

Recht der Natur

Schnellbrief Nr. 242
Januar/Februar 2024



IDUR im Internet: www.idur.de

Klagemöglichkeit von Verbänden gegen Zielabweichungsentscheidungen

In einem wegweisenden Urteil vom September 2023 hat das BVerwG entschieden: Anerkannte Umweltschutzverbände können gegen raumplanerische Zielabweichungen klagen, wenn die Grundzüge von Raumordnungsplänen berührt sind. Das ist der Fall, wenn voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen werden können.

Seite..... 2

Der Streit um die LNG-Terminals vor Rügen

Die Eilanträge gegen den Bau weiterer Erdgas-terminals vor Rügen hat das BVerwG im September 2023 und Januar 2024 abgelehnt, vor allem wegen fortbestehender Befürchtungen einer Gasmangellage. Der Beitrag weist auf die rechtlichen Zweifel hin, die für die Hauptsacheverfahren bedeutsam werden könnten.

Seite.....7

Pressemitteilung - Bebauungsplan „Wäscherei Pauli“ unwirksam wegen Abwägungsfehler

Auf eine Normenkontrollklage des NABU Hes-

sen hat der HessVGH einen Bebauungsplan für unwirksam erklärt, weil eine naturschutzrechtliche Ausgleichsfläche überplant und dies nicht in der Abwägung berücksichtigt worden war.

Seite.....11

Baumschutz in der Vegetationszeit - gesetzlicher Mindestschutz nach § 39 BNatSchG

Baumfällungen passieren vor allem in der Winterzeit. Doch auch hier sind Regeln und Einschränkungen zu beachten. Hinweise gibt das „Recht der Natur“-Sonderheft Nr. 69 „Baumschutz“.

Seite..... 12

In eigener Sache: IDUR-Seminar

Aktuelle Entwicklungen im Umwelt- und Naturschutzrecht

Datum und Ort: Samstag, 9. März 2024, Bürgertreff Gutleut Frankfurt am Main

Seite..... 12

Klagemöglichkeit von Verbänden gegen Zielabweichungsentscheidungen

Von RA Tobias Kroll, Frankfurt a.M.

Vorbemerkungen

Wie bereits im SB 241 angesprochen, hatte sich das Bundesverwaltungsgericht in einem Revisionsverfahren (4 C 6/21) mit der Frage zu beschäftigen, ob anerkannte Vereinigungen gegen Zielabweichungsentscheidungen klagen können und dürfen. Dies hat das Gericht durch Urteil vom 28.09.2023 nun unter bestimmten Bedingungen bestätigt. Um die Bedingungen für die Annahme des Klagerechts und vor allem auch die Tragweite dieser Entscheidung insgesamt richtig verstehen und einordnen zu können, ist die Kenntnis davon, welche Rolle die Zielabweichung im Rahmen der Vorhabenzulassung spielt und welche Wirkungen sie hat, ebenso wichtig wie die Kenntnis davon, welche Vorgaben des Unionsrechts für die Raumordnung beachtlich sind. Am Beispiel des der Entscheidung zugrundeliegenden geplanten Vorhabens, soll das auch für den juristischen Laien verständlich gemacht werden.

1. Ausgangsfall – Planung eines Logistikzentrums

Dem entschiedenen Fall liegt eine Planungsidee zugrunde, nach der in unmittelbarer Nähe zu einer Autobahnauf- und -abfahrt auf bislang überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen mit einer Größe von ursprünglich rund 30 ha ein Logistikzentrum für einen großen Lebensmittelkonzern errichtet werden soll. Für ein solches Logistikzentrum bedarf es wenigstens einer Baugenehmigung. Eine Baugenehmigung kann nur erteilt werden, wenn die Anforderungen der Vorschriften über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit erfüllt werden. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit kann in diesem Fall wiederum nur über die Aufstellung eines Bebauungsplans erreicht werden. Das Logistikzentrum kann also nur gebaut werden, wenn ein Bebauungsplan

aufgestellt werden kann, nach dessen zeichnerischen und textlichen Festsetzungen ein Logistikzentrum möglich ist. Nach § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) ist der Bebauungsplan den Zielen der Raumordnung anzupassen. Aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Raumordnungsgesetz (ROG) folgt, dass bei raumbedeutsamen Planungen öffentlicher Stellen die Ziele der Raumordnung zu beachten sind. Gibt es also Ziele der Raumordnung, die an der konkreten Stelle eine andere Art der Raumnutzung vorsehen, kann ein Bebauungsplan nicht wirksam aufgestellt werden. Denn dann stehen die Ziele der Raumordnung der Bauleitplanung und dem Vorhaben entgegen. So liegt der Fall auch hier. Für den geplanten Standort des Logistikzentrums sieht der relevante Regionalplan eine Vorrangfläche für Landwirtschaft sowie Grünfläche/Sportanlagen vor (Ziel Z10.1-10). Gleichzeitig legt der Regionalplan fest, dass Industrie- und Gewerbegebiete innerhalb der Vorranggebiete "Industrie und Gewerbe" ausgewiesen werden müssen (Ziel Z3.4.2-4). Diese Festlegungen hat der Regionalplan als Zielfestlegungen getroffen. Die Fläche (bzw. der Raum) ist für ein Logistikzentrum mithin nicht verwendbar.

2. Umgang mit entgegenstehenden Zielen

Gleichwohl ist es möglich, die Grundlage für die rechtliche Bebaubarkeit der Fläche herzustellen.

