

Expertise im Auftrag der IHK Nord e. V.

Ergebnisbericht

November 2018

EXPERTISE ZU DEN WIRTSCHAFTLICHEN FOLGEN DER WRRL IN NORDDEUTSCHLAND



EXPERTISE ZU DEN WIRTSCHAFTLICHEN FOLGEN DER WRRL IN NORDDEUTSCHLAND

Ansprechpartner

Dr. Thorsten Lübbers

Manager

T 040 30 20 20-143

F 040 30 20 20-199

M 0151 440 06-143

thorsten.luebbers@ramboll.com

Projektteam

Dr. Thorsten Lübbers

Martina Hohmann

Philipp Till Schultz

Juristische Begleitung

Prof. Dr. Holger Schwemer

T 040 30 30 1 - 0

F 040 30 30 1 - 111

holger.schwemer@stt-hh.de

Ramboll

Chilehaus C – Burchardstraße 13

20095 Hamburg

T +49 40 302020-0

F +49 40 302020-199

www.ramboll.de/management-consulting

INHALT

1.	 	 	
2.	 	 	
2.1	Zentrale Ergebnisse der Expertise		3
2.2	Revisionserfordernisse der WRRL aus Sicht der norddeutschen Wirtschaft		5
3.	 	 	
3.1	Die unionsrechtlichen Vorgaben		6
3.2	Umsetzung durch das nationale Recht		6
3.3	Rechtsfortbildung durch EuGH und BVerwG		8
4.	 	 	
4.1	Untersuchungsschwerpunkte		10
4.2	Arbeitsschritte		11
5.	 	 	
5.1	Gewässerausbau auf Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses: Auswirkungen und wirtschaftliche Folgen der WRRL		13
5.1.1	Gesamtschau der Ergebnisse – Gewässerausbau auf Grundlage einer Planfeststellung		14
5.1.2	Detaillergebnisse zu den ausgewählten Infrastrukturvorhaben		15
5.1.2.1	Fahrrinnenanpassung Elbe		15
5.1.2.2	Emssperrwerk		18
5.1.2.3	Fahrrinnenanpassung Ostseezufahrt (Hafen Wismar)		20
5.1.3	Detaillergebnisse zu ausgewählten Fokusbranchen: Hafenwirtschaft und Werftindustrie		22
5.1.3.1	Hafenwirtschaft (inkl. Logistik)		23
5.1.3.2	Werftindustrie		27
5.2	Erlaubnispflichtige Benutzungen von Gewässern: Auswirkungen und wirtschaftliche Folgen der WRRL		30
5.2.1	Gesamtschau der Ergebnisse – Erlaubnispflichtige Benutzungen von Gewässern		30
5.2.2	Detaillergebnisse zu den ausgewählten Fokusbranchen: Chemische Industrie, Kreislaufwirtschaft und Tourismus		31
5.2.2.1	Chemische Industrie		31
5.2.2.2	Kreislaufwirtschaft		35
5.2.2.3	Tourismus		38
5.3	Revisionserfordernisse der WRRL aus Sicht der norddeutschen Wirtschaft		42
	LITERATURVERZEICHNIS		44
	ANHANG		46

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Abgrenzung der Analysebereiche vor dem Hintergrund der zentralen Wirkungskanäle der WRRL	10
Abbildung 2: Betrachtete Infrastrukturvorhaben und Fokusbranchen	11
Abbildung 3: Durchgeführte Erhebungsschritte	12
Abbildung 4: Struktur der Ergebnispräsentation	13
Abbildung 5: Fallbeispiel Hafenwirtschaft	26
Abbildung 6: Fallbeispiel Werftindustrie	29
Abbildung 7: Fallbeispiel chemische Industrie	34
Abbildung 8: Fallbeispiel Kreislaufwirtschaft	37
Abbildung 9: Fallbeispiel Tourismus	41

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Anzahl der Unternehmen und Beschäftigten in Wirtschaftszweigen der Hafenwirtschaft, Schifffahrt und Logistik in Norddeutschland (Angaben für das Jahr 2016)	23
Tabelle 2: Anzahl der Unternehmen und Beschäftigten in Wirtschaftszweigen der chemischen Industrie in Norddeutschland (Angaben für das Jahr 2016)	31
Tabelle 3: Anzahl der Unternehmen und Beschäftigten in Wirtschaftszweigen der Kreislaufwirtschaft in Norddeutschland (Angaben für das Jahr 2016)	35
Tabelle 4: Liste der einbezogenen Verbände	46

1. EINLEITUNG UND AUFTRAG

Die am 23.10.2000 verabschiedete Wasserrahmenrichtlinie (WRRL – RL 2000/60/EG) bindet die nationalen Gesetzgeber. Sie ist darauf gerichtet, europaweit den Gewässerschutz zu verbessern. Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und die Landeswassergesetze, welche Nutzung und Ausbau der Gewässer regeln, setzen die WRRL in nationales Recht um. Durch ihre strengen, auf den Umweltschutz bezogenen Vorgaben für die Gewässerqualität und damit den Gewässerausbau und die Gewässernutzung hat die WRRL erheblichen Einfluss auf die Realisierung von öffentlichen Infrastrukturvorhaben und die wirtschaftliche Inanspruchnahme von Gewässern durch Unternehmen. Die Umsetzung des Verschlechterungsverbots (Art. 4 Abs. 1a WRRL) und des Verbesserungsgebots (Art. 4 Abs. 1a ii WRRL) in nationales Recht (vgl. etwa für Oberflächengewässer: § 27 WHG) hat im Vergleich zur früheren Rechtslage im Gewässerschutzrecht die Umweltstandards noch einmal deutlich verschärft.

Gemäß Artikel 19 Abs. 2 WRRL ist die Richtlinie spätestens 19 Jahre nach ihrem Inkrafttreten zu überprüfen. Daher wird die WRRL gegenwärtig von der EU-Kommission evaluiert. Die Evaluation soll nach den Vorgaben des Rates der Europäischen Gemeinschaft bis Ende 2019 abgeschlossen sein. Die Ergebnisse der Evaluation können eine Revision der Richtlinie nach sich ziehen und sollen als Grundlage für die Weiterentwicklung der WRRL dienen (Europäische Kommission 2017, S. 2).

Der Rat der Europäischen Union hat die EU-Kommission aufgefordert, in der Evaluation mit den Mitgliedstaaten zusammen zu arbeiten. Ziel ist die Erarbeitung rechtlich solider Optionen für eine anhaltende und ehrgeizige sowie kohärente Umsetzung der WRRL auf nationaler Ebene bis 2027 und darüber hinaus, neue Herausforderungen für die Planung der Wasserwirtschaft zu berücksichtigen (Generalsekretariat des Rates 2016, S. 7).

Die Evaluation der WRRL durch die EU-Kommission soll die Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz der WRRL untersuchen. Das beinhaltet auch eine Überprüfung der Möglichkeiten zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften und eine Verringerung des bürokratischen Aufwandes. Darüber hinaus soll – soweit wie möglich – eine quantitative Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen auf Unternehmen durchgeführt werden. Die Evaluation soll laut Roadmap im dritten Quartal 2019 abgeschlossen werden (Europäische Kommission 2017, S. 2).

Vor diesem Hintergrund möchte die IHK Nord – Arbeitsgemeinschaft Norddeutscher Industrie- und Handelskammern e. V. (im Folgenden: IHK Nord) die Erfahrungen der norddeutschen Wirtschaft mit der Umsetzung der WRRL in den Revisionsprozess einbringen. Darum hat sie die Ramboll Management Consulting GmbH beauftragt, Erkenntnisse zu den wirtschaftlichen Folgen der WRRL in Norddeutschland zusammenzutragen und Revisionserfordernisse der WRRL aus Sicht der norddeutschen Wirtschaft herauszuarbeiten. Die Ergebnisse sollen im Revisionsprozess der WRRL dazu beitragen, die Richtlinie besser mit den Bedürfnissen der norddeutschen Wirtschaft in Einklang zu bringen, ohne ihre Zielsetzungen zu konterkarieren.

In diesem Bericht sind die wesentlichen Ergebnisse der beauftragten Expertise und die aus diesen Ergebnissen abgeleiteten Erfordernisse zur Revision der WRRL zusammengefasst. Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

- Kapitel 2 enthält eine Kurzzusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse und der Erfordernisse zur Revision der WRRL aus Sicht der norddeutschen Wirtschaft.
- In Kapitel 3 werden die WRRL, ihre Überführung in das WHG und die bei ihrer Umsetzung zentralen Wirkungskanäle auf die norddeutsche Wirtschaft vorgestellt.
- In Kapitel 4 sind die Untersuchungsschwerpunkte der Expertise und die in ihrem Rahmen durchgeführten Arbeitsschritte dargestellt.
- In Kapitel 5 werden schließlich die Ergebnisse der Expertise im Detail präsentiert. Dabei werden die Auswirkungen und wirtschaftlichen Folgen der WRRL für ausgewählte öffentliche Infrastrukturvorhaben und innerhalb ausgewählter Fokusbranchen beleuchtet.

2. DAS WICHTIGSTE AUF EINEN BLICK

2.1 Zentrale Ergebnisse der Expertise

Die Gewässerbenutzung ist nach den §§ 6 bis 24 WHG erlaubnispflichtig. Zudem bedarf der Gewässerausbau der Planfeststellung durch die zuständige Behörde (§ 68 Abs. 1 WHG). Die Genehmigungen für die Benutzung von Gewässern bzw. ein Planfeststellungsbeschluss darf nur ergehen, wenn sämtliche Risiken für das Gewässer ausgeschlossen sind und die durch die Umsetzung der WRRL verschärften Umweltstandards des nationalen Rechts erfüllt werden (vgl. etwa Art. 4 WRRL i.V.m. §§ 8 ff WHG sowie §§ 27 und 47 WHG). Der Nachweis kann nur durch umfangreiche und sorgfältige und damit im Ergebnis sehr aufwändige Fachgutachten – differenziert nach einzelnen betroffenen Arten, Pflanzen und Sedimenten – erbracht werden. Dies zu erfüllen ist in erster Linie eine Obliegenheit des Vorhabenträgers.

In Rahmen der Expertise wurde auf Basis von Interviews und einer Auswertung vorhandener Studien analysiert, wie sich diese Bestimmungen der WRRL durch ihre Umsetzung im nationalen Recht bei drei ausgewählten Infrastrukturvorhaben sowie in fünf Fokusbranchen auswirken. Die Ergebnisse zeigen erhebliche Auswirkungen sowohl bei Genehmigungen von Gewässerausbauvorhaben auf Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses als auch bei Genehmigungen für weitere Benutzungen von Gewässern aus:

- **Höherer zeitlicher Aufwand von Genehmigungsverfahren:** Die Bestimmungen der WRRL – insbesondere das Verschlechterungsverbot (Art. 4 Abs. 1a WRRL) und das Verbesserungsgebot (Art. 4 Abs. 1a ii WRRL) – verzögern die Genehmigung einzelbetrieblicher Vorhaben sowohl des Gewässerausbaus als auch der Benutzung von Gewässern durchschnittlich um mehr als ein Jahr. Die Dauer von Planfeststellungsverfahren für öffentliche Infrastrukturvorhaben verlängert sich sogar um bis zu zwei Jahre. Grund für die zeitlichen Verzögerungen sind die bei jedem wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren einzubringenden wasserrechtlichen Gutachten. Generell sind Großunternehmen besser in der Lage, die Bestimmungen der WRRL umzusetzen. Sie haben oftmals eigene Abteilungen, die sich mit umweltrechtlichen Regulierungen auseinandersetzen. Kleiner Unternehmen verfügen nicht über entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen.
- **Höhere Kosten von Genehmigungsverfahren:** Aufgrund der WRRL entstehen den Vorhabensträgern zusätzliche Kosten bereits im Genehmigungsverfahren. Sie beginnen in einer Größenordnung von 10.000 Euro, können diese Summe aber auch leicht überschreiten. Generell erhöhen sich für einzelbetriebliche Vorhaben des Gewässerausbaus die Kosten des Planfeststellungsverfahrens um 15 bis 20 Prozent. Für öffentliche Infrastrukturprojekte ergeben sich Mehrkosten in Millionenhöhe. Die im Rahmen der wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren zusätzlich anfallenden Kosten sind ebenfalls vor allem auf die beizubringenden aufwändigen Fachgutachten zurückzuführen.
- **Geringere Erfolgswahrscheinlichkeit von Genehmigungsverfahren:** Eine generell geringere Erfolgswahrscheinlichkeit von Genehmigungsverfahren ist nicht festzustellen. Gleichwohl wurde deutlich, dass die Bestimmungen der WRRL zur Nicht-Realisierung von Vorhaben führen können, da diese aufgrund erforderlicher Nachbesserungen zu den eingereichten Planungsunterlagen oder durch strengere Nebenbestimmungen für Unternehmen nicht mehr wirtschaftlich zu realisieren sind.
- **Höherer Dokumentationsaufwand nach erfolgter Genehmigung:** Bei der Umsetzung genehmigter Vorhaben – sowohl des Gewässerausbaus als auch der Benutzung von Gewässern – fallen zusätzliche Kosten vor allem durch die Nebenbestimmungen zu den erteilten Genehmigungen an. Diese binden erhebliche Ressourcen für umweltbezogene Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen. Als konkrete kostentreibende Faktoren sind der Einsatz von aufwändigeren Reinigungstechniken sowie erhöhte Aufwendungen für das Monitoring und die Dokumentation potenzieller Veränderungen der Gewässereigenschaften durch die Umsetzung der Vorhaben zu nennen.

- **Erhöhte Rechtsunsicherheit:** Die erhöhte Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Erfolgswahrscheinlichkeit von Genehmigungsverfahren ist auf die geringe Normenbestimmtheit der WRRL – insbesondere in Hinblick auf das in den §§ 27 und 47 WHG angelegte und auf den Artikel 4 WRRL zurückzuführende Verschlechterungsverbot sowie das Verbesserungsgebot – zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund sprechen sich die interviewten Verbands- und Unternehmensvertreter dafür aus, die Auslegungsspielräume der Bestimmungen der WRRL stärker zu konkretisieren. Zudem müssten nach ihrer Einschätzung verstärkt Ausnahmeregelungen und Möglichkeiten für Abweichungen in der WRRL vorgesehen werden, um öffentliche, aber auch bedeutende wirtschaftliche Interessen besser zu berücksichtigen. Dies könnte aus ihrer Sicht effektiv dazu beitragen, die aktuell vorhandenen Zielkonflikte zwischen dem Gewässerschutz und der wirtschaftlich notwendigen Nutzung von Gewässern abzuschwächen.

Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL auf die Genehmigung und Umsetzung von Vorhaben des Gewässerausbaus sowie von erlaubnispflichtigen Benutzungen ergeben sich zunächst aus den erhöhten Kosten der zeit- und ressourcenaufwändigeren Genehmigungsverfahren sowie umfänglichen Monitoring- und Dokumentationspflichten. Bei einzelbetrieblichen Vorhaben tragen diese zusätzlichen betriebswirtschaftlichen Kosten im Zusammenspiel mit erhöhter Rechtsunsicherheit sowie weiteren umweltrechtlichen und sonstigen Standortfaktoren zumindest teilweise dazu bei, dass Investitionen in Norddeutschland unterbleiben. Des Weiteren sind zumindest mittel- und langfristig auch Standortverlagerungen und -schließungen nicht ausgeschlossen.

Die (potenziellen) wirtschaftlichen Folgen der (Nicht-)Realisierung der betrachteten öffentlichen Infrastrukturvorhaben sind vor allem in der Hafenwirtschaft und Werftindustrie spürbar. So betonen mehrere Studien die Bedeutung der Fahrrinnenanpassung der Elbe für die Wettbewerbsfähigkeit des Hamburger Hafens. Dieser müsse sich kontinuierlich an sich ändernde Herausforderungen und Entwicklungstrends anpassen. Insbesondere müsse der Hamburger Hafen für Schiffsgrößenklassen mit einem Tiefgang von mehr als 13,5 Metern erreichbar sein.

Zudem ergeben sich unmittelbare wirtschaftliche Folgen der WRRL für die Betreiber der norddeutschen Häfen. Mit den für den Betrieb der Häfen notwendigen Unterhaltungsbaggerungen werden große Mengen an Sediment bewegt, die aufgrund der Bestimmungen der WRRL teilweise sehr aufwändig entsorgt werden müssen. Den Hafenbetreibern entstehen zudem durch die Aufbereitung und Entsorgung von Sedimenten, die durch stromaufwärts erfolgte Schadstoffeinträge belastet sind, beträchtliche zusätzliche Entsorgungskosten. Diese Fernwirkungen von (lokalen) Schadstoffeinträgen sind insbesondere bei grenzüberschreitenden Flussgebietseinheiten relevant.

Auch im Bereich der norddeutschen Werftindustrie können sich die Bestimmungen der WRRL negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen auswirken. Aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen der Werften und ihrer Zulieferbetriebe ist von erheblichen negativen regionalökonomischen Effekten auszugehen. Dies gilt insbesondere auch für die Beschäftigtenzahlen in den Zulieferbetrieben.

2.2 Revisionserfordernisse der WRRL aus Sicht der norddeutschen Wirtschaft

Die Untersuchung der Auswirkungen der WRRL sowie deren wirtschaftliche Folgen auf die norddeutsche Wirtschaft haben gezeigt, dass Defizite im Regelungswerk der WRRL bestehen. Im Zuge der Evaluation der WRRL durch die Europäische Kommission hat diese die Chance, die Defizite zu beheben.

