

## **Überblick über die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umweltrecht**

45. Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht 10. - 12. November 2022

### **I. Vorbemerkung**

Auch das gemeinhin sehr dynamische Umweltrecht kennt – jedenfalls bereichsbezogen – ruhigere Zeiten. So kann man das vergangene Jahr seit der letzten Tagung der Gesellschaft für Umweltrecht hier in Leipzig als ein bezogen auf die Rechtsprechungstätigkeit des Bundesverwaltungsgerichts eher unspektakuläres oder ruhiges Jahr bezeichnen. Das Gericht ist damit – vergleicht man es etwa mit der rastlosen Tätigkeit des Gesetzgebers und den anstehenden politischen Entscheidungen und den erforderlichen technischen und gesellschaftlichen Transformationsprozessen – scheinbar antizyklisch unterwegs.

Natürlich ist es nicht vollkommen abgekoppelt von der umweltrechtlichen Entwicklung, und es sind ihm auch im vergangenen Jahr wichtige Grundsatzfragen zur Entscheidung gestellt und auch von ihm beantwortet worden, so etwa in den mit Spannung erwarteten ersten Urteilen zur Behandlung des Klimaschutzes in der Fachplanung, auf die ich später noch ausführlich eingehen werde.

Erstaunlich ruhig ist es aber beim Eingang von umweltrechtlichen- und planungsrechtlichen Klageverfahren. So hat sich in den ersten neun Monaten dieses Jahres die Zahl der planungsrechtlichen Verfahren, für die das Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zuständig ist und die hier neu eingegangen sind, deutlich reduziert.

Das ist in erster Linie auf einen Einbruch der Zahlen im 9. Senat zurückzuführen. Statt 14 erstinstanzliche Verfahren wie im Vorjahr sind dort im Jahr 2022 bis Ende September nur fünf Planungsverfahren eingegangen, wobei eines davon eine Anhörungsrüge betrifft. Bei den beiden anderen Planungsinstanzen sind die Eingänge ebenfalls im einstelligen Bereich geblieben.

Es kommt hinzu, dass es sich hierbei keineswegs immer um Großverfahren handelt. In einigen Verfahren geht es eher um Kleinigkeiten, wie etwa um

einzelne Festsetzungen oder (Neben-)Bestimmungen eines Planfeststellungsbeschlusses. Ursachen für diesen Rückgang sind schwer auszumachen.

Kann es beim 9. Senat sein, dass sich schon eine gewisse Skepsis gegen den Neu- und Ausbau von weiteren Bundesfernstraßen angesichts der Klima- veränderung und ihrer Folgen niederschlägt? Immerhin sind die Forderungen nach einem Moratorium beim Bau neuer Straßen im politischen Raum zu hören gewesen und auch in den hiesigen Verfahren angesprochen worden. Andererseits ist es kaum vorstellbar, dass langfristige Planungen einfach so und unter Inkaufnahme von gravierenden Lücken im überregiona- len Verkehrsnetz eingestellt werden.

Näher liegt wohl die Annahme, dass Planungswunsch und Planungswirk- lichkeit wieder einmal schmerzhaft und noch stärker auseinanderfallen als in den vergangenen Jahren. So haben die Abfragen, die die Planungssenate alljährlich bei den Planungsbehörden durchgeführt haben, mit schöner Re- gelmäßigkeit "Märchenlisten" zum Ergebnis gehabt. Die darin aufgeführten Prognosen für den Abschluss der Planungsarbeiten und den Erlass von Planfeststellungsbeschlüssen hatten so viel mit der Wirklichkeit zu tun wie die Märchen der Gebrüder Grimm.

Beruhigend ist das allerdings nicht, es zeigt vielmehr mit aller Deutlichkeit auf, wo das eigentliche Defizit und der eigentliche Grund für Verzögerungen bei der Realisierung von wichtigen Infrastrukturen liegen, nämlich in den Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren.

Und auch hier möchte ich nicht missverstanden werden: Die Planungsver- fahren kann man nicht übers Knie brechen, anspruchsvolle Planungen und Genehmigungsverfahren, die eine Vielzahl von Belangen und Interessen be- rühren, oftmals auch Enteignungen erfordern sowie viele technisch-, ener- gie-, und verkehrswissenschaftliche Fragestellungen aufwerfen, lassen sich nicht über Nacht realisieren und nicht beliebig beschleunigen. Dies jeden- falls dann nicht, wenn man an den hohen materiellen Rechtsstandards und den Verfahrensgarantien festhält, die das nationale und unionale Recht vor- geben.

Dass das LNG-Gesetz die Fristen für die Öffentlichkeitsbeteiligung radikal auf wenige Tage beschränkt und auf die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung weitestgehend verzichtet, bestätigt insoweit den Grundbefund: Ohne einschneidende, die Öffentlichkeitsbeteiligung und Standards im Umweltrecht zurückfahrende Veränderungen des materiel- und Verfahrensrechts und ohne eine wirklich hervorragende personelle und sachliche Ausstattung der Planungs- und Genehmigungsbehörden kann man nicht wesentlich schneller und rechtsstaatlich planen, und auch dann gibt es Grenzen der Beschleunigung, genauso wie es Grenzen der Physik gibt.

Ob wir dabei mit den bereits in Angriff genommenen zahlreichen gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen auf dem richtigen Weg sind, bleibt abzuwarten.

Zu Recht widmet sich diese Tagung daher schwerpunktmäßig dem Thema, wie die Schaffung einer unabhängigen und nachhaltigen Energieversorgung als ein essentieller Baustein für die Bewältigung der Klimakrise rechtlich gestaltet werden kann und was insoweit schon unternommen worden ist und welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen erforderlich sind, um den Ausbau der erneuerbaren Energien zu beschleunigen und umweltinterne Zielkonflikte in den Griff zu bekommen.