Bei laienhafter Betrachtung liegt zumindest die Möglichkeit nahe, dass man den Regionalplan, der die Ziele festgelegt hat, selbst ändern könnte. Sofern dem nicht aus anderen Gründen unüberwindbare Hindernisse entgegenstehen, steht es dem Plangeber der Regionalpläne unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften über die Aufstellung von Regionalplänen auch rechtlich frei, den Regionalplan und damit sowohl Inhalt und Art der Ziele als auch deren räumliche Verortung zu ändern. Für eine solche Änderung des Regionalplans ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich. Anerkannte Vereinigungen haben bei Änderungen des Regionalplans zu

dem unzweifelhaft ein Klagerecht nach den Vorgaben des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG). Vergleichbares gilt erst recht, wenn der Regionalplan grundlegend neu aufgestellt wird.

Aber auch ohne ein Verfahren zur Änderung oder Neuaufstellung hat der Gesetzgeber die Möglichkeit vorgesehen, dass Ziele der Raumordnung überwunden werden können. Das ist nach § 6 Abs. 2 ROG regelhaft immer dann der Fall, wenn die Abweichung von den Zielen der Raumordnung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Es gibt also lediglich zwei sog. Tatbestandsvoraussetzungen für eine Abweichung von raumordnungsrechtlich gesetzten Zielen: 1. Vertretbarkeit der Zielabweichung und 2. Nichtberühren der Grundzüge der Planung. Die Vertretbarkeit einer Zielabweichung ist bereits dann anzunehmen, wenn der Plangeber mit einer Änderung des ROP eine andere Zielfestlegung planen könnte, die für das geplante Vorhaben keine Hindernisse darstellen würde (siehe zuvor). Wann die Grundzüge der Planung berührt werden, ist durch die jetzt ergangene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts erstmals konturiert worden. Das Urteil des BVerwG zeigt, dass diese Tatbestandsvoraussetzung der Dreh- und Angelpunkt sowohl für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit einer Zielabweichung ist als auch für die Bejahung oder Verneinung des Klagerechts anerkannter Vereinigungen (siehe nachfolgende Ausführungen unter 3. bis 5.). Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist bei einem Zielabweichungsverfahren allerdings nicht vorgesehen. Ein besonderes Klagerecht wird im UmwRG ebenfalls nicht normiert. Nach bisher herrschender Auffassung konnte eine Zielabweichung nur nach Maßgabe des herkömmlichen Prozessrechts – der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) – angefochten werden. Eine Anfechtung nach § 42 VwGO ist nur zulässig, wenn eine Betroffenheit in eigen-

nen Rechten möglich erscheint. Das ist für anerkannte Vereinigungen ebenso wenig der Fall wie für alle Privatpersonen. Denn die Zielabweichung entfaltet keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber Dritten. Sie befreit eine planende Gemeinde oder einen Vorhabenträger lediglich von der Pflicht, entgegenstehende Ziele beachten zu müssen. Gleichzeitig ist eine Zielabweichungsentscheidung abschließend und in anderen Verwaltungsstreitverfahren auch für Gerichte bindend. Eine Zielabweichung kann also nicht in einem Normenkontrollverfahren des Bebauungsplans, der von der Zielabweichung profitiert, zum Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle gemacht werden. Die Frage, ob ein Vorhaben raumordnungsrechtlich vertretbar ist und es die Grundzüge des ROP nicht berührt, kann und darf also nicht in einem der nachfolgenden Verfahren geklärt werden. Sie ist bzw. war der gerichtlichen Klärung schlicht entzogen.

Wenn einem Vorhaben Ziele der Raumordnung entgegenstehen, machte es also einen erheblichen Unterschied, welcher Weg gewählt wurde, um zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die Ziele der Raumordnung dem Vorhaben nicht mehr entgegenstehen. Der Weg über die Änderung des Regionalplans führt nach einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer eigenständigen planerischen Abwägungsentscheidung, die u.a. eine Alternativenprüfung beinhaltet und gerichtlich überprüfbar ist. Der Weg über die Zielabweichung erfordert ohne Beteiligung der Öffentlichkeit lediglich die Feststellung, dass die beiden Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind; einer gerichtlichen Kontrolle war/ist dieses Ergebnis grundsätzlich entzogen. Eingedenk der Rechts-tatsache, dass die Festlegung von Zielen und Grundsätzen sowie deren räumliche Verortung in einem ROP das Ergebnis eines umfassenden Beteiligungs- und Abwägungsprozesses mit einer strategischen Umweltprüfung sind, das zudem noch einer gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden kann, erscheint das Instrument der Zielabweichung in seiner bisherigen Anwendung

und vor allem hinsichtlich seiner Kontrollmöglichkeiten geradezu ein rechtsschutzverkürzender Fremdkörper zu sein. Das Instrument ist dazu geeignet, den gesamten Vorgang der Raumordnung zur Makulatur werden zu lassen. Gerade deswegen ist dieses Rechtsinstrument für die Umsetzung von Vorhaben ein willkommenes Mittel, zumindest für Vorhabenträger. Denn mit der Zielabweichung können recht einfach entgegenstehende Vorgaben des Raumordnungsrechts, sprich der Landes- oder Regionalplanung, „aus dem Weg geräumt“ werden, ohne dass dieser Vorgang gerichtlich kontrollierbar ist. Entsprechend häufig finden sich in der Rechts- bzw. Verwaltungspraxis Zielabweichungen und sind Planänderungsverfahren selten; so wurden von dem Regionalplan, von dem die im vorliegenden Fall streitige Zielabweichung erteilt wurde, dutzende Zielabweichungen erteilt, aber lediglich in einem Fall ein Planänderungsverfahren durchgeführt. Überdies ermöglicht dieses Instrument Regionalplanungsverbänden, mit der in der Regel vorgesehenen turnusmäßigen Überarbeitung von Regionalplänen zuzuwarten. Denn die Nutzung des Raumes ist auf Basis der Zielabweichung für Vorhabenträger stets auch mit einem veralteten ROP möglich. Es besteht also kein Anlass, die Überarbeitung von Regionalplänen voranzutreiben. Man kann sich Zeit lassen. Böswillig könnte man auch fragen, warum Regionalpläne überhaupt noch überarbeitet werden sollten.

