



Ausarbeitung

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung der „Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein“

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung der „Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein“

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 045/21, WD 8 - 3000 - 054/21
Abschluss der Arbeit: 7. Juli 2021
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft
WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit,
Bildung und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Fragestellung	4
2.	Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	4
2.1.	Allgemeines Planfeststellungsverfahrenrecht	4
2.2.	Maßnahmegesetzvorbereitungsgesetz	6
2.3.	Konkrete Durchführung	7
3.	Informelle Beteiligung	8
3.1.	Rechtsgrundlage	8
3.2.	Rechtsfolgen	8
3.2.1.	Keine Präklusion	8
3.2.2.	Keine Vorwegbindung	9
3.3.	Konkrete Ausgestaltung	10
4.	Beteiligung von Kommunen	11
5.	Rechtlicher Status des Vorhabens	11
6.	Finanzielle Absicherung	12
7.	Unterschiede zum Gesamtkonzept Elbe	13
7.1.	Bewährte Mechanismen der Beteiligung	13
7.2.	Anzahl Klageverfahren	14
7.3.	Positionen der beteiligten Naturschutzverbände (WD 8)	14

1. Einleitung und Fragestellung

Mit der „Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein“ soll die Befahrbarkeit mit Binnenschiffen verbessert werden. Angestrebt wird eine Vertiefung der Fahrrinne zwischen St. Goar und Wiesbaden zur Erhöhung der Abladetiefe.¹ Vorhabenträger ist das Wasser- und Schifffahrtsamt Rhein (WSA Rhein).

Die Wissenschaftlichen Dienste wurden gebeten, verschiedene Aspekte der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, (Umwelt-)Verbänden sowie Gebietskörperschaften bei der Konzeption der entsprechenden baulichen Maßnahmen zu untersuchen.

2. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

2.1. Allgemeines Planfeststellungsverfahren

Nach § 14 Abs. 1 S. 1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)² bedarf der Ausbau von Bundeswasserstraßen der vorherigen Planfeststellung. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung von der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) zu berücksichtigen. Sie ist **Anhörungs-** und Planfeststellungsbehörde und erlässt als Genehmigungsbehörde den **Planfeststellungsbeschluss** (§ 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG). Nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)³ ist eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für alle raumbedeutsamen Vorhaben, die entweder durch ein Planfeststellungsverfahren oder durch eine gebundene Entscheidung zugelassen werden, vorgesehen. Die Planfeststellungsbehörde hat bezüglich der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich eine „Hinwirkungspflicht“ gegenüber dem Vorhabenträger. Ein Verstoß der Behörde gegen diese Pflicht stellt in der Regel nur einen unbeachtlichen Verfahrensfehler nach § 46 VwVfG dar.⁴ Im Ergebnis ist die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für den Vorhabenträger daher **freiwillig**.⁵

Nach § 25 Abs. 3 S. 3 VwVfG soll der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Die **konkrete Ausgestaltung** wird nicht vorgegeben, um die erforder-

1 <https://www.bvwp-projekte.de/wasserstrasse/w25/w25.html>.

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/wastrg/BJNR201730968.html>.

3 <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

4 Ziekow, NVwZ 2013, 754, 759; Herrmann in: Bader/Ronellenfitsch, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Beck Online-Kommentar, 48. Edition, Stand: 1. Juli 2020, § 25 Rn. 32.

5 Vgl. dazu Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 5 – 3000 – 107 – 20, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau des Schienennetzes nach dem Bundesverkehrswegeplan, <https://www.bundestag.de/resource/blob/804882/e2430e10249c44422673f8c69942898f/WD-5-107-20-pdf-data.pdf>.

derliche Flexibilität zu erhalten. Der Vorhabenträger kann – ggf. mit Unterstützung der Verwaltung und auch unter Einbeziehung Dritter – das Verfahren selbst gestalten.⁶ Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beginnt mit der **Information** der betroffenen Öffentlichkeit. Gegenstand der Unterrichtung sind nach § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG die allgemeinen **Ziele** des Vorhabens, die **Mittel** der Verwirklichung und die voraussichtlichen **Auswirkungen**. Der betroffenen Öffentlichkeit ist sodann Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben. Die Gelegenheit zur Äußerung setzt zumindest voraus, dass der Vorhabenträger entsprechende Kontaktdaten zu seiner Erreichbarkeit öffentlich macht.⁷ Ob die Erörterung grundsätzlich in einem mündlichen Erörterungstermin zu geschehen hat⁸ oder ob es ausreicht, wenn der Vorhabenträger sich bereit erklärt, die (schriftlichen) Stellungnahmen entgegenzunehmen, um sie anschließend auszuwerten,⁹ wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Im Anschluss an die Erörterung teilt der Vorhabenträger das Ergebnis der Planfeststellungsbehörde in geeigneter Form mit. Nach § 25 Abs. 3 S. 4 VwVfG soll das Ergebnis der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Die Information der Behörde soll sicherstellen, dass die Betroffenen und die zuständige Stelle Kenntnis von den für die vollständige Sachverhaltsermittlung relevanten Umständen erhalten und das anschließende Verwaltungsverfahren zügig durchgeführt werden kann.¹⁰