Die folgenden Revisionserfordernisse zur WRRL basieren auf den im Rahmen der Expertise durchgeführten Interviews mit norddeutschen Unternehmen und den sie vertretenden Verbänden:

- **Normenklarheit herstellen:** Den norddeutschen Unternehmen entstehen erhebliche Unsicherheiten für ihre Investitionsvorhaben daraus, dass die in der WRRL verwendeten Rechtsbegriffe nicht hinreichend konkret gefasst sind. Insofern sollte der europäische Gesetzgeber die in der WRRL verwendeten Tatbestandsmerkmale präzisieren.
- **Ausgleich zwischen Umweltbelangen und öffentlichen sowie wirtschaftlichen Interessen:** Die WRRL setzt hohe umweltrechtliche Qualitätsstandards. Diese sollten beibehalten werden. Aber sie muss auch der Wirtschaft Raum lassen. Deshalb muss die WRRL um Ausnahmeregelungen und Abweichungen ergänzt werden. Vorrangig öffentliche, aber auch zwingend wirtschaftliche Interessen müssen in der WRRL als gegenläufige Interessen Berücksichtigung finden.
- **Bestandsschutz sichern:** Der Umweltschutz ist im Unionsrecht dynamisch ausgestaltet, so dass es kaum Schutz vor nachträglichen Änderungen gibt. Unternehmen benötigen – insbesondere für Investitionsentscheidungen – Planungssicherheit und damit eine Regelung des Bestandsschutzes in der WRRL.
- **Anerkennung von Ausgleichsmaßnahmen:** Gegenwärtig besteht im Gewässerschutzrecht keine Möglichkeit, den hohen Schutzanforderungen durch Ausgleichsmaßnahmen, Ersatzmaßnahmen oder auch durch kompensatorische Zahlungen gerecht zu werden. Aus der Sicht von Industrie und Gewerbe wäre es erforderlich, diese Instrumentarien zur Abmilderung des strengen Umweltschutzes in die WRRL mit aufzunehmen.
- **Wirksame Zuordnung von Schadstoffeinträgen und Sedimenteinträgen durch benachbarte Mitgliedsstaaten:** Die europäischen Flussgebietseinheiten erstrecken sich über die Grenzen der Mitgliedsstaaten¹ und machen an diesen nicht halt. Dadurch entstehen stromabwärts gelegenen Unternehmen in Teilen Entsorgungskosten für schadstoffbelastete Sedimente, deren Verunreinigung sie weder verursacht haben noch beeinflussen können.

¹ So erstreckt sich die im Rahmen der vorliegenden Expertise betrachtete Flussgebietseinheit Elbe beispielsweise über Deutschland und die Tschechische Republik.

3. DER RECHTLICHE RAHMEN IM GEWÄSSERSCHUTZRECHT

Der rechtliche Rahmen im Gewässerschutzrecht ist durch den Anwendungsvorrang des Unionsrechts geprägt. Verbindlich werden die unionsrechtlichen Vorgaben, soweit es um eine Richtlinie wie die WRRL geht, erst durch Übernahme in das nationale Recht (Art. 288 Abs. 3 AEUV). In der Bundesrepublik unterfällt das Gewässerschutzrecht der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes mit Abweichungskompetenzen durch die Länder (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 i.V.m. Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG). Der Bund hat mit dem WHG die Vorgaben der WRRL umgesetzt, die norddeutschen Küstenländer haben teilweise abweichende Bestimmungen in ihren Landeswassergesetzen geschaffen.

3.1 Die unionsrechtlichen Vorgaben

Die WRRL hat die punktuellen Einzelregelungen aus den vorausgegangenen Jahrzehnten abgelöst (Art. 22 WRRL) und die Grundlage für ein europäisches Wasserrecht gelegt. Sie schreibt den Mitgliedsstaaten vor, ein einheitliches Schutzniveau für Oberflächengewässer, für Küstengewässer und Grundwasser einzuführen und zu erhalten, und gegebenenfalls wieder herzustellen. Die WRRL begründet damit ein strenges und weitreichendes Schutzregime.

Hintergrund ist, dass die Europäische Union die Kompetenz zur Schaffung eines hohen Schutzniveaus in der Umweltpolitik hat. Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV ermächtigt die Union zur Rechtsetzung ausdrücklich zum Zweck der „Vorsorge und Vorbeugung“ im Umweltrecht. Im nationalen Recht waren demgegenüber staatliche Reglementierungen bisher nur möglich, wenn sich im Einzelfall eine konkrete „Gefahr“ einer Beeinträchtigung von Umweltgütern abgezeichnet hat. Das ist der Hintergrund dafür, dass wir gegenwärtig sowohl im Naturschutzrecht (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie – FFH-RL und Vogelschutzrichtlinie – VR) als auch im Gewässerschutzrecht (WRRL) Verschärfungen der rechtlichen Rahmenbedingungen erleben, die sich als zusätzliche Belastung für Industrie, Gewerbe und Infrastrukturvorhaben zunehmend bemerkbar machen.

Die gewässerschutzrechtlichen Umweltziele bzw. Vorgaben an die Mitgliedsstaaten finden sich vor allem in Art. 4 WRRL. Bei Oberflächengewässern sind die Mitgliedsstaaten nicht nur verpflichtet, Verschlechterungen des Gewässerzustandes zu verhindern, sondern müssen Gewässerkörper schützen, verbessern und sanieren und vor allem künstliche Eingriffe – wie etwa Querbauwerke (Staustufen) – beseitigen, soweit sie nicht zwingend durch öffentliche Interessen geboten sind. Bis 2015 sollten die Mitgliedsstaaten dafür Sorge tragen, dass Oberflächengewässer ein gutes ökologisches Potenzial und einen guten chemischen Zustand erreichen und behalten. Dem Eintritt von Schadstoffen durch die Luft muss langfristig entgegengewirkt werden.

Zugleich wurden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme zu entwickeln, mit denen für größere Gewässerabschnitte aufgezeigt werden soll, wie diese Ziele erreicht und langfristig sichergestellt werden können. Für Flussgebietseinheiten sind Bewirtschaftungspläne aufzustellen. Diese Programme binden in erster Linie die Verwaltung, wirken sich aber nach außen und damit auf die Wirtschaft dadurch aus, dass die in ihnen enthaltenen Konkretisierungen bindend sind, wenn es um Gewässerausbau oder Gewässerbenutzungen geht. Ausbauvorhaben scheitern daran, dass sie vielfach unvereinbar sind mit den ehrgeizigen Zielen der Bewirtschaftungspläne.

3.2 Umsetzung durch das nationale Recht

Gewässerbenutzungen sind erlaubnispflichtig (§§ 6-24 WHG). Der Vorsorgegrundsatz, der im Unionsrecht eingefordert wird, spiegelt sich im Erlaubnis-/Bewilligungsverfahren wider: Die Erlaubnis zu einer beantragten Gewässerbenutzung ist zu versagen, wenn schädliche Einwirkungen

für das Gewässer entstehen könnten (§ 12 Abs. 1 WHG). Ist dies nicht der Fall, steht die Erteilung der Erlaubnis im „Bewirtschaftungsermessen“ (§ 12 Abs. 2 WHG). Im Rahmen des Bewirtschaftungsermessens wirken sich die hochgesteckten Umweltziele aus, die Erlaubnis/Bewilligung kann somit trotz Vorliegens ihrer Voraussetzungen versagt werden. Dies gilt im nationalen und im unionsrechtlichen Recht gleichermaßen. So heißt es in Nr. 1 der Begründungserwägungen zur WRRL ausdrücklich: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“ Dieser Vorgabe kann nur dadurch Rechnung getragen werden, dass trotz Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen im Einzelfall die Erlaubnis versagt werden kann.

Die zuständige Behörde hat ihre Entscheidung über die Erteilung einer Erlaubnis von einer Abwägung abhängig zu machen. Ermessen bedeutet Spielraum auf der Rechtsfolgenseite: Die Erlaubniserteilung ist im Einzelfall davon abhängig, ob die Genehmigungsbehörde den Umweltzielen und damit dem Vorsorgegrundsatz Vorrang gegenüber den Interessen des Antragstellers einräumt (§§ 25-42 WHG für Oberflächengewässer).

Schon vor Verabschiedung der WRRL hatte das BVerfG festgestellt, dass es mit der grundrechtlichen Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar ist, die Gewässerbenutzung aus dem Eigentumsschutz herauszunehmen (Beschluss vom 15.07.1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 – „Nassauskiesungsentscheidung“). Die Tatsache, dass kein Rechtsanspruch auf eine Inanspruchnahme von Gewässern besteht, selbst dann nicht, wenn der Eigentümer eines Grundstücks auf „sein“ Grundwasser zugreifen will, ist eine zulässige Inhaltsbestimmung des Eigentums mit der Folge, dass die Zulassung ausschließlich im staatlichen Bewirtschaftungsermessen steht.

So ist es verfassungsgemäß, wenn § 4 Abs. 3 WHG bestimmt:

„Das Grundeigentum berechtigt nicht

1. zu einer Gewässerbenutzung, die einer behördlichen Zulassung bedarf,
2. zum Ausbau eines Gewässers.

Die strengen Vorsorgegrundsätze gelten übrigens auch für die Abwasserbeseitigung, den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen sowie das Abwasserabgabenrecht (§§ 54 ff. WHG).

Infrastrukturmaßnahmen wie etwa der Ausbau von Straßen, Schienenwegen, Brücken, aber auch der Ausbau von Gewässern sind in der Regel planfeststellungsbedürftig. Der erforderliche Planfeststellungsbeschluss ist eine qualifizierte Form der Genehmigungserteilung. Dem Planfeststellungsbeschluss geht ein umfassendes Verwaltungsverfahren voraus. In diesem Planfeststellungsverfahren sind sämtliche Einwände zu prüfen, die das Vorhaben berühren kann. Und so kann es kommen, dass etwa dem Straßenausbau an einem Gewässer wasserwirtschaftliche Erwägungen entgegenstehen.

Die Vorsorgegrundsätze, die die WRRL eingeführt hat und die ihren Niederschlag im WHG gefunden haben, wirken sich dann als Begrenzung und Berücksichtigungsgebot für die Abwägung im Planfeststellungsverfahren aus. Ein Planfeststellungsbeschluss darf nur ergehen, wenn das hinter dem Vorhaben stehende (z.B. Verkehrs-) Interesse den gegenläufigen umweltbezogenen Belangen vorgeht. Das kann zur Änderung der Linienführung, das kann zur Vornahme von Ausgleichsmaßnahmen zwingen, das kann auch dazu führen, dass das Infrastrukturprojekt unterbleibt.

Es wurde oben bereits erwähnt, dass es sich bei der Materie des Gewässerschutzrechts, übrigens auch des Naturschutzrechts, um eine konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Abweichungskompetenz durch die Länder handelt (Art. 72 Abs. 3 GG). Die Länder können deshalb in ihren Landeswassergesetzen weitergehende Anforderungen begründen, die über das unionsrechtliche und bundesrechtliche vorgesehene Maß hinausgehen. Dagegen ist es ihnen nicht gestattet, die Aussagen der WRRL abzumildern oder in sonstiger Form zu relativieren. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass alle Bundesländer ihre Landeswassergesetze novelliert haben,

nachdem der Bundesgesetzgeber die gegenwärtige, an die WRRL angepasste Fassung des Wasserhaushaltsgesetzes in Kraft gesetzt hatte.

3.3 Rechtsfortbildung durch EuGH und BVerwG

Zuständig für die Auslegung und Anwendung des Gewässerschutzrechts sind in erster Linie die nationalen Gerichte, zumal das für den „Bürger“ relevante Recht erst durch die Umsetzung der WRRL im WHG und im LWasG erfolgt. Soweit es allerdings bei der Anwendung des nationalen Rechts auf die unionsrechtliche Richtlinie ankommt, sind die nationalen Gerichte verpflichtet, die Fragen nach Auslegung oder Gültigkeit einer einzelnen Bestimmung der WRRL dem EuGH vorzulegen (Art. 267 AEUV). Für das Verständnis des rechtlichen Rahmens des Gewässerschutzrechts und der sich daraus ableitenden Investitionshindernisse kommt es somit auf die wenigen grundlegenden Entscheidungen der Obergerichte an.

Mit Urteil vom 01.07.2015 hat der EuGH (Weservertiefung – C-461/13 – NVwZ 2015, 1041-1046) auf Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts erstmals zur Frage Stellung genommen, ob das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot in der WRRL und damit gleichlautend im deutschen Recht bloße Zielvorgaben oder Programmsätze für die Wasserbewirtschaftung seien oder zwingend bei der Zulassung von Vorhaben zu berücksichtigen sind.

Anlass war die Vertiefung der Fahrrinne an der Unterweser durch Ausbaggerung der Flusssohle, insbesondere für die Häfen Bremerhaven, Brake und Bremen. Die Frage war entscheidungserheblich für den dazu erforderlichen Planfeststellungsbeschluss. Die Antwort des EuGH war, dass das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot für alle wasserwirtschaftlich bedeutsamen Vorhaben als zwingendes Recht zu beachten seien. Werden diese rahmenrechtlichen Voraussetzungen nicht eingehalten, kann allenfalls im Wege einer Ausnahmegenehmigung an die Realisierung des Vorhabens gedacht werden.

In einer Folgeentscheidung vom 04.05.2016 („Schwarze Sulm“ – C-346/14 – NVwZ 2016, 1161) über ein Wasserkraftvorhaben mit Hindernissen für die Fischmigration hat der EuGH die Stringenz seiner Rechtsprechung etwas abgemildert, indem er für die oben erwähnten Ausnahmeregelungen auf Art. 4 Abs. 7 WRRL verwiesen hat, der eine Reihe von Anforderungen nennt, unter denen die Gefährdung eines guten Zustandes eines Oberflächengewässers durch ein Vorhaben hingenommen werden kann. Unter anderem müssen Gründe des übergeordneten öffentlichen Interesses hinter dem Vorhaben stehen und es müssen alle praktikablen Vorkehrungen getroffen werden, um negative Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern.

Bereits vorher war das OVG Hamburg (Steinkohlekraftwerk Moorburg – 5 E 11/08 18.01.2013 – NordÖR 2013, 322-332) anlässlich der Beurteilung einer Klage eines Umweltverbandes gegen die Erteilung einer Genehmigung zur Entnahme und Wiedereinleitung von Wasser in die Elbe zu dem Ergebnis gekommen, dass auch bei künstlichen und erheblich veränderten Gewässern jede Verschlechterung des ökologischen Potenzials und des chemischen Zustandes zu vermeiden ist und dem Verbesserungsgebot bei Beurteilung des Einzelvorhabens Rechnung zu tragen sei. Die Tatsache, dass entsprechende Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zur Verbesserung des Zustandes des Gewässers vorhanden seien und umgesetzt würden, reichen nicht als Legitimation dafür aus, die beantragten Genehmigungen am Standort zu erteilen. Das Verschlechterungsverbot stünde Ausnahmen entgegen.

In seiner Entscheidung zur Elbvertiefung (BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 –7 A 2/15, 7 A 2/15 – BVerwGE 158, 1-142) hat das BVerwG herausgestellt, dass das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot der WRRL und entsprechend nach WHG bei der Zulassung von Projekten strikt zu beachten sind. Es hat im Einklang mit dem EuGH Kriterien für die Feststellung einer Verschlechterung des Gewässers aufgestellt und dies von den Gewässerklassen abhängig gemacht.

Dabei ist bei erheblich veränderten Gewässerkörpern wie der Elbe die Bezugsgröße der Prüfung nicht der gegenwärtige Zustand, sondern das ökologische Potenzial des Gewässers, was zu einer weiteren Verengung der Genehmigungsvoraussetzungen führt. Abzustellen ist auf das Oberflächengewässer in seiner Gesamtheit.

Immerhin stellt das BVerwG abschließend fest, dass die WRRL und das WHG nicht verlangen, bei einer Vorhabenzulassung die kumulierenden Wirkungen anderer Vorhaben – wie dies etwa im Immissionsschutzrecht rechtlich zulässig ist – zu berücksichtigen.

Der Blick auf die Rechtsprechung macht deutlich, dass die Tendenz der Gerichte nicht zu einer Lockerung der Vorgaben der WRRL führt, sondern vielmehr zu einer konkretisierenden Verschärfung ihrer Aussagen. Umso mehr besteht Anlass, die Auswirkungen des strengen Umweltregimes im Gewässerschutz auf Gewerbe, Industrie und Infrastrukturvorhaben einer näheren Untersuchung zu unterziehen und dies zum Anlass von Revisionsvorschlägen zu machen.

4. METHODIK DER EXPERTISE

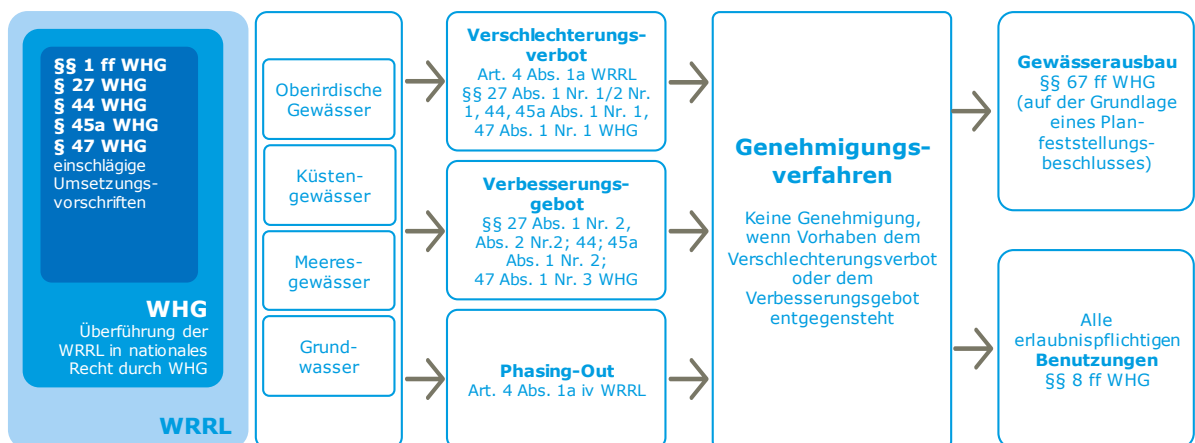
In den folgenden Abschnitten erläutern wir die Untersuchungsschwerpunkte der Expertise und stellen die Arbeitsschritte vor, mit denen die Schwerpunkte beleuchtet wurden.