Den Weg der Zielabweichung ist man jedenfalls auch im Fall der entgegenstehenden Ziele für das geplante Logistikzentrum gegangen. Da sich die Klärung der auf den verschiedenen nachfolgenden Ebenen der Bauleitplanung und der Vorhabenzulassung stellenden tatsächlich und rechtlich komplexen Fragen erübrigen würde, wenn es bei den entgegenstehenden Zielen verbleiben würde, hatte sich der Kläger im vorliegenden Fall dazu entschieden, die Zielabweichung selbst anzugreifen. Eine besondere Rolle spielte dabei auch die ohnehin nur auf der Ebene der Raumordnung zu klärende Frage, ob es für das Logistikzentrum nicht auch alternative

Standorte gibt, die ohne Zielverstoß umsetzbar wären. In seinem Vortrag hat sich der Kläger auch auf die sog. Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (SUP-RL - RL 2001/42/EG) gestützt, die u.a. für das Raumordnungsrecht unionsrechtliche Vorgaben enthält.

3. Raumordnungsrecht und Unionsrecht

Wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil (Rn 27 f) ausführt, verfolgt die SUP-Richtlinie gemäß Artikel 1 das Ziel, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden. Zu diesem Zweck bestimmt Art. 3 Abs. 1 SUP-RL, dass die unter Art. 3 Abs. 2 bis 4 SUP-RL fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung nach Art. 4 bis 9 SUP-RL unterzogen werden. Für Pläne und Programme nach Art. 3 Abs. 3 und Abs. 4 SUP-RL bestimmen die Mitgliedstaaten, ob diese voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Diese Entscheidung haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 Abs. 5 Satz 1 SUP-RL entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze zu treffen. Sie müssen in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II berücksichtigen, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von der Richtlinie erfasst werden (Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL). Durch die nach Art. 3 Abs. 5 SUP-RL gewählten Mechanismen muss gewährleistet sein, dass kein Plan, der voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat, der Umweltprüfung entzogen wird (vgl. EuGH, Urteil vom 22. September 2011 - C-295/10 - Rn. 53).

Da die Zielabweichung jedenfalls nach nationalem Verständnis kein Plan, sondern ein Verwaltungsakt, also eine behördliche Entscheidung in

einem konkreten Einzelfall, ist, waren im anhängigen Rechtsstreit bis auf den Kläger alle Seiten, auch das erstinstanzlich zuständige Verwaltungsgericht Gießen und der Hessische Verwaltungsgerichtshof, als Berufungsinstanz der Auffassung, dass die Vorgaben der SUP-RL auf eine Zielabweichung nicht anwendbar seien, auch wenn damit eine Abweichung von einem SUP-pflichtigen Plan erteilt wird. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht mit erfreulicher Klarheit festgestellt, dass die Zielabweichung trotz der Form des Verwaltungsaktes als Plan oder Programm zu verstehen ist (Rn. 18 f). Denn nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (C-9/22, Rn. 38 ff u. 48 ff) schließt der Begriff "Pläne und Programme" im Sinne der SUP-RL nicht nur ihre Ausarbeitung, sondern auch ihre Änderung, einschließlich geringfügiger Änderungen, ein. Er umfasst auch Rechtsakte, die es, ohne einen Plan oder ein Programm zu ändern, gleichwohl erlauben, von bestimmten Teilen des durch diesen Plan oder dieses Programm gesetzten Rahmens für die künftige Genehmigung von UVP-pflichtigen Projekten abzuweichen. Sie müssen zudem zumindest für die im Bereich der Erteilung von Projektgenehmigungen zuständigen Behörden verbindlich sein. Die Zielabweichung erlaubt eine Abweichung vom Regionalplan, der als Plan im Sinne von Art. 3 SUP-RL nach Nr. 1.5 der Anlage 5 zum UVPG der Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung unterliegt.

Allerdings fehlt es im nationalen Recht an der Vorgabe, dass für Zielabweichungen eine SUP-Pflicht bestehen kann. Das hält das Bundesverwaltungsgericht (Rn. 21) unionsrechtlich für unbedenklich, weil die SUP-RL nicht dazu zwingt, für alle Pläne und Programme die Durchführung einer formalisierten Umweltprüfung oder Vorprüfung anzuordnen. Durch eine Auslegung des § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG a.F., die auch die unionsrechtliche Prägung des Raumordnungsrechts in den Blick nehme, könne sichergestellt werden,

dass eine Zielabweichung nur in den Fällen zugelassen wird, in denen die SUP-RL keine Umweltprüfung verlangt.

4. Grundzüge der Planung im unionsrechtlichen Kontext

So trägt laut BVerwG, Rn. 29 § 6 Abs. 2 Satz 1 ROG mit dem Tatbestandsmerkmal der "Grundzüge der Planung", das materiell-rechtlich eine Einzelfallprüfung im Sinne von Art. 3 Abs. 5 SUP-RL umfasst, den Vorgaben des Unionsrechts hinreichend Rechnung. Denn auf diese Weise sei sichergestellt, dass eine Zielabweichung nur dann zugelassen wird, wenn voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen sind.