Verstöße gegen die Maßgaben zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung wirken sich auf die Rechtmäßigkeit des nachfolgenden bzw. bereits laufenden Genehmigungsverfahrens **nicht**

6 Gesetzesbegründung in Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 17, <http://dip21.bundes-tag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>; Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 74.

7 Ziekow, NVwZ 2013, 754, 758.

8 So z. B. Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 76.

9 So Herrmann in: Bader/Ronellenfitsch, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Beck Online-Kommentar, 48. Edition, Stand: 1. Juli 2020, § 25 Rn. 27.

10 Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 77; Gesetzesbegründung in Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 13, <http://dip21.bundes-tag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>; Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 5 – 3000 – 107 – 20, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau des Schienennetzes nach dem Bundesverkehrswegeplan, <https://www.bundestag.de/resource/blob/804882/e2430e10249c44422673f8c69942898f/WD-5-107-20-pdf-data.pdf>.

aus.¹¹ § 25 Abs. 3 S. 6 VwVfG stellt klar, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung keine Präklusion entfaltet. Sie ist weder Ersatz für eine Beteiligung im anschließenden Verwaltungsverfahren, noch kann sie dessen Ergebnissen vorgreifen.¹²

2.2. Maßnahmegesetzvorbereitungsgesetz

Nach § 2 Nr. 9 Maßnahmegesetzvorbereitungsgesetz (MgvG)¹³ kann der Deutsche Bundestag abweichend von § 14 Abs. 1 WaStrG durch Maßnahmegesetz **anstelle** eines **Verwaltungsakts** (Planfeststellungsbeschluss) die „Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein“ zulassen. Vor der Einleitung des jeweiligen Gesetzgebungsverfahrens ist von der zuständigen Behörde (WSV) auf Antrag des Vorhabenträgers (Wasser- und Schifffahrtsamt Rhein, WSA Rhein)¹⁴ ein **vorbereitendes Verfahren** durchzuführen (§ 4 Abs. 1 MgvG). Dieses umfasst nach § 4 Abs. 2 MgvG die Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen (§ 6), ein Anhörungsverfahren (§ 7) sowie die Erstellung eines Abschlussberichts (§ 8). Auf das vorbereitende Verfahren sind die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren anzuwenden, soweit im MgvG nichts anderes geregelt wird (§ 4 Abs. 3 S. 1 MgvG). Vor der Stellung des Antrags auf Einleitung eines vorbereiteten Verfahrens findet eine **frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** statt (§ 5 Abs. 2 S. 1 MgvG). Sie wird vom Träger des Vorhabens (WSA Rhein) durchgeführt (§ 4 Abs. 4 S. 1 MgvG). Nach dem MgvG ist dieser Verfahrensschritt, anders als nach dem allgemeinen Planfeststellungsverfahrenrecht (siehe oben unter Ziff. 2.1.), zwingend.¹⁵ Bei dem Projekt scheint eine Zulassung über ein Maßnahmegesetz des Deutschen Bundestages angestrebt.¹⁶ Doch dürften auch hier die im allgemeinen Planfeststellungsverfahrenrecht für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung geltenden Grundsätze zum Tragen kommen. So kann die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung auch den Ergebnissen eines vorbereitenden Verfahrens nicht vorgreifen.

11 Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 74.

12 Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 74; Gesetzesbegründung in Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 18, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>; Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 5 – 3000 – 107 – 20, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau des Schienennetzes nach dem Bundesverkehrswegeplan, <https://www.bundestag.de/resource/blob/804882/e2430e10249c44422673f8c69942898f/WD-5-107-20-pdf-data.pdf>.

13 <https://www.gesetze-im-internet.de/magvg/BJNR064000020.html>.

14 https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/01_Startseite/startseite_node.html.

15 Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs in Bundestags-Drs. 579/19 vom 8. November 2019, S. 18 (Zu § 5), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2019/0579-19.pdf>.

16 Dies ergibt sich aus der bisherigen Verfahrensgestaltung; so wird in dem Zusammenhang von der zuständigen Behörde bzw. dem Vorhabenträger von dem angestrebten „vorbereitenden Verfahren“ gesprochen. Vgl. dazu https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/02_Unterseiten/6_FrueheOEA/FrOEA_node.html.

