

07.08.2013

Darstellung des öffentlichen Interesses an der Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe und der weiteren Ausnahmegründe nach § 31 Abs. 2 WHG/ Art. 4 Abs. 7 WRRL

1. Allgemeines

Die Ergänzung des Fachbeitrages zur Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) mit dem Titel *Vorsorgliche Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens im Hinblick auf das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot und das wasserrechtliche Verbesserungsgebot nach dem Maßstab einer strengen Status Quo-Theorie* kommt zum Ergebnis, dass unter Zugrundelegung eines extrem vorsorglichen Bewertungsansatzes davon auszugehen ist, dass es zu Zustandsverschlechterung der Qualitätskomponenten der WRRL in den durch das Vorhaben betroffenen Oberflächenwasserkörpern kommt. Darüber hinaus kommt der ergänzende Fachbeitrag zum Ergebnis, dass diese Verschlechterungen der Qualitätskomponenten die Zielerreichung des guten ökologischen Zustands der betroffenen Oberflächenwasserkörper vorhabensbedingt nicht gefährdet, wobei allerdings einzuräumen ist, dass die Zielerreichung zumindest teilweise verzögert bzw. der erforderliche Aufwand vergrößert werden kann.

Nach Maßgabe der WRRL und deren Umsetzung ins nationale Recht im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) kann die geplante Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe unter den geschilderten Voraussetzungen nur dann realisiert werden, wenn die Ausnahmegründe des Art. 4 Abs. 7 WRRL bzw. § 31 Abs. 2 WHG vorliegen:

- 1. dies [Anm.: die Zustandsverschlechterung] auf einer neuen Veränderung der physischen Gewässereigenschaft oder des Grundwasserstands beruht,*
- 2. die Gründe für die Veränderung von übergeordnetem öffentlichen Interesse sind oder wenn der Nutzen der neuen Veränderung für die Gesundheit oder Sicherheit des Menschen oder für die nachhaltige Entwicklung größer ist als der Nutzen, den die Erreichung der Bewirtschaftungsziele für die Umwelt und die Allgemeinheit hat,*
- 3. die Ziele, die mit der Veränderung des Gewässers verfolgt werden, nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben, technisch durchführbar und nicht mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden sind und*
- 4. alle praktisch geeigneten Maßnahmen ergriffen werden, um die nachteiligen Auswirkungen auf den Gewässerzustand zu verringern.*

Im Folgenden wird zunächst das übergeordnete öffentliche Interesse an der Umsetzung des Vorhabens dargestellt und erläutert, warum die Vorhabenziele nicht mit anderen geeigneten Maßnahmen erreicht werden können, die wesentlich geringere Auswirkungen auf die Umwelt haben. Anschließend wird gezeigt, wie nachteilige Umweltwirkungen, insbesondere Auswirkungen auf den Gewässerzustand, vermieden und gemindert werden. Den Abschluss bildet die Abwägung zwischen den hilfsweise vorsorglich ermittelten negativen Auswirkungen der geplanten Fahrrinnenanpassung und den Gründen des übergeordneten öffentlichen Interesses, die für dieses Projekt sprechen.

2. Öffentliches Interesse an der Umsetzung des Fahrrinnenausbaus

Die im öffentlichen Interesse liegenden wirtschaftlichen Gründe für die Realisierung des geplanten Fahrrinnenausbaus wurden ausführlich bereits mit der im Zuge der FFH-Abweichungsprüfung erstellten *Darstellung der zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses* (vgl. Planänderung III, Teil 11a) dargestellt.

In ihrer Zusammenfassung kommt diese Studie zu folgendem Ergebnis:

„Der Hamburger Hafen ist der nördlichste und östlichste Hafen in der Kette der bedeutenden Nordeuropäischen Welthäfen, der sog. Nordrange. Seiner Lage gemäß bedient er vor allem den Im- und Exportbedarf der südost- und osteuropäischen, der baltischen und der skandinavischen Regionen. Diesen Märkten bietet er traditionell zahlreiche Verbindungen in den südostasiatischen Raum. Der Hamburger Hafen ist die wichtigste europäische Drehscheibe für den Handel mit dieser außerordentlich dynamischen Wirtschaftsregion.