4.1 Untersuchungsschwerpunkte

Ein zentrales Problem bei der Erfassung der Auswirkungen der WRRL auf die norddeutsche Wirtschaft ist, dass sich in und an Gewässern die normativen Vorgaben der WRRL sowie der FFH-RL und VR überschneiden bzw. kumulieren. Daher ist es kaum möglich, rechtliche und wirtschaftliche Auswirkungen allein auf die WRRL zurückzuführen bzw. diese losgelöst von den weiteren umweltrechtlichen Regelungsgebieten zu betrachten. Zusätzlich erschwert wird die Untersuchung dadurch, dass Unternehmen innerhalb der norddeutschen Wirtschaft sehr unterschiedlich unmittelbar von den Auswirkungen der WRRL betroffen sind: Für Unternehmen des Einzelhandels sind die Bestimmungen der WRRL weit weniger relevant als für Unternehmen der Hafenwirtschaft oder der chemischen Industrie.

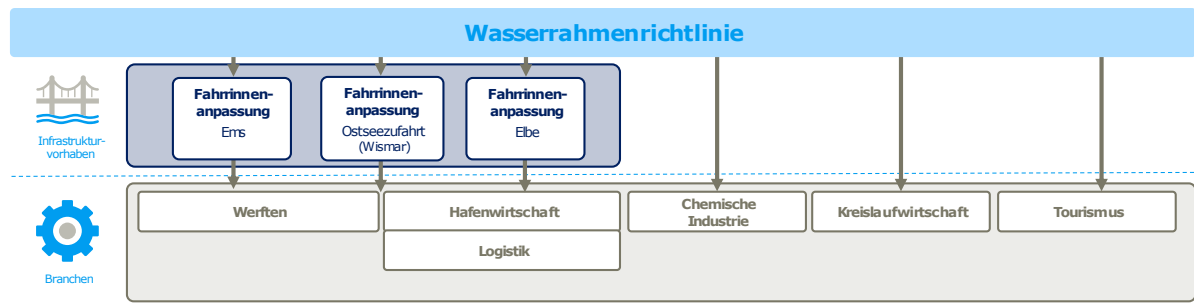
Wie in Kapitel 3 ausgeführt, sind Genehmigungsverfahren von Vorhaben, die einen Wasserkörper betreffen, zentraler Wirkungskanal der WRRL auf die norddeutsche Wirtschaft. Aufgrund der WRRL müssen bei allen Genehmigungsverfahren jeweils das Verschlechterungsverbot sowie das Verbesserungsgebot berücksichtigt und einzeln geprüft werden. Betroffen sind sowohl einzelbetriebliche Vorhaben als auch öffentliche Infrastrukturvorhaben. Dabei geht es im zuletzt genannten Fall vor allem um den Gewässerausbau auf Grundlage eines Planfeststellungsverfahrens. Bei einzelbetrieblichen Vorhaben kann es sich sowohl um Gewässerausbauten als auch um weitere erlaubnispflichtige Benutzungen handeln. Die zentralen Wirkungskanäle der WRRL und daraus abgeleitet die Analysebereiche sind in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Abgrenzung der Analysebereiche vor dem Hintergrund der zentralen Wirkungskanäle der WRRL



Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting

Vor dem Hintergrund der skizzierten Wirkungskanäle der WRRL wurde im Rahmen der Expertise zum einen betrachtet, wie sich die WRRL auf die Umsetzung ausgewählter öffentlicher Infrastrukturvorhaben im Bereich Gewässerausbau auswirkt – und damit mittelbar auch auf die norddeutsche Wirtschaft. Darüber hinaus wurde analysiert, welche direkten Wirkungen die WRRL auf die wirtschaftlichen Aktivitäten in – durch ihre Umsetzung besonders betroffenen – Fokusbranchen mit hoher Bedeutung für den norddeutschen Wirtschaftsraum entfaltet (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Betrachtete Infrastrukturvorhaben und Fokusbranchen

Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting

Aufgrund der notwendigen Eingrenzung auf Untersuchungsschwerpunkte können die wirtschaftlichen Folgen der WRRL in Norddeutschland „nur“ exemplarisch für die betrachteten Infrastrukturvorhaben und Fokusbranchen dargestellt werden. Verallgemeinerbare Aussagen für die norddeutsche Gesamtwirtschaft sind auf dieser Grundlage nicht bzw. nur bedingt möglich.

4.2 Arbeitsschritte

Für die qualitative fallbezogene Darstellung der Auswirkungen der WRRL auf ausgesuchte Infrastrukturvorhaben und Fokusbranchen sind zum einen Interviews mit acht Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden² der betrachteten Fokusbranchen geführt worden. Darüber hinaus wurden – um Erkenntnisse zu den Auswirkungen der WRRL auf die norddeutsche Wirtschaft aus erster Hand zu erhalten – elf Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen aus den im Rahmen der Expertise betrachteten Fokusbranchen interviewt. Im Zuge der Terminierung von Unternehmensinterviews konnte eine oftmals fehlende Wahrnehmung der Betroffenheit und / oder mangelndes Problembewusstsein bezüglich der Auswirkungen der WRRL auf Unternehmensseite festgestellt werden. Entsprechend waren die angesprochenen Unternehmen vielfach nicht zu einem Interview bereit.

Eine umfassende Dokumenten- und Literaturanalyse ergänzt die Erkenntnisse aus den Interviews. Hierbei wurde allerdings deutlich, dass es bezüglich der wirtschaftlichen Folgen der Umsetzung der WRRL kaum belastbares Vorwissen in Form von wissenschaftlichen Studien und Analysen gibt. Entsprechend leistet diese Expertise in gewisser Weise „Grundlagenforschung“. Sofern es auf Basis der Experteneinschätzungen sowie der weiteren vorliegenden Analyseergebnisse möglich war, wurden verallgemeinerungsfähige Quantifizierungen vorgenommen.

Im Zuge der Berichtslegung sind alle zusammengetragenen Erkenntnisse strukturiert, verdichtet und bewertet worden. Die destillierten ökonomischen Herausforderungen durch die Umsetzung der WRRL wurden anschließend in konkrete Erfordernisse zu deren Revision übersetzt. Dabei fand die enge Einbindung juristischer Expertise statt, um sicherzustellen, dass sich etwaige Herausforderungen nicht aus benachbarten umweltrechtlichen Richtlinien oder Vorschriften ergeben.

Die nachfolgende Abbildung 3 stellt die durchgeführten Erhebungsschritte überblicksartig dar.

² Die im Rahmen dieser Expertise berücksichtigten Verbände sind in Tabelle 4 im Anhang aufgeführt.

Abbildung 3: Durchgeführte Erhebungsschritte



Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting

5. ERGEBNISSE DER EXPERTISE IM DETAIL

In den nachfolgenden Abschnitten werden die Ergebnisse der durchgeführten Erhebungen und Analysen Untersuchung wiedergegeben. Die Ergebnispräsentation folgt der in Abbildung 4 dargestellten Struktur. In dieser Struktur wird jeweils zunächst ausgeführt, wie genau die betrachteten Infrastrukturvorhaben und Fokusbranchen von den Bestimmungen der WRRL betroffen sind. Anschließend wird wiedergegeben, wie sich die Bestimmungen auf Genehmigung auf die jeweils relevanten Vorhaben des Gewässerausbau bzw. der Benutzung von Gewässern auswirken. Dabei werden jeweils die aufgeführten sechs möglichen Auswirkungen thematisiert. Schließlich werden die ökonomischen Folgen der identifizierten Auswirkungen der WRRL beleuchtet. Dabei werden im Zusammenhang mit den ausgewählten Infrastrukturvorhaben vor allem regionalökonomische und beim Blick in die Fokusbranchen einzelbetriebliche Effekte beschrieben.

Abbildung 4: Struktur der Ergebnispräsentation



Eigene Darstellung Ramboll Management Consulting

5.1 Gewässerausbau auf Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses: Auswirkungen und wirtschaftliche Folgen der WRRL

Im Folgenden werden die Auswirkungen der WRRL auf die Genehmigung von Vorhaben des Gewässerausbau und die hieraus resultierenden ökonomischen Folgen betrachtet und beispielhaft anhand von drei öffentlichen Infrastrukturvorhaben sowie zwei Branchen illustriert. Bei den öffentlichen Infrastrukturvorhaben werden die Fahrinnenanpassung der Elbe, die erweiterte Aufstauung der Ems durch das Emssperrwerk sowie die Anpassung der seeseitigen Zufahrt des Hafens Wismar in den Blick genommen. Dabei werden zunächst die Infrastrukturvorhaben kurz vorgestellt und jeweils ausgeführt, wie deren Umsetzung von den Bestimmungen der WRRL beeinflusst wird. Die Realisierung dieser Infrastrukturprojekte ist insbesondere für die norddeutsche Hafenwirtschaft und Werftindustrie von Bedeutung. Die Auswirkungen und wirtschaftliche Folgen der WRRL werden daher für diese beiden Branchen exemplarisch ausgeführt. Anschließend wird betrachtet, wie die Bestimmungen der WRRL bei Genehmigungen von Gewässerausbauten in

diesen Branchen zum Tragen kommen. Abschließend wird auf die ökonomischen Folgen der Auswirkung der WRRL eingegangen.

5.1.1 Gesamtschau der Ergebnisse – Gewässerausbau auf Grundlage einer Planfeststellung

Die Bestimmungen der WRRL wirken sich in mehrfacher Hinsicht auf Gewässerausbauvorhaben auf Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses aus. Dabei ergeben sich zeitliche Verzögerungen des Planfeststellungsverfahrens vor allem durch die im Verfahren zu erstellenden wasserrechtlichen Fachbeiträge. Dies gilt gleichermaßen für gewässerbezogene öffentliche Infrastrukturvorhaben, als auch für einzelbetriebliche Vorhaben des Gewässerausbaus. Gewässerausbauvorhaben können sich hierdurch schnell um bis zu zwei Jahre verzögern. Darüber hinaus sind die Fachbeiträge ein konkreter Kostenfaktor im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens. Die interviewten Verbands- und Unternehmensvertreter schätzen, dass sie die Kosten für Planfeststellungsverfahren um 15 bis 20 Prozent erhöhen.

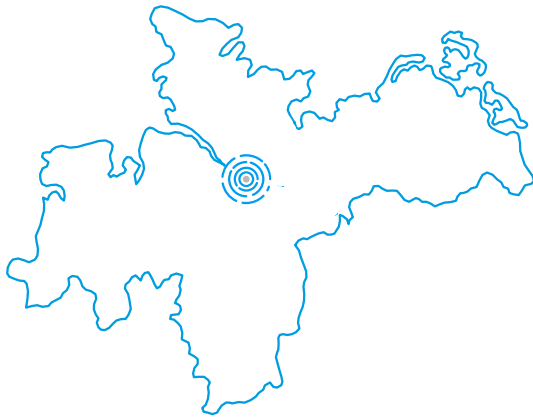
Darüber hinaus kritisieren die Interviewpartner die geringe Normenklarheit der WRRL.³ Insbesondere Umweltverbänden eröffneten sich hierdurch weitreichende Klagemöglichkeiten, die diese gerne ausschöpfen. Dies führe insbesondere bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben zu einer erhöhten Rechtsunsicherheit mit negativen Folgen für Investitionsentscheidungen in der Privatwirtschaft. Für eine bessere Handhabbarkeit der WRRL müssten die Auslegungsspielräume der Bestimmungen der WRRL – vor allem in Hinblick auf das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot – stärker konkretisiert werden.

Die Ergebnisse der Literaturanalyse sowie die Erkenntnisse aus den geführten Interviews verdeutlichen darüber hinaus die potenziellen wirtschaftlichen Folgen der Auswirkungen der WRRL für die norddeutsche Wirtschaft. Insbesondere die Umsetzung der betrachteten öffentlichen Infrastrukturvorhaben ist von erheblicher Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Norddeutschland. Dies gilt in besonderem Maße für Unternehmen der Hafenwirtschaft und der Werftindustrie. Mehrere Studien zeigen, dass – aufgrund enger wirtschaftlicher Verflechtungen entlang der Liefer- und Wertschöpfungskette – von erheblichen negativen regionalökonomischen Effekten auszugehen ist, sollte beispielsweise die Wettbewerbsfähigkeit des Hamburger Hafens oder des Werftstandortes Papenburg von den Auswirkungen der WRRL negativ tangiert werden. Darüber hinaus sehen auch die interviewten Verbandsvertreter die Gefahr, dass Produktionskapazitäten aus Norddeutschland verlagert werden.

³ Bereits ergangene Gerichtsurteile zur Konkretisierung der Bestimmungen der WRRL sind in Kapitel 3.3 aufgeführt.

5.1.2 Detailergebnisse zu den ausgewählten Infrastrukturvorhaben

5.1.2.1 Fahrrinnenanpassung Elbe



Die Fahrrinnenanpassung der Unter- und Außenelbe ist das wichtigste strategische Ausbauprojekt für den Hamburger Hafen. Ziel der Fahrrinnenanpassung ist, dass Schiffe den Hamburger Hafen künftig mit Tiefgängen (in Salzwasser) von 14,5 Metern tideabhängig erreichen können und Schiffen eine tideunabhängige Fahrt mit Tiefgängen bis zu 13,5 Metern ermöglicht wird.

Bereits heute sind Schiffgrößenklassen mit Tiefgängen bis 14,5 Metern gerade im für den Hamburger Hafen wichtigen Europa-Asien-Verkehr

Standard. Derzeit können sie den Hamburger Hafen nicht voll beladen anlaufen bzw. verlassen, sondern müssen sich in ihrer Ladung beschränken. Die zumindest tideabhängige Erreichbarkeit des Hamburger Hafens für Großcontainerschiffe mit einem Abladetiefgang von 14,5 Metern wird für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Hafens als wesentlich angesehen (Bräuninger 2010, S. 49). Für die sichere Passage der Schiffe ist die Vertiefung und Verbreiterung der heutigen Fahrrinne vorgesehen. Die Fahrrinnenanpassung ist für rund 60 Prozent des gesamten Fahrwassers der Unter- und Außenelbe notwendig. Die übrigen 40 Prozent sind bereits heute ausreichend tief.

Auswirkungen der WRRL auf das Planfeststellungsverfahren zur Fahrrinnenanpassung der Elbe

Mit der Einstellung in den Bundesverkehrswegeplan im Herbst 2003 begannen die Planungen für die Fahrrinnenanpassung der Elbe. Der Antrag auf Planfeststellung wurde im September 2006 bei den hierfür zuständigen Planfeststellungsbehörden eingereicht. Die Unterlagen wurden in einem beschleunigten Verfahren Anfang 2007 das erste Mal öffentlich ausgelegt. Träger öffentlicher Belange (TöB) und betroffene Privatpersonen hatten im Rahmen der rechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren die Möglichkeit zur Stellungnahme bzw. Einwendung. Aufgrund von Einwänden namentlich der klagebefugten Umweltverbände sowie infolge strengerer Vorschriften im Umweltschutz wurden die Pläne von den Vorhabenträgern mehrfach überarbeitet. Dadurch erging der Planfeststellungsbeschluss (PFB) erst im April 2012. Gegen diesen klagten mehrere Umweltverbände. Zwischenzeitlich war aufgrund neu aufgetretener Fragen zur Anwendung der WRRL ein ergänzender, separater wasserrechtlicher Fachbeitrag vorgelegt worden. Vor diesem Hintergrund wurden im Oktober 2013 die Ergänzungsbeschlüsse zum PFB von April 2012 erlassen.

Nach einer mündlichen Verhandlung zur Klage der Umweltverbände im Juli 2014 erließ das BVerwG einen Aussetzungs- und Hinweisbeschluss: Das Verfahren wurde bis zur Entscheidung des EuGH zur Auslegung des Verschlechterungsverbots der WRRL im Verfahren zu Weservertiefung ausgesetzt. Im Hinweisbeschluss wurden darüber hinaus verschiedene naturschutzfachliche Bedenken aufgeführt, die Nachbesserungen der Planungen erforderten. Unter Berücksichtigung des Urteils des EuGH vom 1. Juli 2015 zur Anwendung der WRRL wurden neue Fachbeiträge WRRL für das zweite Planergänzungsverfahren mit Bezug auf die WRRL erforderlich. Im März 2016 wurde der zweite Ergänzungsbeschluss zum PFB erlassen. Gegen diesen klagten die Umweltverbände erneut. Aufgrund von Mängeln der habitatsrechtlichen Verträglichkeits- und Abweichungsprüfung wurden die Planfeststellungsbeschlüsse vom zuständigen BVerwG als rechtswidrig und nicht vollziehbar erklärt. Dadurch wurden Umplanungen bzw. ergänzende Planungen erfor-

derlich. Im Rahmen eines dritten Planergänzungsverfahrens war erneut ein aktueller Fachbeitrag WRRL einzubringen.

Die Bestimmungen der WRRL wirken sich bei der Genehmigung und Umsetzung der planfeststellungspflichtigen Fahrrinnenanpassung der Elbe in allen Aspekten aus, die im Rahmen der Verbands- und Unternehmensinterviews thematisiert wurden (siehe Abbildung 4).

Zeitliche Verzögerungen des Planfeststellungsverfahrens führen die befragten Verbands- und Unternehmensvertreter vor allem auf die im Verfahren zu erstellenden Fachbeiträge WRRL zurück. Diese dienen der Bewertung möglicher Auswirkungen des Vorhabens mit Blick auf das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot der WRRL. Darüber hinaus betonen die Gesprächspartner, dass sich das Planfeststellungsverfahren zur Fahrrinnenanpassung der Elbe aufgrund der geringen Normenklarheit der WRRL auch zeitlich erheblich verlängert hat. So ist das Verfahren damals zeitweise ausgesetzt worden, um ein Urteil des EuGH (hier: das Urteil des EuGH zur Weservertiefung) zur Auslegung des in der WRRL angelegten Verschlechterungsverbots zu berücksichtigen.⁴ In den Interviews schätzen die Gesprächspartner, dass sich das Genehmigungsverfahren durch die Bestimmungen der WRRL um mindestens zwei Jahre verzögert hat. Im Rahmen von Planfeststellungsverfahren zusätzlich anfallende Kosten führen die interviewten Verbandsvertreter vor allem durch die Beauftragung externer Gutachter für die Erstellung der Fachbeiträge WRRL zurück. Ein interviewter Verbandsvertreter taxiert die zusätzlichen Planungsmehrkosten aufgrund der Auswirkungen der WRRL auf einen unteren zweistelligen Millionenbetrag.