Zu dieser Auffassung gelangt das Bundesverwaltungsgericht (Rn. 30) zunächst mit Blick auf die nationalen Regelungen zur Aufstellung von Raumordnungsplänen (§ 7 ROG) und zur Pflicht der Durchführung einer Umweltprüfung bei der Aufstellung von ROP (§ 8 ROG). Denn dieser Regelungssystematik liege die Annahme zugrunde, dass voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ein Planungsbedürfnis begründen, dessen Bewältigung dem zuständigen Plangeber im dafür vorgesehenen Verfahren vorbehalten ist. So sind nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. In der Abwägung ist u.a. das Ergebnis der vorangehenden Umweltprüfung, in der die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umweltbelange zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten sind, zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ROG). Danach obliege es dem Plangeber, bei der Bestimmung der Grundzüge der Planung - insbesondere der Festlegung von Zielen nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG - zugleich die Umweltauswirkungen planerisch zu bewältigen. Dieser Zusammenhang

komme auch in § 8 Abs. 2 ROG zum Ausdruck, nach dem selbst bei geringfügigen Planänderungen nur dann von einer Umweltprüfung abgesehen werden könne, wenn durch eine überschlägige Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 genannten Kriterien festgestellt wurde, dass sie voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben werden. Daraus folge, dass die Grundzüge der Planung auch dann berührt sind, wenn voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen durch die Zielabweichung nicht ausgeschlossen werden können, die auf dieser Planungsebene erkennbar sind und bei der planerischen Entscheidung über den Raumordnungsplan nicht berücksichtigt wurden.

Das Bundesverwaltungsgericht (Rn. 31) erläutert auch die Kriterien, die für eine entsprechende Prüfung durch die für die Zielabweichung zuständigen Behörde heranzuziehen sind. Diese ergeben sich aus Anlage 2 zu § 8 Abs. 2 ROG. So spielen der Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen (Nr. 2.4 Anlage 2 ROG) und damit auch die Größe der von der Abweichung erfassten Fläche ebenso eine Rolle wie ihre Bedeutung und Sensibilität (Nr. 2.5 und 2.6 Anlage 2 ROG). Maßgeblich sei ferner, um welche Art von Zielfestlegung - flächendeckend oder spezifisch - es geht. Dient die Zielabweichung der Änderung eines spezifisch festgelegten Standorts für ein raumbedeutsames Vorhaben, würden die Grundzüge der Planung in der Regel berührt sein.

5. Berührung der Grundzüge der Planung ist Bedingung für das Klagerecht

Wenn aber festzustellen ist, dass bei einer Berührung der Grundzüge der Planung keine Zielabweichung erteilt werden kann, sondern es einer rechtsbehelfsfähigen Änderung des ROP bedarf, um die Grundlage der Vorhabenzulassung auf nachgeordneten Ebenen zu schaffen, wird schon nach gesundem Menschenverstand klar, dass es dann auch die Möglichkeit zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Zielabweichung geben muss.

Zu diesem Ergebnis ist auch das Bundesverwaltungsgericht (Rn. 23, 34) in Anwendung der prozessrechtlichen Sonderbestimmungen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) gekommen. Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes findet das UmwRG auch Anwendung, wenn entgegen der geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG getroffen worden ist. Das wäre hier der Fall, wenn anstelle der Zielabweichung eine Änderung des Regionalplans mit Umweltprüfung (Anlage 5 Nr. 1.5 zum UVP, §§ 8, 7 Abs. 7, § 13 ROG) bzw. - bei geringfügigen Änderungen - mit Vorprüfung (§ 8 Abs. 2 Satz 1 ROG) erforderlich gewesen wäre. Diese Feststellung muss schon im Rahmen der Zulässigkeit der Klage getroffen werden. Mithin ist eine Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet, wenn wegen der Wahl des falschen Verfahrens die Umweltprüfung nicht durchgeführt worden und eine Öffentlichkeitsbeteiligung unterblieben ist.

Mit Blick auf die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit stellt das BVerwG (Rn. 45) zudem klar, dass Klagen gegen Zielabweichungen richtigerweise unmittelbar auf der Ebene der Oberverwaltungsgerichte einzureichen sind. Denn gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 UmwRG entscheidet über Rechtsbehelfe gegen das Unterlassen einer Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG im ersten Rechtszug das Oberverwaltungsgericht.

6. Zusammenfassende Würdigung und Ausblick

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 28.09.2023 beseitigt ein bis dahin erkennbares Dilemma für anerkannte Vereinigungen hinsichtlich des Zugangs zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Nunmehr können anerkannte Umweltschutzverbände auch gegen Zielabweichungen mit dem Argument klagen, dass keine Zielabweichung hätte erteilt werden dürfen, sondern allenfalls die Änderung eines Raumordnungsplans in Betracht kommt.

Dreh- und Angelpunkt für die Prüfung ist das Verständnis des Begriffs „Berührung der Grundzüge der Planung“. Abstrakt-rechtlich hat das Bundesverwaltungsgericht hierzu festgestellt, dass die Grundzüge der Planung berührt werden, wenn voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen durch die Zielabweichung nicht ausgeschlossen werden können, die auf dieser Planungsebene erkennbar sind und bei der planerischen Entscheidung über den Raumordnungsplan nicht berücksichtigt wurden. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass eine negative Abgrenzung zu erfolgen hat – „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen können nicht ausgeschlossen werden“ – und keine positive Feststellung erforderlich ist, dass voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen auftreten werden, um die Berührung der Grundzüge der Planung zu bejahen. Dieser Begründungsansatz führt dazu, dass nur bei der Feststellung, dass durch die Zielabweichung unter raumordnerischem Blickwinkel voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen sicher nicht auftreten können, ein Zielabweichung rechtmäßiger Weise erteilt werden kann. In allen anderen Fällen wird man nach gegenwärtigem Stand der Rechtssetzung und Verwaltungspraxis von der Anfechtbarkeit einer Zielabweichungsentscheidung ausgehen müssen. Dann müsste ein Planänderungsverfahren für den Regionalplan in Gang gesetzt werden. Solche Änderungsverfahren dürften zwar deutlich aufwendiger sein als eine Zielabweichungsverfahren, würden aber bei positivem Ausgang zur Zulassung etwaiger Bauwünsche führen

