



VERWALTUNGSGERICHT TRIER

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des Bundes für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesverband
Rheinland-Pfalz e. V. vertreten durch seinen Vorstand, Hindenburgplatz 3,
55118 Mainz,

- Kläger -

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Paul-Martin Schulz, Emil-Nolde-
Straße 9, 50999 Köln,

g e g e n

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch den Präsidenten der Struktur- und
Genehmigungsdirektion Nord, Stresemannstraße 3 - 5, 56068 Koblenz,

- Beklagter -

beigeladen:

Zweckverband Flugplatz Bitburg, vertreten durch den Vorstandsvorsteher, Maria-
Kundenreich-Straße 7, 54634 Bitburg,

Prozessbevollmächtigte: Hermann und Kollegen Rechtsanwälte PartG mbB,
Marburger Straße 2, 10789 Berlin,

w e g e n Naturschutzrechts

hat die 9. Kammer des Verwaltungsgerichts Trier aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 22. Januar 2024, an der teilgenommen haben

für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Dem Kläger wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abzuwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen eine dem Beigeladenen durch den Beklagten erteilte Befreiung nach § 67 Bundesnaturschutzgesetz – BNatschG –.

Der Beigeladene beabsichtigt, durch Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 19 „Flugfeld West“ die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbegebieten zu schaffen. Die verfolgte städtebauliche Zielvorstellung ist es, die ehemals militärisch genutzten Flächen, die aufgrund der Verkleinerung des Flugbetriebs frei geworden sind, einer zivilen Nachnutzung im Sinne der bereits vollzogenen Konversion des übrigen Flugplatzgeländes zuzuführen und hier weitere Gewerbe- und Industrieflächen zu erschließen. Ziel der Planung ist insbesondere, die Errichtung des zentralen kontinentaleuropäischen Distributionszentrums eines international bedeutenden Unternehmens der Logistik- und Sportartikelbranche zu ermöglichen. Die angestrebte Bebauung besteht aus mehreren großen Hallen im Sinne von Hochregallagern mit integrierten oder angegliederten Büro- und Verwaltungsgebäuden. Daneben ist die Ansiedlung weiterer Logistikunternehmen vorgesehen. Nach Angaben des Beigeladenen werden Investitionen von rund 360 Millionen Euro und die Schaffung von

mindestens 800 Arbeitsplätzen in Aussicht gestellt; langfristig erwartet der Beigeladene die Schaffung von bis zu 2.500 Arbeitsplätzen. Von dem etwa 190 Hektar großen Flugfeld werden damit 52,6 Hektar überplant. In einem Umfang von 38,6 Hektar handelt es sich bei den überplanten Flächen um magere Flachland-Mähwiesen, die dem gesetzlichen Biotopschutz nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BNatSchG unterliegen.

Zu diesem Zweck beantragte der Beigeladene mit Schreiben vom 7. Juni 2022 die Befreiung von den Bestimmungen des § 30 Abs. 2 BNatSchG.

Der Beklagte erteilte dem Beigeladenen mit Bescheid vom 25. August 2022 die Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG von den Verboten des § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BNatSchG zur Beseitigung von mageren Flachland-Mähwiesen durch zulässige Bauvorhaben im zukünftigen Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplanes Nr. 19 „Flugfeld West“ im Umfang von 38,6 Hektar auf den Flurstücken Gemarkung Röhl, Flur ***, Flurstück ***, Gemarkung Mötsch, Flur ***, Flurstück ***, Gemarkung Scharfbillig, Flur ***, Flurstück *** und Gemarkung Masholder, Flur ***, Flurstück ***. Als Ausgleich und Ersatz für die Beseitigung des gesetzlich geschützten Grünlandes wurden in einer Größenordnung von insgesamt 63 Hektar die sog. Ausgleichsflächen „Röhl/Scharfbillig“ und die sog. „Ökokontoflächen VG Bitburger Land“ als erforderlich angesehen. Der Beigeladene wurde verpflichtet, die auf diesen Flächen durchzuführenden Maßnahmen mit dem Ziel der Entwicklung und Unterhaltung von artenreichem, magerem Extensivgrünland im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages mit der Kreisverwaltung Bitburg-Prüm als Untere Naturschutzbehörde zu vereinbaren. Die Befreiung wurde unter der aufschiebenden Bedingung der Vorlage des Nachweises der rechtlichen Sicherung der Kompensationsflächen, des konkreten Maßnahmenkonzepts zur Herstellung, Entwicklung und Unterhaltung dieser Flächen sowie des abgeschlossenen städtebaulichen Vertrags mit der Kreisverwaltung bei dem Beklagten erteilt.

Zur Begründung führte der Beklagte aus, die Befreiung werde aufgrund des überwiegenden öffentlichen Interesses an der Entwicklung einer gewerblichen Baufläche erteilt. Von den überplanten Grünflächen wiesen etwa 18,8 Hektar eine fachlich derart gute Ausprägung auf, dass naturschutzfachlich davon ausgegangen