Aus der Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist dabei bereits gestern im GfU-Forum das wichtige Thema der Rechtsschutzverkürzung als Mittel der Verfahrensbeschleunigung angesprochen worden. In der Tat läuft die Gewährung von Rechtsschutz in Zeiten von – wie es in dem Flyer zur heutigen Veranstaltung heißt – Herausforderungen "epochalen Ausmaß(es)" Gefahr, als zwar erforderlich und verfassungsrechtlich vorgegeben gesehen zu werden, zeitliche Verzögerungen durch sie dürfen aber eigentlich nicht eintreten.

Das zeigt sich auch in dem erneuten Versuch, gerichtliche Verfahren durch Änderungen in der VwGO zu beschleunigen. Wenig hilfreich sind in diesem Zusammenhang aus der Sicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit gesetzgeberische Bemühungen, den Verwaltungsprozess in Planungsverfahren dadurch beschleunigen zu wollen, dass man dem Bundesverwaltungsgericht und den

Oberverwaltungsgerichten vorschreiben will, regelhaft zwei Monate nach Eingang der Klageerwiderung einen verpflichtenden Erörterungstermin durchzuführen.

Dies wird nach der festen Überzeugung der Planungssenate dieses Hauses die ohnehin kurzen erstinstanzlichen Verfahren um keinen Tag verkürzen, im Gegenteil steht zu befürchten, dass durch einen solchen Termin auf allen Seiten Ressourcen gebunden werden, ohne dass dies einen Ertrag bringt.

## **II. Klimaschutz in der Planung**

Wirkliches Neuland hat das Bundesverwaltungsgericht im Berichtszeitraum nur beim Klimaschutz betreten. Insbesondere der für die fernstraßenrechtlichen Planfeststellungen zuständige 9. Senat war hier gefragt und ist entschlossen vorangeschritten. In zwei Entscheidungen, von denen die zweite noch gewissermaßen druckfrisch ist, hatte sich der Senat mit der Frage zu befassen, wie der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts und die Regelungen des Klimaschutzgesetzes, hier vor allem § 13 KSG, in der Fachplanung zu berücksichtigen bzw. in sie zu integrieren sind.

In seinem ersten Urteil vom 4. Mai 2022 betreffend die Bundesautobahn 14 hat der 9. Senat zunächst und wenig überraschend klargestellt, dass die Aspekte des globalen Klimaschutzes und der Klimaverträglichkeit im Rahmen der Planfeststellung zu berücksichtigen waren.<sup>1</sup> Dies leitet sich aus Art. 20a GG i.V.m. § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG ab.

Diese Ziele bedürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>2</sup> der Ausgestaltung und Konkretisierung durch den Gesetzgeber, die dieser durch § 13 KSG vorgenommen hat. Erst diese Konkretisierung – so betont der 9. Senat – ist und muss der Vorhabenzulassung zugrunde gelegt werden.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 60 ff.

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – BVerfGE 157, 30 Rn. 205 ff.

<sup>3</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 61.

Die Berücksichtigung des globalen Klimas erfordert allerdings keine teilweise Wiederholung der Umweltverträglichkeitsprüfung. Der 9. Senat verweist insoweit auf seine ständige Rechtsprechung, wonach ein erweiterter Klimabegriff, der auch das globale Klima umfasst, erst mit der neuen UVP-Richtlinie<sup>4</sup> zum Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung gemacht wurde.<sup>5</sup>

Der Senat lehnt in diesem Zusammenhang auch eine von den Klägern geforderte "Aufladung" des Klimabegriffs durch das Klimaschutzgesetz ab. Er weist zutreffend darauf hin, dass § 13 KSG akzessorisch ist. Die Norm begründe keine neuen Aufgaben, sondern knüpfe an vorhandene Entscheidungsspielräume an. Bestehe aber nach den einschlägigen Vorschriften und Übergangsbestimmungen gerade keine Pflicht zu einer Berücksichtigung des globalen Klimas, werde eine solche Pflicht auch nicht durch das Bundes-Klimaschutzgesetz begründet.<sup>6</sup>

Der 9. Senat räumt auch noch ein weiteres Übergangsproblem ab, indem er klarstellt, dass eine im bisherigen Planungsverfahren unterbliebene Berücksichtigung des globalen Klimawandels in einem ergänzenden Verfahren nachgeholt werden könne.<sup>7</sup> Das ist insofern von nicht zu unterschätzender Bedeutung, als damit in den noch zahlreichen Übergangsfällen nicht alles auf null gestellt wird, sondern die Planungsträger und Planungsbehörden an die vorhandenen Planungen anknüpfen können.

Im zweiten "Klimaurteil" des 9. Senats vom 7. Juli 2022<sup>8</sup> zur Bundesautobahn 20 ging es um ein Vorhaben, das ebenfalls vor dem Inkrafttreten des neuen UVPG genehmigt worden war. Auf die Klage eines Verbandes war das gerichtliche Verfahren zur Durchführung eines ergänzenden Verfahrens zur Fehlerheilung ausgesetzt worden. Das Verfahren dauerte knapp zwei Jahre,

---

<sup>4</sup> Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 124 S. 1).

<sup>5</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 65 mit Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 27. November 2018 – 9 A 10.17 – juris Rn. 34 ff.; Urteile vom 11. Juli 2019 – 9 A 13.18 – BVerwGE 166, 132 Rn. 19 ff. und vom 24. Februar 2021 – 9 A 8.20 – BVerwGE 171, 346 Rn. 35 ff.

<sup>6</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 66.

<sup>7</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 73.

<sup>8</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris.

so dass der Planergänzungsbeschluss nach Erlass des neuen UVPG erlassen worden ist.

Der 9. Senat stellt klar, dass diese Änderung des Vorhabens nicht dazu führe, dass für das Gesamtvorhaben eine Neubewertung unter Klimagesichtspunkten vorzunehmen sei.<sup>9</sup> Der Senat greift insoweit die bekannte Rechtsprechung aller Planungssenate des Bundesverwaltungsgerichts auf, wonach auf den Zeitpunkt eines Ergänzungsbeschlusses nur insoweit abzustellen ist, als die Planfeststellungsbehörde ihre Entscheidung im ergänzenden Verfahren auf veränderte tatsächliche oder rechtliche Verhältnisse stützt und auf der Grundlage einer Aktualisierung der Beurteilungsgrundlagen eine Neubewertung vornimmt.

In diesem zweiten Urteil weist der 9. Senat ergänzend darauf hin, dass aus Art. 20a GG und dem Pariser Abkommen keine Pflicht zur Prüfung der Klimarelevanz eines Vorhabens folge.<sup>10</sup> Soweit in Art. 20a GG eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zum Klimaschutz bestehe, handele es sich um eine Pflicht des Gesetzgebers, dem dieser mit dem Klimaschutzgesetz nachgekommen sei. Ähnliches gelte für das Pariser Abkommen, das nicht vorhabenbezogen, sondern durch den Gesetzgeber im Rahmen einer ganzheitlichen Verkehrs- und Klimaschutzpolitik zu operationalisieren sei.

Fachplanungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für die nach neuer Rechtslage gebotene Berücksichtigung des Klimaschutzes ist für den 9. Senat die Gesamtabwägung nach § 17 Abs. 1 Satz 4 FStrG.<sup>11</sup> Der Klimaschutz gehört zu den Belangen, die nunmehr bei noch nicht abgeschlossenen Planfeststellungsverfahren in die Abwägung einzustellen sind. Auch insoweit beweist die "Jahrhundertformel" des 4. Senats aus dem 34. Band (301, 309) der Entscheidungssammlung<sup>12</sup> ihre Leistungsfähigkeit: Nach ihr muss in die Abwägung alles an Belangen eingestellt werden, was "nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss", und dabei müssen die Belange mit ihrer "objektiven Gewichtigkeit" berücksichtigt werden.

---

<sup>9</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris Rn. 163.

<sup>10</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris Rn. 164 f.

<sup>11</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 69.

<sup>12</sup> BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1969 – IV C 105.66 – BVerwGE 34, 301, 309.

Das Bundesverwaltungsgericht hält sich daher bei diesem Punkt nicht lange auf, sondern wendet sich der ungleich schwerer zu beurteilenden Frage zu, wie denn nun im Einzelnen der globale Klimaschutz als Belang zu ermitteln ist und wie die Ergebnisse in die Entscheidung genau einzustellen und zu bewerten sind.<sup>13</sup>

Der Maßstab war dabei noch recht einfach zu ermitteln. Nach dem in § 1 KSG umschriebenen Zweck und den in § 3 KSG festgelegten Zielen des Gesetzes geht es darum, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst unter 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen und die Treibhausgasemissionen entsprechend den in § 3 KSG festgeschriebenen Vorgaben zu mindern. Verstärkung erfährt diese Zielfestlegung durch den Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts, wonach diese Temperaturschwelle als maßgebliche Konkretisierung des Klimaschutzzieles des Grundgesetzes anzusehen ist.<sup>14</sup>

Mehr Schwierigkeiten als der abstrakte Maßstab bereitet die Frage, wie denn nun die Ermittlungen der Auswirkungen des konkreten Vorhabens auf das globale Klima auszusehen haben und vorzunehmen sind. Hier liegt ja eines der Hauptprobleme in diesen Fällen. Wie soll man den oft nur wenige Kilometer langen Autobahnabschnitt mit dem Weltklima in Bezug setzen?

Hier weiß man durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts immerhin zweierlei. Zum einen kann man sich nicht damit herausreden, dass dieses Vorhaben im Maßstab des Weltklimas gar keine Rolle spiele, weil die Klimaneutralität ohnehin nicht allein durch Maßnahmen in Deutschland geschafft werden könne. Diesem Ansatz hat das Bundesverfassungsgericht eine klare Absage erteilt.<sup>15</sup>

Auf der anderen Seite weiß man durch das Bundesverfassungsgericht auch, dass der Klimaschutz als Belang nicht allen anderen Belangen vorgeht.<sup>16</sup> Allerdings muss man zugeben, dass der dazwischen zu durchmessende Raum

---

<sup>13</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 76 ff.

<sup>14</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 78 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – BVerfGE 157, 30 Rn. 209.

<sup>15</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – BVerfGE 157, 30 Rn. 202 f.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – BVerfGE 157, 30 Rn. 198.

doch recht gedehnt ist. Und dieser Raum ist vielfach wüst und leer. Denn es gibt praktisch keine Konkretisierungen, die der Verwaltung Hilfestellung bei der praktischen Umsetzung geben würden.

Der 9. Senat zählt hier auf, woran es alles fehlt: Es existieren weder Rechtsverordnungen noch Verwaltungsvorschriften noch Ausführungsvorschriften, Leitfäden oder Handreichungen, die die Behörden ihrer Ermittlungstätigkeit zugrunde legen könnten.<sup>17</sup>

Der 9. Senat sieht das Dilemma und antwortet hierauf mit einem sehr pragmatischen Lösungsansatz, der sich vor allem auf die Ermittlungstiefe bezieht und sich hierauf auch beschränkt:

Die Ermittlungen müssen mit Augenmaß erfolgen, die Anforderungen an sie dürfen nicht überspannt werden.<sup>18</sup> Dieses Augenmaßgebot ist nun sicher nicht streng dogmatisch herleitbar. Man wird es in erster Linie so verstehen dürfen, dass der Vorhabenträger und die Planfeststellungsbehörden nicht das nachholen und leisten müssen, was anderenorts hätte geleistet werden müssen.

Der 9. Senat sichert darüber hinaus seine Augenmaßrechtsprechung noch mit der Gesetzesbegründung ab. Dort heißt es nämlich, dass für § 13 KSG kein besonderer Erfüllungsaufwand für die Verwaltung zu erwarten sei. Wenn das so sei, könne man auch nicht zu viel von der Verwaltung erwarten, so in der Sache die Argumentation des Senats.<sup>19</sup>

Diesem Argument ist eine gewisse Schlitzohrigkeit nicht abzuspochen. Auf der anderen Seite ist es sicher auch erlaubt, daran zu erinnern, dass es eben nicht egal ist, was der Gesetzgeber in seine Gesetzesbegründung reinschreibt und dass er durchaus beim Wort genommen wird, wenn er schlankweg behauptet, seine Regelungen seien zum Nulltarif umsetzbar.

Alles in allem ist dieser Hinweis auf das für die Behörden Leist- und Zumutbare berechtigt. Damit verhindert der 9. Senat auch, dass Anforderungen, die sonst im Umweltrecht gelten, mit leichter Hand auf die Ermittlungen im Zusammenhang mit dem Belang "Klimaschutz" übertragen werden. Würde

---

<sup>17</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 80.

<sup>18</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 80.

<sup>19</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 81.

etwa die Forderung nach der Berücksichtigung der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse wie im europäischen Habitatrecht bei der Verträglichkeitsprüfung auch im Klimaschutz verlangt, wäre der Maßstab nicht nur deutlich strenger, sondern der Streit darüber, ob alle wissenschaftlichen Mittel und Quellen ausgeschöpft sind, vorprogrammiert.

Die mit Augenmaß durchzuführenden Ermittlungen haben sektorübergreifend im Sinne einer Gesamtbilanz zu erfolgen. Dabei sind nicht nur die Sektoren des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 6 KSG in den Blick zu nehmen, sondern auch der positiv für die Gesamtbilanz wirkende Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft in § 3a KSG.<sup>20</sup> Der Senat begründet dies überzeugend damit, dass der Klimaschutz querschnittsartig überall geprüft werden solle und es daher auf eine Gesamtbilanz ankomme, die sich an den nationalen, europäischen und völkerrechtlichen Klimaschutzziele zu orientieren habe mit dem langfristigen Ziel einer "Netto-Treibhausneutralität".<sup>21</sup>

Ebenso spannend und ebenso unreguliert wie die Ermittlung der klimarelevanten Auswirkungen ist deren Bewertung. Hier rammt der 9. Senat ebenfalls einige klare Pflöcke ein. Nüchtern stellt der 9. Senat fest, dass dem Klimaschutzgebot trotz seiner verfassungsrechtlichen Verankerung kein Vorrang vor anderen Belangen zukomme. Einen solchen vermag der Senat weder aus Art. 20a GG noch aus § 13 KSG noch aus dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts abzuleiten.<sup>22</sup>

Das mag auf den ersten Blick ein wenig überraschen, hat das Bundesverfassungsgericht doch etwas abweichend formuliert, dass Art. 20a GG keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen genieße.<sup>23</sup> Diese Formulierung spricht mehr für eine äußerste Grenze in dem oben beschriebenen Sinne und hätte mit dem weiteren Hinweis, dass das relative Gewicht des Klimaschutzgebotes in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel eher zunehmen werde, wohl auch die Annahme eines Optimierungsgebotes zugelassen.

---

<sup>20</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 83.

<sup>21</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 84.

<sup>22</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 86.

<sup>23</sup> BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 u.a. – BVerfGE 157, 30 Rn. 198.

Der 9. Senat hat aber noch ein starkes Argument für seine zurückhaltende Sichtweise: Er weist darauf hin, dass das Berücksichtigungsgebot in § 13 KSG insbesondere querschnittsartige Regelungslücken in den Fachgesetzen schließen solle. Mit dieser weitreichenden Geltung sei die Annahme einer generellen Vorrangstellung nicht vereinbar.<sup>24</sup> Für diese Sichtweise lässt sich auch noch anführen, dass in der Tat in einer Reihe von gesetzlichen Neuregelungen der Vorrang des Belanges Klimaschutz ausdrücklich geregelt ist.

Bei der konkreten Ermittlung der dem Vorhaben zuzurechnenden Emissionen kam dem 9. Senat dann zugute, dass er auf die im Projektinformationssystem zum Bundesverkehrswegeplan 2030 (PRINS) zugrunde gelegten Zahlen, die sowohl die betriebsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen als auch die CO<sub>2</sub>-Äquivalente aus Lebenszyklusemissionen enthielten, zurückgreifen konnte.<sup>25</sup> Soviel Glück, aufbereitete und umfassende Daten, die zudem leicht zugänglich sind, zur Verfügung zu haben, wird nicht jeder Vorhabenträger haben.

Bei der Bewertung der klimaschädlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen stellt der 9. Senat zunächst sehr grundsätzlich klar, dass ein Verzicht auf den weiteren Straßenbau ausweislich des aktuellen Berichts des Umweltbundesamtes zu Klimaschutzinstrumenten im Verkehr kein im Rahmen der politischen und umweltschutzfachlichen Klimaschutzdiskussion besonders propagiertes Ziel sei. Auch ein Moratorium für den im Bundesverkehrswegeplan 2030 vorgesehenen Straßenbau stehe nicht zur Debatte.<sup>26</sup>

Bei der Berechnung der zu erwartenden Mehrbelastungen stellt der Senat auf den zu erwartenden primär induzierten Verkehr ab, also auf den Verkehr, der durch den Neubau voraussichtlich zusätzlich zu dem bereits vorhandenen Verkehr hervorgerufen wird. Diese zusätzliche CO<sub>2</sub>-Belastung liege mit einem jährlichen Anteil von höchstens einem Zehntel Promille in einem derart niedrigen Bereich, dass nicht abwägungsfehlerhaft sei, dass der Beklagte die für das Vorhaben sprechenden Belange im Ergebnis höher gewichtet habe als die klimaschädlichen Nachteile.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 86.

<sup>25</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 89 ff.

<sup>26</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 97.

<sup>27</sup> BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7.21 – juris Rn. 95 ff.

Das Urteil vom 7. Juli 2022 zur A 20 beleuchtet die Frage, wie mit Klimabelangen in Fällen umzugehen ist, in denen die Planfeststellungsbehörde aufgrund einer gerichtlichen Beanstandung ein Planergänzungsverfahren zur Fehlerheilung durchführt und dieses nach Inkrafttreten des § 13 KSG abschließt. Der 9. Senat hält insoweit auch mit Blick auf das Klimaschutzgebot an der Rechtsprechung der Planungssenate fest, dass für die rechtliche Beurteilung grundsätzlich der Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses maßgeblich bleibt, es sei denn, der Ergänzungsbeschluss wird auf veränderte tatsächliche oder rechtliche Verhältnisse gestützt und auf deren Grundlage eine Neubewertung vorgenommen.<sup>28</sup> Der Senat betont erneut, dass aus Art. 20a GG in der Auslegung, die er durch das Bundesverfassungsgericht gefunden hat, nichts anderes folge, da es sich bei der Pflicht des Staates zum Klimaschutz um einen Regelungsauftrag des Gesetzgebers handle, dem dieser durch Erlass des KSG grundsätzlich nachgekommen sei.<sup>29</sup> Auch aus dem Pariser Klimaschutzabkommen ergebe sich keine Berücksichtigungspflicht. Das Abkommen verpflichte die Bundesregierung, bestimmte Ziele einzuhalten, zwingt nicht aber dazu, dass jedes Vorhaben eine bestimmte Prüfung unterlaufen müsse.<sup>30</sup>

### **III. Klage- und Rügebefugnis und kein Ende**

Eine Konstante im Planungs- und Umweltrecht ist die Frage danach, wer klagen kann und womit er gehört wird, wenn er klagebefugt ist. Es geht also um die Klage- und Rügebefugnis.

Dass das so kompliziert ist, liegt zum einen an der Systementscheidung des deutschen Gesetzgebers für die Verletztenklage, also ein echtes kontradiktorisches Verfahren, das an das Vorhandensein eines subjektiven Rechts anknüpft und (nur) dieses schützt.

Neben die Verletztenklage ist aber schon seit langem die Verbandsklage getreten, die – auch wenn es der deutsche Gesetzgeber zunächst gegen alle

---

<sup>28</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris Rn. 163.

<sup>29</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris Rn. 164.

<sup>30</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris Rn. 165.

juristische Vernunft anders gesehen hat – gerade keine Verletzung in subjektiven Rechten voraussetzt, sondern insoweit genügen lässt, dass sich die klagende Vereinigung in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt sieht.

Dass die Verbandsklagebefugnis gleichwohl immer wieder Fragen aufwirft, die die Gerichte beschäftigen, liegt an dem in vielerlei Hinsicht missratenen, vor allem überkompliziert konzipierten Umweltrechtsbehelfsgesetz.

Im Versuch, durch eine enumerative Aufzählung derjenigen Verfahren, die in den Anwendungsbereich des UmwRG fallen, die Klagemöglichkeiten zu begrenzen, begibt sich der Gesetzgeber immer wieder auf unionsrechtlich dünnes Eis, und das hat schon Tradition. Das UmwRG in seiner jetzigen komplizierten Form ist auch das Ergebnis ständig notwendig gewordener Nachbesserungen durch den deutschen Gesetzgeber, dem der EuGH immer wieder attestieren musste, dass er mit dem UmwRG hinter den unionalen Vorgaben zurückblieb. Zuletzt und erneut ist dies dem UmwRG vor drei Tagen durch das Urteil des EuGH zur Klagemöglichkeit gegen EG-Typengenehmigungen<sup>31</sup> eindrucksvoll bestätigt worden.

Interessant ist es bei diesem Befund, dass im Berichtszeitraum gleichwohl nicht in erster Linie vertrackte Fragen der Eröffnung des Anwendungsbereichs des UmwRG die Senate des Bundesverwaltungsgerichts beschäftigen, sondern solche der Anerkennung von Vereinigungen.

In einem Verfahren des 7. Senats<sup>32</sup> stellte sich die Frage, ob eine Vereinigung, die sich nach ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich auf den Schutz nur eines Naturgutes – hier des Bodens – konzentrierte, bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen als Naturschutzvereinigung anerkannt werden kann bzw. muss.

Der Beklagte hatte aus dem Naturschutzgesetz die Notwendigkeit einer "holistischen" Betrachtung abgeleitet. Die Ziele des Naturschutzes nähmen die vielfältigen Wechselbeziehungen der Naturgüter im Naturhaushalt, die biologische Vielfalt und die Natur als Lebensraum für Pflanzen und Tiere in

---

<sup>31</sup> EuGH, Urteil vom 8. November 2022 – C-873/19 –.

<sup>32</sup> BVerwG, Urteil vom 3. Februar 2022 – 7 C 2.21 – juris.

den Blick. Der Schutz nur einzelner Medien sei dem klassischen Umweltschutz zuzuordnen.

Diesem Ansatz hat das Bundesverwaltungsgericht allerdings eine klare Absage erteilt.

Es genügt dem 7. Senat für die Anerkennung als Naturschutzvereinigung, dass sich die Umweltvereinigung auf eines der in § 7 Abs. 1 BNatSchG genannten Naturgüter spezialisiert. Auch dann sei von einer Einbeziehung des Wirkungsgefüges zwischen den verschiedenen Naturgütern auszugehen.<sup>33</sup>

Ferner hat die Frage, bis zu welchem Zeitpunkt eine Anerkennung erfolgt sein muss, die Senate beschäftigt. Der 7. Senat hat insoweit – ohne viel Problembewusstsein zu entwickeln – in einer Entscheidung vom 16. September 2021 die Klagebefugnis eines Umweltvereins verneint, weil die erforderliche Anerkennung durch das Umweltbundesamt im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch nicht vorlag und sich auch nicht feststellen ließ, dass dies aus Gründen geschah, die der Kläger nicht zu vertreten habe (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 UmwRG).<sup>34</sup>

Damit hatte sich der Senat – ohne dies in voller Schärfe zu sehen – gegen die herrschende Meinung in der Literatur gestellt, die davon ausgeht, dass aus der Formulierung im Umweltrechtsbehelfsgesetz, wonach die Vereinigung "bei Einlegung eines Rechtsbehelfs" anerkannt sein müsse, folge, dass es sich um eine eigene Zugangsvoraussetzung und nicht um eine nachholbare Sachurteilsvoraussetzung handelt, für die die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse am Ende der mündlichen Verhandlung maßgeblich sind.

Der Zufall will es, dass der 9. Senat fast auf den Tag genau ein Jahr später eine ähnliche Konstellation vorgefunden hat und dem eher intuitiv richtig gelegenen 7. Senat mit einer dogmatischen Begründung gefolgt ist.<sup>35</sup> Diese im Einzelnen nachzulesen, muss ich Ihnen überlassen, denn das Urteil ist noch nicht zugestellt.

---

<sup>33</sup> BVerwG, Urteil vom 3. Februar 2022 – 7 C 2.21 – juris Rn. 18.

<sup>34</sup> BVerwG, Urteil vom 16. September 2021 – 7 A 5.21 – juris Rn. 18.

<sup>35</sup> BVerwG, Urteil vom 14. September 2022 – 9 C 24.21 –.

#### **IV. Habitat- und Artenschutz**

Im Bereich des Habitat- und Artenschutzes ging es auch im vergangenen Jahr weniger um die großen Linien – die sind vorgezeichnet –, sondern um feine Striche, die noch nachzuziehen sind. Perspektivisch mag sich das ändern, wie auch Titel der Vorträge in dieser Tagung zeigen.

Eine interessante Facette zum Thema "faktisches Vogelschutzgebiet" hat der 7. Senat mit seinem Urteil vom 17. Dezember 2021 zur Erweiterung einer in einem Vogelschutzgebiet liegenden Abfalldeponie beigetragen.<sup>36</sup> In diesem Fall hatte nicht ein Verband oder ein sonstiger Kläger die Existenz eines faktischen Vogelschutzgebietes geltend gemacht, um das Vorhaben zu verhindern, sondern die Genehmigungsbehörde berief sich auf ein faktisches Vogelschutzgebiet und lehnte mit dieser Begründung die Erweiterung der Deponie teilweise ab.

Die Behörde machte über zehn Jahre nach der Gebietsmeldung geltend, in dem immer noch nicht ordnungsgemäß unter Schutz gestellten Gebiet sei bereits im Zeitpunkt der Gebietsausweisung und fortbestehend bis heute eine dritte, nicht im Standarddatenbogen aufgeführte Vogelart wertbestimmend. Eine erhebliche Beeinträchtigung oder Störung dieser Vogelart durch das Vorhaben sei nicht auszuschließen.

Für den Vorhabenträger bedeutete dies, dass er plötzlich und ohne Vorwarnung mit einer als wertbestimmend angesehenen Vogelart konfrontiert wurde, mit der er nach den bisherigen Gebietsausweisungen nicht zu rechnen brauchte und die er daher bei der Prüfung, ob er die Deponieerweiterung mit Erfolg beantragen kann, nicht berücksichtigt hatte und auch nicht berücksichtigen konnte. Diese Situation ist ganz sicher das Gegenteil dessen, was mit dem Gebietsausweisungs- und -meldeverfahren beabsichtigt ist. Dieses verliert weitestgehend seine Funktion, für klare Verhältnisse zu sorgen und so Planungssicherheit herzustellen.

Der 7. Senat hat dies gesehen und daher seine Rechtsprechung, wonach nach Abschluss des nationalen Gebietsauswahl- und -meldeverfahrens eine

---

<sup>36</sup> BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2021 – 7 C 7.20 – juris.

Vermutung dafür spreche, dass die Gebietsauswahl und -abgrenzung ordnungsgemäß vorgenommen worden sei, auf die vorliegende Situation übertragen.<sup>37</sup>

Auch hinsichtlich der wertbestimmenden Vogelarten führe das Vorschreiten des mitgliedstaatlichen Auswahl- und Meldeverfahrens zu einer Steigerung der Darlegungsanforderungen. Es greife eine Vermutung des Inhalts, dass außer den in der Gebietsmeldung angegebenen keine weiteren wertbestimmenden Arten in dem Gebiet vorhanden seien. Diese Vermutung könne nur durch den Nachweis widerlegt werden, dass die Meldung einer Art als wertbestimmend sachwidrig unterblieben ist.<sup>38</sup>

Der Fall zeigt eindrucksvoll, dass eine Behörde, die – erstens – die Gebietsmeldung über Jahre nicht ordnungsgemäß vornimmt und damit eine Überleitung des Regimes der Vogelschutzrichtlinie in das großzügigere FFH-Regime verhindert und die – zweitens – bei der Auswahl der wertbestimmenden Arten Fehler macht, für Vorhabenträger und Investoren zu einem unkalkulierbaren Risiko werden kann. Dieser hat sowohl die Folgen der Untätigkeit als auch der unterlaufenen Fehler letztendlich zu tragen, ohne sich hiergegen im Verwaltungsstreitverfahren mit allzu viel Aussicht auf Erfolg wehren zu können.

Mit einem ähnlich unzulänglichen Planungsverfahren hatte sich der 9. Senat in seinem jüngsten und bereits erwähnten A 20-Urteil<sup>39</sup> zu beschäftigen. Hier hatte der Vorhabenträger die Stickstoffbelastung eines FFH-Gebietes durch die geplante Autobahn "auf Kante" gerechnet, und zwar mit 0,326 kg N(ha\*a). Das liegt eigentlich schon über dem sogenannten Abschneidewert, der ja bekanntlich als absoluter Wert bei 0,3 kg N (ha\*a) liegt und dazu dient, den räumlichen Umfang einer vorzunehmenden habitatrechtlichen Betrachtung festzulegen.

Nur aufgrund der Tatsache, dass nach der einschlägigen Fachkonvention Rundungen die Zahl auf 0,3 kg abzurunden war, konnte der Abschneidewert als eingehalten angesehen werden. Im Laufe des Prozesses stellte sich

---

<sup>37</sup> BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2021 – 7 C 7.20 – juris Rn. 21 f.

<sup>38</sup> BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2021 – 7 C 7.20 – juris Rn. 27.

<sup>39</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris.

jedoch aufgrund einer vom Senat im Nachgang zur mündlichen Verhandlung veranlassten gemeinsamen Berechnung der Gutachter der Kläger- und Beklagenseite heraus, dass die gutachterliche Stickstoffberechnung des Vorhabenträgers wegen einer um 180 Grad verdrehten Karte der Depositionsgeschwindigkeiten an einem unerkannten Rechenfehler litt.<sup>40</sup>

Drehte man die Karte um und rechnete man neu, lag der Wert bei 0,346 kg und damit nur noch 4 g unterhalb der magischen Grenze von 0,35 kg, die eine Aufrundung und damit die Nichteinhaltung des Abschneidewertes bedeutet hätte.

Damit aber noch nicht genug. Zu der verdrehten Karte kam hinzu, dass die stickstoffreduzierenden Auswirkungen eines Parkplatzrückbaus überschätzt worden waren und damit unsicher war, ob die 4 g-Grenze eingehalten werden kann.<sup>41</sup>

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang nicht nur das Bemühen der Planfeststellungsbehörde bzw. des Vorhabenträgers, auf Biegen und Brechen den Abschneidewert einzuhalten, sondern bemerkenswert ist auch, wie der 9. Senat hierauf – meines Erachtens völlig zu Recht – reagiert hat. Er hat nämlich die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung abgelehnt und zu Lasten der Beklagten entschieden.<sup>42</sup>

Dahinter steht offensichtlich der Gedanke, dass es angesichts der nur äußerst knapp und aufgrund einer Rundungsregelung eingehaltenen Unterschreitung des Abschneidekriteriums nicht die Aufgabe des angerufenen Gerichts ist, als Reparaturbetrieb der Verwaltung tätig zu werden und erneut im Prozess Gelegenheit zur Nachbesserung zu geben. Dem kann nur zugestimmt werden. Es kann nicht sein, dass die planenden Behörden mit hohem Risiko planen und dann darauf vertrauen, dass sie prozessbegleitend die Möglichkeit zur permanenten Nachbesserung erhalten. Dies ist weder mit dem Grundsatz der Waffengleichheit noch mit der Neutralitätspflicht der Gerichte vereinbar.

---

<sup>40</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris Rn. 63.

<sup>41</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris Rn. 74 ff.

<sup>42</sup> BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2022 – 9 A 1.21 – juris Rn. 84 ff.

Betrachtet man diese Entscheidung und etwa die Entscheidung des 4. Senats zum Änderungsplanfeststellungsbeschluss zur Uckermarkleitung<sup>43</sup>, so hat man im Übrigen zwei sehr anschauliche Beispiele dafür, warum Gerichte in dieser Tiefe in die Materie einsteigen müssen. Es liegt nicht an einer strukturell zu hohen Kontrollabsicht der Verwaltungsgerichte. In beiden Urteilen sind es der detaillierte Vortrag der Klägerseite und die vielfach gestellten Beweisanträge, die das Gericht dazu zwingen, im Einzelnen den Rügen nachzugehen.

Man muss einfach konzедieren, dass die zu Recht als "Anwälte der Natur" bezeichneten Umweltverbände in der Lage sind, innerhalb der gesetzlichen 10-Wochen-Frist ausgesprochen detailliert und substantiiert vorzutragen. Hierauf einzugehen und dem Vortrag nachzugehen, ist nun einmal die Pflicht der Gerichte, und dieser kommen auch die Senate des Bundesverwaltungsgerichts nach, und zwar in einer beachtlich konzisen und zeitsparenden Art und Weise.

## **V. Sonstiges**

Lassen Sie mich in einem letzten Gliederungspunkt noch drei Entscheidungen erwähnen, bei denen es um klassische Abwägungsfragen ging.

Um Fragen der Alternativenprüfung ging es in mehreren Entscheidungen des 7. Senats zum Neubau der S-Bahnlinie 4 in Hamburg.<sup>44</sup> Auch dieses Milliardenvorhaben verdeutlicht: Es ist einfacher gesagt, dass mehr Verkehr auf die Schiene müsse, als dieses Ziel auch tatsächlich zu verwirklichen.

Ich kann mich an kein Vorhaben erinnern, das in ähnlicher Weise die Anwohner durch mehrjährigen Baulärm und durch dauerhafte Inanspruchnahme ihrer Grundstücke belastete wie dieses. Umso nachvollziehbarer ist es, dass Alternativplanungen ganz im Vordergrund des Vortrages der Kläger

---

<sup>43</sup> BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2022 – 4 A 13.20 – juris.

<sup>44</sup> BVerwG, Urteile vom 5. Oktober 2021 – 7 A 13.20 – BVerwGE 173, 296; – 7 A 14.20 und 7 A 17.20 – jeweils juris.

standen. Sie verlangten insbesondere, die mit dem Vorhaben auch bezweckte Entflechtung der verschiedenen Eisenbahnverkehre durch eine weiträumige Güterumfahrvariante zu verwirklichen.