Ob diese Erkenntnis dazu führt, dass sich die Verwaltungspraxis substantiell ändert, bleibt abzuwarten. Das wird davon abhängen, wie ernst die Entscheidung von den jeweils zuständigen Behörden auch unter Berücksichtigung des potentiellen Mehraufwandes genommen wird und wie die Prüfung der Grundzüge der Planung im Einzelfall konkret erfolgt. Es besteht jedenfalls die Hoffnung, dass bei raumbedeutsamen Vor-

haben, die nach einem aktuellen ROP nicht zulässig sind, ein offener, transparenter und politisch nachvollziehbarer Weg gegangen wird, wie mit diesen raumbedeutsamen Vorhaben umzugehen ist. Wünschenswert wäre auch und nicht nur für Vorhabenträger, wenn die Plangeber von ROP die zeitlichen Vorgaben für eine turnusgemäße Überarbeitung der ROP einhielten. Dazu gibt die zu erwartende Zunahme von vorhabenbedingten ROP-Änderungsverfahren jedenfalls hinreichend Anlass. All dies würde mit Blick auf die grundlegenden Steuerungsfunktionen, die dem Raumordnungsrecht zukommen, insbesondere für die Siedlungsentwicklung, die Freiraumsicherung und Infrastrukturvorhaben, zu einer besseren demokratischen Legitimation und einer verlässlicheren Planungs- und Investitionsgrundlage führen.

Der Streit um die LNG-Terminals vor Rügen

Von Melina Forêt, Mainz

Spätestens mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 musste sich auch in Deutschland die Frage stellen, wie man möglichst schnell aus der Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen loskommen könnte. Angesichts der Dringlichkeit und der Gefahr, im Winter 2022/23 einer Gasnotlage gegenüberzustehen, wurde dabei nicht so sehr die längst überfällige Energiewende vorangetrieben, sondern der Fokus auch weiterhin auf (neue) fossile Versorgungsmöglichkeiten gelegt. Ein Beispiel dafür ist das im Hafen von Mukran auf Rügen geplante LNG-Terminal, das von großen Protesten durch Umweltaktivist*innen und von Klagen unter anderem durch die Deutsche Umwelthilfe (DUH), den Naturschutzbund (NABU) und die Gemeinde Binz begleitet wurde. Dieser Artikel soll anhand aktueller gerichtlicher Entscheidungen einen Überblick über das geplante Bauvorhaben und die diskussionswürdigen Fragestellungen geben, die mit dem Bauprojekt einhergehen.

Hintergrund

Aktuell sind in Deutschland an den drei Standorten Wilhelmshaven, Lubmin und Brunsbüttel Terminals für verflüssigtes Erdgas – auf Englisch Liquefied Natural Gas (LNG) – in Betrieb, an fünf weiteren Standorten wird die Errichtung solcher Terminals geplant. Eines dieser fünf Vorhaben betrifft den Hafen von Mukran auf Rügen. Geplant wird dabei die Stationierung zweier Speicher- und Regasifizierungseinheiten in Form von Spezialschiffen sowie eine Anbindungsleitung in Form einer 51 km langen Pipeline, die am Meeresgrund bis nach Lubmin führen soll. Begründet wird das Vorhaben mit der Kompensation von ausgefallenen Gaslieferungen Russlands, die mit den wirtschaftlichen Sanktionen nach Beginn des russischen Angriffskrieges einhergingen. Neben großen Protesten von Umweltaktivist*innen und Anwohnenden wurden mehrere Klagen gegen die Genehmigung der Erdgas-Pipeline sowie Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz eingereicht, um bis zur Klärung der offenen rechtlichen Fragen einen Baustopp zu erwirken.

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts im September 2023

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Zwischenzeit über den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz entschieden und den Baustopp abgelehnt. Der erste Abschnitt der Ostsee-Anbindungsleitung darf demnach weiter gebaut werden (BVerwG 7 VR 4.23, 12.09.2023 und BVerwG 7 VR 6.23, 15.09.2023). Geklagt hatten Umweltvereinigungen gegen den Planfeststellungsbeschluss des Bergamtes Stralsund vom 21.08.2023 für die Errichtung und den Betrieb der Gasversorgungsleitung. Die Ablehnung des Eilantrags stützte sich auf die voraussichtliche Unbegründetheit der Klage. Dabei beruft sich das Gericht darauf, dass mit einem Fortbestand der Gasversorgungskrise im Winterhalbjahr 2023/24 zu rechnen sei und es laut Einschätzungen der Bundesnetzagentur zur Stabilisierung der Versorgungssicherheit zusätzlicher

LNG-Einspeisemöglichkeiten bedürfe. Vorhaben nach § 2 Abs. 2 LNGG seien für eine sichere Gasversorgung in Deutschland dringend notwendig, weil sie dem Interesse an einer gesicherten Gasversorgung und somit einem übertragenden öffentlichen Interesse entsprächen. Aus diesem Grund sowie aus § 4 Abs. 1 LNGG ergebe sich, dass weder die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung noch die erneute Öffentlichkeitsbeteiligung nach Änderung der Pläne erforderlich sei, da die Identität des Vorhabens in den neuen Plänen gewahrt bleibe. Die Sicherheit und Zuverlässigkeit werde mithilfe des „Pipeline Integrity Management System“ (PIMS) fortlaufend kontrolliert und sichergestellt. Auch seien die Belange des Klimaschutzes im Planfeststellungsbeschluss hinreichend gewürdigt worden. Die von Seiten der Kläger*innen verlangte Akteneinsicht in die bisher geheim gehaltenen Unterlagen des früheren „Nord Stream 2“-Projekts, auf die sich die Behörde bei der Genehmigung stützt, wurde vom Bundesverwaltungsgericht mit der Begründung abgelehnt, dass die vorliegenden Unterlagen zur Antragsbegründung ausreichen würden.