Als Mittler zwischen den am stärksten wachsenden Volkswirtschaften in Asien und Europa hat der Hamburger Hafen seinen Umschlag in den letzten 20 Jahren – den Jahren der Globalisierung von Warenproduktion und -konsumtion – erheblich steigern können. Die Europa-Asien-Relation ist eine der stabilsten und ladungsstärksten Transportrouten im internationalen Seeverkehr. Hamburgs Umschlag resultiert heute zur Hauptsache aus dieser Relation. Die Ladung ist mittlerweile fast vollständig containerisiert.

Auf der Europa-Asien-Relation kommen die größten Schiffe der Weltcontainerflotte zum Einsatz. Sie bilden hier – da das bedeutende Ausmaß der Warenströme ihre wirtschaftliche Auslastung sicherstellt – das Regelschiff. Der stetige allgemeine Trend zu immer weiterem Schiffswachstum prägt sich auf dieser Route jeweils besonders früh und besonders stark aus.

Aus dieser Eigenschaft der für Hamburg maßgebenden Europa-Asien-Relation ergibt sich die spezifische Abhängigkeit des Hamburger Hafens vom Ausbauzustand der Elbfahrrinne. Einerseits ist der Hamburger Schiffsverkehr durch besonders große Schiffseinheiten geprägt. Andererseits kann die ca. 100 km lange Strecke der Revierfahrt auf der Elbe für diese Schiffe zu einem besonderen Hindernis werden, und zwar durch nautische Restriktionen beim Tiefgang und beim Begegnungsverkehr.

In der Bedarfsbegründung für die 2006 beantragte weitere Fahrrinnenanpassung wurde nach eingehender Analyse der Weltflottenentwicklung, der aktuellen Werftaufträge und der langfristigen Reedereistrategien ein Bemessungsschiff definiert, das mit seinen Abmessungen den künftig und für einen längeren Zeitraum auf der Europa-Asien-Relation eingesetzten Schiffstyp repräsentiert. Mit der Anpassung der Fahrrinne an dieses Bemessungsschiff soll der wirtschaftliche Betrieb solcher Schiffe im Hamburg-Verkehr gewährleistet und damit die Grundlage für den Erfolg des Hamburger Hafens sichergestellt werden.

Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Frühjahr 2010) vorliegenden empirischen Befunde bestätigen die Einschätzungen der Bedarfsbegründung im vollem Umfang. Durch die im Jahr 2008 eintretende Weltwirtschaftskrise wurden die prognostizierten Entwicklungen der Schiffsgrößen in der Weltflotte und im Hamburg-Verkehr noch beschleunigt. Im Einzelnen ergab sich, dass

- der Anteil der Schiffe aus der Größenklasse des Bemessungsschiffes an den Schiffsbewegungen und am Containerumschlag in den Jahren 2006 bis 2009 weiter anstieg,
- mittlerweile weit über die Hälfte des Hamburger Containerumschlags von Schiffen bestritten wird, die den Hamburger Hafen nicht mehr voll abgeladen bedienen können, also nicht unter wirtschaftlich optimalen Bedingungen fahren,
- die größten der eingesetzten Schiffe, die am stärksten unter dem Druck unwirtschaftlichen Bedingungen stehen, vermehrt auf das Anlaufen Hamburgs verzichten.

Der gegenwärtige Ausbauzustand der Elbfahrrinne erweist sich mithin als eine immer stärker wirkende Beeinträchtigung des Hamburg-Verkehrs. Demgegenüber würde die Umsetzung der 2006 beantragten Fahrrinnenanpassung einen erheblichen verkehrlichen Nutzen realisieren, da sie der weit überwiegenden Mehrzahl der heute und künftig eingesetzten Containerschiffe einen Betrieb unter wirtschaftlichen Bedingungen erlaubt.