2.3. Konkrete Durchführung

Derzeit wird eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu dem Projekt (zu Ende) durchgeführt. Die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes hat eine Internetseite über die Öffentlichkeitsbeteiligung eingerichtet.¹⁷ Für jeden der **drei Teilabschnitte** „Oestrich“ und „Kemptener Fahrwasser“ (Teilabschnitt 1), „Lorcher Werth“ und „Bacharacher Werth“ (Teilabschnitt 2) sowie „Jungferngrund“ und „Geisenrücken“ (Teilabschnitt 3) wird ein **vorbereitendes Verfahren** mit einem **Anhörungsverfahren** durchgeführt.¹⁸

Davor führt das Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt des Bundes (WSV) eine **frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** durch. Dazu hat das WSA Rhein Folgendes ausgeführt:

„Die betroffene Öffentlichkeit ist über die Ziele des Projektes, die Mittel, die erforderlich sind, um das Projekt zu verwirklichen und die voraussichtlichen Auswirkungen des Projektes zu unterrichten. Es ist die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben. Das Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung wird vor der Stellung des Antrags auf die Durchführung eines vorbereitenden Verfahrens mitgeteilt. Dies erfolgt über die Internetseite des TdV [Träger des Vorhabens] unter dem Link ‚Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein‘. Auch in den anschließenden Verfahrensschritten wird die Öffentlichkeit entsprechend der jeweils dafür geltenden rechtlichen Vorgaben beteiligt.“¹⁹

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für den Teilabschnitt 2 hat im März 2021 stattgefunden. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für den Teilabschnitt 3 ist für das dritte Quartal 2021 und für den Teilabschnitt 1 für das erste Quartal 2022 geplant. Das WSA Rhein weist auf der Internetseite darauf hin, dass Äußerungen im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung **keine Einwendung** beziehungsweise Stellungnahme im späteren vorbereitenden Verfahren **ersetzen**.²⁰

Zur bereits durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung (Teilabschnitt 2) hat das WSA die Öffentlichkeit wie folgt **informiert**:

„Das Ziel der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein (AOMR) ist eine direkte Kommunikation mit allen Personen, die vom Vorhaben möglicherweise betroffen sind. Wir wollen Sie zu einem frühen Zeitpunkt der Planung über die Einzelheiten des Vorhabens informieren und Ihnen die Möglichkeit eines Austauschs geben, um möglichst viele Impulse zu sammeln und Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Diese werden von uns dokumentiert und sind Bestandteil für die anschließende Phase der

17 https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/02_Unterseiten/6_FrueheOEA/FrOEA_node.html.

18 https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/02_Unterseiten/6_FrueheOEA/FrOEA_node.html.

19 https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/02_Unterseiten/6_FrueheOEA/FrOEA_node.html; Klammerzusatz durch Verf. dieser Ausarbeitung.

20 https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/02_Unterseiten/6_FrueheOEA/FrOEA_node.html.

Genehmigungsplanung. Selbstverständlich haben Sie auch im Zuge des weiteren Verfahrens weitere Möglichkeiten zur Information und Beteiligung.

Die frühe Beteiligung für den Teilabschnitt 2 ‚Lorcher Werth‘ und ‚Bacharacher Werth‘ (Rhein-km 528,0 bis 547,5) hat vom 1. bis 31. März 2021 stattgefunden. In 1,5 bis 2-stündigen Informationsgesprächen hatten Sie die Gelegenheit, mit Fachleuten des Wasserstraßen- und Schifffahrtsamts Rhein und der Bundesanstalt für Wasserbau über die geplanten Maßnahmen im Teilabschnitt 2 zu diskutieren. Im Zeitraum vom 15. bis 25. März 2021 haben wir 15 Informationsgespräche vor Ort in Lorch, Bacharach und Bingen sowie in digitaler Form durchgeführt. Zusätzlich konnten Sie in einem digitalen Diskussionsforum Fragen stellen und mit unseren Fachleuten über das Vorhaben diskutieren.“²¹

3. Informelle Beteiligung

3.1. Rechtsgrundlage

Die gesetzlichen Beteiligungsvorschriften sind nicht als abschließend zu verstehen, so dass auch eine über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehende Beteiligung (informelle Beteiligung) für die Öffentlichkeit und die Interessenträger von der Behörde jederzeit ermöglicht werden kann. In einem **laufenden Verwaltungsverfahren** (Planfeststellungsverfahren oder vorbereitendes Verfahren) folgt dies bereits aus § 10 VwVfG (Verfahrensermessen) sowie § 24 VwVfG (Amtsermittlungspflicht). Auch **im Vorfeld** eines Verwaltungsverfahrens können informelle Beteiligungsschritte unternommen werden. Eine explizite **Rechtsgrundlage** ist dafür **nicht erforderlich**.²² Eine Verpflichtung zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung über die gesetzlichen Vorschriften hinaus besteht jedoch nicht.²³

