 Abs. 1 UmwRG anerkannter Umweltverband nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lit. a UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 6 Nr. 1 UVPG klagebefugt (vgl. im Einzelnen zur Klagebefugnis



bereits VG Bremen, Urt. v. 07.02.2019 - 5 K 2621/15, juris Rn. 24). Insbesondere besteht auch ein Rechtsschutzbedürfnis, da die Beklagte die Funktionslosigkeit des Planfeststellungsbeschlusses bestreitet.

**3.** Die Feststellungsklage hat auch in der Sache Erfolg. Der Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 30.11.2015 ist mittlerweile funktionslos und damit rechtlich unwirksam geworden. Im Einzelnen:

**a)** Ein Planfeststellungsbeschluss wird funktionslos und damit rechtlich obsolet, wenn seine Realisierbarkeit nachträglich entfällt (vgl. BVerwG, Urt. v. 28.11.2017 - 7 A 1.17, juris Rn. 39; BVerwG, Beschl. v. 26.02.1996 - 11 VR 33.95, juris Rn. 29 m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 31.08.1995 - 7 A 1.94, juris Rn. 24 f. m.w.N.; OVG Hamburg, Urt. v. 12.05.2021 - 1 Bf 492/19, juris Rn. 231; OVG Hamburg, Urt. v. 04.06.2020 - 1 E 1/19.P, juris Rn. 63; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 74 Rn. 37). Das ist der Fall, wenn sich entweder die Sachlage oder die Rechtslage nachträglich so verändert hat, dass ein Planvollzug auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen erscheint. Dem Vorhaben müssen auf Dauer tatsächliche oder rechtliche Hindernisse entgegenstehen. Bloße Zweifel an der Verwirklichungsfähigkeit reichen für die Annahme eines solchen unüberwindlichen Hindernisses allerdings nicht aus (BVerwG, Urt. v. 18.11.2004 - 4 CN 11.03, juris Rn. 34 (für Bebauungspläne); OVG Hamburg, Urt. v. 12.05.2021 - 1 Bf 492/19, juris Rn. 231; OVG NRW, Urt. v. 04.11.2010 - 12 A 1193/08, juris Rn. 68). Die Verhältnisse müssen vielmehr einen Zustand erreicht haben, der die Verwirklichung des Vorhabens realistischere Weise nicht mehr erwarten lässt (OVG Hamburg, Urt. v. 12.05.2021 - 1 Bf 492/19, juris Rn. 231; Sächs. OVG, Urt. v. 17.08.2018 - 1 A 320/17, juris Rn. 78). Sowohl dieser Zustand als auch seine Auswirkungen auf die Verwirklichung des Vorhabens müssen erkennbar sein, so dass sich kein Vertrauen auf die Verwirklichung mehr bilden kann (BVerwG, Beschl. v. 22.07.2010 - 4 B 22.10, juris Rn. 10 m.w.N. (für Bebauungspläne); OVG Hamburg, Urt. v. 12.05.2021 - 1 Bf 492/19, juris Rn. 231; Sächs. OVG, Urt. v. 17.08.2018 - 1 A 320/17, juris Rn. 78; OVG NRW, Urt. v. 04.11.2010 - 12 A 1193/08, juris Rn. 68; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG 9. Aufl. 2018, § 77 Rn. 7). In diesem Rahmen können ausnahmsweise auch tatsächliche Entwicklungen, die erst nach Erstellung einer Bedarfsprognose und nach Erlass eines auf dieser Prognose basierenden Planfeststellungsbeschlusses eingetreten sind, relevant werden. In Fällen, in denen infolge unvorhersehbarer Ereignisse die tatsächliche Entwicklung von einer zutreffend aufgestellten Prognose in extremer Weise abweicht, ist zu erwägen, ob der Planfeststellungsbeschluss dadurch funktionslos geworden ist (BVerwG, Beschl. v. 06.02.2020 - 4 B 3.17, juris Rn. 44; BVerwG, Urt. v. 07.07.1978 - 4 C 79.76, juris Rn. 57 m.w.N.).

Die Einschätzung, ob der Verwirklichung des geplanten Vorhabens mittlerweile rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen, setzt einen Zeithorizont voraus, der sich an der Geltungsdauer des nicht ausgenutzten Planfeststellungsbeschlusses orientiert. Nach § 70 WHG i.V.m. § 75 Abs. 4 VwVfG tritt ein Plan für einen Gewässerausbau nach § 68 WHG außer Kraft, wenn mit seiner Durchführung nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen worden ist. Die Frist kann nach § 55 BremWG um höchstens fünf Jahre verlängert werden. Das Bundesverwaltungsgericht wendet die entsprechende Vorschrift für die Planfeststellung von Bundesfernstraßen in dem Sinne an, dass er einem Straßenbauvorhaben die Planrechtfertigung abspricht, wenn die Verwirklichung innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren nach Inkrafttreten ausgeschlossen erscheint (BVerwG, Urt. v. 18.03.2004 - 4 CN 4.03, juris Rn. 10; BVerwG, Urt. v. 20.05.1999 - 4 A 12.98, juris Rn. 45). Zur Begründung führt es aus, dass dieser Zeitrahmen berücksichtige, dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Zeitpunkt der planerischen Entscheidung deren tatsächliche und rechtliche Grundlagen fortlaufend zweifelhafter werden könnten. Zum anderen wachse die Unsicherheit der planbetroffenen Grundeigentümer, ob ihre Grundstücke für das Vorhaben benötigt würden (BVerwG, Urt. v. 20.05.1999 - 4 A 12.98, juris Rn. 45).