Die Betrachtung der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Hamburger Hafens lässt den Schluss zu, dass die Realisierung dieses verkehrlichen Nutzens in hohem Maße gerechtfertigt und geboten ist.

Der Hamburger Hafen ist zum einen einer der wichtigen Arbeitgeber in der Metropolregion Hamburg. Er generiert auch indirekt Beschäftigung in der Stadt, in der Region und in ganz Deutschland.

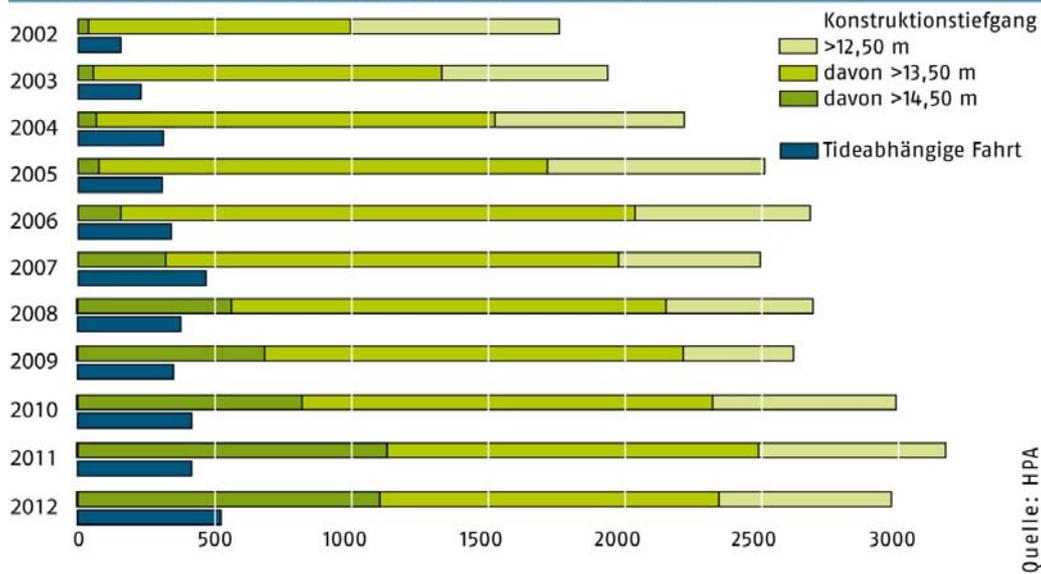
Darüber hinaus bildet er als Cluster zusammen mit anderen Unternehmen der maritimen Wirtschaft eine unersetzliche strukturelle Voraussetzung für stabile Wertschöpfung und künftige Entwicklung. Der Hafen gehört zu den fünf bis sechs Branchen der Metropolregion, die aufgrund ihrer Weltgeltung, ihres Umfangs an Geschäftstätigkeit und ihres Innovationspotenzials dauerhaft und nachhaltig an der globalisierten Weltwirtschaft teilhaben werden. Als attraktiver Standort eröffnet er Chancen für die Vitalisierung der Industrieproduktion.

Aus europäischer Perspektive schließlich wirkt der Hamburger Hafen als Schlüsselement der kontinentalen Transportinfrastruktur. Für viele Hinterlandregionen bietet er den kostengünstigsten Zugang zu den Weltmärkten. Er macht Importwaren preiswert, sichert den wettbewerbsfähigen Export von Industrieprodukten und trägt auf diese Weise bedeutend zum Wohlstand in der Hinterlandregion bei.“