Argumentation der Umweltverbände

Die Kläger*innen argumentieren hingegen, dass entgegen den Aussagen des Bundesverwaltungsgerichts mit dem Betrieb der geplanten LNG-Terminals erhebliche Risiken für die Küstenregion zu befürchten seien, insbesondere durch den Tankverkehr und die notwendige Ausbaggerung einer Fahrrinne. Dadurch entstünde sowohl eine Bedrohung für den auf Rügen sehr wichtigen Tourismus als auch für die Umwelt. Von dem Bau der Pipeline und dem Betrieb des Terminals wären mindestens vier umliegende Meeresschutzgebiete sowie Natura 2000-Schutzgebiete insbesondere im Greifswalder Bodden betroffen, was mit tiefgreifenden und irreparablen Auswirkungen auf geschützte und bedrohte Tierarten einhergehen würde. Die Umsetzung des LNG-Projekts sei daher mit den

Anforderungen des Biotop- und Habitatschutzrechts sowie den gesetzlichen Klimazielen nicht vereinbar, sondern stelle viel mehr eine Gefahr für die schützenswerten Meeresgebiete, sowie den Erhalt der Artenvielfalt und auch für das Klima dar.

Die Umweltverbände hinterfragen auch das Argument der Energiesicherheit, denn nach Expertenberechnungen, unter anderem einer im Auftrag der DUH im September 2023 durchgeführten Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, sind die Terminals auf Rügen für die Energiesicherheit nicht notwendig. Die Notwendigkeit zur Vermeidung von Kapazitätsengpässen in Ostdeutschland und Osteuropa bestehe schon deshalb nicht, weil Engpässe durch Flussumkehr auf bestehenden Pipelines beseitigt werden könnten. Darüber hinaus sei die Ausgangslage zum Winter 2023/24 aufgrund hoher Speicherfüllstände und der Importkapazitäten stabil. Auch die Bundesnetzagentur gehe daher mittlerweile von einer gesicherten Gasversorgung aus. Strukturelle Netzengpässe seien nicht ersichtlich, mithin bestehe keine energiewirtschaftliche oder industriepolitische Notwendigkeit für das LNG-Projekt. So fordert die DIW-Studie die Bundesregierung auf, den Ausbau der LNG-Infrastruktur zu stoppen und die Finanzmittel vielmehr in Projekte zu investieren, die mit der Energiewende kompatibel sind. Stattdessen wird jedoch an einem fossilen Projekt festgehalten, bei dem die geplanten Importkapazitäten die Anteile des russischen Gases, das durch die Neuerrichtung des Terminals ersetzt werden soll, sogar übersteigen und das daher viel eher zu Überkapazitäten führen wird. Zusammenfassend lässt sich die Studie wie folgt: Energiewirtschaftlich ist das LNG-Projekt in Mukran nicht notwendig – auch nicht zur Vermeidung einer Gasmangellage im Winter 2023/24. Vielmehr ist das Projekt, mit dem eine Gefährdung des Lebensraums Ostsee einhergeht, klimapolitisch

kontraproduktiv, da es zusätzliche klimaschädliche Emissionen verursacht und einer nachhaltigen regionalen Wirtschaftsentwicklung auf Rügen im Wege steht.

Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verkennt weiter, dass Argumente der Energie- und Versorgungssicherheit nicht einfach andere Ziele wie den Klima- oder Naturschutz verdrängen können. Zwar wird in den Entscheidungen das Berücksichtigungsgebot des § 13 Klimaschutzgesetz (KSG) aufgegriffen und dabei sogar festgestellt, dass das LNG-Projekt in der Bauphase eine emissionserhöhende Wirkung haben wird und dem Klimaschutz daher viel eher entgegenwirkt, jedoch werden daraus keine weiteren Konsequenzen gezogen. Dass die Berechnungen auf den Planungen des „Nord Stream 2“-Projektes beruhen und klimaschädliche Auswirkungen nur in der Bauphase des Projekts erwartet werden, ist bei einem solchen fossilen Projekt nur schwer nachvollziehbar. Vielmehr braucht es Schritte hin zu einer Unabhängigkeit von fossilen Energieimporten durch Energieeffizienz und -einsparungen, aber auch durch den Ausbau erneuerbarer Energien. Stattdessen ermöglicht das LNG-Beschleunigungs-Gesetz (LNGG) den Ausbau von bis zu zwölf Terminals bis 2043, wobei alleine sieben dieser Terminals etwa dreiviertel des deutschen CO₂-Restbudgets (2,1 Gt) verbrauchen würden. Die weitere Durchführung fossiler Projekte behindert außerdem aufgrund des Abschlusses von Langzeitverträgen und des Baus der für die Durchführung der Projekte nötigen Infrastruktur die Energiewende und trägt somit zur Unerreichbarkeit der Klimaziele bei.