Darüber hinaus führt die geringe Normenbestimmtheit der WRRL nach Einschätzung der interviewten Verbands- und Unternehmensvertreter zu weitreichenden Klagemöglichkeiten gegen öffentliche Infrastrukturvorhaben im Bereich des Gewässerausbaus. Die Gesprächspartner betonen vor allem die mangelnde Planungssicherheit für die norddeutsche Wirtschaft unter Hinweis auf den immer noch nicht rechtskräftigen Planfeststellungsbeschluss.

Grundsätzlich fordern die interviewten Verbandsvertreter eine stärkere Berücksichtigung und Gewichtung des öffentlichen Interesses. Insbesondere kritisieren sie die absolute Auslegung des Verschlechterungsverbots. Zudem soll die WRRL für einen stärkeren Ausgleich zwischen Schutz und Nutzung von Gewässern Möglichkeiten von Ausgleichmaßnahmen berücksichtigen.

Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL auf das Planfeststellungsverfahren zur Fahrrinnenanpassung der Elbe

Laut einer Studie des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) hat der Hamburger Hafen eine hohe regionalökonomische Bedeutung für Hamburg und die Metropolregion. Danach sind die positiven Auswirkungen auf die Bruttowertschöpfung und die Zahl der Arbeitsplätze eng an die Höhe der Umschläge im Hamburger Hafen gekoppelt (Bräuninger 2010, S. 52 f.). Eine Schätzung der direkt und indirekt vom Hamburger Hafen abhängigen Beschäftigten und die Effekte auf die Bruttowertschöpfung erfolgte im Jahr 2001 und wurde für die Jahre 2005, 2007 und 2014 aktualisiert. Danach waren im Jahr 2014 rund 130.000 Arbeitsplätze in Hamburg vom Hafen abhängig. Dies entspricht 11 Prozent aller Arbeitsplätze in Hamburg (Planco Consulting 2015, S. 28 ff.). Die positiven regionalökonomischen Effekte des Hamburger Hafens werden auch über die Grenzen Hamburgs hinaus wirksam. In der Metropolregion Hamburg sind in etwa 30.000 Personen hafenabhängig beschäftigt. Bundesweit waren es 2014 268.689 Beschäftigungsverhältnisse (ebd.)

⁴ Die Vorlage von Fragen nach Auslegung oder Gültigkeit von einzelnen Bestimmungen einer unionsrechtlichen Richtlinie beim EuGH ist kein spezifischer Vorgang im Kontext der WRRL. Im beschriebenen Fall erfolgte diese Vorlage aber im Wesentlichen aufgrund der geringen Normenklarheit der WRRL, insbesondere in Hinblick auf die Auslegung des Verschlechterungsverbots. Insofern ist die zeitliche Verzögerung des Planfeststellungsverfahrens hier (auch) auf die WRRL zurückzuführen.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Hamburger Hafens wird auch durch dessen Wertschöpfungseffekte belegt. Etwa ein Siebtel der Wertschöpfung in Hamburg hat einen Hafenbezug (Planco Consulting 2015, S. 38). Die positiven Auswirkungen auf die Bruttowertschöpfung und die Zahl der Arbeitsplätze sind eng an die Höhe der Umschläge im Hamburger Hafen gekoppelt. Die ökonomischen Effekte des Hamburger Hafens sind zum Großteil auf den Containerhandel zurückzuführen. 70 Prozent der in direkter Hafenabhängigkeit Beschäftigten sind im Bereich Containerhandel tätig (Bräuninger 2010, S. 26).

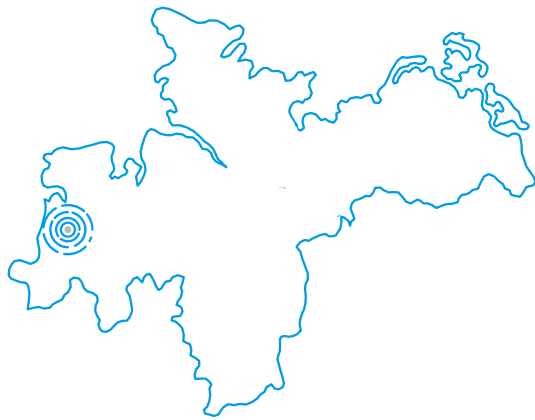
Daher ist es besonders wichtig, die Rahmenbedingungen für den Hafen kontinuierlich an sich ändernde Herausforderungen und Entwicklungstrends anzupassen. Hierzu zählt die Entwicklung hin zu größeren Schiffsgrößenklassen (Bräuninger 2010, S. 26). Somit hängt die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Hamburger Hafens wesentlich davon ab, dass auf der für den Hafen wichtigen Asien-Europa-Route eingesetzte Containerschiffe mit einem Tiefgang von mehr als 13,5 Metern den Hamburger Hafen zu wirtschaftlichen Bedingungen – d. h. insbesondere ohne Ladungsverluste bzw. Wartezeiten – anlaufen können. Der Fahrrinnenanpassung der Elbe kommt vor diesem Hintergrund eine entscheidende Bedeutung zu. Einer Prognose des Instituts für Seeverkehrswirtschaft und Logistik aus dem Jahr 2015 zufolge würde durch eine Nicht-Realisierung der Fahrrinnenanpassung die Wettbewerbsposition des Hamburger Hafens deutlich verringert und zu spürbaren Marktanteilsverlusten führen (ISL 2015, S. 89).

Rückläufige Umschlagszahlen wirken sich negativ auf die Bruttowertschöpfung und Beschäftigtenzahlen in Hamburg und der Metropolregion aus (Bräuninger 2010, S. 36). Nach einer Berechnung der Planco Consulting wären von einer Verlagerung von Containerverkehren aus Hamburg vor allem direkt vom Containerverkehr abhängige Arbeitsplätze gefährdet.⁵ Bei einer Verlagerung von 1 Million TEU würden ca. 5.000 der direkt vom Containerverkehr abhängigen Beschäftigten ihre Arbeitsplätze in der Metropolregion Hamburg verlieren. Werden die indirekt containerabhängig Beschäftigten aus Hamburg und dem Hamburger Umland berücksichtigt, wären Arbeitsplätze von 10.500 Beschäftigten gefährdet (Planco Consulting 2009, S. 18 f.).

Nach Einschätzungen des interviewten Verbandsvertreters schlagen sich die Verzögerungen des Ausbaus der Elbfahrrinne bereits in Umschlagsrückgängen nieder. Demgegenüber konnten nach seiner Aussage die stärksten Wettbewerber – die Häfen in Rotterdam und Antwerpen – ihr Umschlagsvolumen ausbauen. Insbesondere der Hafen in Rotterdam konnte von der Umschlagsverlagerung profitieren und seine Wettbewerbsposition verbessern. Der interviewte Verbandsvertreter führt dies auch darauf zurück, dass aufgrund der flexibleren Umsetzung der WRRL in den Niederlanden, der Rotterdamer Hafen im erheblich geringen Maße von der Umsetzung der WRRL betroffen ist.

⁵ Im Jahr 2007 waren 117.000 Beschäftigte in der Metropolregion Hamburg vom Containerverkehr abhängig.

5.1.2.2 Emssperrwerk



Der Planfeststellungsbeschluss zum Bau des Emssperrwerks von 1998 (Sperrwerksbeschluss) sieht vor, dass die Ems für Schiffsüberführungen von Papenburg in Richtung Nordsee nur gestaut werden darf, wenn einerseits ein bestimmter Sauerstoffgehalt garantiert ist und andererseits ein vorgegebener Salzgehalt nicht überschritten wird. Die Grenzwerte für den Sauerstoff- und Salzgehalt sind in den Nebenbestimmungen zum Planfeststellungsbeschluss Emssperrwerk konkretisiert. Um die Überführung von Kreuzfahrtschiffen auch zukünftig abzusichern, muss die Ems über die im Planfeststellungsbeschluss festgelegten Stauhöhen hinaus auf-

gestaut werden. Hierfür mussten die beschränkenden Nebenbestimmungen durch einen eigenen Planfeststellungsbeschluss geändert werden.

Auswirkungen der WRRL auf das Planfeststellungsverfahren zur erweiterten Aufstauung der Ems

Für die Änderung der Nebenbestimmungen war ein wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren erforderlich. Um zu prüfen, ob und inwiefern das Vorhaben die Bewirtschaftungsziele der Ems und damit insbesondere das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot nach Artikel 4 WRRL bzw. §§ 27 und 47 WHG beeinträchtigt, war ein Fachbeitrag WRRL vorzulegen.

Die Bestimmungen der WRRL wirkten sich auf das Planfeststellungsverfahren zur Anpassung der Nebenbestimmungen des Sperrwerksbeschlusses in fast allen in Abbildung 4 aufgeführten Aspekten aus, die in den Interviews mit den Verbands- und Unternehmensvertretern thematisiert wurden.

Höhere Kosten für das Planfeststellungsverfahren entstehen nach Aussagen des Unternehmensvertreters vorrangig durch gesteigerte Dokumentationspflichten der potenziellen Veränderungen der Gewässereigenschaften durch die Gewässerbenutzung und deren Auswirkungen. Die zusätzlichen Kosten der Dokumentation sind vom Eigentümer der Bundeswasserstraße Ems und damit der öffentlichen Hand zu tragen. Direkte Kosten aus dem Planfeststellungsverfahren fallen damit auf Ebene der Unternehmen nicht an.

Nach Aussagen des interviewten Unternehmensvertreters bestand vor Erteilung des Planfeststellungsbeschlusses aufgrund der geringen Normenklarheit der WRRL (insbesondere in Hinblick auf das Verschlechterungsverbot und das Verbesserungsgebot) eine besonders hohe Planungsunsicherheit. Eine „negative“ Entscheidung hätte weitreichende Folgen für den Werftstandort Papenburg gehabt. Mit dem Planfeststellungsbeschluss wurde indes Rechts- und damit Planungssicherheit für die Werft geschaffen. Die den Einstau der Ems beschränkenden Nebenbestimmungen des Planfeststellungsbeschlusses zum Emssperrwerk wurden so erweitert, dass Schiffe langfristig über die Ems in die Nordsee überführt werden können.

Gleichwohl schätzt der interviewte Verbandsvertreter, dass deutsche Werften von den Auswirkungen der WRRL stärker betroffen sind als Werften in anderen europäischen Mitgliedsstaaten. Er führt dies insbesondere darauf zurück, dass andere Mitgliedsstaaten eher von den in Artikel 4

Absatz 3 bis 7 WRRL eingeräumten Möglichkeiten zu Ausnahmeregelungen Gebrauch machen.⁶ Des Weiteren erschwere die in Teilen unterschiedliche Umsetzung der WRRL durch die Landeswassergesetze in den deutschen Bundesländern die Handhabbarkeit der WRRL für die Unternehmen.

Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL auf das Planfeststellungsverfahren zur erweiterten Aufstauung der Ems

Zur Sicherung ihrer Konkurrenzfähigkeit im nationalen und internationalen Wettbewerb ist die Werftindustrie am Standort Papenburg auf die Ems als Verkehrsweg für die Überführung von Schiffen angewiesen (IBL 2014). Diese ist laut einer Studie des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) „ein industrieller Kristallisationspunkt der Region, der mit seinen Wirkungen weit nach Niedersachsen und in das ganze Bundesgebiet ausstrahlt“ (NIW 2014, S. 8). Die Werftindustrie ist von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung in der Region und ein bedeutender Arbeitgeber. Mehr als 3.100 Menschen waren 2015 direkt bei Deutschlands größter Werft beschäftigt, 93 Prozent davon sind in den Landkreisen Emsland und Leer wohnhaft. Hinzu kommen rund 2.800 Beschäftigte bei unmittelbaren und 120 mittelbaren Zulieferern aus der Region. Bis zum Jahr 2020 schätzen die Autorinnen und Autoren der Studie die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte in der Region auf rund 8.000 Stellen (CWS 2017, S. 56).

Darüber hinaus trägt die Werftindustrie durch Wissens- und Technologietransfer entlang der Wertschöpfungskette zur Stärkung der regionalen Wirtschaft bei. Die regionalen Zulieferbetriebe profitieren von den Innovationsanstrengungen der Werften durch technologische Anstöße und Produkt- und Prozessinnovationen (CWS 2017, S. 66).

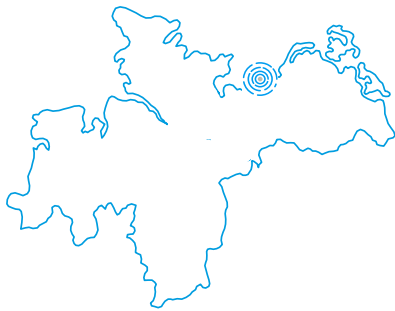
Vor dem Hintergrund der oben skizzierten regionalökonomischen Bedeutung der Werftindustrie in Papenburg wird deutlich, dass Auswirkungen der WRRL auf die Nutzbarkeit der Ems als Verkehrsweg für Schiffsüberführungen für die gesamte Wirtschaftsstruktur der Region – insbesondere für die Arbeitsplätze in der Werftindustrie und der mit ihr verbundenen Zulieferbetriebe – von zentraler Bedeutung sind.

Auch der interviewte Unternehmensvertreter betont, dass im Falle einer „negativen“ Entscheidung zum Planfeststellungsverfahren die Wettbewerbsfähigkeit der Werft gefährdet gewesen wäre. Zudem weist der interviewte Verbandsvertreter auf die Gefahr von Produktionsverlagerungen hin. Danach sind Werften oftmals in Werftgruppen organisiert, teilweise mit mehreren europäischen Standorten. Bei zunehmend ungünstigen Rahmenbedingungen können Produktionskapazitäten vergleichsweise unproblematisch verlagert werden.

Nach Aussage des interviewten Unternehmensvertreters haben die Bestimmungen der WRRL nicht zu einer geringeren Nutzbarkeit der Ems für die Überführung von Schiffen geführt. Durch das Fachgutachten WRRL sei die Vereinbarkeit der erweiterten Aufstauung der Ems mit den Bewirtschaftungszielen nach Artikel 4 WRRL festgestellt. Der Planfeststellungsbeschluss für das Vorhaben wurde daher erteilt. Im Ergebnis wurde eine langfristige Planungssicherheit her- und die Wettbewerbsfähigkeit der Werft sichergestellt.

⁶ Für Deutschland wurde von der LAWA (Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Wasser) empfohlen, von den möglichen Ausnahmen in der Regel nur die Möglichkeit der Fristverlängerung (Artikel 4 Absatz 4) und nur in seltenen, gut begründbaren Fällen weniger strenge Umweltziele anzuwenden (LAWA 2009).

5.1.2.3 Fahrrinnenanpassung Ostseezufahrt (Hafen Wismar)



Für die weitere Entwicklung des Werft- und Hafenstandortes Wismar ist der Ausbau der infrastrukturellen Rahmenbedingungen notwendig. Insbesondere für die Produktion bzw. Überführung moderner Kreuzfahrtschiffe durch die ansässige Werftindustrie reicht die vorhandene Fahrrinntiefe nicht aus. Daher soll die Fahrrinntiefe der seewärtigen Zufahrt nach Wismar angepasst werden. Darüber hinaus sollen die inneren Hafengewässer des Wismarer Hafens ebenfalls angepasst sowie der Seehafen Wismar ausgebaut werden. Der prognostizierte erhöhte Güterumschlag sowie die Anläufe des Hafens durch

größere Schiffe erfordern diese infrastrukturellen Maßnahmen.

Auswirkungen der WRRL auf das Vorhaben des Planfeststellungsverfahrens zur Fahrrinnenanpassung der Ostseezufahrt (Hafen Wismar)

Für die drei vorgesehenen Teilvorhaben wird ein einheitliches, konzentrierendes Planfeststellungsverfahren nach § 14 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) durchgeführt, das mit einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verbunden ist. Dabei sind die Auswirkungen der geplanten Vorhaben „Fahrrinnenanpassung, Anpassung der inneren Hafengewässer und Hafenausbau Wismar“, die sich aus den Bewirtschaftungszielen der WRRL ergeben, im Rahmen der Umweltverträglichkeitsuntersuchung mit zu bewerten.

Derzeit liegen den Autoren dieser Expertise noch keine offiziellen Aussagen von Unternehmensvertretern aus dem Bereich des Hafens Wismar zu Auswirkungen der WRRL auf die geplante Fahrrinnenanpassung vor. Aufgrund ähnlich gelagerter Problematiken im Rahmen der Planfeststellungsverfahren wird von vergleichbaren Auswirkungen der WRRL ausgegangen. Danach ist von zeitlichen Verzögerungen aufgrund der erforderlichen Fachbeiträge auszugehen sowie von zusätzlichen Kosten, die für deren Erstellung anfallen. Ebenso ist davon auszugehen, dass ganz erhebliche Kosten für das Monitoring und die Dokumentation der Auswirkungen des Vorhabens auf Gewässerqualität anfallen. Darüber hinaus ist eine erhöhte Unsicherheit in Hinblick auf die Genehmigung von Gewässerausbauvorhaben nach Aussagen der im Rahmen der Untersuchung interviewten Verbands- und Unternehmensvertreter unabhängig von einem bestimmten Vorhaben festzustellen, zumal damit zu rechnen ist, dass in anschließenden Prozessen, vor allem der Umweltverbände, die nationalen Gerichte Auslegungsvorlagen an den EuGH richten werden, die ihrerseits mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen verbunden sind.

Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL auf Planfeststellungsverfahren zur Fahrrinnenanpassung der Ostseezufahrt (Hafen Wismar)

Das wirtschaftliche Profil der Werft-Branche in Mecklenburg-Vorpommern wird im Wesentlichen durch zwei Werften mit Standorten in Rostock-Warnemünde, Wismar und Stralsund geprägt. Insgesamt beschäftigen diese rund 1.900 Mitarbeiter. Das entspricht einem Anteil von 65 Prozent aller Werftarbeiter in Mecklenburg-Vorpommern (Prognos 2016, S. 23).

Nach Aussagen von Kammervertretern ist insbesondere die Werftgruppe mit den Standorten Rostock und Wismar auf eine Fahrrinnenanpassung der seeseitigen Zufahrt des Wismarer Hafens zur Ostsee angewiesen. An den Werftstandorten Rostock und Wismar sollen die weltweit größten Kreuzfahrtschiffe gebaut werden. Dabei sollen in Rostock Schiffsteile vorgefertigt und dann am Standort Wismar zur weiteren Bearbeitung überführt werden. Mit der derzeitigen Fahrrinntiefe ist eine Überführung aber nicht möglich.

Ob das Vorhaben an wasserwirtschaftlichen und naturschutzfachlichen Vorgaben scheitert, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehen. Ebenso wenig sind Aussagen darüber möglich, welche Beschränkungen mit einem – möglicherweise dann doch ergehenden – Planfeststellungsbeschluss verbunden sein werden. Jedenfalls kann prognostiziert werden, dass der zu veranschlagende zeitliche Rahmen eine Dimension annehmen wird, die befürchten lässt, dass die Werftindustrie zwischenzeitlich abwandert.

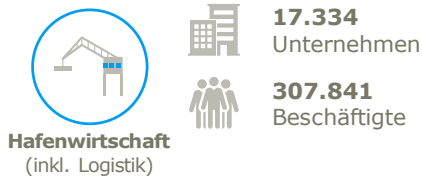
5.1.3 Detailergebnisse zu ausgewählten Fokusbranchen: Hafenwirtschaft und Werftindustrie

Die Hafenwirtschaft und die Werftindustrie sind mittelbar – mehr als andere Branchen in Norddeutschland – von den Auswirkungen der WRRL auf öffentliche Infrastrukturvorhaben (siehe oben) betroffen, z. B. durch Verzögerungen oder die Nicht-Realisierungen einer Fahrrinnenanpassung. Dies kann dazu führen, dass ein Hafen nicht für alle relevanten Schiffgrößenklassen erreichbar ist. Hieraus resultierende Verlagerungen im Warenverkehr, insbesondere im Containerverkehr, wirken sich negativ auf den Umschlag des Hafens aus. Vor allem bei den direkt vom Containerverkehr abhängig Beschäftigten sind negative Beschäftigungseffekte zu erwarten. Ebenso sind Werften darauf angewiesen, für Schiffe erreichbar zu sein bzw. Schiffe überführen zu können.

Darüber hinaus sind Unternehmen der Hafenwirtschaft und der Werftindustrie direkt von den Auswirkungen der WRRL auf Gewässerausbauvorhaben betroffen. Hierzu zählen Gewässerbaumaßnahmen wie beispielsweise der Bau von Kaimauern oder Aus- und Unterhaltungsbaggerungen des Hafenbeckens. Diese Vorhaben bedürfen ebenfalls eines Planfeststellungsverfahrens, in dessen Rahmen die Bestimmungen der WRRL – Prüfung des Verschlechterungsverbots und des Verbesserungsgebots – zu berücksichtigen sind.

Diese mittel- und unmittelbaren Wirkungskanäle der WRRL für die Hafenwirtschaft und die Werftindustrie werden in den folgenden Abschnitten beleuchtet. Zunächst wird die Bedeutung beider Branchen für die Wirtschaft Norddeutschland kurz dargelegt. Darauf folgend wird ausgeführt, welche Vorhaben des Gewässerausbaus für diese Branchen relevant sind und wie sich die WRRL diesbezüglich auswirkt. Abschließend werden die ökonomischen Folgen der Auswirkungen der WRRL anhand von beispielhaften Darlegungen aus den geführten Interviews beschrieben.

5.1.3.1 Hafenwirtschaft (inkl. Logistik)



Die Hafenwirtschaft umfasst die in Tabelle 1 aufgeführten Wirtschaftszweige. Insgesamt sind in den norddeutschen Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen⁷ und Schleswig-Holstein 17.400 Unternehmen der Hafenwirtschaft zuzuordnen (Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018). In diesen sind 307.900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt.

Tabelle 1: Anzahl der Unternehmen und Beschäftigten in Wirtschaftszweigen der Hafenwirtschaft, Schifffahrt und Logistik in Norddeutschland (Angaben für das Jahr 2016)

WZ-Klasse	Wirtschaftszweig	Unternehmen	Beschäftigte
49.2	Güterbeförderung im Eisenbahnverkehr	40	243
49.4	Güterbeförderung im Straßenverkehr	6389	64.042
50	Schifffahrt	1.992	14.463
52. - 52.22	Lagerei und Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für die Schifffahrt	4.690	121.097
52.24	Frachtumschlag	187	5.403
52.29	Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr (u.a. Schiffsmakler und Speditionen)	4.036	102.593
Summe		17.334	307.841

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018.

Der Schwerpunkt der Hafenwirtschaft liegt in Norddeutschlands bevölkerungsreichstem Bundesland Niedersachsen. Hier hat fast die Hälfte der Unternehmen der norddeutschen Hafenwirtschaft ihren Standort und ist jede zweite Mitarbeiterin bzw. jeder zweite Mitarbeiter dieser Branche beschäftigt. Es folgen Hamburg (17 bzw. 18 Prozent), Bremen (11 bzw. 21 Prozent), Schleswig-Holstein (14 bzw. 9 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (9 bzw. 5 Prozent) (ebd.).

Betroffenheit der Hafenwirtschaft durch die WRRL

Die Modernisierung von Hafenanlagen (z.B. Ausbau eines Kais), die Erweiterung von Terminals oder Unterhaltsarbeiten am Hafenbecken fallen unter Gewässerausbau. Sie bedürfen somit jeweils eines Planfeststellungsbeschlusses nach WHG oder nach WaStrG. Der jeweilige Vorhabenträger hat im Zusammenwirken mit der Planfeststellungsbehörde dafür Sorge zu tragen und darzulegen, dass keine wasserwirtschaftlichen und naturschutzfachlich negativen Auswirkungen ausgelöst werden, was durch umfangreiche Fachbeiträge im Vorwege zu dokumentieren ist. Die Umweltverbände sind frühzeitig zu beteiligen, da sie als „Sachwalter der Allgemeinheit am Umweltschutz“ – übrigens ebenfalls aufgrund europarechtlicher Vorgaben – eigene Bewertungen vornehmen. Im Regelfall treten Widersprüche zwischen den Gutachten auf, die im Planfeststellungsverfahren durch entsprechende Anhörungen zu überwinden sind. Die Umweltverbände haben ein eigenes Klagerecht, das sie bisher bei allen derartigen Vorhaben auch wahrgenommen haben. In

⁷ Die Daten zur Anzahl der Unternehmen sowie Anzahl der Beschäftigten beziehen sich auf Niedersachsen insgesamt. Damit werden auch die IHK-Bezirke Braunschweig, Hannover sowie Osnabrück-Emsland- Grafschaft Bentheim berücksichtigt, die nicht Mitglied der IHK Nord sind.

den Gerichtsverfahren geht es dann häufig um die Auslegung von Rechtsbegriffen, die der Bundesgesetzgeber unmittelbar aus dem Wortlaut der WRRL in das WHG übernommen hat. Bestehen Auslegungsspielräume, setzen die Gerichte in der Bundesrepublik in aller Regel die Verfahren aus und wenden sich zur Auslegung an den EuGH, dessen Aufgabe es ist, die Begriffe einer Richtlinie europaweit einheitlich auszulegen. Dies ist der Hintergrund für die Verzögerung bei der Umsetzung von Ausbaumaßnahmen.

Auswirkungen der WRRL auf die Hafenwirtschaft

Die Bestimmungen der WRRL wirken sich bei der Genehmigung von Vorhaben des planfeststellungspflichtigen Ausbaus eines Gewässers in allen Aspekten, die im Rahmen der für diese Expertise geführten Interviews thematisiert wurden, aus (siehe Abbildung 4).

Insbesondere die Auswirkungen der WRRL auf die Dauer der Genehmigungsverfahren von Vorhaben des Gewässerausbaus sind für die Hafenwirtschaft relevant. Dabei ergeben sich zeitliche Verzögerungen vor allem aus den notwendigen Fachgutachten zur WRRL. Die wenig konkreten Bestimmungen der WRRL – insbesondere zum Verschlechterungsverbot und zum Verbesserungsverbot – sowie das Fehlen einer anerkannten Standardmethode für die Prüfung der Einhaltung der Vorgaben der WRRL erhöhen den Zeitaufwand für die Gutachten. Eine Unternehmensvertreterin schätzt, dass sich Planfeststellungsverfahren für Vorhaben des Gewässerausbaus aufgrund der Berücksichtigung der Bestimmungen der WRRL um ca. 14 Monate verzögern. Darüber hinaus bedeuten die im Planfeststellungsverfahren beizubringenden Gutachten zusätzliche Kosten für die Unternehmen. Ein Unternehmensvertreter schätzt, dass sich die Kosten der Planfeststellungsverfahren durch die WRRL um 15 bis 20 Prozent erhöhen.

Darüber hinaus werden in Folge der Bestimmungen der WRRL Genehmigungen mit strikteren Auflagen, bspw. hinsichtlich während der Umsetzung der Vorhaben zu beachtender Grenzwerte, erteilt. Die Erstellung und Implementierung von Monitoring-Konzepten zur Überwachung der Grenzwerte führen zu zusätzlichem Arbeitsaufwand bei den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und erhöhen die Kosten des Vorhabens weiter.

Eine grundsätzlich geringere Erfolgswahrscheinlichkeit von Genehmigungsverfahren sehen die interviewten Vertreterinnen und Vertreter der Hafenwirtschaft derzeit nicht. Der Erfolg der Genehmigungsverfahren ist nach ihrer Ansicht allerdings auch davon abhängig, wie viel (finanzielle) Ressourcen die Vorhabenträger bereit sind, für die Planfeststellungsverfahren aufzubringen, bspw. für die Erstellung von Gutachten.

Eine erhöhte Rechtsunsicherheit bejahen alle interviewten Verbands- und Unternehmensvertreter. Sie führen dies vor allem auf die kontinuierlichen Auslegungen der Bestimmungen der WRRL durch Gerichte zurück. Diesbezüglich erklärt ein Unternehmensvertreter, dass man den sich ändernden Auslegungen „beständig hinterherlaufe“. Bei Abschluss der Planungen für ein Gewässerausbauvorhaben sehe sich das Unternehmen bereits geänderten Auslegungen der Bestimmungen der WRRL gegenüber.

Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL für die Hafenwirtschaft

Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL entstehen bei den Unternehmen der Hafenwirtschaft sowohl mittel- als auch unmittelbar. Mittelbare Folgen entstehen den Unternehmen vor allem durch Verzögerungen in der Umsetzung von öffentlichen Infrastrukturvorhaben. Die interviewten Verbands- und Unternehmensvertreter verweisen diesbezüglich immer wieder auf zeitliche Verschiebungen der Fahrrinnenanpassung der Elbe. Dabei betonen sie, dass die Auswirkungen der WRRL nicht losgelöst von weiteren umweltrechtlichen Regelungen zu betrachten sind. Zusammen hätten diese aber maßgeblich dazu beigetragen, dass der Hamburger Hafen bis heute

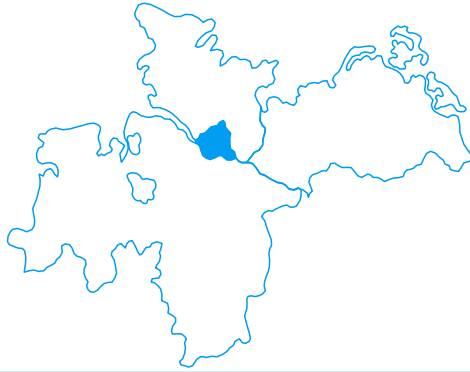
nicht uneingeschränkt für moderne Schiffsklassen erreichbar ist, mit negativen Folgen für den Containerumschlag im Hamburger Hafen. Hiervon betroffen sind insbesondere die direkt vom Containerverkehr abhängigen Betriebe sowie deren Beschäftigte.

Darüber hinaus hat die hohe Unsicherheit der Genehmigung der Fahrrinnenanpassung der Elbe nach Aussagen der interviewten Verbands- und Unternehmensvertreter zum Aufschub von Investitionen in die Hafeninfrastruktur geführt. Die Stellung des Hamburger Hafens als leistungsfähige Verkehrsdrehscheibe für Mittel-, Nord- und Osteuropa sehen die Interviewpartner daher als gefährdet an.

Zudem sind unmittelbare wirtschaftliche Folgen durch die WRRL erkennbar. Diese entstehen vor allem den Betreibern der norddeutschen Häfen. Bei den für den Betrieb der Häfen notwendigen Unterhaltungsbaggerungen werden große Mengen an Sediment bewegt. Inwieweit diese im Wasserkörper verbleiben dürfen oder an Land entsorgt werden müssen, richtet sich nach den Vorgaben der Richtlinie über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik. Hierin werden die Bestimmungen der WRRL zu der ökologischen und chemischen Beschaffenheit sowie des mengenmäßigen und chemischen Zustandes von Gewässerkörpern konkretisiert. Werden die definierten Qualitätsnormen eingehalten, kann das Baggergut wieder in den Wasserkörper eingebracht und umgelagert werden. Hierfür sind nach Aussage der interviewten Unternehmensvertreterin Kosten von durchschnittlich 2,50 Euro pro Kubikmeter zu veranschlagen. Bei Überschreiten der Grenzwerte ist das Baggergut an Land zu entsorgen, mit Kosten von mindestens 60 Euro pro Kubikmeter. Damit können – abhängig von der Menge der zu entsorgenden Sedimente – erhebliche Kosten aus den Bestimmungen der WRRL für die Betreiber der norddeutschen Häfen entstehen. In diesem Zusammenhang weist ein interviewter Unternehmensvertreter auf zusätzliche Entsorgungskosten hin, die den Hafenbetreibern durch die Entsorgungskosten für Sedimente entstehen, die durch stromaufwärts erfolgte Schadstoffeinträge belastet sind. Ihrer Ansicht nach müssten die Hafenbetreiber damit für die Entsorgung von Schadstoffeinträgen aufkommen, die sie nicht verursacht hätten.

Abbildung 5: Fallbeispiel Hafenwirtschaft

Fallbeispiel Hafenwirtschaft: Unterhaltungsbaggerung der Hafenbecken



Standort

Hamburg

Branche

Betrieb von Häfen

Unternehmensgröße

1.800 Beschäftigte

Weil die Elbe – wie alle Fließgewässer – immer in Bewegung ist, setzen sich Schlick und Sedimente ab. Um die Wassertiefe und damit die Erreichbarkeit des Hamburger Hafens für große Schiffsklassen zu gewährleisten, führt das Unternehmen regelmäßig Unterhaltungsbaggerungen der Hafenbecken und Fahrinnen durch. Nach Aussagen der Interviewpartner sind diese derzeit noch durch den Planfeststellungsbeschluss zur letzten Fahrinnenanpassung der Elbe gedeckt.

Sollte allerdings – wie von Umweltverbänden gefordert – für jede Unterhaltungsbaggerung eine gesonderte Planfeststellung notwendig werden, wäre die Sicherstellung ausreichender Wassertiefen nachhaltig gefährdet. Die Interviewpartner betonen, dass für das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren an sich ein Jahr einzuplanen ist. Durch die Berücksichtigung der Bestimmungen der WRRL in Form von wasserrechtlichen Gutachten verzögert sich das Verfahren zusätzlich.

Da Unterhaltungsbaggerungen mehrmals im Jahr notwendig sind entstünde ein unverhältnismäßiger Zeit- und Ressourcenaufwand: „Man liefere nur noch den Planfeststellungsverfahren hinterher“. Notwendige Unterhaltungsbaggerungen könnten nicht mehr rechtzeitig durchgeführt werden. Hafenbecken und Fahrinnen würden zunehmend verschlickt. Dadurch hätten Schiffe mindestens mittelfristig nicht mehr genügend Wasser unter ihrem Kiel, um den Hafen sicher anlaufen zu können. Die Schiffe müssten auf andere Häfen umgeleitet werden. Damit verlöre der Hafen an Warenumsatz. Rückläufige Umsatzzahlen würden sich vor allem negativ auf die Beschäftigtenzahlen der in direkter Hafenabhängigkeit Beschäftigten auswirken.

Darüber hinaus führen die Bestimmungen der WRRL nach Aussagen des interviewten Unternehmensvertreters schon jetzt zu zusätzlichen Kosten bei jeder Unterhaltungsbaggerung. Ausgebaggerte Sedimente dürfen nur dann im Wasserkörper umgelagert werden, wenn dabei die Bestimmungen der WRRL zu der ökologischen und chemischen Beschaffenheit sowie des mengenmäßigen und chemischen Zustandes von Gewässerkörpern eingehalten werden. Andernfalls müssen die Sedimente zu deutlich höheren Kosten in einer Deponie an Land entsorgt werden.

5.1.3.2 Werftindustrie



Werften



360
Unternehmen



18.290
Beschäftigte

In Norddeutschland sind 360 Unternehmen der Werftindustrie zuzuordnen. Diese beschäftigen insgesamt 18.300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ein Drittel der norddeutschen Werften hat ihren Standort in Schleswig-Holstein und beschäftigt eine entsprechende Anzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018). Ein Drittel der Beschäftigten der norddeutschen Werftindustrie sind hier angestellt. Jeweils rund ein Fünftel der Unternehmen sind in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern angesiedelt. Sie beschäftigen ein Viertel bzw. knapp ein Fünftel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Etwa jede zehnte norddeutsche Werft befindet sich in den beiden Hansestädten Hamburg (13 Prozent) und Bremen (11 Prozent) mit 10 Prozent bzw. 13 Prozent der Beschäftigten in dieser Branche (ebd.).

Tabelle 4: Anzahl der Unternehmen und Beschäftigten in Wirtschaftszweigen der Schiffbauindustrie in Norddeutschland (Angaben für das Jahr 2016)

WZ-Klasse	Wirtschaftszweig	Unternehmen	Beschäftigte
30.1	Schiff- und Bootsbau	360	18.290

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018.