Diese im Frühjahr 2010 vorgelegte Darstellung der verkehrswirtschaftlichen Notwendigkeit des Fahrrinnenausbaus sowie des öffentlichen Interesses an seiner Umsetzung gilt nach wie vor uneingeschränkt. Auch die in der jüngsten Vergangenheit zu beobachtende, durch weltwirtschaftliche Entwicklungen hervorgerufenen leicht gedämpfte Wachstumsentwicklung sowohl im weltweiten Containerverkehr als auch speziell im Containerumschlagsvolumen des Hamburger Hafens verändern die Dringlichkeit des Fahrrinnenausbaus nicht. Die Reeder halten uneingeschränkt und fortschreitend daran fest, für den interkontinentalen Verkehr zunehmend Großcontainerschiffe einzusetzen, deren max. Tiefgänge die zulässigen Höchsttiefgänge auf Unter- und Außenelbe deutlich überschreiten. Dies gilt insbesondere für die größten Containerschiffe mit Tiefgängen von > 14,50 m. So hat der Ladungsanteil dieser Schiffsgrößenklasse von 2009 mit einem Anteil von 20 % auf 36 % in 2012 zugenommen

Große Containerschiffe im Hamburger Hafen

Bewegungen von Schiffen mit Konstruktionstiefgängen >12,50 m (in Salzwasser)



Die Reeder reagieren damit auf den enormen Wettbewerbsdruck, der durch die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch einmal verschärft worden ist und sie mehr denn je dazu veranlasst, den Kosten- und Wettbewerbsvorteil großer Schiffe zu nutzen. Dies ist auch daran ablesbar, dass die Zahl der tideabhängigen Fahrten von und zum Hamburger Hafen von 352 in 2009 auf 517 in 2012 angewachsen ist

3. Fehlende Alternativen

Es existieren keine Alternativen bzw. Varianten zum geplanten Fahrrinnenausbau, die das verkehrliche Ziel des Fahrrinnenausbau – Zufahrt zum Hamburger Hafen für Containerschiffe mit einem max. Tiefgang von 14,50 m – erreichen und gleichzeitig wesentlich geringere nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben. Dies wurde in einer im Zuge der FFH-Abweichungsuntersuchung für dieses Vorhaben erstellten ausführlichen Alternativenuntersuchung ermittelt (vgl. Planänderung III, Teil 11b). Demnach stößt der größte Teil der denkbaren Varianten auf unüberwindbare Hindernisse in ihrer Machbarkeit oder ist nicht geeignet, das Vorhabenziel zu erreichen. Hinsichtlich der grundsätzlich machbaren Vorhabenvarianten – es handelt sich meist um Varianten, die durch die Modifikation der technischen Planung auf eine Minderung und Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen abzielen – wirken in ähnlicher Weise auf die betroffenen FFH-Schutzgebiete wie das beantragte Vorhaben und sind diesem gegenüber daher nicht vorzugswürdig. Diese Aussage kann auf die vorhabensbedingte Verschlechterung der Qualitätskomponenten der betroffenen Oberflächenwasserkörper übertragen werden, da beiden Untersuchungen – FFH-Verträglichkeitsuntersuchung sowie die Auswirkungsprognose gem. WRRL - im Wesentlichen auf den gleichen ökologischen Wirkungspfad beruhen.

4. Vermeidung und Verminderung nachteiliger Vorhabenswirkungen

Die hydrologischen und hydromorphologischen Ausbaufolgen werden durch das integrierte Strombaukonzept deutlich vermindert. Diese aufwändigen Minderungsmaßnahmen tragen wesentlich dazu bei, langfristige indirekte Vorhabenswirkungen auf ein Minimum zu beschränken.

In den Planänderungen I und III wurden geplante Uferverspülungen, die Uferstrukturen verändert und Ufervegetation beeinträchtigt hätten, verworfen. Zudem wurde die geplante Begegnungsstrecke verkleinert, um eine Beeinträchtigung von als Fintenlaichgebiet geeigneten Flachwasserbereichen auszuschließen.

Die Auflagen des Planfeststellungsbeschlusses umfassen mit der Geschwindigkeitsbeschränkung für Schiffe ab 90 m Länge und den Auflagen für Unterhaltungsbaggerungen zugunsten der Finte Regelungen, die Belastungen der Qualitätskomponenten Makrophyten und Fischfauna mindern bzw. verhindern.