Eine ähnliche Prüfung hatte der 7. Senat bereits im Zusammenhang mit dem Ausbau der Strecke Oldenburg-Wilhelmshaven<sup>45</sup> für erforderlich erachtet, auch wenn die planerischen Alternativen auf ein Neubauvorhaben hinauslaufen. Im Fall der S-4 hat der Senat allerdings in der Alternativplanung nicht nur eine Alternative, sondern eine unzulässige Konzeptalternative gesehen.

Diese würde auf ein anderes Projekt hinauslaufen, das die vielfältigen mit dem Neubau der S-Bahnlinie 4 verfolgten Ziele nicht in einem Vorhaben verwirkliche, sondern in zwei Vorhaben aufspalte. Eine solche Konzeptalternative versuche, die vorgegebenen Planungsziele auf eine grundsätzlich andere Weise zu verwirklichen, und wahre daher nicht die Identität des Vorhabens.<sup>46</sup> Der Fall zeigt, dass es für den Vorhabenträger sehr schwierig sein kann, die Alternative vom Aliud zu unterscheiden. Es kann ratsam sein, auch solche Alternativen in die Betrachtung einzubeziehen, die eher fernliegend zu sein scheinen.

Der 4. Senat hatte sich in einem Urteil aus dem Mai 2022 mit dem altbekannten "Wegwägen" zu beschäftigen.<sup>47</sup> Gegenstand des Wegwägens waren Lärmimmissionen, die in einer Gemengelage aus Wohnbebauung und Sportanlagen zu befürchten waren. Der 4. Senat hat Anlass gesehen, auf die hohen Anforderungen hinzuweisen, die für ein solches Wegwägen von Überschreitungen der in der 18. BImSchV enthaltenen Immissionsrichtwerte gelten. Sie seien nur hinnehmbar, soweit alle naheliegenden und verhältnismäßigen Möglichkeiten der Lärmreduktion ermittelt, erwogen und ausgeschöpft seien.<sup>48</sup> Diesen Anforderungen wurde der Bebauungsplan im konkreten Fall nicht gerecht.

---

<sup>45</sup> BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 2020 – 7 A 9.19 – juris.

<sup>46</sup> BVerwG, Urteil vom 5. Oktober 2021 – 7 A 13.20 – BVerwGE 173, 296 Rn. 80.

<sup>47</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Mai 2022 – 4 CN 2.20 – juris.

<sup>48</sup> BVerwG, Urteil vom 10. Mai 2022 – 4 CN 2.20 – juris Rn. 24.

Ein weiterer Klassiker der Abwägungsdogmatik hat jüngst den 7. Senat beschäftigt. Es ging um die Frage des Funktionsloswerdens planerischer Festsetzungen, und zwar eines wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses für den Bau eines Hafens in Bremerhaven. An diesem sollten Offshore-Windenergieanlagen vormontiert und umgeschlagen werden.

Das OVG hat die Funktionslosigkeit im konkreten Fall bejaht und hierbei eine Gesamtbetrachtung aller Umstände angestellt.<sup>49</sup> Konkret stellte es darauf ab, dass sich der Bedarf für den Offshore-Terminal schon während des Planungsverfahrens nicht unerheblich verringert habe und eine Finanzierung des planfestgestellten Offshore-Terminals Bremerhaven mittlerweile ausgeschlossen erscheine. Außerdem spielten die Insolvenz der beiden seinerzeit in Bremerhaven produzierenden Hersteller von Windenergieanlagen, ein nur 40 km von Bremerhaven entfernt errichteter anderer Offshore-Terminal sowie die inzwischen geänderten Montagebedingungen der Anlagen eine Rolle.

Der 7. Senat hat die Gesamtbetrachtung für zulässig erachtet.<sup>50</sup> Auch eine Gesamtschau von Umständen und Entwicklungen könnten die Einschätzung rechtfertigen, dass die tatsächlichen Verhältnisse einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Planung auf unabsehbare Zeit ausschließe.

Dies gelte selbst dann, wenn jeder einzelne dieser Umstände bzw. jede einzelne dieser Entwicklungen bei isolierter Betrachtung gegebenenfalls nur Zweifel an der Verwirklichung des Vorhabens begründeten und deshalb die Annahme einer Funktionslosigkeit der Planung nicht selbständig zu tragen vermöchten. Dies entspreche einem realitätsgerechten Verständnis der Rechtsfigur der Funktionslosigkeit.<sup>51</sup>

Der zuletzt referierte Fall schließt den Kreis zu meinen einleitenden Worten über die Bedeutung der rechtlichen Bewältigung der epochalen Herausforderungen, die auf uns durch den Klimawandel zukommen. Er veranschaulicht, dass die Transformationsbemühungen auch mit Rückschlägen verbunden sind und es keine einfachen Lösungen gibt. Weder in technischer

---

<sup>49</sup> OVG Bremen, Urteil vom 2. November 2021 – 1 LC 107/19 – juris Rn. 30 ff.

<sup>50</sup> BVerwG, Beschluss vom 20. September 2022 – 7 B 4.22 – juris.

<sup>51</sup> BVerwG, Beschluss vom 20. September 2022 – 7 B 4.22 – juris Rn. 26.

und wirtschaftlicher, noch in gesellschaftlicher und politischer Hinsicht, und schließlich auch nicht in rechtlicher Hinsicht. Die rechtlichen Probleme der Energiewende auszuleuchten, hat sich diese Tagung zum Ziel gesetzt. Dies ist nicht nur ein aktuelles Ziel, sondern auch ein Ziel, das alle Bemühungen wert ist. Ich wünsche daher der 45. Fachtagung gute und erfolgreiche Beratungen in unser aller Interesse.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.