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts im Januar 2024

Die DUH hat im Januar 2024 weitere Eilanträge zum sofortigen Stopp der Bauarbeiten an der Pipeline eingereicht, nachdem das Bergamt Stralsund einen Weiterbau während der Heuringslaichzeit (Januar-Mai), in der eigentlich ein

absolutes Bauverbot besteht, genehmigt hatte. Das Bundesverwaltungsgericht entschied erneut über zwei Anträge und lehnte diese, nach zunächst verhängtem Baustopp, letztlich ab ([BVerwG 7 VR 1. 24, 25.01.2024](#); [BVerwG 7 VR 2. 24, 25.01.2024](#)). Zur Begründung wird dabei angeführt, dass Verstöße gegen Naturschutzrecht derzeit nicht festzustellen seien und die Krise der Gasversorgung weiter anhalte.

Die in den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts aufgeführten Ausführungen bezüglich einer drohenden Gasmangellage sind jedoch aus mehreren Gesichtspunkten zu hinterfragen. Zunächst schien schon im September 2023 eine Gasmangellage im Winter 2023/24 unwahrscheinlich, wie beispielhaft die oben genannte Studie der DIW zeigt. Spätestens im Januar 2024 ist jedoch festzustellen, dass eine solche Gasmangellage nicht bestand und auch die Bundesnetzagentur schätzt die Gefahr einer angespannten Gasversorgung mittlerweile als gering ein. Darüber hinaus scheint dieses Argument dahingehend verwunderlich, dass eine Inbetriebnahme des LNG-Terminals erst im Frühjahr 2024 möglich sein wird, mit weiteren Verzögerungen ist angesichts der nicht abgeschlossenen Bauarbeiten zu rechnen. Eine Fertigstellung im Februar 2024 sowie eine Realisierung des Projekts diesen Winter scheinen daher unwahrscheinlich. Der Beitrag zur Verhinderung einer Gasmangellage im Winter 2023/24 erschließt sich daher nicht.

Ausblick

Auch nach Ablehnung der Eilanträge setzt die DUH auf eine ausführliche Prüfung im Hauptsacheverfahren und fordert weiterhin einen Baustopp und die Absage des gesamten Projekts. Des Weiteren fordert die DUH einen „grünen“ Betrieb der LNG-Leitungen ab 2033, was das Bundesverwaltungsgericht in seiner Eilentscheidung mit Verweis auf das im Gesetz geforderte Jahr 2035 ablehnt.

Der Rechtsstreit nimmt darüber hinaus internationale Dimensionen an, weil die DUH durch eine Beschwerde eine internationale Untersuchung gegen die Bundesregierung in Gang gesetzt hat. Die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) prüft nunmehr einen völkerrechtlichen Verstoß der Bundesregierung. Grundlage der Untersuchung bildet dabei das Espoo-Abkommen, das die Bundesregierung bei der Errichtung einer LNG-Anbindungspipeline zur Einbindung der Nachbarstaaten und der Öffentlichkeit sowie einer grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung verpflichtet, die hier nicht vorgenommen wurden.

Des Weiteren bestehen erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des LNG-Beschleunigungsgesetzes, wie beispielsweise ein im April 2023 erstelltes Rechtsgutachten des Bunds für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), von Client Earth und Green Legal Impact (GLI) zeigt. Eine diesbezügliche Entscheidung steht noch aus.

Fazit

Zwar ist es angesichts einer Extremsituation wie die des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und der Gasmangellage, die mit einem Einfuhrstopp russischen Gases im Raum stand, verständlich, dass die Bundesregierung zeitnah Maßnahmen zur Versorgungs- und Energiesicherheit hat treffen müssen. Dass dabei auch auf fossile Vorhaben zurückgegriffen wurde, kann angesichts der Dringlichkeit einer Lösungsfindung im ersten Moment sinnvoll erscheinen. Doch muss dabei von Beginn an bedacht werden, dass fossile Energieprojekte stets mit Abhängigkeiten – meist auch noch von undemokratischen Staaten wie zunächst Russland und zukünftig dann Qatar – einhergehen. Aber selbst wenn die Eilmaßnahme im vergangenen Jahr angesichts der drohenden Energiekrise gerechtfertigt sein konnte, so ist sie aus heutiger Sicht mit Blick auf die ausgebliebene Notlage und mangels einer aktuellen Gasmangellage in

Deutschland neu zu bewerten. Dass stattdessen Entscheidungen aufgrund von veralteten und nicht offengelegten Gutachten sowie kritikwürdigen Beschleunigungsgesetzen getroffen werden, zeigt nicht nur einen Mangel an Transparenz, sondern weckt vielmehr den Eindruck, dass sich der erforderlichen Energiewende weiterhin in den Weg gestellt wird. Angesichts der Dringlichkeit der Klimakrise und der immer stärker werdenden Folgen der Erderwärmung, die wir weltweit, aber auch in Deutschland im letzten Jahr zu spüren bekommen haben, schockiert diese Umgehung der Klimaziele sehr. Zwar genießt das Berücksichtigungsgebot in Bezug auf die Klimakrise (noch) keinen absoluten Vorrang, doch wäre von den Gerichten mittlerweile eine differenziertere Würdigung der Klimaschutzbelange zu erwarten. Denn die so dringend benötigte Transformation ist mit Genehmigungen weiterer fossiler Bauprojekte nicht vereinbar!

Pressemitteilung - Bebauungsplan „Wäscherei Pauli“ unwirksam wegen Abwägungsfehler

Der 3. Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs hat mit Urteil vom heutigen Tage entschieden, dass der Bebauungsplan „Wäscherei Pauli“ der Gemeinde Fernwald vom 12. Juli 2016 unwirksam ist.