Bei der Fahrrinnenanpassung werden keine Laderaumsaugbagger im Fintenlaichgebiet während der Laichzeit eingesetzt, um das Einsaugen von Laich zu vermeiden. Sehr feinkörniges Baggergut wird in Unterwasserablagerungsflächen eingebaut und mit Sand abgedeckt, um die Verdriftung auf ein Minimum zu beschränken. Daneben gelten weitere Restriktionen zur Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen, die nicht die Qualitätskomponenten der WRRL betreffen.

Dies zeigt, dass von der Konzeption des Projektes über die Planänderungen bis zum Planfeststellungsbeschluss alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, die Vorhabenswirkungen zu minimieren und alle vermeidbaren Beeinträchtigungen zu vermeiden. Weitere wirksame Minderungs- und Vermeidungsmaßnahmen sind ohne Aufgabe des Projektziels nicht möglich.

5. Abwägung

Die geplante Fahrrinnenanpassung ist ein Schlüsselprojekt für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des Hamburger Hafens und damit von großer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Hamburgs und der norddeutschen Region. Gleichzeitig wird durch dieses Vorhaben sicher gestellt, dass der Hamburger Hafen auch künftig der deutschen Wirtschaft und vielen europäischen Regionen einen leistungsfähigen Zugang zu den Weltmärkten bietet. Die Umsetzung des Fahrrinnenausbaus liegt damit im öffentlichen Interesse.

Dem großen öffentlichen Interesse an der Realisierung der Fahrrinnenanpassung stehen mäßige bis sehr geringe Verschlechterungen in den Oberflächenwasserkörpern der Tideelbe und ihrer Nebenflüsse gegenüber. Das Grundwasser bleibt unbeeinträchtigt. Zwar kommt diese Studie unter Zugrundelegung eines hilfsweise sehr weit ausgelegten Vorsorgeansatzes zu dem Ergebnis, dass mehrere Vorhabenswirkungen in den Oberflächenwasserkörpern Verschlechterungen des Zustandes bzw. Potenzials verursachen. Ein großer Teil dieser Verschlechterungen ist vorübergehend und wird nach Abschluss der Bauarbeiten und der natürlichen Regeneration keine dauerhaften Folgen haben.

Andere, dauerhafte Verschlechterungen sind von geringer Intensität, so dass sie in der Natur weder messbar sein werden noch sich auf Tiere und Pflanzen auswirken. Dauerhafte, deutlichere Veränderungen treten nur in kleinen Bereichen der Oberflächenwasserkörper auf.

Die geschilderten Auswirkungen sind darüber hinaus zwar geeignet, die Erreichung der in der WRRL festgeschriebenen Zielsetzungen zur Erreichung des guten ökologischen und chemischen Zustands bzw. des guten ökologischen Potenzials geringfügig zu verzögern bzw. den dafür erforderlichen Aufwand geringfügig zu erhöhen, allerdings gefährden die erwarteten Vorhabenswirkungen nicht das Erreichen der Bewirtschaftungsziele nach WRRL bzw. WHG.

Demgegenüber würde eine andauernde Nichtdurchführung der Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe unmittelbar deutliche Marktanteilsverluste und damit Umschlagseinbußen verursachen, die sich letztlich in einem deutlichen Rückgang des Arbeitsplatzangebotes des Hafens niederschlagen würde. Mittelfristig würde ein Verzicht auf das Vorhaben darüber hinaus zu einer Einschränkung des logistischen Dienstleistungspotenzials führen, was weitere Marktanteils- und Arbeitsplatzverluste nach sich ziehen würde. Dies hätte dann zudem Wettbewerbsnachteile für die deutsche und große Teile der europäischen Exportwirtschaft zur Folge.

Angesichts einerseits nur mäßiger bis sehr geringer und im o.a. ergänzenden Fachbeitrag zur WRRL (IBL 2013) vorsorglich festgestellter Verschlechterungen der betroffenen Oberflächenwasserkörper und andererseits des enormen, weit über die hamburgischen Landesgrenzen hinaus wirkenden wirtschaftlichen Nutzens überwiegt das öffentliche Interesse an der Realisierung der Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe.