

US-Hospital Weilerbach

Militärische Vorhaben treffen auf europäisches Umweltrecht

von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Münster/Osnabrück*

Auch militärische Vorhaben in Deutschland stationierter Streitkräfte müssen grundsätzlich den europarechtlichen Anforderungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechen, solange sie nicht aufgrund spezialrechtlicher Regelungen einen Sonderstatus erhalten haben. Die UVP- und SUP-RL verlangen dabei eine Öffentlichkeitsbeteiligung und eine abschließende Zulassungsentscheidung, gegen die von der betroffenen Öffentlichkeit und den anerkannten Verbänden ein effektiver Rechtsschutz gesucht werden kann. Bauvorhaben der Streitkräfte können zwar nach Maßgabe des Zustimmungsverfahrens nach § 37 BauGB von den planungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen abweichen. Dies ersetzt allerdings nicht die nach anderen Regeln erforderlichen Genehmigungen oder sonstigen Zulassungen. Auch eine im Zusammenhang mit der Vorhabenverwirklichung erforderliche straßenrechtliche Planfeststellung wird durch das Zustimmungsverfahren nach § 37 BauGB nicht ersetzt. Soweit mehrere Zulassungsverfahren erforderlich sind, empfiehlt es sich, die Beteiligungsverfahren und Zulassungsentscheidungen zeitlich parallel zu gestalten und dabei nach dem Modell des „Hin- und Herwenden des Blicks“ zu verfahren, um in den jeweiligen Verfahrensstadien zugleich ein positives Gesamturteil zu gewährleisten. Den deutschen Behörden kommt dabei die durchaus zu bewältigende Aufgabe zu, als Vorhabenträger für die militärischen Projekte der in Deutschland stationierten Streitkräfte einen zwar komplexen, aber rechtssicheren Weg durch das Vorschriftendickicht zu ebnen. Auch für Projekte der Bundeswehr stellen sich vergleichbare Fragen.

Die westliche Welt hat nach dem Ende des zweiten Weltkrieges mit der NATO ein Verteidigungsbündnis geschaffen, das über den Atlantik hinweg die USA und Europa zu einem gemeinsamen militärischen Handeln verbunden hat. Die Bündnispartner unterstützen sich natürlich gegenseitig. Und so war es für die Bundesrepublik Deutschland auch nach dem Wegfall der Alliierten Vorbehaltsrechte durch die deutsche Einheit am 03.10.1990

geradezu selbstverständlich, weiterhin ein verlässlicher Partner der Amerikaner in der nordatlantischen Verteidigungsgemeinschaft zu sein. Aber die Grundlagen für eine solche Zusammenarbeit sind wohl im Vergleich mit den Zeiten des Kalten Krieges etwas angereichert. Denn inzwischen ist die Europäische Union auf den Plan getreten, die einheitliche Anforderungen an die Umweltprüfung und die Berücksichtigung von Umweltbelangen aufgestellt hat.

Das europäische Umweltrecht hat nicht nur für Infrastrukturprojekte in Deutschland, sondern auch beim Zustimmungsverfahren nach § 37 Abs. 2 BauGB neue Überlegungen angestoßen. Die Umweltprüfung von Plänen und Projekten, wie sie durch die SUP-RL (2001/42/EG) und die UVP-RL (RL 2011/92/EU) geboten ist, hat die Lage aktualisiert. Auch militärische Vorhaben könnten daher auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung und einen Rechtsschutz der betroffenen Öffentlichkeit, zu der auch die anerkannten Verbände rechnen, nicht verzichten. Über einen solchen Fall ist hier zu berichten.

A. US-Hospital Weilerbach

Auf dem US-Militärgelände Rhine Ordnance Barracks in der Region Ramstein-Miesenbach soll östlich des Flughafens Ramstein für die US-Militärangehörigen ein überregionales Großklinikum zum Zwecke der ambulanten und stationären Erstversorgung errichtet werden.

Die Ramstein Air Base ist ein Militärflugplatz der United States Air Force und das Hauptquartier der United States Air Forces in Europe, der United States Air Forces in Africa sowie das Hauptquartier des Allied Air Command Ramstein, einer NATO-Kommandobehörde zur Führung von Luftstreitkräften. Der Militärflugplatz liegt unmittelbar südöstlich von Ramstein-Miesenbach, rund zehn Kilometer westlich von Kaiserslautern (Rheinland-Pfalz). Mit rund 35 000 Militärangehörigen und 6000 Zivilisten, die auf der Base arbeiteten (2004) ist die Rams-

* Der Beitrag wertet zugleich ein Rechtsgutachten aus, das der Verfasser im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erstattet hat.

tein Air Base die personalmäßig größte Einrichtung der US Air Force außerhalb der Vereinigten Staaten. In der gesamten Kaiserslautern Military Community leben rund 50 000 Amerikaner.

Die zentrale medizinische Anlaufstelle für US-Militärs und deren Familien in Europa, im Nahen Osten und Afrika befindet sich gegenwärtig in Landstuhl. In der Stadt – nur zwei Kilometer entfernt vom größten US-Krankenhaus außerhalb der Vereinigten Staaten – leben neben 10 000 Deutschen etwa 5000 US-Militärs und ihre Angehörigen.

Das neue Krankenhaus, das bei den amerikanischen Streitkräften unter der Projektbezeichnung „Rhine Ordnance Barracks Medical Center Replacement (ROB MCR)“ geführt wird, soll das bestehende, 1953 gebaute Hospital auf dem Kirchberg in Landstuhl (Landstuhl Regional Medical Center – LRMC) sowie die auf dem Flughafen ansässige Klinik der Air Force „Ramstein Air Base Clinic (RABC)“ ersetzen. Das Raumprogramm umfasst eine Fläche von 124 000 m² (Bruttogeschossfläche) sowie 120 Betten. Ein Umzug auf das ehemalige US-Munitionsdepot in Weilerbach hat den Vorteil, dass es an den US-Flugplatz Ramstein unmittelbar angrenzt und nicht – wie jetzt – kilometerweit entfernt ist.

Der Bund bedient sich zur Planung und Verwirklichung des Vorhabens der Bauverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz und hat in Organleihe den Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (LBB) mit der Ausführung der Maßnahme betraut. Dieser hat für das Bauvorhaben vor Ort eine eigene „Niederlassung Weilerbach“ eingerichtet.

Die Baumaßnahmen sollen zeitnah Ende 2019 abgeschlossen sein. Das Plangebiet ist 53 ha groß. Davon beträgt die Baufläche 36,6 ha, die Neuversiegelung 22 ha bei einer bestehenden Versiegelung von 4,6 ha. Die Erschließung erfolgt über die L 369 mittels eines Kreisels in Höhe des Osttors zur Air Base, der sowohl Zufahrt zum Krankenhaus als auch zur Air Base dienen soll.

Die Zulassungsverfahren sind etwas komplex. Für die Abholzung eines über 40 ha großen Waldkomplexes wird ein Verfahren nach § 45 BWaldG durchgeführt, das eine Waldumwandlungsgenehmigung ersetzt. Das Verfahren wird bei der Bundesanstalt für Immobilienfragen (BIImA) geführt. Für die Errichtung des Krankenhauses selbst ist ein Verfahren nach § 37 Abs. 2 BauGB durchzuführen

(Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde), für das die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (SGD Süd) zuständig ist. Für die Anbindung des US-Hospitals an den öffentlichen Straßenverkehr ist ein Verkehrskreisel erforderlich. Straßenbaubehörde ist der Landesbetrieb für Mobilität (LBM). Daneben sind ggf. noch weitere Einzelzulassungen auch im Bereich des Wasser-, Abfall- und Bodenrechts erforderlich.

B. UVP-Verfahren

Vorhaben von dem Kaliber eines US-Hospitals in Weilerbach mit einem Investitionsbedarf von knapp 1 Mrd. Dollar (ca. 770 Mio. €) sind wegen ihrer Größe und ihrer Umweltauswirkungen UVP-pflichtig¹. Dabei muss für das gesamte Vorhaben (also die Waldrodung, die Baumaßnahmen für das Klinikum selbst einschließlich seiner unmittelbaren Verknüpfung mit der umgebenden Infrastruktur) wegen der europarechtlichen Vorgaben der UVP-RL in der Fassung der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL eine UVP durchgeführt werden. Diese umfasst die entsprechende Aufbereitung der Unterlagen, eine Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Schlussscheidung, die entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten für die betroffene Öffentlichkeit eröffnet. Das sind Betroffene mit eigenen Rechten bis hin zu abwägungserheblichen Belangen², wenn auf die Berücksichtigung derselben ein Recht besteht, und die anerkannten Verbände in ihrem Aufgabenbereich (vgl. insbesondere Art. 11 UVP-RL 2011). Die UVP muss gesamthaft in dem Sinne sein, dass sämtliche durch das Vorhaben betroffenen Umweltbelange abgeprüft werden, einer Öffentlichkeitsbeteiligung zugeführt werden und in einer gerichtlich überprüfbareren Schlussscheidung enden. Die Öffentlichkeit muss danach rechtzeitig über alle Teile des Projektes informiert werden und Gelegenheit erhalten, sich in angemessener Zeit zu äußern³.

1 VG Neustadt, Beschluss v. 14.11.2012 – 5 L 798/12.NW –, DVBl. 2013, 536 m. Anm. Klein, DVBl. 2013, 539.

2 BVerwG, Beschluss v. 09.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87.

3 Art. 6 Abs. 4 UVP-RL bestimmt dazu: „Die betroffene Öffentlichkeit erhält frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit, sich an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Art. 2 Abs. 2 zu beteiligen, und hat zu diesem Zweck das Recht, der zuständigen Behörde bzw. den zuständigen Behörden gegenüber Stellung zu nehmen und Meinungen zu äußern, wenn alle Optionen noch offen stehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird.“

Zweck des UVPG ist es sicherzustellen, dass bei den in der Anlage 1 zu § 3 UVPG ausgeführten Vorhaben zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen (1) die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden und (2) das Ergebnis der UVP so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt wird (§ 1 UVPG)⁴. Es soll dabei sichergestellt werden, dass möglichst frühzeitig Auswirkungen auf die Umwelt umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Die UVP ist nach § 2 Abs. 1 UVPG allerdings nur ein unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Die UVP umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf (1) Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen, sowie (2) Kultur- und sonstiger Sachgüter. Die UVP wird unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchgeführt. Das UVPG ist nach der Subsidiaritätsklausel des § 4 UVPG nur dann anzuwenden, soweit andere Rechtsvorschriften die UVP nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen dem UVPG nicht entsprechen. Die UVP-Pflicht bezieht sich auf das gesamte Projekt des US-Hospitals, zu dem die Waldrodung⁵, die baulichen Maßnahmen zur Errichtung des Klinikgebäudes und auch die Straßenerschließung mit der Anlage eines Kreisels gehören.

Das VG Neustadt hat dies bereits aus der beabsichtigten Rodung der ca. 47 ha großen Waldfläche abgeleitet. Diese stellt sich nach Auffassung des Gerichts als UVP-pflichtige Maßnahme i.S. des § 3 Abs. 1 Satz 1 UVPG i.V.m. Nr. 17.2.1 der Anlage 1 zum UVPG dar. Das US-Hospital selbst dürfte als Städtebauprojekt UVP-pflichtig sein (Anlage 1 Nr. Nr. 18.7.1). Dann wären wohl auch alle Teile des Vorhabens, einschließlich der unmittelbaren, hierdurch veranlassten Straßenanbindung UVP-pflichtig. Einer Prüfung daraufhin, ob sich bei mehreren Vorhaben eine UVP-Pflicht im Hinblick auf eintretende kumulierende Wirkungen ergeben könnte (§ 3b Abs. 2 UVPG), bedarf es daher nicht⁶.

Die Prüfung der unmittelbaren und mittelbaren⁷ Wirkungen eines Projektes muss dabei in vollem Umfang vor der Genehmigung durchgeführt werden. Der Mitgliedstaat kann die Verwirklichung

der Ziele der UVP-RL zwar verschiedenen Behörden übertragen, muss aber über die Regelungen der jeweiligen Befugnisse dieser Behörden und ihre Ausübung gewährleisten, dass eine UVP vollständig und rechtzeitig, d.h. vor Erteilung der Genehmigung im Sinne dieser Richtlinie durchgeführt wird⁸. Auch ein positives Gesamturteil wird sich in aller Regel erst bilden lassen, wenn die UVP mit einer entsprechenden Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Auswertung erfolgt ist. Dabei geht es vor allem darum, dass keine unüberwindbaren Planungshindernisse bestehen dürfen, bevor die erste Zulassung erteilt wird.

Den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit nach Art. 11 UVP-RL 2011⁹ muss ein ausreichender Rechtsschutz eröffnet sein – gleichviel, welche Rolle sie in dem Verfahren über den Genehmi-

4 Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 2; Storm/Bunge, Handbuch der UVP, Loseblatt, § 2 UVPG; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rdnr. 2935.

5 VG Neustadt/Weinstraße, Beschluss v. 14.11.2012 – 5 L 797/12.NW –, DVBl. 2013, 536, m. Anm. Klein, DVBl. 2013, 539.

6 Zum Folgenden Stüer/Garbrock, Anm. zu EuGH (4. Kammer), Urteil v. 18.04.2013 – C-463/11 –, DVBl. 2013, 777 – § 13a BauGB: Bebauungsplan der Innenentwicklung.

7 Zur Reichweite der zu berücksichtigenden Belange BVerwG, Urteil v. 23.11.2005 – 9 A 28.04 –, BVerwGE 124, 334 = DVBl. 2006, 442 m. Anm. Nolte, jurisPR-BVerwG 5/2006 Anm. 3 – Neefestraße/Südring in der Stadt Chemnitz; vgl. BVerwG, Urteil v. 09.02.1995 – 4 C 26.93 –.

8 EuGH, Urteil v. 03.03.2011 – C-50/09 –, NVwZ 2011, 929.

9 Art. 11 UVP-RL bestimmt dazu: „(1) Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die (a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ (b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrenrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. (2) Die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können. (3) Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend i.S. von Art. 11 Abs. 1 Buchstabe a UVP-RL. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die i.S. von Abs. 1 Buchstabe b dieses Art. verletzt werden können“.

gungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung in diesem Verfahren spielen konnten. Die Beteiligung im Verwaltungsverfahren hat daher keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts¹⁰. Auch muss die Möglichkeit eines Eilrechtsschutzes bestehen¹¹.

Auch den anerkannten Verbänden müssen ausreichende Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten gewährt werden. Art. 11 UVP-RL 2011 steht daher Rechtsvorschriften entgegen, die anerkannten Umweltverbänden nicht die Möglichkeit zuerkennt, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und den Umweltschutz bezweckt, weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter einzelner schützt¹².

Falls gegen eine solche Maßnahme kein Rechtsbehelf von der Art und dem Umfang der Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL möglich ist, obliegt es jedem Gericht, die vorgenannte Prüfung durchzuführen und ggf. daraus die Konsequenz zu ziehen, indem es diesen Gesetzgebungsakt unangewendet lässt¹³. Das innerstaatliche Recht muss also entsprechend anfechtbare Verwaltungsentscheidungen bereitstellen, die von den dadurch in ihren Rechten Betroffenen vor einer unabhängigen Verwaltungsbehörde oder einem unabhängigen Gericht angefochten werden können.

Die Verordnung zur Durchführung des § 3 Abs. 2 UVPG bei Vorhaben der Verteidigung (UVP-V Verteidigung)¹⁴ lässt zwar auf der Grundlage des § 3 Abs. 2 UVPG Ausnahmen von den Anforderungen des UVPG zu, soweit zwingende Gründe der Verteidigung oder die Erfüllung zwischenstaatlicher Verpflichtungen es erfordern. Derartige Gründe liegen insbesondere dann vor, wenn (1) die Bekanntgabe der Nutzungsart eines Vorhabens Rückschlüsse auf geheimhaltungsbedürftige Verteidigungsplanungen ermöglichen würden, (2) die Bekanntgabe baulicher oder konstruktiver Einzelheiten eines Vorhabens Sabotageakte erleichtern würde, (3) ein Vorhaben zur Abwendung einer drohenden Gefahr für die Bundesrepublik Deutschland oder für die Gaststreitkräfte unver-

züglich realisiert werden muss oder (4) ein Vorhaben für Maßnahmen der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Rahmen von NATO-, EU- oder anderen internationalen Verpflichtungen unverzüglich realisiert werden muss. Ein Ausschluss der Anwendung des UVPG ist nur in den vorgenannten Fällen des § 4 Nr. 3 und 4 UVP-V Verteidigung zulässig.

Nach den vorgenannten Regelungen kann zwar die Offenlage der Unterlagen für die Öffentlichkeitsbeteiligung auf nicht geheimhaltungsbedürftige Unterlagen eingeschränkt werden (§ 4 UVP-V Verteidigung). Auf eine UVP mit einer entsprechenden Öffentlichkeitsbeteiligung kann jedoch nur verzichtet werden, wenn drohende Gefahren für die Bundesrepublik Deutschland oder die Gaststreitkräfte unverzüglich abgewehrt werden müssen oder ein Vorhaben zur Konfliktverhütung oder Krisenbewältigung im Rahmen der NATO-, EU- oder anderen internationalen Verpflichtungen unverzüglich realisiert werden muss. Ob bei dem geplanten Neubau des US-Hospitals Weilerbach eine solche Lage besteht, dafür fehlen gegenwärtig tragfähige Erkenntnisse.

C. Gesamtvorhaben UVP-pflichtig

Sieht man die beabsichtigte Rodung des Waldes, den Bau des US-Hospitals Weilerbach und die Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz als ein Vorhaben an, dann besteht die UVP-Pflicht für das Gesamtprojekt und seine Teile selbst dann,

10 EuGH, Urteil v. 15.10.2009 – C-263/08 –, NVwZ 2009, 1553 – Stromleitungstunnel.

11 EuGH, Urteil v. 15.01.2013 – C-416/10 –, NVwZ 2013, 347 – Abfalldeponie zur IVU-RL 96/61/EG.

12 EuGH, Urteil v. 12.05.2011 – C-115/09 –, DVBl. 2011, 757 – Lünen-Trianel, auf eine entsprechende Vorlage des OVG Münster, Beschluss v. 05.03.2009 – 8 D 58/08.AK –, DVBl. 2009, 654 –, im Anschluss OVG Münster, Urteil v. 01.12.2011 – 8 D 58/08.AK –, DVBl. 2012, 344 m. Anm. Stüer/Stüer, 345; BVerwG, Beschluss v. 05.09.2012 – 7 B 24.12 –, DVBl. 2012, 1568 m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl. 2012, 1569 – Kraftwerk Lünen Trianel; OVG Münster, Urteil v. 18.01.2013 – 11 D 70/09.AK – B 474n –, DVBl. 2013, 374 – Ortsumgehung Datteln m. Anm. Stüer/Stüer; Stüer/Buchsteiner, DVBl. 2013, 635.

13 EuGH, Urteil v. 18.10.2011 – C-128/09 –, NVwZ 2011, 1506; Urteil v. 16.02.2012 – C-182/10 –, NVwZ 2012, 617 – Flughafen Lüttich-Bierset und Charleroi-Brüssel Süd und Eisenbahnstrecke Brüssel-Charleroi; zu den Heilungsmöglichkeiten einer unterlassenen Öffentlichkeitsbeteiligung EuGH, Urteil v. 11.09.2012 – C-43/10 –, NVwZ-RR 2013, 18 – Umleitung des Flusses Acheloos in den Fluss Pineios.

14 Vom 19.04.2013 (BGBl. I, 938).

wenn einzelne Teile wie etwa der Umbau der Straße, mit dem der Anschluss des Projekts an den öffentlichen Straßenverkehr hergestellt wird, lediglich UVP-vorprüfungspflichtig wären (§§ 3c, 3e UVPG). Nach § 3e UVPG besteht die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP auch für die nachträgliche Änderung oder Erweiterung eines Vorhabens, für das als solche bereits eine UVP-Pflicht besteht, wenn (1) in der Anlage 1 zum UVPG für Vorhaben der Spalte 1 angegebene Größen- oder Leistungswerte durch die Änderung oder Erweiterung selbst erreicht oder überschritten werden oder (2) eine Vorprüfung des Einzelfalls i.S. des § 3c 1 und 3 UVPG ergibt, dass die Änderung oder Erweiterung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Abgesehen davon, dass die Anforderungen an den sicheren Ausschluss von Umweltbeeinträchtigungen im Rahmen der Vorprüfung recht hoch sind¹⁵, könnte aus diesen Gründen eine UVP-Pflicht schon deshalb nicht entfallen, weil das Vorhaben des US-Hospitals und seiner Verkehrsanbindung als einheitliches Vorhaben zu betrachten ist. Das gilt jedenfalls in der Reichweite, als sich die Maßnahmen als notwendige Folgemaßnahmen des Vorhabens nach der Rechtsprechung des BVerwG zu § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG darstellen.

D. Klagemöglichkeiten

Das Fehlen eines förmlichen Verfahrens und die Nichtdurchführung einer UVP könnte auch von den Verbänden, betroffenen Grundstückseigentümern oder auch von lärmbeeinträchtigten Nachbarn gerügt werden¹⁶. Wird etwa eine Vorprüfung nicht ordnungsgemäß durchgeführt, ist die Zulassungsentscheidung fehlerbehaftet, was von den Verbänden und den in ihren Interessen Betroffenen gerügt werden kann¹⁷. Offen ist noch die Frage, in welchem Umfang eine unzureichend durchgeführte UVP zur Rechtswidrigkeit der Zulassungsentscheidung auch dann führt, wenn sich eine Kausalität des Fehlers nicht sicher feststellen lässt¹⁸.

E. Kausalität des Verfahrensfehlers

Die EU-Kommission vertritt hierzu im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland zur UVP-RL inzwischen die Auffassung, dass eine Verwaltungsentscheidung, die auf einer nicht oder fehlerhaft durchgeführten UVP beruht, auch dann aufgehoben werden muss, wenn der Fehler nicht kausal für das Ergebnis war. So sei

auch dann zu verfahren, wenn nicht die konkrete Möglichkeit bestehe, dass die angefochtene Entscheidung ohne den Verfahrensmangel anders ausgefallen wäre und auch nicht eine dem Kläger zustehende materielle Rechtsposition betroffen sei. Derartige Beschränkungen der gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten stünden dem Ziel der UVP-RL entgegen, durch entsprechende Verfahrensregelungen sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit über das geplante Projekt informiert werde und Gelegenheit erhalte, sich an den Entscheidungsverfahren zu beteiligen.

Das Erfordernis, einen Kausalzusammenhang nachzuweisen¹⁹, ist danach nicht vereinbar mit der Verpflichtung nach Art. 11 UVP-RL 2011, die Überprüfung der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen sicherzustellen. Ferner ist die EU-Kommission der Auffassung, dass die Praxis der deutschen Gerichte, die Beweislast für die Kausalität dem Kläger aufzuerlegen, einen wirksamen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung von UVP-Entscheidungen nicht gewährleistet. Auch § 46 VwVfG und die dazu von der deutschen Rechtsprechung entwickelten Rahmenbedingungen, wonach Verwaltungsentscheidungen nur bei dem Nachweis einer entsprechenden Kausalität der Verfahrensfeh-

15 BVerwG, Urteil v. 20.12.2011 – 9 A 30 und 31.10 –, DVBl. 2012, 501 und BVerwGE 141, 282 – Ratingen/Velbert.

16 BVerwG, Urteil v. 20.12.2011 – 9 A 30 und 31.10 –, DVBl. 2012, 501 und BVerwGE 141, 282 – Ratingen/Velbert.

17 Zur Abgrenzung des Personenkreises BVerwG, Urteil v. 20.12.2011 – 9 A 31.10 – BUND mit einer ausreichenden Betroffenheit der Umweltverbände einerseits und – 9 A 30.10 – mit einer nicht ausreichenden Betroffenheit andererseits – Regenrückhaltebecken im Einzugsgebiet einer Wassergewinnungsanlage; zur Klagemöglichkeit auf Einhaltung einer UVP-Prüfungspflicht auch EuGH, Urteil v. 07.01.2004 – C-201/02 –, DVBl. 2004, 370 – Delena Wells; Stüer/Hönig, DVBl. 2004, 481.

18 BVerwG, Beschluss v. 10.01.2012 – 7 C 20.11 – Wasserrückhaltebecken Waldsee/Altrip/Neuhof; Stüer/Bergt, DVBl. 2012, 443. Zum Folgenden Stüer/Garbrock, Anm. zu EuGH, Urteil v. 18.04.2013 – C-463/11 – zu § 13a BauGB – Bebauungsplan der Innenentwicklung, DVBl. 2013, 777.

19 So BVerwG, Urteil v. 25.01.1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; Urteil v. 18.11.2004 – 4 CN 4.03 –, BVerwGE 122, 207 = DVBl. 2005, 386 – Diez; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdnr. 927.

ler aufgehoben werden müssten²⁰ stimme mit Art. 11 UVP-RL 2011 nicht überein²¹. Vor diesem Hintergrund stellen sich die einzelnen Verfahren wie folgt dar:

F. Waldumwandlungsgenehmigung

Nach § 9 Abs. 1 BWaldG darf Wald nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden (Umwandlung). Bei der Entscheidung über einen Umwandlungsantrag sind die Rechte, Pflichten und wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers sowie die Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die Genehmigung soll versagt werden, wenn die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn der Wald für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist.

Nach § 45 Abs. 1 BWaldG sind auf Flächen, die Zwecken (1) der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung, (2) der Bundespolizei oder (3) des zivilen Luftverkehrs dienen, die nach den §§ 6, 7 und 9 bis 13 des BWaldG erlassenen Landesvorschriften nur anzuwenden, soweit dadurch die bestimmungsgemäße Nutzung nicht beeinträchtigt wird. § 45 Abs. 2 BWaldG bestimmt sodann: Soll bei Vorhaben, die den in § 45 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BWaldG genannten Zwecken dienen, Wald in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden (§ 9 BWaldG), eine Fläche erstmals aufgeforstet (§ 10 BWaldG), Schutzwald (§ 12 BWaldG) oder Erholungswald (§ 13 BWaldG) für die in § 45 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BWaldG genannten Zwecke verwendet werden, so ist die höhere Forstbehörde zu hören. Ist es erforderlich, von der Stellungnahme dieser Behörde abzuweichen, so entscheidet hierüber das zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministerien und im Benehmen mit der nach Landesrecht zuständigen obersten Landesbehörde. Findet ein Anhörungsverfahren nach § 1 Landbeschaffungsgesetz, § 1 Schutzbereichsgesetz oder § 30 Abs. 3 Luftverkehrsgesetz statt, so sind die forstlichen Erfordernisse in diesem Verfahren abschließend zu erörtern.

Die Entscheidung, die an die Stelle der nach § 9 BWaldG ansonsten erforderlichen Waldumwandlungsgenehmigung tritt, kann sich dabei nur auf

die Rodungsmaßnahmen, nicht des US-Hospitals jedoch auf die anschließenden Baumaßnahmen oder Folgemaßnahmen etwa hinsichtlich des Umbaus einer Landesstraße ganz außerhalb des Waldes beziehen. Durch die nach § 45 BWaldG ggf. zu treffende Entscheidung kann daher nicht zugleich auch eine straßenrechtliche Zulassung ersetzt werden. Auch rechtfertigt die Wandlungsgenehmigung nicht das Abweichen von den planungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften des BauGB.

G. Zustimmungsverfahren nach § 37 BauGB

Bauliche Maßnahmen des Bundes und der Länder sind nach Maßgabe des § 37 BauGB bevorrechtigt²². Wird das gemeindliche Einvernehmen für bauliche Anlagen des Bundes oder eines Landes bei Abweichungen von bauplanungsrechtlichen Vorschriften nicht erreicht, so entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde.²³ Der Begriff der „besonderen öffentlichen Zweckbestimmung“ setzt voraus, dass ein Vorhaben geplant ist, das sich wegen seiner Aufgabenstellung nach Standort, Art, Ausführung und Auswirkung von sonstigen Bauten des Verwaltungsvermögens unterscheidet. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht. Insbesondere ist nicht erforderlich, dass sich die geplante neue Nutzung im Rahmen der bisherigen Nutzung hält. Bei einer entsprechenden Entscheidung nach § 37 Abs. 1 BauGB können gemeindliche Belange überwunden werden. Es muss sich allerdings um ein Vorhaben des Bundes oder des Landes handeln. Diese müssen grundsätzlich Bauherr sein. Nach § 37 BauGB sind z.B. auch die Vorhaben von nicht rechtsfähigen Bundesanstalten zu beurteilen, nicht hingegen ganz allgemein die Vorhaben von Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die auf Bundes- oder Landesebene bestehen.²⁴ Vorhaben des Bundes sind insbesondere militärische Vorhaben, selbst wenn sie nicht

20 BVerwG, Urteil v. 24.11.2011 – 9 A 23.11 –, BVerwGE 141, 171 = DVBl. 2012, 443 m. Anm. Stüer/Bergt, 449 – Weserquerung; Urteil v. 31.07.2012 – 4 A 7001.11 u.a. –, NVwZ 2013, 297 – Flughafen Berlin-Brandenburg-International.

21 EU-Kommission, Mit Gründen versehene Stellungnahme vom 26.04.2013 im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, Nr. 2007/4267.

22 Zum Folgenden Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rdnr. 209.

23 § 37 Abs. 1 BauGB; Hesler, BayVBl. 1984, 161.

24 Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 37 BauGB Rdnr. 3.

von der Bundesrepublik, sondern einem NATO-Vertragspartner durchgeführt oder genutzt werden.²⁵ Es ist dabei ein räumlich-funktionaler Bezug zu den jeweiligen Aufgaben des Landes oder Bundes ausreichend.²⁶

Der Begriff der besonderen öffentlichen Zweckbestimmung setzt zunächst eine Unmittelbarkeit der öffentlichen Zweckbestimmung voraus, die in der Regel für das Verwaltungsvermögen kennzeichnend ist, während das Finanzvermögen den öffentlichen Zwecken nur mittelbar dient. Durch das Wort „besondere“ wird eine darüber hinausgehende Anforderung an diese Zweckbestimmung gestellt. Nicht jedes Verwaltungsgebäude etwa erfüllt eine in diesem Sinne besondere Zweckbestimmung. „Besondere“ bedeutet vielmehr, dass es sich um ein Vorhaben handeln muss, das sich wegen seiner Aufgabenstellung nach Standort, Art, Ausführung oder Auswirkung von sonstigen Verwaltungsbauten unterscheidet. Das wird beispielsweise für technische Anlagen der Daseinsvorsorge oder für die in § 37 Abs. 2 BauGB genannten Anlagen der Verteidigung oder des zivilen Bevölkerungsschutzes gelten.²⁷ Auch ein Militärkrankenhaus gehört dazu.

Die Gemeinde hat gegen Entscheidungen nach § 37 BauGB Klagerechte, wenn das nach § 37 BauGB zur Überwindung gemeindlicher Belange erforderliche Verfahren nicht durchgeführt wurde, sie nicht ordnungsgemäß angehört worden ist oder in ihre Rechte unzulässig eingegriffen worden ist. Bei baulichen Maßnahmen des Bundes oder des Landes kann auch von den planungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften der §§ 29 ff. BauGB abgewichen werden. Dies setzt aber eine entsprechende Abwägung der Vorhabeninteressen mit den gemeindlichen Belangen voraus. Erweisen sich die gemeindlichen Belange als vorrangig, sind entsprechende Abwehrrechte gegeben. Vergleichbar mit der privilegierten Fachplanung müssen städtebauliche Belange berücksichtigt werden²⁸. Dies ist bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen der Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geboten (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG)²⁹.

Lediglich intern wirkende behördliche Abstimmungen und Entscheidungen unterliegen allerdings nicht den Kontroll- oder Klagebefugnissen der gemeindlichen Selbstverwaltung. So ist etwa die Bezeichnung eines Vorhabens durch den Bun-

desminister für Verteidigung zum Zwecke der Landbeschaffung kein anfechtbarer Verwaltungsakt.³⁰

Die höhere Verwaltungsbehörde entscheidet eigenverantwortlich, ob die besondere öffentliche Zweckbestimmung einer Anlage des Bundes oder eines Landes eine Abweichung von baurechtlichen Vorschriften i.S. von § 37 Abs. 1 BauGB erforderlich macht. Die höhere Verwaltungsbehörde ist allerdings im Rahmen der Landesorganisation weisungsgebunden.³¹ Die Intensität, mit der für das Vorhaben des Bundes oder Landes von der gegebenen bauplanungsrechtlichen Lage abgewichen werden muss, stellt nur einen, wenngleich gewichtigen Faktor bei der Gewichtung der widerstreitenden Belange im Rahmen des § 37 BauGB dar.³² Bei der Prüfung der Erforderlichkeit i.S. des § 37 Abs. 1 BauGB kommt es auf die näheren Umstände des Einzelfalls an. Die öffentlichen Belange, die zugunsten der besonderen öffentlichen Zweckbestimmung und damit für eine Verwirklichung des Vorhabens an dem gewählten Standort sprechen, müssen anderen öffentlichen und auch privaten Belangen gegenübergestellt und wechselseitig gewichtet werden. Dabei sind die mit dem geplanten Vorhaben verbundenen oder von ihm erst ausgelösten Beeinträchtigungen und Nachteile festzustellen und diese an dem Gewicht der Gründe zu messen, die für das Vorhaben der öffentlichen Hand in seiner konkreten Ausführung sprechen können. Je stärker das Gewicht der dem Vorhaben entgegenstehenden Belange ist, umso höher müssen die Anforderungen daran sein, mit dem geplan-

25 BVerwG, Urteil v. 03.12.1992 – 4 C 24.90 –, BVerwGE 91, 227 = DVBl. 1993, 437.

26 Zu den planungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Wiedernutzung von nicht mehr für militärische Zwecke benötigten Liegenschaften Stemmler, ZfBR 2006, 117.

27 BVerwG, Urteil v. 16.07.1981 – 4 B 96.81 –, BRS 38 (1988), Nr. 375 = ZfBR 1981, 243 = BauR 1981, 661.

28 BVerwG, Urteil v. 04.05.1988 – 4 C 22.87 –, BVerwGE 79, 318 = DVBl. 1988, 960 – ortsgeminderter Kiesabbau; Urteil v. 15.12.1989 – 4 C 36.86 –, BVerwGE 84, 209 = DVBl. 1990, 427 – gemeindenachbarlicher Immissionsschutz.

29 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rdnr. 101, 192, 2777.

30 BVerwG, Urteil v. 12.11.1982 – 4 C 67 u. 68.80 –, DVBl. 1983, 345. Zur Programmvereinbarung nach Art. 49 Abs. 2 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut BVerwG, Urteil v. 03.12.1992 – 4 C 53.89 –, DVBl. 1993, 435.

31 BVerwG, Urteil v. 14.02.1991 – 4 C 20.88 –, BVerwGE 88, 35.

32 BVerwG, Beschluss v. 10.07.1991 – 4 B 106.91 –, NVwZ 1992, 479; Jöhnke, SchlHA 1995, 253.

ten Vorhaben von der an sich gegebenen bauplanungsrechtlichen Lage abzuweichen. In diesem Sinne sind die wechselseitigen Belange nicht nur zu bilanzieren, sondern in ihrem jeweiligen Gewicht zu relativieren.

Bei Vorhaben, die der Landesverteidigung, den Zwecken des Bundesgrenzschutzes oder des zivilen Bevölkerungsschutzes dienen, ist nur die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich (§ 37 Abs. 2 BauGB).³³ Vor Erteilung der Zustimmung hat die Gemeinde ein Anhörungsrecht. Versagt die höhere Verwaltungsbehörde ihre Zustimmung oder widerspricht die Gemeinde dem beabsichtigten Bauvorhaben, entscheidet der zuständige Bundesminister im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit der zuständigen Obersten Landesbehörde³⁴. Die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder eines Landes macht es dann erforderlich, von städtebaulichen Vorschriften abzuweichen, wenn dies zur Erfüllung oder Wahrung der jeweiligen öffentlichen Zweckbestimmung vernünftigerweise geboten ist.

Eine nach § 37 Abs. 2 Satz 3 BauGB ergehende Entscheidung des zuständigen Bundesministers ist ein (von der Gemeinde) anfechtbarer Verwaltungsakt.³⁵ Um Bauvorhaben des Bundes oder eines Landes, die im öffentlichen Interesse unverzichtbar sind, nicht bereits im Verwaltungsverfahren am fehlenden Einvernehmen scheitern zu lassen, statet § 37 Abs. 1 BauGB die höhere Verwaltungsbehörde bei den dieser Vorschrift unterfallenden baulichen Anlagen mit der Befugnis aus, ein fehlendes gemeindliches Einvernehmen zu überwinden. Gleiches gilt für die in § 37 Abs. 2 Satz 1 BauGB geregelten Vorhaben, darunter auch diejenigen, die der Landesverteidigung dienen. Auch in diesen Fällen bleibt zunächst die Entscheidungsbefugnis der höheren Verwaltungsbehörde erhalten. Erst bei ihrer Ablehnung oder dem Widerspruch der Gemeinde gegen das Vorhaben geht die Entscheidungskompetenz nach § 37 Abs. 2 Satz 3 BauGB auf den zuständigen Bundesminister über. Mit einer Entscheidung des Ministers können sowohl die Versagung der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde als auch – bei Zustimmung dieser Behörde – ein Widerspruch der Gemeinde überwunden werden. Die im Rahmen des NATO-Truppenstatuts errichteten Wohnbauvorhaben für

die Gaststreitkräfte und ihr ziviles Gefolge beispielsweise dienen grundsätzlich der Landesverteidigung i.S. des § 37 Abs. 2 BauGB. Auch bei straßenrechtlichen Maßnahmen sind Belange der kommunalen Selbstverwaltung angemessen zu berücksichtigen.³⁶

Aus europarechtlichen Gründen (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) muss die Entscheidung so ausgestaltet sein, dass dagegen die Betroffene Öffentlichkeit, zu der auch die anerkannten Verbände zählen, Rechtsschutz vor einer unabhängigen Verwaltungsstelle oder einem Gericht suchen können.

H. Straßenrecht

Nach dem einschlägigen Landesstraßenrecht³⁷ ist grundsätzlich ein Planfeststellungsverfahren für den Neubau oder die Änderung von Landesstraßen erforderlich. An die Stelle eines Planfeststellungsverfahrens kann ein Plangenehmigungsverfahren u.a. bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben treten.

Die im Zusammenhang mit der Anbindung des US-Hospitals Weilerbach erforderlichen straßenbaulichen Maßnahmen stellen einen Ausbau einer Landstraße dar. Diese soll so umgebaut werden, dass zugleich ein Anschluss des Militär- und Klinikgeländes an den öffentlichen Straßenverkehr möglich ist. Da ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Vorhaben des US-Hospitals besteht, dürfte es sich um ein einheitliches Vorhaben handeln, für das insgesamt eine UVP-Pflicht besteht. Denn zu dem Vorhaben rechnen zugleich alle seine Teile, die als Einheit zu betrachten sind. Der Vorhabensbegriff bestimmt sich dabei ähnlich wie in der Planfeststellung. Auch dort umfasst der Vorhabensbegriff zugleich die notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen (§ 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). Darunter sind alle Regelungen außerhalb der eigentlichen Zulassung des Vorhabens zu verstehen, die für eine angemessene Entscheidung

33 Zum Umweltsonderrecht für Vorhaben der Landesverteidigung Scheidler, NuR 2005, 8.

34 Zu den Beteiligungsrechten der Gemeinde bei Entscheidungen nach § 37 Abs. 2 BauGB Scheidler, VBIBW 2008, 291.

35 BVerwG, Urteil v. 03.12.1992 – 4 C 24.90 –, BVerwGE 91, 227.

36 BVerwG, Beschluss v. 22.12.1994 – 4 B 114.94 –, NVwZ 1995, 700 = BayVBl. 1995, 378; Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung 1980, 62, 165.

37 § 5 LStrG Rh.-Pf.

über die durch die Baumaßnahme aufgeworfenen Konflikte erforderlich sind.³⁸

Das Gebot der Problembewältigung kann es allerdings nicht rechtfertigen, andere Planungen mit zu erledigen, die ein eigenes umfassendes Planungskonzept erfordern.³⁹ Insoweit unterliegt der Begriff der notwendigen Folgemaßnahmen wegen seiner kompetenzerweiternden Wirkung räumlichen und sachlichen Beschränkungen.⁴⁰ Die Maßnahmen dürfen über Anschluss und Anpassung nicht wesentlich hinausgehen, damit die für andere Anlagen bestehende originäre Planungskompetenz nicht in ihrem Kern angetastet wird.⁴¹ Folgemaßnahmen sind nur erforderlich und zulässig, um nachhaltige Störungen der Funktionsfähigkeit anderer Anlagen zu beseitigen.⁴² Wo die Grenze zwischen zulässigen notwendigen Folgemaßnahmen und einem unzulässigen Eingriff in die Kompetenz anderer Planungsträger im Einzelnen liegen, ist im Einzelfall zu bestimmen.⁴³ Bei der straßenrechtlich erforderlichen Anbindung des US-Hospitals an den örtlichen und überörtlichen Verkehr besteht ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem eigentlichen Vorhaben, sodass im Hinblick auf die betroffenen Umweltbelange ein einheitliches Vorhaben gegeben ist.

I. Straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren zweckmäßig

Vor diesem Hintergrund ist für den erforderlichen Kreisel ein straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren empfehlenswert, weil nicht als gesichert gelten kann, dass die Waldumwandlungsgenehmigung oder das lediglich die gemeindlichen Planungsbelange betreffende Zustimmungsverfahren nach § 37 BauGB eine derartige Zulassung konzentrieren.

Das straßenrechtliche Verfahren muss vernünftigerweise geboten sein⁴⁴. Denn jede Fachplanung bedarf, zumal wenn sie die Voraussetzung für Eigentumseingriffe geben soll, einer Planrechtfertigung⁴⁵. Die Zulässigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses setzt daher voraus, dass das jeweilige Vorhaben durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist. Die Planrechtfertigung stellt dabei einen ersten Prüfungspunkt dar, an den allerdings keine zu hohen Anforderungen zu stellen sind. Vorhaben, die nicht vernünftigerweise geboten sind, werden, wenn sie in Rechte Dritter eingreifen oder gar eine Enteignung erfordern, auch die Hürde des Abwägungsgebotes und der Eigen-

tumsgarantie nicht nehmen. Damit müssen Anforderungen erfüllt sein, wie sie auch für die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen nach § 37 Abs. 1 und 2 BauGB vorliegen müssen. Denn auch nach dieser Vorschrift müssen baulichen Anlagen zur Erfüllung oder Wahrung der jeweiligen öffentlichen Zweckbestimmung vernünftigerweise geboten sein.⁴⁶ Auch für das Fachplanungsrecht hat das BVerwG daher eine Planrechtfertigung verlangt und diese angenommen, wenn das jeweilige Vorhaben vernünftigerweise geboten ist.⁴⁷ Soll etwa auf der Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses enteignet werden, so muss die Planrechtfertigung auch vor dem Eigentumsrecht betroffener Grundstückseigentümer (Art. 14 GG) standhalten. In einem solchen Fall müssen die mit dem Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen generell geeignet sein, etwa entgegenstehende Eigentumsrechte zu überwinden.⁴⁸

38 BVerwG, Urteil v. 26.05.1994 – 7 A 21.93 –, NVwZ 1994, 1002 = Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 30 – Vorsfelde-Lehrte; Beschluss v. 22.09.1999 – 11 B 48.99 –, NVwZ-RR 2000, 138 = BauR 2000, 54 – Folgemaßnahmen.

39 BVerwG, Urteil v. 12.02.1988 – 4 C 54.84 –, Buchholz 316 § 75 VwGO Nr. 3 – Schifferstadt; Beschluss v. 24.08.1987 – 4 B 129.87 –, Buchholz 442.08 § 36 BBahnG Nr. 12 = NVwZ 1988, 532 – Rangierbahnhof München-Nord.

40 Bonk, in: Stelkens/Bonk/Sachs § 78 VwVfG Rdnr. 7.

41 BVerwG, Urteil v. 12.02.1988 – 4 C 54.84 –, Buchholz 316 § 75 VwGO Nr. 3 – Schifferstadt; Urteil v. 26.05.1994 – 7 A 21.93 –, Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 30 = RdL 1994, 204 = UPR 1994, 342 = NVwZ 1994, 1002.

42 BVerwG, Beschluss v. 03.08.1995 – 11 VR 22.95 –, Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 10; Beschluss v. 26.05.1994 – 7 A 21.93 –, Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 30; Urteil v. 12.02.1988 – 4 C 54.84 –, Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 3; Beschluss v. 24.08.1987 – 4 B 129.87 –, Buchholz 442.08 § 36 BBahnG Nr. 12.

43 BVerwG, Beschluss v. 24.03.1999 – 11 B 38.98 – Folgemaßnahmen.

44 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rdnr. 425.

45 BVerwG, Urteil v. 14.02.1975 – IV C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = NJW 1975, 1373 – B 42; Urteil v. 09.10.2000 – 5 S 1883/99 –, DVBl. 2001, 405 = VBIBW 2001, 278; Urteil v. 09.10.2000 – 5 S 1888/99 –, VBIBW 2001, 315; BVerwG, Beschluss v. 01.04.2005 – 9 VR 7.05 –, NuR 2005, 709 = ZUR 2005, 376 – Jahnallee Leipzig; Hönig, Fachplanung und Enteignung, in: Stüer (Hrsg.), Planungsrecht, Bd. 6, S. 197.

46 BVerwG, Urteil v. 16.07.1981 – 4 B 96.81 –, BRS 38 (1988), Nr. 375 = ZfBR 1981, 243 = BauR 1981, 661.

47 BVerwG, Urteil v. 14.02.1975 – IV C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 – B 42; Urteil v. 22.03.1985 – 4 C 15.83 –, BVerwGE 71, 166 – B 16; Urteil v. 06.12.1985 – 4 C 59.82 –, BVerwGE 72, 282 – Landstuhl.

48 BVerwG, Urteil v. 22.03.1985 – 4 C 15.83 –, BVerwGE 71, 166; Urteil v. 06.12.1985 – 4 C 59.82 –, BVerwGE 72, 282 – Landstuhl.

Die insoweit einzuhaltenden Anforderungen einer straßenrechtlichen Planfeststellung gehen über die Erfordernisse einer Abweichung von den bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen in § 37 BauGB allerdings nicht hinaus. Es wird vielmehr in aller Regel der Grundsatz gelten, dass eine straßenrechtliche Maßnahme, die im Zusammenhang mit einem Vorhaben nach § 37 BauGB verwirklicht werden muss, zugleich vernünftigerweise geboten ist und daher die Planrechtfertigung in sich trägt. In dem Sonderfall des Zustimmungsverfahrens nach § 37 BauGB kann die Planrechtfertigung gerade in der Verwirklichung eines solchen Vorhabens gesehen werden, das die Rechtfertigung bereits in sich trägt⁴⁹. Liegen danach die Voraussetzungen für die Abweichung von der Bauleitplanung vor, weil das Vorhaben nach Maßgabe der rechtlichen Anforderungen des § 37 BauGB gerechtfertigt ist, dann sind auch die notwendigerweise damit verbundenen Folgemaßnahmen wie etwa der Anschluss des Vorhabens an den öffentlichen Straßenverkehr vernünftigerweise geboten. Insoweit schlägt das Vorhaben als Ganzes bei der Planrechtfertigung auch des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens zu Buche.

Das Urteil des OVG Koblenz⁵⁰ steht dem Erfordernis einer Planfeststellung beim Bau und der Änderung einer Landes- oder Kreisstraße nicht entgegen. In dem dort entschiedenen Fall wurde nicht in den Bestand einer Landes- oder Kreisstraße eingegriffen. Vielmehr galt die Planung einem selbständigen Radweg, der gerade nicht durch eine unmittelbare Verknüpfung mit der Straße gekennzeichnet war, sondern eigenständige Funktionen hatte. Für diesen Fall hat das OVG Koblenz (zu Recht) die straßenrechtliche Planfeststellung nicht als geeignete Handlungsform angesehen, einen Radweg zugleich mit der für einen Planfeststellungsbeschluss verbundenen Konzentrationswirkung zu planen. Um einen selbständigen Radweg, der einer Planfeststellungspflicht nicht unterliegt, geht es hier allerdings nicht. Vielmehr soll durch die Anlage eines Kreisels unmittelbar in den Straßenkörper einer Landesstraße eingegriffen werden.

Das Urteil des OVG Koblenz hat allerdings auch klar gestellt, dass die sachlichen Zuständigkeiten der entscheidenden Verwaltungsbehörde gegeben sein müssen und nicht bei Zuständigkeit von anderen Verwaltungsbehörden unbeachtlich sind⁵¹. Durch die vorgeschlagene „Doppelung“ der Zulas-

sung sowohl durch die Zustimmung nach § 37 BauGB als auch das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren ist gewährleistet, dass hier keine Regelungslücken entstehen können und ein „juristisches Niemandsland“ ausgeschlossen ist. Auch kann die straßenrechtliche Planfeststellung nicht über ihren unmittelbaren Regelungsgegenstand hinausgehen. Teile des Vorhabens, über die auf anderer rechtlicher Grundlage zu entscheiden ist, sind nicht Gegenstand des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, sondern gehen nur in der Reichweite des positiven Gesamturteils in die Prüfung ein.

J. Keine formelle Verfahrenskonzentration

Regelungen über eine Verfahrenskonzentration im Sinne eines für alle Zulassungsverfahren bestehenden einheitlichen Verfahrens, wie sie etwa für Planfeststellungsverfahren bestehen (§§ 75, 78 VwVfG), gibt es für die vorgenannten Zulassungsverfahren nicht. Vielmehr müssen die einzelnen Verfahren durch die jeweils zuständigen Behörden geführt werden. Das gilt auch für das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren, das nach § 5 LStrG Rh.-Pf. für die Änderung der Landesstraße erforderlich ist.

Für das Verfahren nach § 45 BWaldG liegt eine Entscheidungsbefugnis und eine fehlende Konzentrationswirkung für den Umbau einer Landesstraße auf der Hand. Im Rahmen der Entscheidungen zur Waldumwandlung können keine Zulassungsentscheidungen für eine Änderung einer Landesstraße getroffen werden.

Auch das Zustimmungsverfahren nach § 37 Abs. 2 BauGB dürfte für die Zulassung einer Änderung einer Straße nicht besonders geeignet sein. Denn das Zustimmungsverfahren bezieht sich lediglich auf die Überwindung der gemeindlichen Planungshoheit mit der Folge, dass das kommunale Planungsrecht, wie es sich in §§ 29-37 BauGB dar-

49 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl., Rdnr. 4366.

50 OVG Koblenz, Urteil v. 07.04.2011 – 1 A 11088/11 –, DVBl. 2011, 764.

51 OVG Lüneburg, Urteil v. 06.06.2007 – 7 LC 97/06 –, DVBl. 2007, 1184; Urteil v. 06.06.2007 – 7 LC 98/06 – Elbquerung Darchau; mit Hinweis auf BVerwG, Urteil v. 17.01.2007 – 9 C 1.06 –, DVBl. 2007, 641 = NVwZ 2007, 581 – Bad Laer; Beschluss v. 06.05.2008 – 9 B 64.07 und 65.07 – Elbquerung.

stellt, dem Vorhaben nicht entgegengehalten werden kann. Durch die Entscheidung nach § 37 Abs. 2 BauGB wird aber keine eigene Zulassung in dem Sinne getroffen, dass auch andere betroffene private oder öffentliche Belange als überwunden gelten können. Auch kann durch die Zustimmung nach § 37 Abs. 2 BauGB eine straßenrechtliche Planfeststellung nicht ersetzt werden. Zwar kann ein Bebauungsplan an die Stelle eines straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens treten. Ein Bebauungsplan, der die Änderung der Straße ausweist, ist allerdings nicht vorhanden. Das Zustimmungsverfahren kann einen nicht bestehenden Bebauungsplan ebenfalls nicht ersetzen. Vielmehr müsste zur Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage die Belegenheitsgemeinde einen Bebauungsplan aufstellen, der eine Änderung der Landesstraße ausweist. Solange dies nicht geschehen ist, besteht allein durch die Zustimmung des § 37 Abs. 2 BauGB keine sichere, über jeden Zweifel erhabene Rechtsgrundlage für den Umbau einer Landesstraße.

K. Federführende Behörde nach § 14 UVPG

Bedarf ein Vorhaben der Zulassung durch mehrere Landesbehörden, so bestimmen die Länder eine federführende Behörde, die zumindest für die Aufgaben nach den §§ 3a, 5 und 8 Abs. 1 und 3 UVPG sowie den §§ 9a und 11 UVPG zuständig ist. Die Länder können der federführenden Behörde weitere Zuständigkeiten übertragen. Die federführende Behörde hat ihre Aufgaben im Zusammenwirken zumindest mit den Zulassungsbehörden und der Naturschutzbehörde wahrzunehmen, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird (§ 14 Abs. 1 UVPG). Die Zulassungsbehörden haben auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG eine Gesamtbewertung der Umweltauswirkungen vorzunehmen und diese nach § 12 UVPG bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Die federführende Behörde hat das Zusammenwirken der Zulassungsbehörden sicherzustellen (§ 14 Abs. 2 UVPG). Unmittelbar sind diese Regelungen hinsichtlich der Bestimmung der federführenden Behörde nicht einschlägig, weil es hier nicht um die Zulassung durch verschiedene Landesbehörden geht. Das Verfahren nach § 45 BWaldG wird durch die BImA geführt, während für das Zustimmungsver-

fahren nach § 37 BauGB (zunächst) eine Landesbehörde (die SGD Nord) zuständig ist. Für das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren ist die Straßenbauverwaltung des Landes Rheinland-Pfalz (LBM) zuständig.

Zudem ist die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde nach § 37 BauGB im engeren Sinne kein Zulassungsverfahren. Die Frage, wie zu verfahren ist, wenn Bundes- und Landesbehörden beteiligt sind, ist in § 14 Abs. 1 UVPG abgesehen von Sonderfällen des Atomrechts nicht geregelt. Ebenfalls ist in dieser Vorschrift nicht angeordnet, wie die federführende Behörde zu bestimmen ist, wenn nicht eine Zulassung, sondern eine Zustimmung (hier nach § 37 BauGB) erfolgt. Aus dem Wortlaut des § 14 UVPG kann daher eine federführende Behörde im vorliegenden Fall nicht abgeleitet werden.

Es könnte allerdings einiges dafür sprechen, § 14 UVPG über seinen Wortlaut hinaus in zweifacher Hinsicht entsprechend anzuwenden: Da es sich bei der Waldumwandlung um den ersten Eingriff handelt und zudem für das Verfahren nach § 45 BWaldG die BImA, also eine Bundesbehörde, zuständig ist, empfiehlt es sich, das UVP-Verfahren bei der BImA als der „federführenden Behörde“ durchführen zu lassen. Zugleich sind allerdings die zuvor dargestellten verfahrensrechtlichen Anforderungen des § 14 UVPG zu beachten. Die jeweiligen Zuständigkeiten der Behörden (BImA für die Waldumwandlungsgenehmigung nach § 45 BWaldG, SGD Süd für die Zustimmung nach § 37 BauGB und der Straßenbaubehörde LBM für die Straßenbaumaßnahme) bleiben erhalten und setzen jeweils entsprechende Verfahren voraus, die auch hinsichtlich der UVP zu koordinieren sind.

Die enge Koordination ergibt sich zudem aus den europarechtlichen Vorgaben der UVP-RL, die eine gesamthafte Durchführung der UVP verlangt. Aus dieser Sicht könnte es sich empfehlen, eine einheitliche UVP durchzuführen, die das gesamte Vorhaben in den Stationen Vorbereitung der UVP-Unterlagen, Öffentlichkeitsbeteiligung, Abarbeitung der Stellungnahmen und Schlussentscheidungen durch die Waldumwandlungsgenehmigung nach § 45 BWaldG und feststellenden Verwaltungsakt über die Zustimmung bzw. Entscheidung des zuständigen Bundesministeriums nach § 37 Abs. 2 BauGB und des straßenrechtlichen Planfest-

stellungsbeschlusses mit entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten umfasst.

L. Positives Gesamturteil für Zulassungsentscheidungen erforderlich

Bedarf ein Vorhaben mehrerer Zulassungen, so darf die Zulassung einzelner Teile des Gesamtvorhabens erst erfolgen, wenn ein positives Gesamturteil über das Vorhaben insgesamt vorliegt⁵². Auch bei einer einheitlich durchgeführten UVP dürfen Teile des Vorhabens daher erst zugelassen werden, wenn eine Prognose berechtigt ist, dass das Gesamtvorhaben insgesamt realisiert werden kann. Das gilt auch für die Waldumwandelungsgenehmigung nach § 45 BWaldG aber auch die weiteren Entscheidungen nach § 37 BauGB und der straßenrechtlichen Planfeststellung. Insoweit ist allerdings die Reichweite der Prüfung geteilt. Neben dem positiven Gesamturteil hinsichtlich des Gesamtvorhabens i.S. einer Grobabschätzung („große Abwägung“) hat die jeweils zuständige Behörde die Auswirkungen der zugelassenen Maßnahmen in den Blick zu nehmen. Die Folgen der Zulassung sind dabei i.S. einer „kleinen Abwägung“ umfassend zu bedenken. In diese Betrachtung sind alle Auswirkungen einzustellen, die mit der zugelassenen Maßnahme verbunden sind. Zu berücksichtigen sind dabei alle wahrscheinlich berührten, mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange, die durch die Teilmaßnahme betroffen werden. Das positive Gesamturteil bezogen auf die Gesamtmaßnahme bezieht sich demgegenüber auf die Prüfung, ob dem Gesamtvorhaben keine unüberwindbaren Hindernisse gegenüberstehen und die jeweiligen separaten Verfahren ausreichen, die ggf. noch zu regelnden Fragestellungen ggf. auch mit Nebenbestimmungen zu bewältigen.⁵³

Die Entscheidung über diese Fragen setzt die Mitwirkung der für die jeweilige Zulassung zuständigen Behörden voraus. Zugleich bedeutet dies ein „Hin- und Herwenden des Blicks“, wie es das OVG Münster im Lünen-Trianel-Urteil⁵⁴ dargestellt hat. Diese Zusammenarbeit der Behörden wird auch in § 14 Abs. 2 UVPG gefordert.

M. Verfahrensvorschlag

Vor dem Hintergrund dieser engen Wechselbeziehungen zwischen den drei Verfahren nach § 45 BWaldG, § 37 Abs. 2 BauGB und § 5 LStrG Rh.-Pf. sowie vor allem auch unter dem Zeitaspekt emp-

fielt es sich, die drei Verfahren eng zu koordinieren und – wenn auch rechtlich nicht erforderlich – zweckmäßigerweise parallel im Sinne von zeitgleich durchzuführen. Das gilt insbesondere hinsichtlich der UVP. Die drei Behörden (BImA, SGD Süd und LBM) sollten daher die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Erörterungstermin in dem Sinne möglichst gemeinsam durchführen, dass sie zu den Verfahrensschritten durch gemeinsame Bekanntmachung und formale Verantwortung einheitlich einladen. Vergleichbar ist etwa auch bei anderen Großprojekten (Kohlekraftwerk Lubmin) verfahren worden. Der Vorteil einer solchen Vorgehensweise liegt darin, dass die Frage nach der federführenden Behörde letztlich offenbleiben kann, weil die europarechtlichen und nationalen Anforderungen einer Öffentlichkeitsbeteiligung, einer gesamthaften UVP und einer entsprechenden Entscheidungskoordination und Entscheidungsqualität erfüllt sind. Zudem stellt der Verfahrensvorschlag sicher, dass das positive Gesamturteil schneller gewonnen werden kann, als wenn einzelne Verfahrensteile noch später gesondert abgearbeitet werden müssen. Auch könnten die Fragen der Amtshilfe⁵⁵ nicht ganz so konturenreich erscheinen, weil die beteiligten Behörden bei dem einheitlich durchgeführten UVP-Verfahren und bei den darauf aufsetzenden weiteren Verfahrensschritten ihre eigenen Aufgaben wahrnehmen, um die Schlussscheidungen nach § 45 BWaldG, § 37 BauGB und des straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens nach § 5 LStrG Rh.-Pf. vorzubereiten. Zugleich könnten hierdurch die einzelnen Verfahrensschritte (Vorbereitung der UVP-Unterlagen, Offenlage, Abarbeitung der Stellungnahmen, Erörterungstermin) eng koordiniert und im Sinne einer größtmöglichen Verfahrensbeschleunigung zeitnah umgesetzt werden. Zugleich wäre ein Teil der aufgeworfenen Fragen in dem Sinne gegenstandslos,

52 BVerwG, Urteil v. 19.12.1985 – 7 C 65.82 –, BVerwGE 72, 300 = DVBl. 1986, 265 – Wyhl.

53 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rdnr. 1449 (Teilbaugenehmigung); Rdnr. 4088 (atomrechtliche Genehmigung); Rdnr. 4546 (vorgezogene Teilmaßnahmen); Rdnr. 4291 (eisenbahnrechtliche Abschnittsbildung).

54 OVG Münster, Urteil v. 01.12.2011 – 8 D 58/08.AK –, DVBl. 2012, 344; Entscheidung bestätigt durch BVerwG, Beschluss v. 05.09.2012 – DVBl. 2012, 1568.

55 Knack/Hennecke, § 5 VwVfG Rdnr. 14; Kopp/Ramsauer, § 4 VwVfG Rdnr. 10; Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), § 5 VwVfG Rdnr. 5; Schlink, Die Amtshilfe, 1982; Schnapp/Friehe, NJW 1982, 1442; Stüer, DöV 1985, 720.

dass es darauf bei einer etwa späteren gerichtlichen Überprüfung nicht ankäme – vor allem, weil die europarechtlichen Anforderungen an die UVP durch die zeitlich parallel durchgeführten und inhaltlich abgestimmten Verfahren gewahrt sind.

Wenn militärische Projekte auf das europäische Umweltrecht treffen, dann ist diese Begegnung vielleicht für beide Seiten auf den ersten Blick etwas ungewohnt. Das gilt wohl nicht zuletzt auch für die deutschen Behörden mit den Bundesministerien der Verteidigung und für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung an der Spitze, die unter Rückgriff auf ihre umfangreichen Koordinierungserfahrungen

zwischen beiden Sphären vermitteln. Am Ende wird alle Beteiligten die Gewissheit trösten, dass die scheinbaren Interessengegensätze durch eine koordinierte Verfahrensgestaltung auflösbar sind und ein für alle akzeptables Ergebnis erzielt werden kann. Belange des deutschen und europäischen Umweltrechts werden in dem gebotenen Umfang berücksichtigt. Das werden nicht nur die Umweltverbände mit Beifall quittieren. Und militärische Belange bleiben damit – das wird die Bündnispartner freuen – ebenso wie in der Vergangenheit keinesfalls auf der Strecke.