3.2. Rechtsfolgen

3.2.1. Keine Präklusion

Eine informelle Beteiligung kann nicht zu einer Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten der Beteiligten führen. Aufgrund der Grundrechtsrelevanz fehlte es dafür schon an einer gesetzlichen Grundlage; die informelle Beteiligung ist nicht gesetzlich geregelt. Eine verbindliche Absichtung von Fragen wird daher im Wege des informellen Verfahrens nicht vorgenommen. So steht es einem an dem Konsultationsprozess Beteiligten frei, später in einem Gerichtsverfahren

21 <https://beteiligung-abladeoptimierung-mittelrhein.de/>.

22 Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26. September 2013, Az.: 4 VR 1.13, <https://www.bverwg.de/260913B4VR1.13.0>, Rn. 46 (zur Zulässigkeit einer dem Planfeststellungsverfahren vorgeschalteten informellen Bürgerbeteiligung); Urteil vom 3. März 2011, <https://www.bverwg.de/de/030311U9A8.10.0>, Rn. 24f.; Durinke/Durinke, KommJur 2016, 241, 245; Schmitz in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 9 Rn. 181; vgl. ausführlich auch Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 5 – 3000 – 46/21, Öffentlichkeitsbeteiligung beim Gesamtkonzept Elbe.

23 Durinke/Durinke, KommJur 2016, 241, 245.

sämtliche Einwendungen vorzubringen, selbst wenn er sich bei der Konsultation mit Punkten einverstanden erklärt hat oder Einwendungen nicht vorgebracht (**keine Präklusion**).²⁴

3.2.2. Keine Vorwegbindung

Auch die Verwaltung wird rechtlich nicht auf eine bestimmte Lösung festgelegt, selbst wenn sich die Beteiligten darauf im Konsultationsprozess geeinigt hätten (**Verbot der Vorwegbindung**, siehe oben).²⁵ Dennoch können die Behörden die Ergebnisse der informellen Beteiligung bei der Vorbereitung einer Planungsgenehmigung nicht einfach ignorieren.

So wurden von den Beteiligten **Sachverhalte** aufgearbeitet, welche die Verwaltung bei ihrer Amtsermittlung nicht ausblenden kann. Die Planfeststellungsbehörde hat nach § 24 Abs. 1 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)²⁶ den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Bei der Bestimmung der Beweismittel hat sie ein Ermessen (§ 24 Abs. 1 S. 2 VwVfG). Die informelle Beteiligung kann ein Instrument zur Erforschung der entscheidungserheblichen Tatsachen sein. Dies ersetzt jedoch nicht die weitere Sachverhaltsermittlung bzw. eigene Prüfung des Sachmaterials durch die Behörde. Durch weitere eigene Ermittlungen kann sie im Hinblick auf die Tatsachen auch zu anderen Schlüssen kommen, welche sich mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung nicht deckungsgleich sind.²⁷

Die in der informellen Beteiligung eingebrachten Positionen sind zudem für den **Abwägungsvorgang** relevant. Die Behörde muss die öffentlichen und privaten Belange würdigen und ermessensfehlerfrei gegeneinander abwägen. Diese Belange können im Beteiligungsverfahren veranschaulicht werden und müssen dementsprechend auch von der Verwaltung gewürdigt werden. Dies ist den zuständigen Behörden auch möglich, da die Ergebnisse des Konsultationsprozess dokumentiert werden und zumindest zum Teil auch öffentlich zugänglich sind. Der entscheidungsrelevante Sachverhalt und dessen Würdigung werden dann auch Teil der Entscheidung der Behörde (Planfeststellungsbehörde). Jedoch stellt die Billigung eines Vorhabens durch die breite oder die betroffene Öffentlichkeit laut Bundesverwaltungsgericht keinen abwägungserheblichen Belang dar. Der entsprechende Passus in dem Gerichtsbeschluss lautet wie folgt:

24 Vgl. Kallerhoff/Fellenberg in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 79 (im Zusammenhang mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVfG), aber auch in Bezug auf informelle Beteiligungsverfahren allgemein); Handbuch für gute Bürgerbeteiligung des BMVI – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor –, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile, S. 94f.

25 Vgl. Kallerhoff/Fellenberg in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 79 (im Zusammenhang mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 25 Abs. 3 VwVfG) aber auch mit Blick auf informelle Beteiligungsverfahren allgemein); Handbuch für gute Bürgerbeteiligung des BMVI – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor –, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile, S. 94f.

26 <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html>.

27 Binger, Grenzen informeller Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren, Diss. Speyer 2020, S. 139 und 171.