Diese höchstrichterliche Rechtsprechung, die auf wasserrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse übertragbar ist, gibt den Maßstab für die Prüfung der Funktionslosigkeit vor. Die Planrechtfertigung fehlt für ein Vorhaben, das von Anfang an objektiv nicht zu realisieren ist, weil ihm auf Dauer unüberwindbare rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen. Treten solche Hindernisse später ein, tritt der Planfeststellungsbeschluss wegen Funktionslosigkeit außer Kraft. Aus dieser Wertungsparallelität (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.11.2004 - 4 CN 11.03, juris Rn. 34 (für Bebauungspläne)) folgt auch der identische Zeithorizont. Die Frage der Realisierbarkeit eines Vorhabens stellt sich im Übrigen auch nur so lange, bis der Planfeststellungsbeschluss nicht von Gesetzes wegen außer Kraft getreten ist.

**b)** Ausgehend von diesen Maßstäben ist vorliegend von einer Funktionslosigkeit des streitgegenständlichen Planfeststellungsbeschlusses auszugehen.

Die Sachlage hat sich seit dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses insgesamt grundlegend geändert. Bei einer Gesamtbetrachtung der derzeitigen Situation kann im Rahmen der insoweit anzustellenden Prognose realistischerweise nicht mehr davon ausgegangen werden, dass das planfestgestellte Vorhaben – jedenfalls innerhalb des anzusetzenden Zeitrahmens – verwirklicht werden wird. Dabei ist zunächst in den Blick zu nehmen, dass

sich der Bedarf für den Offshore-Terminal Bremerhaven schon während des Planungsverfahrens mit der Entscheidung des Unternehmens Siemens, sich in Cuxhaven anzusiedeln, und der Herabsetzung der Ausbauziele für die Offshore-Windenergie nicht unerheblich verringert hatte (**aa**). Seither hat sich die Situation aber noch weiter verschlechtert. Eine Finanzierung des planfestgestellten Offshore-Terminals Bremerhaven erscheint mittlerweile ausgeschlossen (**bb**). Auch sind die beiden seinerzeit in Bremerhaven produzierenden Hersteller von Windenergieanlagen, die Unternehmen Senvion und Adwen, insolvent und haben zumindest ihre Produktion endgültig eingestellt (**cc**). Außerdem ist im nur 40 km von Bremerhaven entfernten Cuxhaven 2018 ein Offshore-Terminal errichtet worden (**dd**). Des Weiteren hat es seit der Planung des Offshore-Terminals Bremerhaven durchgreifende Änderungen in Bau und Installation der Offshore-Windenergieanlagen gegeben. Inzwischen werden die Anlagen überwiegend aus einzelnen Komponenten auf See montiert, so dass sich der ursprüngliche Zweck des Offshore-Terminals Bremerhaven, gerade auch den Umschlag von großen, vormontierten Offshore-Anlagen zu ermöglichen, erübrigt hat (**ee**). Auch ist in die Prognose einzustellen, dass die derzeitige Koalition sich darauf verständigt hat, die Entscheidung über die Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven jedenfalls in der laufenden Legislaturperiode zurückzustellen (**ff**). Hinzu kommt schließlich, dass in den letzten Jahren vom Vorhabenträger auch keinerlei Bemühungen unternommen worden sind, den planfestgestellten Offshore-Terminal Bremerhaven den veränderten Bedingungen anzupassen und eine Realisierung noch möglich zu machen (**gg**). Aus diesen veränderten Umständen folgt im Rahmen der vorzunehmenden Gesamtbeurteilung, dass eine Verwirklichung des Vorhabens realistischerweise nicht mehr zu erwarten ist (**hh**).

**aa)** Im Laufe der Planungen des Offshore-Terminals Bremerhaven wurden durch die beschlossene EEG-Novelle 2014 die Ausbauziele für die Offshore-Windenergie in der deutschen Nord- und Ostsee deutlich, nämlich für das Jahr 2020 von 10 GW auf 6,5 GW und für 2030 von 25 GW auf 15 GW, herabgesetzt. Damit verschlechterten sich die Rahmenbedingungen für die Offshore-Windenergieindustrie. An der ursprünglich angesetzten Errichtungsrate von 200 Windenergieanlagen allein in der deutschen Nordsee konnte damit nicht mehr festgehalten werden (vgl. bereits OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 - 1 B 126/16, juris Rn. 95). Hinzu kam noch eine erhebliche Steigerung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Anlagen, die auch die Beigeladene zu 1. in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat (vgl. bereits OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 - 1 B 126/16, juris Rn. 95).

Im August 2015 entschied sich zudem das im Windanlagenbau führende Unternehmen Siemens, eine geplante Produktionsstätte für Offshore-Windenergieanlagen nicht in Bremerhaven, sondern in Cuxhaven zu errichten. Bereits das Verwaltungsgericht hat in seiner

Entscheidung vom 07.02.2019 auf mögliche negative Aspekte dieser Entscheidung wie etwa der Signalwirkung, die von einer Ansiedlung des Marktführers in Cuxhaven ausging, hingewiesen (5 K 2621/15, juris Rn. 95).

**bb)** Dem planfestgestellten Vorhaben stehen mittlerweile zudem finanzielle Schranken entgegen. Ein Vorhaben, das nicht (mehr) finanzierbar ist, ist bereits aus diesem Grund nicht realisierungsfähig (BVerwG, Beschl. v. 21.03.2006 - 9 B 18.05, juris Rn. 3; BVerwG, Urt. v. 15.01.2004 - 4 A 11.02, juris Rn. 24; BVerwG; Urt. v. 20.05.1999 - 4 A 12.98, juris Rn. 44; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 74 Rn. 37). Wenn das Vorhaben von Anfang an nicht finanzierbar ist, fehlt die Planrechtfertigung, wenn die Finanzierbarkeit später entfällt, wird der Planfeststellungsbeschluss funktionslos. So liegt es hier. Für die Frage der Finanzierbarkeit ist nur auf das konkret planfestgestellte Vorhaben abzustellen. Dabei ist hinsichtlich des Offshore-Terminals Bremerhaven maßgeblich, dass dieser als Umschlag- und Montageeinrichtung für Offshore-Windenergieanlagen planfestgestellt worden ist (vgl. bereits OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 - 1 B 126/16, juris Rn. 113). Es kommt dagegen nicht darauf an, ob überhaupt noch eine Hafenanlage, z.B. für den allgemeinen Schwergutumschlag, finanziert werden könnte.

Nachdem seinerzeit die Suche nach einem privaten Investor für den geplanten Offshore-Terminal Bremerhaven ergebnislos abgebrochen und die Entscheidung getroffen worden war, den Offshore-Terminal Bremerhaven als öffentliches Hafenmodell zu realisieren, verständigten sich die Senatorin für Finanzen und der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen auf eine über fünf Jahre laufende Vorhabenfinanzierung der veranschlagten 180 Mio. Euro, d.h. diese finanziellen Mittel sollten vor dem Bau des Offshore-Terminals zunächst vollständig aus Haushaltsmitteln angespart werden. Von 2013 bis 2018 wurden daher im Sondervermögen Fischereihafen des Landes sowie im Sondervermögen Häfen der Stadtgemeinde Bremen aus dem allgemeinen Haushalt kontinuierlich Mittel für den Bau des Offshore-Terminals Bremerhaven angespart.

2019 beschloss die neue Koalition jedoch, diesen Finanzierungsweg aufzugeben. Die bis dahin angesparten Rücklagen i.H.v. insgesamt knapp 120 Mio. Euro sind dementsprechend in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 mittlerweile im Wesentlichen aufgelöst, dem allgemeinen Haushalt zugeführt und damit für andere Projekte ausgegeben worden. Rückführungsperspektiven in die beiden Sondervermögen sind nicht vereinbart worden. Es ist auch nicht über einen alternativen Finanzierungsweg entschieden worden. Zugleich ist ab dem Haushaltsjahr 2019 auch die weitere Ansparung für die Errichtung des Offshore-Terminals eingestellt worden. Auch für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 ist jedenfalls nach

den bereits veröffentlichten Haushaltsplänen des Senats (Entwürfe) nicht vorgesehen, wieder Mittel für die Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven bereitzustellen. Die eigens für die Errichtung des Offshore-Terminals Bremerhaven angesparten Gelder sind somit nicht mehr vorhanden.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände haben die Beklagte und die Beigeladene zu 1. nicht hinreichend substantiiert vorgetragen, auf welche Weise nunmehr die Finanzierung des planfestgestellten Offshore-Terminals Bremerhaven sichergestellt werden soll. Der Hinweis darauf, dass der Haushaltsgesetzgeber diese Mittel jederzeit wieder bereitstellen könne, reicht vor dem Hintergrund des aufgegebenen ursprünglichen Finanzierungsweges und in Anbetracht der Höhe der aufzubringenden Mittel nicht aus. Diese Annahme steht vielmehr im Widerspruch dazu, dass eine einfache Bereitstellung der Mittel sogar zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts, als die Situation der Offshore-Windenergieindustrie in Bremerhaven noch deutlich besser war und insbesondere noch vor Ort zwei Unternehmen aus dem Produktionsbereich angesiedelt waren, die den Offshore-Terminal auch tatsächlich hätten nutzen können, gerade nicht beschlossen worden ist. Vielmehr hat man sich seinerzeit explizit auf einen anderen Weg, nämlich eine Ansparung der Mittel über einen Zeitraum von fünf Jahren verständigt, den der Haushaltsgesetzgeber auch so mitgetragen hat. Hinzu kommt noch, dass es seinerzeit nicht einmal gelungen ist, den vollen Betrag innerhalb von fünf Jahren anzusparen.