Betroffenheit der Werftindustrie durch die WRRL

Mit Blick auf Vorhaben des Gewässerausbaus auf Grundlage eines Planfeststellungsverfahrens sind für die Werftindustrie in Norddeutschland vor allem Vorhaben des Haf(en)baus und der Fahrrinnenanpassung relevant. Dies gilt insbesondere in Zusammenhang mit Ausbaggerungen bzw. Unterhaltungsbaggerungen der Hafenzufahrten und Hafenbecken, um die Erreichbarkeit der Werften für moderne Schiffsgrößenklassen sicherzustellen. Im Rahmen der erforderlichen Planfeststellungsverfahren müssen die Vorhabenträger durch Fachbeiträge darlegen, dass das Verschlechterungsverbot sowie das Verbesserungsverbot des Artikels 4 WRRL Berücksichtigung finden. Entsprechend den Ausführungen zu Gewässerausbauvorhaben im Bereich der Hafenwirtschaft können die Umweltverbände aufgrund ihres Klagerechts gerichtlich gegen die Vorhaben vorgehen. Die wenig konkreten Regelungen der WRRL bieten ihnen ausreichend Möglichkeiten, gegen die Vorhaben Klage einzureichen.

Auswirkungen der WRR auf die Werftindustrie

Von den Auswirkungen der WRRL sind alle Werften gleichermaßen betroffen, unabhängig von ihrer Größe oder ihrem Standort (an der Küste oder entlang der Flüsse). Dabei haben große Werften nach Angaben des interviewten Verbandsvertreters eigene Abteilungen eingerichtet, die sich mit rechtsverbindlichen Anforderungen aus der Umweltgesetzgebung – insbesondere den Bestimmungen der WRRL – beschäftigen.

Die Bestimmungen der WRRL kommen bei der Genehmigung von Vorhaben des planfeststellungspflichtigen Ausbaus eines Gewässers in allen Aspekten, die im Rahmen der geführten Interviews thematisiert wurden, zum Tragen (siehe Abbildung 4). Die betrachteten Aspekte werden sowohl unmittelbar als auch mittelbar im Rahmen von öffentlichen Infrastrukturvorhaben für die Werftindustrie virulent.

Wie bereits in den Interviews zu den öffentlichen Infrastrukturvorhaben sowie der Hafenwirtschaft ersichtlich, führen auch die Interviewpartner aus dem Bereich Werftindustrie zeitliche Verzögerungen der Genehmigung planfeststellungspflichtiger Gewässerausbauten vor allem auf die in das Verfahren einzubringenden Fachbeiträge WRRL zurück. Sie betonen, dass die Bestimmungen der WRRL die für die Werftindustrie relevanten öffentlichen Infrastrukturvorhaben (z. B. eine Fahrrinnenanpassung) erheblich verlängern können. Nach Einschätzung des befragten Verbandsvertreters wird der gesamte Planungsprozess die Verzögerung und die Gefahr nachträglicher Ergänzungen wenig kalkulierbar und es steigt die Rechtsunsicherheit für betroffene Unternehmen. Insgesamt sollten nach Einschätzung des interviewten Verbandsvertreters Mechanismen in der WRRL Berücksichtigung finden, um bestehende Zielkonflikte aus Umweltschutz und wirtschaftlicher Nutzung von Gewässern aufzulösen. Eine grundsätzlich geringere Erfolgswahrscheinlichkeit von Planfeststellungsverfahren können die interviewten Verbands- und Unternehmensvertreter allerdings nicht feststellen.

Auch wenn die hier behandelten planfeststellungsbedürftigen Ausbauprojekte, etwa eines Hafenbeckens, der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind, mit der Folge, dass der öffentliche Vorhabenträger die Darlegungslast trägt und für die umfangreichen Begutachtungen im Vorfeld Sorge trägt, so sind doch die auf den Hafen angewiesenen Anliegerbetriebe gut beraten, im Anhörungsverfahren ihre Interessen deutlich zu vertreten. So entstehen Kosten für Anwälte und Gutachter seitens der Unternehmen, auch wenn der Staat ein Ausbauinteresse hat. Angesichts der Dauer der Verfahren müssen die Anliegerbetriebe zudem das Risiko in ihre Planungen mit einbeziehen, dass durch dynamisierende, im Verlaufe des Planfeststellungsverfahrens nachgeschobene Umweltauflagen Kostensteigerungen entstehen.

Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL für die Werftindustrie

Die see- bzw. flussseitige Erreichbarkeit einer Werft ist maßgeblich für ihre Wettbewerbsfähigkeit und damit ihren wirtschaftlichen Erfolg. Wesentliche Faktoren in diesem Zusammenhang sind die Fahrrinntiefe von Hafenzufahrten bzw. Aufstaumöglichkeiten von Flüssen. Diesbezügliche Einschränkungen aus der WRRL können sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit einer Werft auswirken. Darüber hinaus können allein schon Verzögerungen von Fahrrinnenanpassungen aufgrund verlängerter Genehmigungsverfahren erhebliche wirtschaftliche Folgen haben. Der Verbandsvertreter betont, dass Lieferverzögerungen oftmals hohe Konventionalstrafen nach sich ziehen und bis zur Insolvenz einer Werft führen können.

Standortverlagerungen aufgrund der Auswirkungen der WRRL sind bisher nicht festzustellen. Allerdings sind Werften nach Aussagen des Verbandsvertreters mehrheitlich in Werftgruppen organisiert. Produktionskapazitäten zu verlagern sei daher unproblematisch. Dies kann insbesondere dann geschehen, wenn sich die Rahmenbedingungen eines Standortes – beispielsweise durch die Vorgaben aus der WRRL – gegenüber den anderen Werftstandorten im europäischen Ausland verschlechtern.

Abbildung 6: Fallbeispiel Werftindustrie

Fallbeispiel Werftindustrie: Auswirkungen auf Schiffsüberführungen



Standort
Niedersachsen

Branche
Schiffbau

Unternehmensgröße
Ca. 3.900 Beschäftigte

Das Unternehmen gehört zu den international führenden Schiffsbauern im Bereich Kreuzfahrtschiffe. Bevor Schiffe, die die Werft verlassen, in See stechen können, müssen sie über die Ems in die Nordsee überführt werden: Der Fluss ist ein Nadelöhr und muss für jede Schiffsüberführung aufgestaut werden. Die zulässigen Stauhöhen und Stauzeiten sind eigens in einem Planfeststellungsbeschluss festgelegt.

Nach Aussagen eines Unternehmensvertreters kann die Werft Kreuzfahrtschiffe der aktuellen Größenklassen bei Aufstauung der Ems gut in die Nordsee überführen. Der Trend geht aber zu noch größeren Schiffen. Vor diesem Hintergrund sieht er die Gefahr, dass die genehmigten Aufstauhöhen zukünftig nicht ausreichen werden. Er möchte nicht ausschließen, dass eine noch höhere Aufstauung der Ems an den Bestimmungen der WRRL scheitert. Für diesen Fall erwartet er Verlagerungen von Produktionskapazitäten. Die Werft verfügt über einen weiteren Standort im europäischen Ausland, an dem entsprechende Schiffsgößen gebaut werden können.

5.2 Erlaubnispflichtige Benutzungen von Gewässern: Auswirkungen und wirtschaftliche Folgen der WRRL

In den folgenden Abschnitten werden die ökonomischen Effekte der WRRL im Zusammenhang mit erlaubnispflichtigen Benutzungen von Gewässern exemplarisch anhand von drei Fokusbranchen beleuchtet. Bei diesen Branchen handelt es sich zum einen um die chemische Industrie sowie zum anderen um die Kreislaufwirtschaft und den Tourismus. Für jede dieser drei Branchen wird zuerst ein knapper Eindruck ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für Norddeutschland wiedergegeben. Anschließend wird die Abhängigkeit dieser Unternehmen von der erlaubnispflichtigen Gewässerzulassung dargestellt. Schließlich wird zu den wirtschaftlichen Folgen Stellung genommen.

5.2.1 Gesamtschau der Ergebnisse – Erlaubnispflichtige Benutzungen von Gewässern

Auch bei den erlaubnispflichtigen Benutzungen von Gewässern sind aufgrund der Bestimmungen der WRRL erhebliche zusätzliche Zeit- und Ressourcenaufwände für Genehmigungen bei den Unternehmen in den beleuchteten Fokusbranchen Chemie, Kreislaufwirtschaft und Tourismus zu beobachten. Die für die Erstellung von Fachbeiträgen WRRL und ggf. weitere Verfahrensbegleitung aufzuwendenden Beträge beginnen in einer Größenordnung von 10.000 Euro und können diese auch leicht überschreiten. Der zusätzliche zeitliche Aufwand kann sich schnell auf mehrere Monate oder sogar auf mehr als ein Jahr belaufen. Nach erfolgter Genehmigung eines Vorhabens kommen weitere Zusatzaufwände in Form von Kosten für Monitoring- und Dokumentationspflichten auf die Unternehmen zu, deren Ursache ebenfalls (zumindest in Teilen) in den Bestimmungen der WRRL zu suchen ist.

Des Weiteren beklagen die Verbands- und Unternehmensvertreter der Fokusbranchen auch bei den erlaubnispflichtigen Benutzungen eine erhöhte Rechtsunsicherheit in Hinblick auf den Bestand von einmal erteilten Genehmigungen. Sie äußern zumindest in Teilen auch die Befürchtung, dass Genehmigungen in Zukunft insgesamt nur noch mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit erteilt werden.

Im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Folgen der Auswirkungen der WRRL auf die Genehmigung und Umsetzung von sonstigen erlaubnispflichtigen Benutzungen sind zunächst zusätzliche betriebswirtschaftliche Kosten zu nennen, die sich aus den zeit- und ressourcenaufwändigeren Genehmigungsverfahren sowie umfänglichen Monitoring- und Dokumentationspflichten ergeben. Die durchgeführten Interviews liefern zudem Hinweise, dass diese im Zusammenspiel mit erhöhter Rechtsunsicherheit sowie weiteren rechtlichen und sonstigen Standortfaktoren zumindest in einigen Fällen dazu beitragen, dass Investitionen in Norddeutschland unterbleiben. Mittel- und langfristig sind zudem offenbar auch Standortverlagerungen und -schließungen nicht ausgeschlossen.

5.2.2 Detailergebnisse zu den ausgewählten Fokusbranchen: Chemische Industrie, Kreislaufwirtschaft und Tourismus

5.2.2.1 Chemische Industrie



Die chemische Industrie umfasst in der Abgrenzung dieser Expertise die in Tabelle 2 ausgewiesenen Wirtschaftszweige. Insgesamt sind ihr in den norddeutschen Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein fast 2.000 Unternehmen zuzuordnen. Sie beschäftigen zusammengenommen fast 120.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018).

Tabelle 2: Anzahl der Unternehmen und Beschäftigten in Wirtschaftszweigen der chemischen Industrie in Norddeutschland (Angaben für das Jahr 2016)

WZ-Klasse	Wirtschaftszweig	Unternehmen	Beschäftigte
19	Kokerei und Mineralölverarbeitung	47	6.967
20	Herstellung von chemischen Erzeugnissen	640	30.962
21	Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	138	13.414
22	Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	1.088	65.668
Summe		1.913	117.011

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018.

Der Schwerpunkt der Industrie ist in Niedersachsen verortet. Hier haben fast zwei Drittel der Unternehmen ihren Standort und ist ein entsprechender Anteil von Mitarbeitern beschäftigt. Es folgen mit einigem Abstand Schleswig-Holstein (20 bzw. 16 Prozent), Hamburg (9 bzw. 14 Prozent) sowie Mecklenburg-Vorpommern (8 bzw. 3 Prozent) und Bremen (4 bzw. 1 Prozent) (ebd.).

Betroffenheit der chemischen Industrie durch die WRRL

Bei den Unternehmen der chemischen Industrie in Norddeutschland sind vor allem Einleitungen von Stoffen in Oberflächengewässer als erlaubnispflichtige Benutzungen von Gewässern relevant (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG). Darüber hinaus haben auch Entnahmen von Wasser aus Oberflächengewässern zu Kühlzwecken eine nicht unerhebliche Bedeutung (erlaubnispflichtige Benutzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 WHG). Zum Tragen kommen die Bestimmungen der WRRL dabei nach Aussage des interviewten Verbandsvertreters vor allem bei der Änderung bestehender Genehmigungen. Werden Benutzungen geändert, wobei es häufig um Erweiterungen geht, wird das Genehmigungsverfahren neu ausgelöst. Komplette Neuansiedlungen oder wesentliche Neubauten von Anlagen bei Bestandsunternehmen sowie die mit solchen Vorhaben verbundenen Erstgenehmigungen stellten dagegen eine eher seltene Ausnahme dar.⁸ Aus Sicht des Verbandsvertreters sind zumindest potenziell fast alle von seinem Verband repräsentierten Unternehmen in der einen und oder anderen Art von den Bestimmungen der WRRL betroffen.

⁸ Bei einem der im Rahmen dieser Expertise betrachteten Unternehmen aus der chemischen Industrie geht es aktuell sowohl um eine Änderungsgenehmigung als auch um die Genehmigung für eine komplett neue Anlage.

Auswirkungen der WRRL auf die chemische Industrie

Die WRRL wirkt sich auf die Genehmigung der für die chemische Industrie in Norddeutschland besonders relevanten erlaubnispflichtigen Benutzungen auf die gleich Weise aus, wie dies bereits in den Abschnitten zum Gewässerausbau ausgeführt wurde (für eine Zusammenfassung der thematisierten Auswirkungen der WRRL siehe Abbildung 4).

Bezüglich der zeitlichen Dimension von Genehmigungsverfahren und der im Rahmen solcher Verfahren zusätzlich anfallenden Kosten führt der interviewte Verbandsvertreter aus, dass auch bei Änderungsgenehmigungen jeweils ein wasserrechtliches Gutachten ins Verfahren eingebracht werden muss. Die Zeiträume, die durchschnittlich für das Auffinden einer geeigneten Gutachterin / eines geeigneten Gutachters sowie dann noch für die Erstellung des Gutachtens zu veranschlagen sind, schätzt er auf zwischen sechs Monate und zwei Jahre. Die Kosten für die Erstellung eines Gutachtens werden mit „von 10.000 Euro aufwärts“ beziffert. Die interviewten Unternehmensvertreter bestätigen die Aussagen des Verbandsvertreters im Grundsatz. Im Hinblick auf die konkrete Quantifizierung von zusätzlichem Zeit- und Ressourcenaufwand möchten sie sich allerdings nicht festlegen – nicht zuletzt auch, weil die wasserrechtliche Genehmigung lediglich einen Teilaspekt eines in aller Regel umfangreichen Genehmigungsverfahrens darstellt.

Zusätzliche Kosten bei der Umsetzung von genehmigten Benutzungen fallen nach Aussage des interviewten Verbandsvertreters vor allem dadurch an, dass Genehmigungen aufgrund der WRRL mit Nebenbestimmungen ergehen, die ihrerseits erhebliche Ressourcen für umweltbezogene Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen binden. Konkrete kostentreibende Folgen seien etwa der Einsatz von aufwändigeren Reinigungstechniken sowie erhöhte Aufwendungen für das Monitoring und die Dokumentation der Benutzungen. Teilweise reduzierten die Unternehmen – so der Eindruck des Verbandsvertreters – ihre Einleitmengen zulasten der Produktion auch aus eigener Initiative, um den Kostenaufwand überschaubar zu halten. Von Seiten der interviewten Unternehmen wird auch diese verbandsseitige Einschätzung im Grundsatz bestätigt. Ein Unternehmensvertreter führt allerdings auch an, dass sich Einschränkungen und Auflagen nicht nur aus der WRRL, sondern auch aus dem sonstigen Umweltrecht ergäben und eine genaue Zuordnung in der Rückschau schwierig sei. Dem ist aus rechtlicher Sicht zuzustimmen, weil sich der Anwendungsbereich des WHG und des BNatSchG im Gewässerschutz überschneiden.

In Bezug auf einen möglichen erhöhten Dokumentations- und Monitoringaufwand aufgrund des Gewässerschutzrechts wird von Unternehmenseite auch darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Nachweispflichten bei großen Chemieanlagen ohnehin „gigantisch“ seien. Das Unternehmen erwartet aber vor allem in der Zukunft durch die Bestimmungen der WRRL bedingt einen nochmals erhöhten Aufwand für das detaillierte Monitoring von Abwässern.

Dass die Genehmigungspraxis für erlaubnispflichtige Gewässerbenutzungen bedingt durch die WRRL restriktiver geworden ist, ist offenbar noch nicht feststellbar. Der interviewte Verbandsvertreter sieht allerdings ein hohes Risiko, dass Genehmigungsanträge künftig eine deutlich geringere Erfolgswahrscheinlichkeit haben werden. Von Unternehmensseite erwartet man aktuell ebenfalls nicht, dass Genehmigungen nicht mehr erteilt würden. Sehr wohl erwartet werden allerdings nochmals steigende Kosten für Gutachten und Verfahrensbegleitung, um letztlich eine Genehmigung zu erhalten.

Die Aussage, dass die Bestimmungen der WRRL für die Unternehmen der chemischen Industrie insgesamt eine erhöhte Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Erteilung von Genehmigungen für Einleitungen in und Entnahmen aus Oberflächengewässern mit sich bringen, wird sowohl von dem interviewten Verbandsvertreter als auch von den Unternehmensvertreten ohne Einschränkungen bejaht. Der Vertreter eines Unternehmens weist in diesem Zusammenhang auch auf die Befürchtung hin, dass die jüngst vom Gesetzgeber vorgenommene Erweiterung der Verbandskla-

ge im Umweltrechtsbehelfgesetz (UmwRG) zu einer Zunahme prozessualer Auseinandersetzungen führen wird.