„Zwar darf einem Planfeststellungsverfahren ein informelles Verfahren mit dem Ziel vorgeschaltet werden, eine Empfehlung zu erarbeiten, die auf breite Akzeptanz in der Öffentlichkeit stoßen kann (Urteil vom 3. März 2011 – BVerwG 9 A 8.10 – BVerwGE 139, 150 Rn. 25). Die **Akzeptanz** einer Entscheidung als solche, also ihre – vermutete – Billigung durch einen wie auch immer gezogenen Kreis von Betroffenen, wird damit aber **nicht** selbst zum **abwägungserheblichen Belang**. Die Planfeststellungsbehörde ist vielmehr selbst bei einem vorhergehenden, auf Förderung von Akzeptanz gerichteten Verfahren weiter gehalten, die für eine sachgerechte Ausübung planerischer Gestaltung notwendige Distanz und Neutralität zu wahren (Urteil vom 3. März 2011 a.a.O.).“²⁸

Damit besteht auch keine Pflicht der Planungsbehörde, Akzeptanz herzustellen.²⁹ Die faktischen Vorwirkungen einer informellen Beteiligung umfassen also **nur jene Anforderungen**, die zumindest auch im Interesse einer **richtigen Entscheidung** in der Sache gestellt sind.³⁰ Dabei erscheint es zulässig, wenn zwischen mehreren möglichen planerischen Lösungen jene ausgewählt wird, der mehr Akzeptanz entgegengebracht wird.³¹

3.3. Konkrete Ausgestaltung

Zwischen Dezember 2017 und Januar 2019 wurde eine **Konsultationsphase** mit zahlreichen Akteuren und möglichen Betroffenen des Projekts durchgeführt. Die Ergebnisse sind in einer Broschüre³² dokumentiert worden. Zum Gesamtkonzept der Konsultation wird in dem Dokument Folgendes ausgeführt:

„Der Dialog im Kontext der Abladeoptimierung Mittelrhein beschränkt sich ausdrücklich nicht auf einzelne Planungsphasen, sondern ist viel mehr als **integrierter Gesamtprozess** zu verstehen. Hierbei orientieren sich die jeweiligen Beteiligungsstufen eng an den durchzuführenden Planungsphasen (siehe Abbildung 2). Während in der Voruntersuchungsphase das Ziel der Beteiligung vornehmlich die Information bzw. der Austausch mit den verschiedenen Akteursgruppen ist, geht es bei der Planungsphase ‚Vorbereitung Planfeststellungsverfahren‘ um die ‚Beratung und Lösungsfindung‘. Im Rahmen der ‚Frühen Öffentlichkeitsbeteiligung‘ können dann auch die betroffenen Bürgerinnen und Bürger an dem Dialogprozess teilnehmen und Meinungen, Empfehlungen sowie Ideen einbringen, bevor die endgültige Variante für das Genehmigungsverfahren festgelegt wird.

28 Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 26. September 2013, Az.: 4 VR 1.13, <https://www.bverwg.de/260913B4VR1.13.0>, Rn. 46; Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

29 Durinke/Durinke, KommJur 2016, 241, 244.

30 Binger, Grenzen informeller Bürgerbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren, Diss. Speyer 2020, S. 119 m. w. N.

31 Durinke/Durinke, KommJur 2016, 241, 244.

32 https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/02_Unterseiten/4_Downloadbereich/Downloads/AOM_1_Gesamtdokumentation.pdf?blob=publicationFile&v=6.

Die Konsultationsphase zur Abladeoptimierung Mittelrhein diene im Wesentlichen dazu mit den Akteuren und Fachdisziplinen des Projektes in den Dialog einzutreten, noch bevor mögliche Ausführungsvarianten und deren konkrete Ausgestaltung zur Diskussion stehen. Das Wissen vor Ort, Erfahrungen und Anregungen sollten hierbei möglichst frühzeitig in den Planungsprozess aufgenommen und hieraus Handlungsoptionen für das Projekt abgeleitet werden. Aufgrund der noch fehlenden Konkretisierung der möglichen wasserbaulichen Maßnahmen in der Voruntersuchungsphase, erfolgte im Rahmen der Konsultationsphase zunächst die Einbindung der jeweiligen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Hierdurch wurde eine entsprechende Vertretung der Bürgerinnen und Bürger der am Mittelrhein gelegenen Städte bzw. Ortschaften gewährleistet.³³

4. Beteiligung von Kommunen

Die potentiell betroffenen Gemeinden können wie alle anderen Akteure informell beteiligt werden (siehe oben unter Abschnitt 3.3.). Sie sind jedoch in der Verfahrensstufe „Planfeststellungsverfahren bzw. vorbereitenden Verfahren“ unter bestimmten **Voraussetzungen** zu beteiligen. So hat eine Gemeinde nach § 73 Abs. 2 VwVfG die Möglichkeit der Stellungnahme, soweit das Vorhaben den Aufgabenbereich der Gemeinde berührt. Bereits in der Konsultationsphase lag ein besonderer Fokus auf jenen Gemeinden und Städten, die sich im Bereich der Tiefenengstellen befinden.³⁴ Darüber hinaus haben die Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, den Plan auszulegen (§ 73 Abs. 3 VwVfG).