Der Naturschutzbund Hessen hatte gegen den Bebauungsplan „Wäscherei Pauli“ unter anderem mit der Begründung geklagt, dass der angegriffene Bebauungsplan eine Fläche überplane, welche als naturschutzrechtliche Ausgleichsfläche für den Bebauungsplan Nr. 11/2. Abschnitt „Auf der Jägersplatt“ aus dem Jahr 1991 vorgesehen gewesen sei. Bei der Aufstellung des Bebauungsplans „Wäscherei Pauli“ sei diese Fläche allerdings lediglich nach ihrer tatsächlichen, geringeren Ausprägung und Beschaffenheit bewertet worden, nicht aber nach den rechtlichen Festsetzungen des Bebauungsplans „Auf der Jägersplatt“. Damit sei vorliegend

ein abwägungserheblicher Belang in dem Bebauungsplan „Wäscherei Pauli“ nicht berücksichtigt worden.

Der 3. Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs ist dieser Argumentation im Wesentlichen gefolgt. Der Naturschutzbund Hessen habe einen relevanten Fehler im Abwägungsvorgang substantiiert dargelegt. Die Gemeinde Fernwald habe eine als naturschutzrechtliche Ausgleichsfläche für den Bebauungsplan „Auf der Jägersplatt“ vorgesehene Fläche überplant, ohne zu berücksichtigen, dass die damals dort vorgesehenen Maßnahmen niemals vollständig umgesetzt worden seien. Die Gemeinde habe bei der Planung lediglich den Zustand zugrunde gelegt, den sie auf diesem Grundstück angetroffen habe. Dieser Fehler führe zur Unwirksamkeit des streitgegenständlichen Bebauungsplans, da er offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sei.

Nicht gefolgt ist der Senat der Argumentation der Gemeinde Fernwald, dass die streitgegenständliche Fläche nach dem sogenannten Baurechtskompromiss aus dem Jahr 1993 nicht mehr als Ausgleichsfläche, sondern vielmehr nach dem vorhandenen Naturhaushalt zu bewerten gewesen sei. Entgegen der Ansicht der Gemeinde Fernwald habe das zum 1. Mai 1993 in Kraft getretene Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz auf die rechtskräftigen Festsetzungen des Bebauungsplans „Auf der Jägersplatt“ keinen Einfluss.

Die Revision gegen das Urteil wurde nicht zugelassen. Gegen die Nichtzulassung der Revision ist die Beschwerde möglich, über die das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig zu entscheiden hätte.

Link zur Pressemitteilung: <https://verwaltungsgerichtsbarkeit.hessen.de/presse/bebauungsplan-waescherei-pauli>

Baumschutz in der Vegetationszeit - gesetzlicher Mindestschutz nach § 39 BNatSchG

Von Felicia Petersen, Frankfurt a.M.

Bäume produzieren unseren lebensnotwendigen Sauerstoff, dienen der Klimaverbesserung, sind Filter von Staub und Schadstoffen und sorgen für Luftfeuchtigkeit und Bewegung.

Der Klimawandel bewegt die Welt. Auch unsere Städte bleiben von zunehmenden Hitzeperioden und Starkregenereignissen nicht verschont. In diesem Zusammenhang sind Bäume echte Multitalente:

- Sie reduzieren den CO₂-Gehalt der Atmosphäre,
- sie spenden Sauerstoff und filtern Feinstaub, verbessern somit die Stadtluft, und
- wirken kühlend bei Hitze durch Schattenwurf und Verdunstung.

Sie sind dementsprechend Lebensgrundlage für uns Menschen aber, auch ganz direkt für Tiere. So ist aus Gründen des Artenschutzes das sog. Sommerfällverbot entstanden. Nach § 39 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG ist es verboten, Bäume, Hecken, Gebüsche und andere Gehölze in der Zeit vom 1.3. bis 30.9. abzuschneiden oder „auf den Stock“ zu setzen. Ausnahmen ergeben sich nur für geringen Gehölzwuchs, für behördlich angeordnete Maßnahmen, für Maßnahmen zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit sowie für Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse nicht auf andere Weise oder zu einem anderen Zeitpunkt durchgeführt werden können. Das saisonale Beseitigungsverbot gilt für Fällungen von

Bäumen, die nach der Baumschutzverordnung (BaumSchVO) zugelassen worden sind, aber auch für Baumarten und Gehölzbestände, die nicht der BaumSchVO unterliegen.

Aufgrund dieser Regelung fallen besonders viele Baumfällungen in diese Winterzeit. Aber auch hier ist genaues Hinschauen notwendig. Das Sommerfällverbot soll nämlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass selbstverständlich auch im Winter die artenschutzrechtlichen Verbote zu beachten sind. So darf z.B. ein Baum, dessen Baumhöhle Fledermäuse als Winterquartier zum Schlafen nutzen, auch im Winter nicht gefällt werden.

Diese, aber auch andere rechtliche Themen rund um den Baumschutz werden in unserem Sonderheft Nr. 69 „Baumschutz“ abgehandelt. Es ist speziell für Naturschützer:innen verfasst und soll helfen, einen Überblick über die für Bäume geltenden Rechtsvorschriften zu geben, damit sie auf dieser Grundlage gezielter zum Schutz der Bäume tätig werden können.

BESTELLUNGEN sind möglich per E-Mail an info@idur.de. Der Leitfaden kostet 12 € zzgl Porto.

Die Bezahlung erfolgt per Rechnung.

In eigener Sache: IDUR-Seminar

Aktuelle Entwicklungen im Umwelt- und Naturschutzrecht

Datum und Ort: Samstag, 9. März 2024, Bürgertreff Gutleut Frankfurt am Main

Weitere Informationen finden Sie in unserem [Flyer](#) auf www.idur.de.