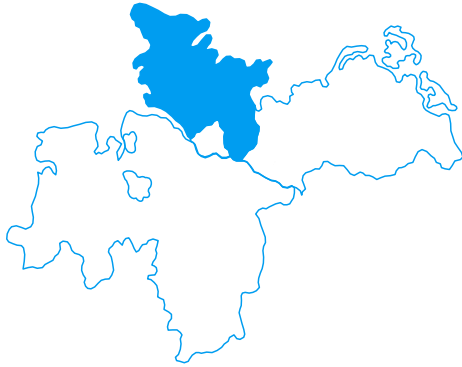
Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL für die chemische Industrie

In der Zusammenschau der durchgeführten Interviews ergibt sich mit Blick auf die ökonomischen Folgen der WRRL für die chemische Industrie in Norddeutschland folgendes Bild: Besonders kostenintensiv für die Unternehmen der Branche sind die aufwändigen Genehmigungsverfahren und die anschließende auflagentreue Umsetzung von Zulassungen sowie die damit einhergehende Rechtsunsicherheit für die Genehmigungspraxis. Die konkreten ökonomischen Effekte dieser Auswirkungen sind allerdings nicht losgelöst von anderen umweltrechtlichen Aspekten und weiteren Standortfaktoren (z.B. der Marktnähe, Forschungsförderung, Höhe der Energiepreise) zu ermitteln. Zusammen mit anderen hemmenden Faktoren können sie aber zumindest potenziell dazu beitragen, dass Investitionen in der chemischen Industrie in Norddeutschland unterbleiben. Dies kann insbesondere bei großen international agierenden Unternehmen der Fall sein, wenn unterschiedliche Produktionsstandorte innerhalb des Unternehmens im Wettbewerb zueinander stehen. Wenn ein norddeutscher Standort in diesem Wettbewerb verschlechterte Kostenstrukturen und / oder Produktionsmöglichkeiten ausweist, kann dies dazu führen, dass er zukünftig verlagert und damit zurückgefahren oder zumindest nicht weiter ausgebaut wird.

Eines der interviewten Unternehmen berichtet darüber hinaus auch noch von weiteren Folgen der Bestimmungen der WRRL: Als Düngemittelhersteller wird es sich absehbar zurückgehenden Umsätzen gegenübersehen, weil seine Kunden (Landwirte) aufgrund von auf die WRRL zurückgehenden Einschränkungen weniger von seinen Produkten verwenden dürfen. Das konkrete Ausmaß des so induzierten Umsatzrückgangs beziffert der interviewte Unternehmensvertreter auf 10 bis 15 Prozent.

Abbildung 7: Fallbeispiel chemische Industrie

Fallbeispiel chemische Industrie: Einleitung von Abwasser



Standort

Schleswig-Holstein

Branche

Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren

Unternehmensgröße

Teil eines internationalen Konzerns mit mehreren Tausend Beschäftigten, davon ca. 700 in Norddeutschland

Das Unternehmen stellt ein Vorprodukt her, das u.a. in der Elektro- und Bauindustrie zur Isolierung von Geräten benötigt wird. Um die anhaltend positive Nachfrageentwicklung nach seinem Produkt zu befriedigen, investiert das Unternehmen aktuell in neue Fertigungsanlagen, mit dem Ziel die Produktionskapazitäten an seinem norddeutschen Standort zu verdoppeln. Abwasser aus dem Produktionsprozess werden in unternehmenseigenen Kläranlagen aufbereitet und anschließend in die Elbe eingeleitet. Die hierfür benötigte wasserrechtliche Genehmigung liegt vor und berücksichtigt bereits die aktuelle Ausweitung der Produktionskapazitäten.

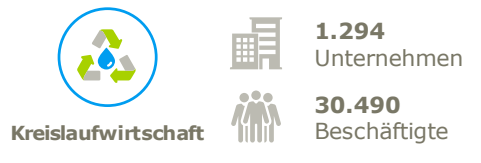
Herausforderungen erwartet der interviewte Unternehmensvertreter, wenn die Produktionskapazitäten zukünftig weiter erhöht oder neue Produktionslinien eingeführt werden sollen. In beiden Fällen wäre eine neue wasserrechtliche Genehmigung zu beantragen. Die Bestimmungen der WRRL führen seiner Erfahrung nach dazu, dass sich der Zeitaufwand sowie die Kosten für ein Genehmigungsverfahren erhöhen. Darüber hinaus werden wasserrechtliche Genehmigungen mit zunehmend strengeren Auflagen erteilt.

Generell geht er davon aus, dass sich die Anzahl der Genehmigungsverfahren erhöhen wird. Unternehmensseitig erfordert dies eine steigende Zahl an Mitarbeitenden, die sich mit wasserrechtlichen Fragestellungen beschäftigen und zunehmend aufwendigere Genehmigungsverfahren bearbeiten. Hierdurch steigende Personalkosten bewertet der Unternehmensvertreter im Vergleich zu den Investitionskosten einer Produktionserweiterung aber als vergleichsweise gering.

Zukünftig erwartet der Unternehmensvertreter zudem weitere Einschränkungen in Hinblick auf den Gewässereintrag von Spurenstoffen. Allerdings bestehe diesbezüglich noch eine große Unsicherheit für das Unternehmen: „Man weiß nicht, wo die Reise hingeht.“ Sicher ist er sich aber, dass der Monitoring- und Dokumentationsaufwand für eingeleitete Spurenstoffe erheblich zunehmen wird.

Gleichzeitig weist er darauf hin, dass die chemische Industrie einer Vielzahl umweltrechtlicher Vorgaben unterliegt. Die Bestimmungen der WRRL seien „nur“ eine weitere Regulierung, die zu berücksichtigen sei. Insbesondere bei Großprojekten, wie sie das Unternehmen durchführt, sind Auswirkungen umweltrechtlicher Regelungen nur eingeschränkt konkret auf die WRRL zurückzuführen. Zudem bewertet er die zusätzlichen Kosten, die dem Unternehmen durch die Bestimmungen der WRRL entstehen, im Vergleich zu den gesamten Investitionssummen, als eher gering.

5.2.2.2 Kreislaufwirtschaft



Nach aktuellen Daten der statistischen Landesämter waren im Jahr 2016 fast 1.300 Unternehmen in der norddeutschen Kreislaufwirtschaft wirtschaftlich aktiv. Zusammengenommen beschäftigen sie rund 30.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (siehe Tabelle 3) (Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018).

Tabelle 3: Anzahl der Unternehmen und Beschäftigten in Wirtschaftszweigen der Kreislaufwirtschaft in Norddeutschland (Angaben für das Jahr 2016)

WZ-Klasse	Wirtschaftszweig	Unternehmen	Beschäftigte
38	Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen sowie Rückgewinnung	1.224	29.395
39	Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung	70	1.095
Summe		1.294	30.490

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018.

Der geografische Schwerpunkt der norddeutschen Kreislaufwirtschaft liegt in Niedersachsen. Hier hat mehr als die Hälfte der norddeutschen Unternehmen ihren Standort und beschäftigt knapp die Hälfte aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (51 bzw. 48 Prozent). Es folgen mit teilweise deutlichem Abstand Schleswig-Holstein (24 bzw. 19 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (12 bzw. 13 Prozent), Hamburg (10 bzw. 20 Prozent) und Bremen (3 Prozent der Unternehmen) (Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018.).

Betroffenheit der Kreislaufwirtschaft durch die WRRL

Bei den Unternehmen der Kreislaufwirtschaft stellen vor allem Einleitungen in Wasserkörper relevante erlaubnispflichtige Benutzungen dar. Die Zahl der von den Bestimmungen der WRRL betroffenen Unternehmen konnte vom interviewten Verbandsvertreter nicht beziffert werden.

Auswirkungen der WRRL auf die Kreislaufwirtschaft

Auch in der norddeutschen Kreislaufwirtschaft wirken sich die Bestimmungen der WRRL bei der Genehmigung und Umsetzung der für sie besonders relevanten erlaubnispflichtigen Benutzungen in fast allen Aspekten, die im Rahmen der für diese Expertise geführten Interviews thematisiert wurden, aus (siehe hierzu auch Abbildung 4).

Der interviewte Verbandsvertreter sieht für die Kreislaufwirtschaft durchaus Auswirkungen der WRRL in Hinblick auf die Verlängerung und Verteuerung von Genehmigungsverfahren. Generell beobachtet er die Tendenz, dass Unternehmen aufgrund der Vielzahl zu beachtender rechtlicher Vorgaben verstärkt externe Expertinnen und Experten in die Genehmigungsverfahren einbeziehen. Hierdurch entstehen ihnen zusätzliche Kosten. Aufgrund der Vielzahl jeweils spezifischer Fallkonstellationen bei einzelnen Verfahren sowie der Tatsache, dass neben den Bestimmungen der WRRL bei einem Verfahren in der Regel auch weitere (umwelt-)rechtliche Bestimmungen

relevant und zu beachten sind, kann er den alleine auf die WRRL zurückzuführenden zeitlichen und finanziellen Mehraufwand allerdings nicht beziffern. In Hinblick auf die stärkere Einschränkung von Genehmigungen und einen erhöhten Dokumentationsaufwand nach erfolgter Genehmigung äußert sich der Verbandsvertreter ähnlich. Auch hier sieht er bezüglich beider Aspekte Auswirkungen der WRRL, kann diese aber nicht genauer quantifizieren.

Eine geringe Erfolgswahrscheinlichkeit von Genehmigungsverfahren sieht der interviewte Verbandsvertreter dahingegen nicht. Seiner Aussage nach besteht grundsätzlich ein Recht auf Genehmigung. Es sei aber durchaus denkbar, dass Vorhaben nicht realisiert werden: Geforderte Nachbesserungen zu den eingereichten Planungsunterlagen oder die Genehmigungserteilung mit strengen Nebenbestimmungen könne Vorhaben für Unternehmen unwirtschaftlich machen.

Beim betrachteten Unternehmen der Kreislaufwirtschaft berichtet man ebenfalls von einem lange dauernden und kostenintensiven Genehmigungsverfahren für eine Benutzung. Die bisherige (das betreffende Verfahren ist noch nicht abgeschlossen) Dauer wird mit bereits mehr als zwei Jahren beziffert; die Kosten belaufen sich – im Einklang mit den für die chemische Industrie gewonnenen Erkenntnissen – auf über 10.000 Euro. Die weiteren abgefragten Aspekte sind für das betrachtete Unternehmen noch nicht final einzuschätzen, weil das betroffene Verfahren noch läuft.

Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL für die Kreislaufwirtschaft

Bei dem im Rahmen dieser Expertise befragten Unternehmen der Kreislaufwirtschaft hätte die Nicht-Erteilung der wasserrechtlichen Genehmigung erhebliche Auswirkungen: Aller Voraussicht nach müsste der betroffene Unternehmensstandort geschlossen werden. Davon wären direkt 40 Arbeitsplätze betroffen. Zudem gäbe es aller Voraussicht nach auch negative Auswirkungen an anderen Standorten. Diese konnte der Gesprächspartner aktuell noch nicht quantifizieren, da zu einem solchem Szenario derzeit keine Zahlen vorlägen.

Der interviewte Verbandsvertreter thematisiert außerdem das Problem von Wettbewerbsverzerrungen bei uneinheitlicher Umsetzung bzw. Anwendung der WRRL in den Mitgliedsstaaten der EU. Die Europäische Kommission müsse sicherstellen, dass die Bestimmungen der WRRL in Europa 1:1 umgesetzt und nicht durch nationale Gesetzgebungen verschärft werden. Er weist diesbezüglich auch auf Unterschiede in den rechtlichen Bestimmungen der Landeswassergesetze der Bundesländer hin.

Abbildung 8: Fallbeispiel Kreislaufwirtschaft

Fallbeispiel Kreislaufwirtschaft: Wasserrechtliche Genehmigung



Standort
Niedersachsen

Branche
Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen sowie Rückgewinnung

Unternehmensgröße
Ca. 200 Beschäftigte

Das Unternehmen ist ein Entsorgungsfachbetrieb für Baustellen- und Gewerbeabfälle, Sperrmüll und Altholz, insbesondere auch belastete Hölzer. Zudem verarbeitet es Müllverbrennungsschlacke und bereitet diese für die Weiterverwendung auf.

Derzeit bemüht sich das Unternehmen um eine neue wasserrechtliche Genehmigung. Diese wird insbesondere für die Einleitung von Niederschlagsabflüssen (Regenwasser) in ein öffentliches Siel benötigt. Diesbezüglich war die alte Genehmigung – auch in Hinblick auf die Bestimmungen der WRRL – nicht ausreichend konkret. Der Erstantrag auf Erteilung einer neuen wasserrechtlichen Genehmigung wurde von der zuständigen Behörde mit der Auflage zu Nachbesserungen an das Unternehmen zurückgegeben. Aufgrund der weitreichenden und komplexen Anforderungen aus dem Genehmigungsverfahren – um die Einleitmengen zu steuern, ist ein Rückhaltebecken zu bauen – hat das Unternehmen einen externen Dienstleister mit den Nachbesserungen des Antrags beauftragt. Dadurch hat sich das Verfahren nicht nur verzögert, sondern sind dem Unternehmen auch Kosten im unteren fünfstelligen Bereich entstanden.

Darüber hinaus verzögern sich aufgrund der langen Dauer des Genehmigungsverfahrens Instandhaltungs- und Erneuerungsinvestitionen. Unter anderen sollen ein Servicegebäude erweitert und Flächen zur Lagerung von Recyclingmaterial saniert sowie für die Stromversorgung der Anlage in neue Betriebsmittel investiert werden. Die Realisierung der Investitionsvorhaben hängt von der Erteilung der entwässerungstechnischen Genehmigung ab. Wird diese nicht erteilt, können die für den Betrieb und Fortbestand des Unternehmens am aktuellen Standort dringend notwendigen Investitionen nicht erfolgen. Das Unternehmen müsste den Standort schließen und auf kleinere und damit weniger geeignete Betriebsgelände ausweichen. Von einer Schließung des Standortes wären auch zwei weitere Unternehmen betroffen, die auf dem derzeitigen Betriebsgelände angesiedelt sind.

5.2.2.3 Tourismus



Tourismus



49.007
Unternehmen



202.834
Beschäftigte

Mit rund 49.000 Unternehmen und 202.900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist die Tourismusbranche ein zentraler Wirtschaftsfaktor für die norddeutschen Länder. In der Abgrenzung dieser Expertise umfasst sie die in Tabelle 5 aufgeführten Wirtschaftszweige (Landesamt für Statistik

Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018).

Tabelle 5: Anzahl der Unternehmen und Beschäftigten in Wirtschaftszweigen der Tourismuswirtschaft in Norddeutschland (Angaben für das Jahr 2016)

WZ-Klasse	Wirtschaftszweig	Unternehmen	Beschäftigte
55	Beherbergung	11.825	69.039
56	Gastronomie	34.582	118.208
77.34	Vermietung von Wasserfahrzeugen	246	225
79	Reisebüros, Reiseveranstalter und Erbringung sonstiger Reservierungen	2.354	15.362
Summe		49.007	202.834

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen 2018, Statistikamt Nord 2018, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2018, Statistisches Landesamt Bremen 2018.

Gemessen an der Anzahl der Unternehmen sowie der von ihnen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter liegt der Schwerpunkt der Tourismuswirtschaft – ähnlich wie in den anderen betrachteten Fokusbranchen – ebenfalls in Niedersachsen. Hier ist rund die Hälfte (47 Prozent) der in Norddeutschland im Tourismus tätigen Unternehmen angesiedelt. Der Anteil des Landes an den Beschäftigten in der norddeutschen Tourismuswirtschaft beträgt 41 Prozent. Mit einigem Abstand folgen Schleswig-Holstein (22 bzw. 19 Prozent), Hamburg (13 bzw. 20 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (13 bzw. 14 Prozent) und Bremen (5 bzw. 6 Prozent) (ebd.).

Betroffenheit der Tourismusbranche durch die WRRL

Anders als in der chemischen Industrie sowie der Kreislaufwirtschaft ist der Tourismus nicht in der Breite von den Bestimmungen der WRRL betroffen. Umweltbezogene Beschränkungen wirken sich auf Untergruppen aus, etwa auf den Wassertourismus und Wassersport. Die maßgeblichen erlaubnispflichtigen Inanspruchnahmen durch die wirtschaftlichen Akteure in diesen Subgruppen – neben Unternehmen kann es sich hierbei z.B. auch um Gemeinden oder Zweckverbände handeln – sind der Gewässerausbau und die Gewässernutzung. Konkret kann es sich hierbei z.B. um den Ausbau von Marinas durch das Einbringen von Pontons, den Ausbau und die Modernisierung von Wasserwanderrastplätzen (Anlegestege, Servicebereiche etc.) oder um das Abstellen von / Hafenanlagen für Hausboote handeln. Die betroffenen Gewässer können sowohl Küsten- als auch Binnengewässer sein.

In diesem Zusammenhang ist auf zusätzliche naturschutzrechtliche Einschränkungen des Betretens der Uferzonen sowie der Beschränkung der Gewässerbenutzung etwa für Motorboote oder Kitesurfer hinzuweisen. Oben wurde bereits erwähnt, dass sich naturschutzrechtliche und gewässerschutzrechtliche Vorgaben häufig überschneiden. Dies gilt namentlich dann, wenn das betroffene Gewässer zu einem gesetzlich geschützten Biotop gehört (§ 30 BNatSchG) oder als Teil eines FFH-Gebiets „gelistet“ worden ist und nun unter Landschaftsschutz oder Naturschutz gestellt worden ist (§ 32 Abs. 3 BNatSchG; Art. 4 Abs. 4 FFH-RL).

Auswirkungen der WRRL auf die Tourismusbranche

Die mit Vertretern der Tourismusbranche geführten Gespräche über die zunehmende Reglementierung der Gewässerbenutzung als Folge der WRRL bestätigen den Befund, der oben auch von den Vertretern der anderen Branchen, die auf eine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung angewiesen sind, dargestellt worden ist.

Die interviewten Verbandsvertreter bestätigen eine Zunahme des zeitlichen Aufwands und höhere Kosten für wasserrechtliche Genehmigungen seit Inkrafttreten der Bestimmungen der WRRL. Eine Quantifizierung dieser Aussage ist ihnen – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Aufwand und Kosten sich von Fall zu Fall sehr unterschiedlich darstellen können – nicht möglich. Sie qualifizieren ihre Aussage aber in der Hinsicht weiter, dass sich die zeitlichen und finanziellen Zusatzbelastungen insbesondere aus dem Verschlechterungsverbot bzw. der Notwendigkeit der Nachweisführung, dass mit einem geplanten Vorhaben keine Verschlechterung des jeweiligen Gewässers einhergeht, ergeben.