5. Rechtlicher Status des Vorhabens

Nach § 1 Abs. 1 Bundeswasserstraßenausbaugesetz (WaStrAbG) vom 23. Dezember 2016 wird das Netz der Bundeswasserstraßen nach dem Bedarfsplan für die Bundeswasserstraßen ausgebaut, der dem Gesetz als Anlage beigefügt ist. In Abschnitt 2 Nr. 1 des Bedarfsplans ist das Projekt unter „Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein“ als „Vorhaben des **Vordringlichen Bedarfs**“ und als „Engpassbeseitigung“ („VB-E“) aufgeführt.³⁵

Im März 2020 wurde das Projekt in § 2 Nr. 9 MgvG³⁶ aufgenommen (siehe oben unter Ziff. 2.2.).³⁷ Das MgvG regelt ausweislich seines § 1 das Verfahren zur Vorbereitung von Maßnahmenset-

33 https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/02_Unterseiten/4_Downloadbereich/Downloads/AOM_1_Gesamtdokumentation.pdf?blob=publicationFile&v=6, S. 6.

34 https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/02_Unterseiten/4_Downloadbereich/Downloads/AOM_1_Gesamtdokumentation.pdf?blob=publicationFile&v=6, S. 7.

35 <https://www.gesetze-im-internet.de/wastrabg/BJNR322410016.html>.

36 <https://www.gesetze-im-internet.de/magvg/BJNR064000020.html>.

37 https://www.abladeoptimierung-mittelrhein.wsv.de/Webs/Projektseite/Mittelrheinoptimierung/DE/01_Startseite/startseite_node.html.

zen. In § 2 MgvG werden dabei all diejenigen Verkehrsprojekte genannt, die durch ein Gesetz anstatt eines Planfeststellungsbeschlusses zugelassen werden können.³⁸ Aus dem Gesetzentwurf zum MgvG geht hervor, dass neben der Steigerung der **Akzeptanz** in der **Bevölkerung** für die in § 2 genannten Verkehrsvorhaben das Ziel ist, diese Vorhaben schneller zu realisieren.³⁹

6. Finanzielle Absicherung

Im Bundesverkehrswegeplan 2030 werden die Gesamtkosten auf **60,2 Mio. EUR** geschätzt.⁴⁰ Das Projekt ist im Investitionsrahmenplan 2019-2023 für die Infrastruktur des Bundes (IRP) als „sonstiges wichtiges Vorhaben“ aufgeführt. Dies sind Vorhaben, die sich überwiegend in frühen Planungsstadien befinden und mit denen in der Regel erst nach 2023 begonnen werden kann.⁴¹ In den Haushaltsplänen sind, soweit ersichtlich,⁴² (noch) keine Mittel für das Projekt gesondert ausgewiesen. Auf die die im Wege einer Kleinen Anfrage gestellte Frage, ob die im Haushaltsplan 2019 veranschlagten Mittel für die Umsetzung ausreichen, hat die Bundesregierung am 25. Februar 2019 wie folgt geantwortet:

„Für die bauliche Umsetzung sind bisher keine Haushaltsmittel veranschlagt worden, da diese erst nach Vorliegen des Baurechts in den Bundeshaushalt einzubringen sind. Für die laufenden Planungsphase stehen die notwendigen Mittel zur Verfügung.“⁴³

Auf schriftliche Fragen eines Abgeordneten zum Stand und den finanziellen und personellen Ressourcen des Projekts hat die Bundesregierung im Oktober 2017 Folgendes ausgeführt:

38 Ziekow, NVwZ 2020, 677, 678.

39 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG), Bundestags-Drs. 19/15619, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/156/1915619.pdf>, S. 11.

40 https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamt-plan.pdf?__blob=publicationFile, S. 174.

41 https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/investitionsrahmenplan-2019-2023.pdf?__blob=publicationFile, S. 95.