Soweit die Beigeladene zu 1. dazu lediglich pauschal vorträgt, die Ansparung der Mittel sei schon damals ein ungebotener Weg gewesen, üblicherweise werde eine Projektfinanzierung in Bremen so nicht gehandhabt, vermag dies den aufgezeigten Widerspruch nicht aufzulösen. Gerade vor dem Hintergrund, dass bereits zu einer Zeit, in der die Ausbauziele deutlich höher lagen, zwei Windanlagenproduzenten in Bremerhaven angesiedelt waren und das den Markt jedenfalls seinerzeit dominierende Unternehmen Siemens noch keine abschließende Standortentscheidung getroffen hatte, also in deutlich besseren Zeiten für die Offshore-Windindustrie Bremhavens, ganz bewusst der Weg der (vollständigen) Ansparung der für den Offshore-Terminal Bremerhaven benötigten Mittel beschritten worden ist, hätte die Beigeladene zu 1. schlüssig und nachvollziehbar darlegen müssen, warum dies seinerzeit für erforderlich gehalten wurde, die Finanzierung heute aber unproblematisch auch ohne diese Ansparungen gesichert seien sollte. Dies ist jedoch trotz gerichtlicher Nachfrage nicht erfolgt. Dazu kommt, dass der Senator für Finanzen im Eckwertebeschluss vom 01.10.2019 explizit darauf hingewiesen hatte, dass zusätzliche Anstrengungen erforderlich wären, um die Finanzierung des Offshore-Terminals Bremerhaven ohne die bisher gebildeten Rücklagen sicherzustellen. Auch wenn verschiedene andere Hafenprojekte möglicherweise nicht über den Weg der Ansparung finanziert werden, lässt dies nicht

schon den Schluss zu, dass auch die benötigten Mittel für den Offshore-Terminal wieder bereitgestellt werden könnten. Wie bereits ausgeführt, ist nur die Finanzierbarkeit des konkret planfestgestellten Vorhabens zu prüfen. Bei dem Offshore-Terminal Bremerhaven hat sich die Beklagte bei der Planfeststellung aber gerade für eine Finanzierung über den Weg der Ansparung entschieden. Diese Mittel sind nunmehr verbraucht. Ein neuer Finanzierungsweg ist nicht erwogen worden.

Auch der Hinweis der Beigeladenen zu 1., für den Bereich der Häfen würden ohnedies jährlich etwa 50 Mio. Euro aus dem Haushalt zur Verfügung gestellt, 2022 sogar 90 Mio. Euro, greift nicht durch. Es wird nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich, wie aus diesem Betrag der Offshore-Terminal Bremerhaven finanziert werden soll. In den nächsten Jahren sind zudem verschiedene Hafenprojekte geplant, für die ebenfalls ein Finanzierungsbedarf besteht.

Davon abgesehen ist auch die Behauptung der Beigeladenen zu 1., zwar hätten sich die Baukosten seit damals erheblich – jedenfalls um 15 bis 20 Mio. Euro – verteuert, dennoch würden die Kosten für den Offshore-Terminal Bremerhaven weiterhin bei maximal 180 Mio. Euro liegen, weder schlüssig noch nachvollziehbar.

Gegen die behauptete jederzeitige Bereitstellung der Mittel spricht im Übrigen auch, dass die für den Offshore-Terminal Bremerhaven veranschlagten 180 Mio. Euro immerhin ca. 4% des jährlichen Haushaltsvolumens Bremens (ca. 4,5 Mrd. Euro) ausmachen. Dies ist ein erheblicher Anteil, insbesondere wenn man die zwingenden und sonst erforderlichen jährlichen Ausgaben berücksichtigt. Es war zuletzt offensichtlich nicht einmal möglich, die angesparten Rücklagen unangetastet zu lassen. Die Beigeladene zu 1. legt nicht dar, an welcher anderen Stelle Einsparungspotentiale bestehen. Hinzu kommt, dass die Folgen der Corona-Pandemie die Haushalte des Landes Bremen in den folgenden Jahren erheblich belasten werden. Angesichts der Naturkatastrophe durch die Corona-Pandemie hat das Land Bremen 2020 im Rahmen einer zulässigen Ausnahme von der Schuldenbremse (vgl. Art. 131a Abs. 3 BremLV; Art. 109 Abs. 3 GG) Kredite im Umfang von 900 Mio. Euro zur Finanzierung der Folgen der Pandemie aufgenommen (vgl. § 16 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2020). Ab 2024 soll die Schuldenbremse aber wieder gelten. Ab diesem Zeitpunkt sind nach den Tilgungsregelungen (vgl. Anlage 2 zu § 16 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2020) auch die Kredite zur Finanzierung der Corona-Pandemie über 30 Jahre mit jährlich 30 Mio. Euro zu tilgen.

Vor diesem Hintergrund erscheint auch eine erneute Ansparung der Mittel nicht realistisch. Es würde auch wenig Sinn ergeben, die zunächst über mehrere Jahre für den Offshore-

Terminal Bremerhaven angesparten Mittel anderweitig zu verwenden, um dann erneut über mehrere Jahre anzusparen. Eine erneute Ansparung wird daher auch von der Beigeladenen zu 1. bereits nicht substantiiert erwogen.

Auch soweit von der Beigeladenen zu 1. und der Beklagten die Möglichkeit von Verpflichtungsermächtigungen in Betracht gezogen wird, bleiben die Ausführungen zu allgemein. Wie die Finanzierung über Verpflichtungsermächtigungen erfolgen soll und inwiefern dies auch möglich sei, wird nicht erläutert.

Eine Finanzierung des Offshore-Terminals Bremerhaven über einen Kredit ist aus Sicht des Oberverwaltungsgerichts ebenfalls ausgeschlossen. Bereits 2012 – und damit noch vor der zwischenzeitlich in Kraft getretenen Schuldenbremse – haben sich die Senatorin für Finanzen und der Senator für Wirtschaft und Häfen ausdrücklich gegen eine Finanzierung durch Kredit entschieden. Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass sich daran etwas geändert hätte. Hinzu kommt, dass eine Kreditaufnahme zur Errichtung des Offshore-Terminals Bremerhaven im Hinblick auf die in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sowie Art. 131a BremLV normierte Schuldenbremse zusätzlich deutlich erschwert sein dürfte. Nach den Regelungen zur Schuldenbremse dürfen die Bundesländer in ihren Haushalt grundsätzlich keine Einnahmen aus Krediten einstellen. Die vorgesehenen Ausnahmen umfassen erkennbar nicht die Finanzierung eines Infrastrukturprojektes wie den Offshore-Terminal Bremerhaven. Soweit die Beklagte argumentiert, eine Finanzierung könne ggf. über Fördermittel erfolgen, die von der Schuldenbremse nicht erfasst seien, bleiben die Ausführungen spekulativ und werden durch keine Tatsachen gestützt.

**cc)** Gegen eine Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven spricht des Weiteren, dass die beiden bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses in Bremerhaven produzierenden Hersteller von Windenergieanlagen, die Unternehmen Adwen und Senvion, mittlerweile insolvent sind und ihre Produktion 2017 bzw. 2019 endgültig eingestellt haben.

Damit gibt es nunmehr keine Windenergieanlagenproduzenten mehr in Bremerhaven, die den Offshore-Terminal Bremerhaven benötigen könnten. Es haben sich auch keine neuen Unternehmen aus diesem Bereich in Bremerhaven bzw. der unmittelbaren Umgebung angesiedelt. Dies ist auch nicht erkennbar (konkret) geplant. Der Hinweis auf das chinesische Unternehmen Ming Yang Smart Energy bleibt viel zu vage und unkonkret. Es ist nicht einmal erkennbar, dass dieses Unternehmen in Deutschland Offshore-Windenergieanlagen herstellen möchte, geschweige denn wird deutlich, an welchem Ort seine Produktionsstätte eventuell entstehen soll.

Hinzu kommt, dass sich der Planfeststellungsbeschluss bezüglich der Nutzungsprognose des geplanten Offshore-Terminals und der zu erwartenden regionalwirtschaftlichen Effekte maßgeblich auf die Feststellungen der P in den Gutachten aus Juni und Oktober 2015 zu den künftigen Marktanteilen der in Bremerhaven produzierenden Unternehmen Senvion und Adwen stützt. Der Planfeststellungsbeschluss macht sich die dort vorgenommene Markt- und Potentialanalyse zu eigen und verweist ausdrücklich auf die im Juni und Oktober 2015 vorgelegten Stellungnahmen. In diesen gutachterlichen Stellungnahmen wurde insbesondere unterstellt, dass es den beiden in Bremerhaven produzierenden Herstellern von Windenergieanlagen Senvion und Adwen zukünftig gelingen würde, ihren bisherigen Marktanteil in signifikanter Weise zu steigern (vgl. bereits VG Bremen, Urt. v. 07.02.2019 - 5 K 2621/15, juris Rn. 89 ff.; OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 - 1 B 126/16, juris Rn. 97 f).

Die tatsächliche Entwicklung weicht von dieser Prognose in extremer Weise ab. Beide Unternehmen konnten nicht nur ihren Marktanteil nicht steigern, sondern sind sogar insolvent und haben die Produktion vollständig eingestellt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist in solchen Fällen eine Funktionslosigkeit des Planfeststellungsbeschlusses in Betracht zu ziehen (BVerwG, Beschl. v. 06.02.2020 - 4 B 3.17, juris Rn. 44; BVerwG, Urt. v. 07.07.1978 - 4 C 79.76, juris Rn. 57 m.w.N.).

**dd)** Zu berücksichtigen ist zudem, dass 2018 ein Offshore-Terminal in Cuxhaven errichtet worden ist, der seither von der in Cuxhaven ansässigen Windenergiefabrik des Marktführers Siemens genutzt wird. Dieser Terminal ist durch seine Lage am Eingang zur Nordsee, direkt an der seeschifftiefen Elbmündung und gegenüber der Einfahrt zum Nord-Ostsee-Kanal privilegiert. Auch dies wirkt sich erkennbar auf den Bedarf für ein Offshore-Terminal in Bremerhaven aus. Die Beigeladene zu 1. hat nicht substantiiert vorgetragen, dass dieser Terminal nicht ausreichend sein könnte. Dafür bestehen auch keine Anhaltspunkte. Soweit die Beigeladene zu 1. vorträgt, die Schwerlastkaje des geplanten Offshore-Terminals Bremerhaven sei belastbarer als die Kaje des Offshore-Terminals in Cuxhaven, ergibt sich daraus nicht schon, dass diese auch benötigt wird.

**ee)** Gegen eine Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven spricht des Weiteren, dass es seit der Planfeststellung durchgreifende Änderungen in Bau und Installation der Offshore-Windenergieanlagen gegeben hat. Inzwischen werden die Anlagen überwiegend aus einzelnen Komponenten auf See montiert, so dass sich der ursprüngliche Zweck des Offshore-Terminals Bremerhaven, gerade auch den Umschlag von großen, vormontierten Offshore-Anlagen zu ermöglichen, erübrigt hat.



Wesentliches Kennzeichen des Offshore-Terminals Bremerhaven ist, dass er nicht nur eine Umschlags-, sondern auch eine Montageeinrichtung sein soll. Der 2010 errechnete Flächenbedarf resultierte daraus, dass dort gleichzeitig mehrere Windenergieanlagen komplett vormontiert und anschließend verschifft werden sollten. Die Vormontage der Rotorsterne – mit einem seinerzeitigen Durchmesser von 120 m – ist bei Aufnahme der Planungen für den Offshore-Terminal Bremerhaven als „Stand der Technik“ angesehen worden; für die Zukunft sei mit der weiteren Verlagerung der Prozesse an Land bis zu einer Komplettmontage zu rechnen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 - 1 B 126/16, juris Rn. 105).

Im Planfeststellungsbeschluss heißt es, dass es weiterhin unverzichtbar sei, die logistischen Voraussetzungen für die Verschiffung komplett vormontierter Windanlagen, zumindest aber vormontierter Rotorsterne zu schaffen. Zwar wird die Vormontage ersichtlich nicht mehr als durch die technische Entwicklung praktisch vorgegeben angesehen. Es heißt, dass sich derzeit nicht absehen lasse, welche logistischen Transportkonzepte sich zukünftig durchsetzen würden; die Option für eine Verschiffung komplett vormontierter Anlagen müsse aber offengehalten werden (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 - 1 B 126/16, juris Rn. 106).

Mittlerweile ist zwischen den Beteiligten unstrittig, dass die Sternmontage vor Ort so nicht mehr praktiziert wird. Vielmehr hat sich die Einzelblattmontage auf See durchgesetzt.

Der Hinweis der Beigeladenen zu 1., dass es noch Offshore-Windenergieanlagen gebe, deren Rotoren an Land zusammengesetzt worden seien und diese ab etwa Mitte der dreißiger Jahre in gleicher Weise wieder rückgebaut werden müssten, stellt die technische Überholung des Hafenkongzeptes nicht grundlegend in Frage. Aus dem erforderlichen, aber zeitlich begrenzten Rückbau einiger Windenergieanlagen folgt zudem noch kein Bedarf für den Bau des planfestgestellten Offshore-Terminals Bremerhaven.

Soweit die Beigeladene zu 1. vorträgt, der angesetzte Flächenbedarf für den Offshore-Terminal Bremerhaven bleibe weiterhin erforderlich, da die Einzelkomponenten sowie die Windenergieanlagen immer größer würden, bleibt der Vortrag bereits zu allgemein und unsubstantiiert. Dazu sind auch im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens keinerlei Feststellungen getroffen worden.

**ff)** Schließlich kann bei der anzustellenden Prognose nicht unberücksichtigt bleiben, dass jedenfalls derzeit die Entscheidung über die Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven ausgesetzt ist. Die die gegenwärtige Regierung bildenden Parteien haben sich in

der Koalitionsvereinbarung darauf verständigt, dass eine Entscheidung über die Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven in dieser Wahlperiode zurückgestellt wird. Zudem wurde vereinbart, dass vor einer finalen politischen Investitionsentscheidung eine aktualisierte Überprüfung des Bedarfes und der Wirtschaftlichkeit erfolgen solle.

**gg)** Auch sind seitens des Vorhabenträgers seit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts vor zweieinhalb Jahren keine weiteren Bemühungen unternommen worden, die Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven voran zu treiben. Entgegen den Absichtserklärungen in der Koalitionsvereinbarung ist der vom Verwaltungsgericht vorgegebene Weg unter Berücksichtigung der veränderten Prämissen nicht weiterverfolgt worden. Das Gesprächsangebot des Klägers zur Festlegung eines Hafenkonzpts, das zu keinen erheblichen Beeinträchtigungen von FFH- oder WRRL-Schutzgütern führt, ist nicht angenommen worden.

**hh)** Unter Berücksichtigung sämtlicher unter **aa)** bis **gg)** aufgeführten Gesichtspunkte kann nicht mehr realistisch davon ausgegangen werden, dass der OTB noch verwirklicht wird. Bereits im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses hatte sich die Situation für die Offshore-Windenergie deutlich verschlechtert, dies hat sich – auch durch die Entscheidung des Unternehmens Siemens, seine Produktionsstätte nicht in Bremerhaven, sondern in Cuxhaven zu errichten – insbesondere auch in Bremerhaven ausgewirkt. Seither haben sich die Umstände allerdings noch einmal erheblich verschlechtert. Dabei ist von maßgeblicher Bedeutung, dass die Finanzierung des geplanten Vorhabens durch Auflösung der über viele Jahre gebildeten Rückstellungen nicht mehr gesichert ist und angesichts des weiter erheblich gesunkenen Bedarfs für den planfestgestellten Offshore-Terminal Bremerhaven auch nicht mehr damit zu rechnen ist, dass die erforderlichen erheblichen Finanzmittel trotz der insgesamt angespannten Haushaltslage unter Zurückstellung anderer anstehender Projekte noch aufgebracht werden. Dies wird schließlich auch dadurch gestützt, dass die Koalition jedenfalls während der laufenden Legislaturperiode nicht einmal mehr über die Frage entscheiden wird, ob der Offshore-Terminal Bremerhaven überhaupt noch realisiert werden soll und dementsprechend keine weiteren Schritte unternommen hat, um diesen noch zu verwirklichen.