Eine generell geringere Erfolgswahrscheinlichkeit von Genehmigungsverfahren wird von den Verbandsvertretern nicht direkt gesehen. Sie stellen allerdings fest, dass sich die Rahmenbedingungen für die Erteilung von Genehmigungen deutlich verschärft haben. Dies betrifft ihrer Ansicht nach nicht nur die im vorangegangenen Absatz skizzierten höheren Ansprüche an die Nachweisführung im Genehmigungsverfahren. Hinzu komme, dass die betroffenen Akteure auch nach Erteilung einer Genehmigung beträchtlichen zusätzlichen Kosten für Dokumentations- und Nachweispflichten ausgesetzt sind.⁹ Einer der befragten Verbandsvertreter gibt an, dass diese Kosten im Vergleich zum Zeitraum vor Inkrafttreten der Bestimmungen der WRRL eine Mehrbelastung von im Durchschnitt 20 Prozent bedeuten.

Im Einklang mit den Interviewpartnern der anderen Fokusbranchen sehen auch diejenigen aus dem Bereich Tourismus eine erhöhte Rechtsunsicherheit infolge des Inkrafttretens der Bestimmungen der WRRL. Einer von ihnen führt aus, dass dies unter anderem darauf zurückzuführen sei, dass im Rahmen von Genehmigungsverfahren neben dem vom Antragsteller beizubringenden Unterlagen und umweltbezogenen Gutachten oftmals auch weitere widersprechende Gutachten von Dritten – etwa von Umweltverbänden – eingebracht würden, um eine Genehmigung zu verhindern. Wer am Ende eines solchen Prozesses die Oberhand behalte, hinge oftmals vor allem davon ab, dass ausreichende finanzielle Mittel für die mehrmalige Beauftragung eines oder mehrerer Gutachter vorhanden seien.

Wirtschaftliche Folgen der Auswirkungen der WRRL für die Tourismusbranche

Wie bereits für die anderen betrachteten Fokusbranchen festgestellt, sind auch bei der auf die Wasserwirtschaft angewiesenen Tourismusbranche zusätzliche finanzielle Belastungen sowohl im Zusammenhang mit der Antragstellung als auch bei dem Vollzug genehmigter Benutzungen als nachteilige Auswirkungen der WRRL wahrzunehmen und bereits wahrgenommen worden. Hinzu kommt, dass die finanziellen und zeitlichen Mehrbelastungen bzw. die Aussicht, dass solche Belastungen auftreten werden, nach Aussage der Verbandsvertreter bei Teilen der betroffenen Akteure zur Folge haben, dass sie auf Investitionen verzichten.

Eine direkte Gefahr für Arbeitsplätze im Tourismus sehen die interviewten Verbandsvertreter dagegen (noch) nicht. Sie geben aber an, dass es bei Akteuren der Tourismuswirtschaft verstärkt Personen gebe, die sich schwerpunktmäßig mit umwelt- und gewässerrechtlichen Fragen beschäftigen müssen. Die könnte auf den ersten Blick als Hinweis auf positive Beschäftigungseffekte der Auswirkungen der WRRL interpretiert werden. Für die Akteure ist die Vorhaltung zusätzli-

⁹ Die Dokumentations- und Nachweispflichten beziehen sich dabei vor allem auf die Überprüfung und Dokumentation von potenziellen Veränderungen der Gewässereigenschaften durch die Gewässerbenutzung und deren Auswirkungen.

chen sachverständigen Personals vor allem mit weiteren Kosten verbunden, denen keine gesonderte Wertschöpfung gegenübersteht.

Schließlich sehen die interviewten Verbandsvertreter aus der Tourismuswirtschaft – anders als die Gesprächspartner aus den anderen Fokusbranchen – zumindest potenziell auch die Möglichkeit positiver ökonomischer Effekte der WRRL. Sie führen die Möglichkeit solcher positiven Effekte auf die Tatsache zurück, dass eine hohe Gewässerqualität sowie die Durchgängigkeit (bzw. durchgängige Befahrbarkeit) von Gewässern ein entscheidender Standortfaktor für Akteure des Wassertourismus und Wassersports darstellt. Gleichzeitig verdeutlichen sie aber auch, dass positive ökonomische Folgen zum einen derzeit noch eher theoretischer Natur bzw. kaum belastbar zu beziffern seien¹⁰; und zum anderen, dass man in Hinblick auf die Verbesserung der Gewässerqualität nicht ausschließlich auf die Umsetzung der WRRL in (Nord-)Deutschland abstellen dürfe, sondern vielmehr auch relevant sei, dass osteuropäische Anrainer von Gewässern, die auch durch Deutschland fließen, zum Teil ebenfalls in beträchtlichem Maße Schadstoffe in diese Gewässer einbringen.

¹⁰ Als ein mögliches Beispiel, wie eine Verbesserung der Gewässerqualität in der Zukunft für geringe Kosten in Teilen des Hotelgewerbes führen könnten, führt ein Verbandsvertreter aus, dass Hotels aktuell teilweise Indoor-Poolanlagen einrichten, um ihren Gästen auch dann eine Bademöglichkeit zu geben, wenn in den Sommermonaten Cyanobakterien in Oberflächengewässern auftreten.

Abbildung 9: Fallbeispiel Tourismus

Fallbeispiel Tourismus: Durchgängigkeit von Gewässern



Standort
Schleswig-Holstein

Branche
Beherbergung

Unternehmensgröße
Ca. 10 Beschäftigte

Das Unternehmen bietet neben Übernachtungsmöglichkeiten vielfältige, naturnahe Angebote im Bereich des Wassertourismus, insbesondere des Wasserwanderns. Der Standort des Unternehmens ist Ausgangspunkt für Wasserwandertouren auf der nahegelegenen Seenplatte sowie den angrenzenden Fließgewässern.

Eine durchgängige Befahrbarkeit der Gewässer war in der Vergangenheit aufgrund sogenannter Sohlabstürze (z.B. Weere) nicht möglich. Die Herstellung der Durchgängigkeit von Gewässern (vorrangig für aquatische Tiere, wie Fische und Wirbellose) ist eine zentrale Forderung der WRRL. Ein maßgebliches Instrument in diesem Zusammenhang ist der Ausbau sogenannter Sohgleiten. Diese ersetzen die Sohlabstürze, die von aquatischen Tieren, aber auch von Wasserwanderern, nicht überwunden werden können.

Am Standort des Unternehmens wurde aufgrund der Bestimmungen der WRRL (Durchgängigkeit von Gewässern) ein Sohlabsturz in eine Sohgleite umgewandelt. Damit wurde zum einen die Durchwanderbarkeit des Gewässers für alle Wassertiere sichergestellt. Zum anderen können jetzt Wasserwanderer (z. B. Kanuten) das Gewässer durchgängig befahren. Nach Aussage des Unternehmensvertreters haben die Bestimmungen der WRRL somit dazu beigetragen, die Attraktivität und Anziehungskraft der Gewässer für den Wassertourismus am Standort des Unternehmens zu steigern.

5.3 Revisionserfordernisse der WRRL aus Sicht der norddeutschen Wirtschaft

Die Untersuchungen der unterschiedlichen Branchen, die auf den Ausbau und die Benutzung von Gewässern angewiesen sind, führen zu einem gemeinsamen Ergebnis: Danach gibt es Defizite im Regelungswerk der WRRL, die vom europäischen Gesetzgeber behoben werden können und im Rahmen der anstehenden Evaluation im Interesse der norddeutschen Wirtschaft zu beseitigen sind. Es gibt aber auch Forderungen an Bund und die Länder, die das europäische Regelwerk in das nationale Recht transformiert haben und dabei den Adressaten Belastungen auferlegen, die zum Teil vermieden werden können.

5.3.1 Forderungen an den europäischen Gesetzgeber

- **Normenklarheit herstellen:** Alle im Rahmen der Expertise befragten Unternehmen machen geltend, dass ihnen erhebliche Unsicherheiten für ihre Investitionsvorhaben daraus entstehen, dass die in der WRRL verwendeten Rechtsbegriffe nicht hinreichend konturiert sind. Sie fordern eine Präzisierung der in der WRRL verwendeten unbestimmten Tatbestandsmerkmale. Der europäische Gesetzgeber sollte – anlässlich der Aktualisierung der WRRL – Rechtsbegriffe, deren Interpretation schwierig und unkalkulierbar erscheint, mittels Durchführungsverordnungen präzisieren.
- **Ausgleich zwischen Umweltbelangen und öffentlichen sowie wirtschaftlichen Interessen:** In den Interviews wurde deutlich, dass die vom europäischen Gesetzgeber im Bereich des Umweltschutzes begründeten Umweltstandards sehr weitgehend sind, kaum Ausnahmen zulassen und mit erheblichen Belastungen verbunden sind. In den gegenwärtigen Fassungen der WRRL und dementsprechend des WHG geht es allein um den Schutz der Gewässer – ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Interessen. Natürlich ist der Umweltschutz ein zentrales Anliegen unserer Zeit. Vorschriften, die diesem dienen, müssen aber auf die Interessen der Arbeitswelt Rücksicht nehmen. Nach Auffassung der norddeutschen Wirtschaft muss die WRRL Ausnahmeregelungen enthalten, die es ermöglichen, dringenden wirtschaftlichen Vorgaben gerecht zu werden.
- **Bestandsschutz sichern:** Der Schutz vorhandener Gewässernutzungen muss sichergestellt sein. Die Wirtschaft verschließt nicht die Augen davor, dass Umweltstandards aufgrund neuerer Erkenntnisse verschärft werden können und auch bei bestehenden Anlagen und Gewässernutzungen zu nachträglichen Maßnahmen führen können. Sie müssen aber in ihren Auswirkungen begrenzt sein. Nachträgliche Anordnungen dürfen nur ergehen, wenn dies umweltrechtlich geboten und die Umsetzung für den Betroffenen wirtschaftlich zumutbar ist. Unternehmen benötigen Planungssicherheit und damit eine Regelung des Bestandsschutzes. Zur Sicherung der Planungssicherheit ist der Bestandsschutz von zulässig errichteten Anlagen in der WRRL festzuschreiben, mit der Möglichkeit zur Umsetzung durch die Nationalstaaten.
- **Anerkennung von Ausgleichsmaßnahmen:** Wenn durch ein Vorhaben die Wasserqualität beeinträchtigt wird, die Verbesserung der Qualität infrage gestellt ist oder auch nur eine entsprechende Aussicht nicht auszuschließen ist, ist das Vorhaben nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht genehmigungsfähig. Das entspricht dem strengen Schutzniveau der WRRL und des WHG. Im Naturschutzrecht gibt es die Möglichkeit durch Ausgleichsmaßnahmen, durch Ersatzmaßnahmen oder auch durch kompensatorische Zahlungen den hohen Schutzanforderungen gerecht zu werden. Im Gewässerschutzrecht besteht diese Möglichkeit gegenwärtig nicht. Aus der Sicht von Industrie und Gewerbe ist es erforderlich, diese Instrumentarien zur Abmilderung des strengen Umweltschutzes in die WRRL mit aufzunehmen.
- **Wirksame Zuordnung von Schadstoffeintragungen und Sedimenteintritten durch benachbarte Mitgliedsstaaten:** Das Interesse der Unternehmen auf eine wirksame Zuordnung von Schadstoffeintragungen und Sedimenteintritten durch benachbarte Mitgliedsstaaten an einer Flusseinheit sollte als Anregung an die Kommission weitergegeben werden. Dazu gehört auch die Forderung, dass sich der Bund im Rat und in der Kommission

der EU für ein gemeinsames Haftungssystem bei grenzüberschreitenden Flüssen einsetzt. Die Gewässernutzung etwa im Mündungsbereich eines Fließgewässers darf nicht daran scheitern, dass bereits am Oberlauf durch unzulässige Einleitungen der schlechte Zustand begründet worden ist.

5.3.2 Forderung an Bund und Länder

Die Erhebungen bei den Unternehmen in Norddeutschland haben auch deutlich gemacht, dass es nicht nur Kritik an der WRRL, sondern auch an deren Umsetzung durch das nationale Recht gibt. Es darf nicht sein, dass das europäische Wasserrecht in einigen Mitgliedsstaaten – wie etwa in der Bundesrepublik – strenger umgesetzt wird als in anderen europäischen Staaten. Das beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit norddeutscher Unternehmen auf der europäischen Ebene. Dieser Appell richtet sich vor allem an Bund und Länder bei der Umsetzung der Richtlinie.

Die Richtlinie stellt es den Mitgliedsstaaten frei, strengere Umweltstandards im Gewässerschutz zu begründen. Aus Rücksicht auf die besondere Situation in der Bundesrepublik und die Abhängigkeit der Wirtschaft von Gewässernutzungen sollten Bund und Länder darauf verzichten, die Vorgaben der WRRL zu überschreiten. Solange der Gesetzgeber insoweit keine Korrekturen vornimmt, richtet sich der Appell an die Landesbehörden, die der Forderung dadurch Rechnung tragen können, indem sie von Ausnahmebestimmungen und Abweichungen, die im WHG und im LWasG geregelt sind, großzügig Gebrauch machen.

Der Umweltschutz hat aus der Sicht aller befragten Unternehmen zentrale Bedeutung und steht nicht ohne Grund als Verfassungsgrundsatz im Grundgesetz (Art. 20 a GG). Trotzdem muss nach Auffassung der Wirtschaft auch zwischen Umweltschutz und wirtschaftlichen Interessen langfristig ein angemessener und gerechter Ausgleich gefunden werden. Nur dann können beide Anliegen einer optimalen Wirkung zugeführt werden.

LITERATURVERZEICHNIS

Bräuninger, Michael; Otto, Alkis Henri; Stiller, Silvia (2010): Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Hamburger Hafens in Abhängigkeit vom Fahrrinnenausbau von Unter- und Außenelbe. HWWI Policy Paper, No. 1-32:

http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/HWWI_Policy_Paper_1-32.pdf [Letzter Zugriff: 04.09.2018].

Center für Wirtschaftspolitische Studien (CWS) (2017): (Die regionalökonomische Bedeutung der Meyer Werft: Aktualisierung für die Jahre 2015 bis 2020.

https://www.cws.uni-hannover.de/uploads/tx_tkpublikationen/MeyerWerft2017_final.pdf [Letzter Zugriff 27.09.2018].

Europäische Kommission (2017): Evaluation and Fitness Check Roadmap.

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5128184_en [Letzter Zugriff 27.09.2018].

Generalsekretariat des Rates (2016): Ratsschlussfolgerungen 13342/16. Nachhaltige Wasserwirtschaft - Schlussfolgerungen des Rates (17. Oktober 2016).

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13342-2016-INIT/de/pdf> [Letzter Zugriff 27.09.2018].

IBL Umweltplanung GmbH (2014): Regionale Infrastrukturmaßnahme Ems. Befristete Aufhebung von Nebenbestimmungen für vier Staufälle im Herbst 2015 bis 2019. Unterlage B. Erläuterungsbericht.

ISL (2015): Prognose des Umschlagpotenzials und des Modal Splits des Hamburger Hafens für die Jahre 2020, 2025 und 2030. https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/Endbericht_Potenzialprognose_Mai2015_5.pdf [Letzter Zugriff 24.09.2018].

https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/Endbericht_Potenzialprognose_Mai2015_5.pdf [Letzter Zugriff 24.09.2018].

Landesamt für Statistik Niedersachsen (2018): Unternehmen, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Umsätze nach Wirtschaftsklassen. Sonderauswertung im Auftrag der Ramboll Management Consulting.

LAWA (2009): Gemeinsames Verständnis von Begründungen zu Fristverlängerungen nach § 25 c WHG (Art. 4 Abs. 4 WRRL) und Ausnahmen nach § 25 d Abs. 1 WHG (Art. 4 Abs. 5 WRRL)

http://www.wrrl-mv.de/doku/hintergrund/090318_Eckpunktepapier_Begrueendungen_Fristverlaengerungen.pdf

NIW (2014): Die regionalökonomische Bedeutung der Meyer Werft für die Landkreise Emsland und Leer 2012 bis 2017. <https://www.cws.uni-hanno->

[ver.de/uploads/tx_tkpublikationen/Meyer_Werft_regionaloekonomische_Bedeutung_2014.pdf](https://www.cws.uni-hanno-ver.de/uploads/tx_tkpublikationen/Meyer_Werft_regionaloekonomische_Bedeutung_2014.pdf) [Letzter Zugriff 12.10.2018].

Planco Consulting (2009): Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe. Aktuelle Informationen zur Bedeutung des Containerumschlags für die Beschäftigung im Hamburger Hafen.

http://www.fahrrinnenausbau.de/Projektbuero/dokumente/Downloads/Planaenderung_3/PLANCO_Beschaeftigung.pdf [Letzter Zugriff 28.09.2018].

Planco Consulting (2015): Fortschreibung der Berechnung zur regional- und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Hamburger Hafens für das Jahr 2014

https://www.hamburg-port-authority.de/fileadmin/user_upload/PLANCO-Schlussbericht2014_final.pdf [Letzter Zugriff 28.09.2018].

Prognos (2016): Zukunftsperspektiven der maritimen Industrie in Mecklenburg-Vorpommern. <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/wm/Wirtschaft/Industriebranchen/Maritime-Industrie/> [Letzter Zugriff 30.10.2018].

Projektbüro Fahrrinnenanpassung (2006): Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe für 14,5 m tiefgehende Containerschiffe. Planfeststellungsunterlage Teil B.1. Erläuterungsbericht. <http://www.fahrrinnenausbau.de/Projektbuero/dokumente/Downloads/b/Bedarfsbegruendung.pdf> [Letzter Zugriff 28.09.2018].

Statistikamt Nord (2018): Unternehmen und Beschäftigte nach ausgewählten Wirtschaftszweigen für Hamburg und Schleswig-Holstein. Sonderauswertung im Auftrag der Ramboll Management Consulting.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2018): In 2016 aktive Unternehmen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Mecklenburg-Vorpommern. Sonderauswertung im Auftrag der Ramboll Management Consulting.

Statistisches Landesamt Bremen (2018): Unternehmen und Beschäftigte des Landes Bremen 2016. Sonderauswertung im Auftrag der Ramboll Management Consulting.

ANHANG

Tabelle 4: Liste der einbezogenen Verbände

Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft – Landesgruppe Norddeutschland
Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung
Tourismusverband Mecklenburg-Vorpommern
Tourismusverband Schleswig-Holstein
Unternehmensverband Hafen Hamburg
Verband der Chemischen Industrie – Landesverband Nord
Verband für Schiffbau und Meerestechnik
Zentralverband der Deutschen Seehafenbetriebe