42 Eine Textsuche in den Bundeshaushaltsplänen 2016 bis 2021 blieb ohne Ergebnis; vgl. Bundeshaushalt 2016, https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2016/soll/Haushaltsplan-2016.pdf; Bundeshaushalt 2017, https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2017/soll/Gesamt_Haushalt_2017_mit_HG.pdf; Bundeshaushalt 2018, https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2018/soll/Bundeshaushaltsplan-2018-Haushaltsgesetz-2018.pdf; Bundeshaushalt 2019 https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/Haushaltsgesetz_2019_Bundeshaushaltsplan_Gesamt.pdf; Bundeshaushalt 2020, https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2020/soll/Epl_Gesamt_mit_HG_und_Vorspann.pdf sowie Bundeshaushalt 2021, https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/user_upload/BHH%202021%20gesamt.pdf.

43 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (Antwort auf Frage 4), Bundestags-Drs. 19/18035 vom 27. Februar 2019, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/080/1908035.pdf>.

„Der Beginn des Planungsprozesses erfolgte bereits vor der Verkündung des Wasserstraßen-
ausbaugesetzes am 6. September 2016 im Rahmen einer Informationsveranstaltung für die Öff-
fentlichkeit. Im Anschluss wurde mit den ersten Grundsatzuntersuchungen begonnen.

Auf dieser Basis wird das Wasserstraßen- und Schifffahrtsamt Duisburg-Rhein noch in die-
sem Jahr zu einer ersten Konsultationsrunde einladen.“

„Zurzeit wird das Projekt von vier Mitarbeitern betreut. Für eine zeitgemäße Realisierung
werden neun weitere Stellen benötigt (für technische und ökologische Planung, Modellunter-
suchungen, Abstimmungs- und Genehmigungsprozesse).“

„Mit vorgenanntem Personalbedarf kann die Voruntersuchung bis Ende 2019 durchgeführt
werden. Der bisherige Zeithorizont sieht eine Realisierung in der Laufzeit des Bundesver-
kehrswegeplanes vor.“⁴⁴

7. Unterschiede zum Gesamtkonzept Elbe

7.1. Bewährte Mechanismen der Beteiligung

Beteiligungsprozesse haben unterschiedliche Funktionen. Es geht dabei um die Information von
Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern, die Stärkung des Rechtsschutzes durch eine frühzei-
tige Einflussnahme der möglicherweise in ihren subjektiven Rechten Betroffenen, die Stärkung
der Legitimation und (Verfahrens-)Akzeptanz von Entscheidungen⁴⁵ sowie die Vermeidung von
Klageverfahren.⁴⁶ Inwieweit diese Zwecke erreicht werden konnten, lässt sich im Wesentlichen
erst **nach** vollständigem **Abschluss** der Beteiligungsprozesse beurteilen: Zum einen wird dann
anhand der behördlichen Entscheidung und deren Begründung deutlich, wie sich die Behörden
mit den in den Prozessen diskutierten Belangen und Handlungsoptionen auseinandergesetzt ha-
ben. Zum anderen sind erst dann rückblickende Bewertungen möglich.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung stützt sich bei beiden Planungsprozessen⁴⁷ der **Grundstruktur**
nach auf vergleichbare Elemente: Information der Öffentlichkeit und deren Anhörung in persön-
lichen Gesprächen und über die Möglichkeit schriftlicher Stellungnahmen. Allgemein unter-
scheiden sich die Projekte „Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein“ und „Gesamt-
konzept Elbe“ insbesondere schon vom **Umfang** und von der **Komplexität** her. Das Gesamtkon-
zept Elbe betrifft geografisch einen Flussverlauf von der tschechischen Grenze in Sachsen bis
kurz vor Hamburg. Daher sind mehrere Einzelmaßnahmen im Zuständigkeitsbereich unterschied-

44 Bundestags-Drs. 18/13683 vom 13. Oktober 2017, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/18/136/1813683.pdf>,
S. 46-47 (Nummern 46-48).

45 Durinke/Durinke, KommJur 2016, 241, 242ff.

46 Ziekow, NVwZ 2013, 754f.

47 Vgl. zur „Öffentlichkeitsbeteiligung beim Gesamtkonzept Elbe“ Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung
WD 5 – 3000 – 045 – 21.

licher Körperschaften umzusetzen (Bund und fünf Bundesländer, durch die der vom Gesamtkonzept erfasste Teil der Elbe fließt). Die Abladeoptimierung der Fahrrinnen betrifft hingegen nur den in Rheinland-Pfalz gelegenen Teil des insgesamt nur 130 Kilometer langen Mittelrheins.

7.2. Anzahl Klageverfahren

Soweit aus öffentlichen Quellen ersichtlich sind **keine Klageverfahren** gegen das Vorhaben anhängig. Da sich das Projekt noch in der Planungsphase befindet, noch kein Genehmigungsverfahren eingeleitet wurde und die zuständige Behörde noch keine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit getroffen hat, fehlt es ohnehin wohl eher schon an einem zulässigen Klagegegenstand.