Der jedenfalls derzeit fehlende Realisierungswille stellt zwar wohl noch keine willentliche Aufgabe des Vorhabens i.S.d. § 77 Abs. 1 VwVfG dar. Er stützt hier aber das Ergebnis, dass der Planfeststellungsbeschluss durch erkennbare äußere Umstände dauerhaft faktisch überholt und schutzwürdiges Vertrauen auf den Fortbestand damit nicht (mehr) gegeben ist. Mit der (zunächst vorläufigen) Zurückstellung der Realisierungsentscheidung wird deutlich, dass auch die Koalition nicht davon ausgeht, dass der Offshore-Terminal

Bremerhaven angesichts der veränderten Umstände noch realisiert werden kann. Sie hält daher in jedem Fall eine aktualisierte Überprüfung des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit für erforderlich. Dabei geht es nicht lediglich um den Wegfall eines politischen Zwecks (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.10.2002 - 9 A 22.01, juris Rn. 53), sondern um eine Reaktion auf die veränderten tatsächlichen Umstände.

Soweit die Beigeladene zu 1. sowie die Beklagte auf die zuletzt wieder angehobenen Ausbauziele und den neuen Raumordnungsplan verweisen, ergibt sich daraus nicht bereits, dass noch mit einer Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven in Bremerhaven zu rechnen ist. Es ist nicht substantiiert vorgetragen worden, dass gerade der Offshore-Terminal in Bremerhaven wieder benötigt werden könnte. Dies ist angesichts der veränderten Umstände, insbesondere des Umstandes, dass kein produzierender Betrieb in Bremerhaven mehr ansässig ist, und auch nicht ersichtlich ist, dass ein Windenergieunternehmen plant, in Bremerhaven zu produzieren, auch nicht ansatzweise zu erwarten. Der Hinweis auf das chinesische Unternehmen MingYang Smart Energy, bleibt – wie bereits ausgeführt – viel zu vage und unkonkret.

Auch der Hinweis der Beigeladenen zu 1., dass der Hafen zukünftig für den Rückbau bereits errichteter Windparks zwecks Recycling und Entsorgung sowie für das Recycling von Booten und Seeschiffen genutzt werden könnte, greift nicht durch. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Offshore-Terminal Bremerhaven als Umschlag- und Montageeinrichtung für Offshore-Windenergieanlagen planfestgestellt worden ist. Das Vorhaben sollte insoweit einen Beitrag zur Umstellung auf regenerative Energiequellen leisten; diese spezifische Zweckbestimmung ist auch Grundlage für die Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG. Nach dem Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses sowie der Planunterlagen, die verbindlich den Charakter des Vorhabens bestimmen, ist der Offshore-Terminal Bremerhaven auf diesen Zweck ausgerichtet. Würde man diese Zweckbestimmung in nennenswertem Umfang dauerhaft durch allgemeinen Schwergutumschlag ersetzen, berührte das den Kern des planfestgestellten Vorhabens. Erforderlich wären nicht nur neue Ermittlungen zu Bedarf und Alternativen, sondern vor allem eine Neubestimmung und Gewichtung der Abweichungsgründe nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG (vgl. bereits VG Bremen, Urt. v. 07.02.2019 - 5 K 2621/15, juris Rn. 97; OVG Bremen, Beschl. v. 03.04.2017 - 1 B 126/16, juris Rn. 113). Eine Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven als allgemeiner Schwerlasthafen oder auch als Schwerlastkaje für das Recycling von Booten und Seeschiffen kann daher derzeit bereits nicht erwogen werden.

Es ist zudem nicht substantiiert vorgetragen worden, dass der Offshore-Terminal Bremerhaven als Hafen für die Entsorgung und das Recycling der Offshore-Windenergieanlagen

benötigt werden wird. Hier werden vielmehr lediglich allgemeine Marktchancen aufgezeigt, die sich möglicherweise in den dreißiger Jahren, insbesondere ab 2036 ergeben könnten. Es ist insbesondere mit Blick auf die dargelegte sehr enge finanzielle Situation nicht davon auszugehen, dass für sich irgendwann eventuell ergebende Nutzungsmöglichkeiten innerhalb des dafür anzusetzenden Zeitrahmens der planfestgestellte Offshore-Terminal Bremerhaven realisiert wird. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Entsorgung und das Recycling von Offshore-Windenergieanlagen noch einmal andere Anforderungen an den Offshore-Terminal Bremerhaven stellt, als deren Montage und Umschlag. Aus dem von der Beigeladenen zu 1. vorgelegten Gutachten der windConsult ergibt sich bereits, dass insoweit ein erheblich größerer Flächenbedarf erforderlich wäre.