7.3. Positionen der beteiligten Naturschutzverbände (WD 8)

Die nordrheinwestfälischen Umwelt- und Naturschutzverbände NABU, LNU und BUND kritisieren die geplante „Rheinvertiefung“, wie die Abladeoptimierung in ökologischen Expertenkreisen genannt wird. Sie bezogen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Vergangenheit entsprechend Stellung und legten 2015 eine gemeinsame Expertise zu dem Verkehrsprojekt vor. Sie erhoben vor allem wasserrechtliche Bedenken und befürchteten eine Verschlechterung der Wasserqualität wie auch weitere negative Folgen für die Umwelt. Der Expertise zufolge verstoße eine Fahrrinnenvertiefung des Mittelrheins gegen das Verschlechterungsverbot der EU-Wasserrahmenrichtlinie und möglicherweise auch der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie. In ihrer Argumentation stützten sich die Verbände auch auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs auf die Klage des BUND zur Vertiefung der Weser.⁴⁸ Der Ausbau der Schifffahrtswege dürfe demnach keine kategorische Verschlechterung des Zustands eines Oberflächengewässers nach sich ziehen oder das Erreichen eines guten Zustands gefährden.

Die Umweltverbände argumentierten in Analogie dazu bei der Vertiefung des Mittelrheins. Die Flussökologie werde auch dort infolge der geplanten Eingriffe negativ beeinträchtigt; geschützte Fischarten wie Maifisch, Nordseeschnäpel, Steinbeisser, Flusneunauge und Lachs stärker als zuvor belastet. Dabei gäbe es aufgrund des derzeit schlechten Zustands des Mittelrheins gemäß Wasserrahmenrichtlinie bereits Handlungsbedarf für den Gewässer- und Naturschutz. Der Flussabschnitt zwischen Duisburg und Leverkusen gilt entsprechend der Wasserrahmenrichtlinie als ökologisch unbefriedigend. Oberhalb von Leverkusen ist der Zustand als mäßig einzustufen.⁴⁹

Mit der Vertiefung der Fahrrinne sinke zudem der Wasserspiegel und in der Folge auch das Grundwasserniveau benachbarter Auen und Feuchtgebiete. In der Folge könnten Auen mit der ihnen eigenen Biodiversität, die vom Grundwasserspiegel und von Überschwemmungsphasen abhängen, trocken fallen und verloren gehen. Die Expertise benennt als besonders gefährdete Naturräume neben der Urdenbacher Kämpe, die vor einiger Zeit mit hohem finanziellem Aufwand renaturiert wurde, auch die Regionen „Zonser Grind“ und „Rhein-Fischschutzzonen zwischen Emmerich und Bad Honnef“, die als Flora-Fauna-Habitat-Gebiet ausgewiesen sind. Diese könnten

48 EuGH, Urteil vom 1. Juli 2015, Rs. C-461/13.

49 Umweltbundesamt 2017. Ökologischer Zustand der Fließgewässer, 20.10.2017, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/wasser/fliessgewaesser/oekologischer-zustand-der-fließgewaesser#oekologischer-zustand-der-flüsse-und-bäche>.

mit dem Ausbau des Schifffahrtsweges und der zunehmendem Nutzung durch Großschiffe beeinträchtigt werden.

Auch wirtschaftlich sehen die drei Verbände nachteilige Effekte: Häfen mit geringen Investitionsmöglichkeiten oder kleinere Reedereien ggf. auch mit flussverträglicheren Schiffen könnten durch größere Häfen und Schifffahrtsgesellschaften verdrängt werden, wenn der Wasserweg auf große Schiffe ausgerichtet werde. Bis zum Jahr 2030 soll die Fahrrinne zwischen Wiesbaden und St. Goar von derzeit 1,90 Metern auf durchgängige 2,10 Meter vertieft werden.

Die Umweltverbände befürchten außerdem Strafzahlungen in Millionenhöhe, da das Projekt zur Abladeoptimierung aus ihrer Sicht gegen die Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie und der Natura-2000-Richtlinien verstößt. Sie fordern eine nachhaltige Flusspolitik mit der Aufnahme ökologischer Kriterien in den Unterhaltungsplan des Rheins, die Förderung flussverträglicher Schifffahrt und moderner Navigationstechnologien.⁵⁰

50 Bund, NABU und LNU 2015. Bewertung der Naturschutzverbände in NRW zur geplanten Abladeverbesserung dem Rhein zwischen Duisburg und Köln. 1. Juli 2015, Düsseldorf, https://www.bund-nrw.de/fileadmin/nrw/dokumente/Mobilit%C3%A4t/Bundesverkehrswegeplan/2015_07_01_Bewertung_Rheinvertiefung.pdf