Schließlich ergibt sich auch aus dem Umstand, dass die Beigeladene zu 1. den beauftragten Bauunternehmen noch nicht gekündigt hat, nicht die fortbestehende Möglichkeit der Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven. Ein Sonderkündigungsrecht besteht offenbar ohnedies erst ab dem 01.01.2022. Soweit die Beigeladene zu 1. die Absicht bekundet hat, davon keinen Gebrauch zu machen, sondern stattdessen ein weiteres Moratorium hinsichtlich der Zahlungspflicht zu erreichen, lässt sich daraus ebenfalls kein Rückschluss für die Realisierung des Offshore-Terminals Bremerhaven ziehen.

**c)** In den Fällen der Funktionslosigkeit verliert der Planfeststellungsbeschluss seine Wirksamkeit kraft Gesetzes. Er hat sich im Verständnis von § 43 Abs. 2 BremVwVfG auf andere Weise erledigt (Sächs. OVG, Urt. v. 17.08.2018 - 1 A 320/17, juris Rn. 78; BayVGh, Beschl. v. 08.07.2014 - 20 ZB 14.365; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 77 Rn. 7; Deutsch, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 75 Rn. 201, 203).

**II.** Die Berufungen der Beklagten sowie der Beigeladenen zu 1. sind als unzulässig zu verwerfen, weil für die Rechtsmittel kein Rechtsschutzbedürfnis mehr besteht.

Die Zulässigkeit der Berufung setzt unabhängig von dem Rechtsschutzbedürfnis für die Klage und neben der Beschwer voraus, dass der Rechtsmittelführer ein Rechtsschutzbedürfnis hat (vgl. Heßler, in: Zöller, ZPO, 34. Aufl. 2021, Vor § 511 Rn. 11; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, Vorb § 124 Rn. 28; zum Verhältnis von Beschwer und Erledigung Happ, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 126 Rn. 6a). Das Rechtsschutzinteresse stellt allerdings grundsätzlich keine besondere Voraussetzung für die Zulässigkeit des Rechtsmittels dar. Mit dem Erfordernis der Beschwer ist im Allgemeinen gewährleistet, dass das Rechtsmittel nicht eingelegt wird, ohne dass ein sachliches Bedürfnis des Rechtsmittelklägers hieran besteht. Die Beschwer ist das Rechtsschutzinteresse für

die Rechtsmittelinstanz. Allenfalls kann bei ganz besonderer Sachlage eine Prüfung angezeigt sein, ob trotz Vorliegens der Beschwer eine unnötige, zweckwidrige oder missbräuchliche Beschreitung des vom Gesetz vorgesehenen Rechtsmittelweges anzunehmen ist (BVerwG, Beschl. v. 23.7.2014 - 6 B 3.14, juris Rn. 15; vgl. BGH, Urt. v. 3.11.1971 - IV ZR 26/70, juris Rn. 10; Rudisile, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand: 40. EL 2021, Vorb § 124 Rn. 39).

Eine solche besondere Sachlage ist hier durch die mittlerweile eingetretene Funktionslosigkeit des Planfeststellungsbeschlusses (vgl. oben) eingetreten. Hierdurch ist die Durchführung des Rechtsmittelverfahrens unnötig geworden, weil es für die Beklagte und die Beigeladene zu 1. keinerlei praktischen Nutzen mehr besitzt.

Allerdings ist ein Ausnahmefall dann nicht gegeben, wenn ein Rechtsmittel eingelegt und fortgeführt wird, obwohl sich die Hauptsache erledigt hat. Allein der Eintritt eines erledigenden Ereignisses lässt die erforderliche Beschwer nicht entfallen. Wer als Beteiligter durch die angefochtene Entscheidung beschwert ist, kann ein Rechtsmittel allein zu dem Zweck einlegen und fortführen, damit in dem Rechtsmittel die prozessualen Folgerungen aus einer inzwischen eingetretenen Erledigung der Hauptsache gezogen werden können. (vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.7.2014 - 6 B 3.14, juris Rn. 16). So ist die vorliegende Verfahrenskonstellation aber nicht beschaffen, da das Rechtsschutzbedürfnis für die Klage, wie vorstehend dargelegt, nicht entfallen ist.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, 2, § 159 Satz 1 VwGO, § 100 Abs. 2 ZPO. Da die Beigeladene zu 1. eigene Anträge gestellt und damit ein eigenes Kostenrisiko auf sich genommen hat, ist sie nach § 154 Abs. 3 VwGO an den Kosten zu beteiligen. Aufgrund des Umfangs ihrer Beteiligung erscheint es billig, sie mit der Hälfte der Kosten zu belasten. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 2. und zu 3. sind nicht nach § 154 Abs. 3, § 162 Abs. 3 VwGO für erstattungsfähig zu erklären, weil sie keine eigenen Anträge gestellt und damit kein Kostenrisiko auf sich genommen haben.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 ZPO.

Gründe, die Revision zuzulassen (§ 132 Abs. 2 VwGO), liegen nicht vor.

## Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

einzu legen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Dr. K. Koch

gez. Dr. N. Koch

gez. Bogner