werden müsse, dass ein Ausgleich im Sinne von § 30 Abs. 3 BNatSchG nicht möglich sei. Die durch den Bebauungsplan vorzubereitenden Flächeneingriffe seien daher ausschließlich über eine naturschutzrechtliche Befreiung zugänglich. Die Gewährung einer Befreiung setze voraus, dass es sich um einen atypischen Sonderfall handele. Eine Maßnahme erweise sich nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG aus Gründen des überwiegenden Interesses als notwendig, wenn eine Ausnahmesituation vorliege, die sich vom gesetzlich geregelten Tatbestand durch das Merkmal der Atypik abhebe und im Rahmen einer dann zu treffenden Abwägungsentscheidung die für die Ausnahme streitenden öffentlichen Interessen die (öffentlichen) Interessen von Naturschutz und Landschaftspflege überwögen und die Befreiung erforderten. Die Atypik des Falles ergebe sich daraus, dass über die Bauleitplanung die Realisierung eines Großprojektes in Form der Errichtung eines Distributionszentrums für Mitteleuropa ermöglicht werden solle, welches nur an Standorten realisiert werden könne, die besondere Voraussetzungen erfüllten. Hierzu gehörten insbesondere eine sehr gute Lage im europäischen Kontext mit kurzen Wegen in verschiedene Nachbarländer, die Größe der zur Verfügung stehenden Fläche sowie günstige topografische Gegebenheiten. Das Plangebiet weise spezielle, einzigartige Standortmerkmale auf, die es für die Realisierung der geplanten gewerblich-industriellen Ansiedlungen im besonderen Maße prädestinierten. Die Nutzung von Konversionsflächen – hier Teile eines ehemaligen US-Militärgeländes – habe gemäß des in Aufstellung befindlichen raumordnerischen Ziels für neue Industrie- und Gewerbebetriebe Vorrang gegenüber der Inanspruchnahme neuer Standorte. Etwa 21% des Plangebiets sei durch eine erhebliche Versiegelung und Befestigung durch Flugplatzflächen, Wege und Straßen vorbelastet. Eine Verlagerung der gewerblichen Ansiedlung auf Flächen an anderer Stelle, die im Zuständigkeitsbereich des Beigeladenen stünden, sei nicht möglich, da sich östlich an das Plangebiet die verkleinerten Flächen des luftverkehrsrechtlich gewidmeten Bereichs anschließen und westlich Flächen lägen, die derzeit noch mit Altlasten kontaminiert seien und kurzfristig nicht zur Verfügung stünden; ausreichend große Ansiedlungsflächen an anderer Stelle auf dem Flugplatzgelände seien ebenfalls nicht vorhanden. Weitere alternative Vorhabenstandorte seien gemäß Antragsunterlagen entweder nicht verfügbar oder bezüglich der speziellen Anforderungen an das Vorhaben nicht geeignet. Ein Verzicht auf die Aufstellung des Bebauungsplans „Flugfeld West“ wäre zwar vorteilhaft für Natur und Landschaft, hätte jedoch wirtschaftlich erhebliche

Nachteile, denn damit könnten die geplanten und konkret in Aussicht stehenden Ansiedlungen und Investitionen nicht vollzogen werden. In der Gesamtbetrachtung der Belange des Naturschutzes sei festzustellen, dass weitere besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft nicht betroffen seien, dem Plangebiet eine überörtliche Bedeutung für den Biotopverbund oder den Schutz des Landschaftsbildes und für die Erholungsvorsorge nicht zugewiesen sei und daher davon ausgegangen werde, dass sich der Verlust der Grünlandflächen insbesondere auch vor dem Hintergrund der Kompensation nicht negativ auf die Funktionsfähigkeit des landesweiten und regionalen Biotopverbundes auswirke.

Das Ausgleichsflächenkonzept enthielt zunächst Kompensationsflächen in den Gemarkungen Röhl und Scharfbillig mit einer Fläche von etwa 32 Hektar Acker- und etwa 2 Hektar Grünlandflächen, die dem Beigeladenen aufgrund fehlender Bereitschaft des Eigentümers zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrags im weiteren Verlauf nicht mehr zur Verfügung standen.

Daher stellte der Beigeladene am 20. Oktober 2022 einen Antrag auf Änderung des Befreiungsbescheides. Der Befreiungsbescheid des Beklagten vom 11. November 2022 ersetzte die im Ausgangsbescheid festgesetzten sog. Ausgleichsflächen „Röhl/Scharfbillig“ und die sog. „Ökokontoflächen VG Bitburger Land“ durch die sog. Ausgleichsflächen „VG Bitburger Land“, „Hungerburg“ und „Scharfbillig“. Zur Begründung führte der Beklagte aus, die neue Flächenkonzeption sei bezüglich der Kompensationsfunktion für das entfallende Grünland als gleichwertig anzusehen. Der Gesamtumfang der Kompensationsflächen betrage weiterhin mehr als 63 Hektar, bezüglich der Aufwertungsmöglichkeiten und Perspektiven für die Entwicklung von artenreichem, extensivem Magergrünland seien keine Unterschiede zur bisherigen Flächenkonzeption erkennbar.

Auf Antrag des Klägers wurden diesem der Ausgangsbescheid vom 25. August 2022 sowie der Änderungsbescheid vom 11. November 2022 am 24. Januar 2023 bekanntgegeben.

Der Kläger legte am 8. März 2023 Widerspruch gegen beide Bescheide ein. Zur Begründung führte er aus, es läge kein atypischer Sonderfall vor. Dem Gesetzgeber sei bei der Einführung des gesetzlichen Biotopschutzes für magere Flachland-

Mähwiesen das Problem des Vorhandenseins dieser Biotope auf Flugbetriebsflächen bewusst gewesen. Außerdem seien dem Bundesgesetzgeber das Vorhandensein und die Umnutzung von ehemaligen militärisch genutzten Flächen seit dem Jahr 1990 bekannt gewesen, speziell seien dem Bund auch die Vorgänge um die Konversion des Flughafens Bitburg aus eigener Tätigkeit bekannt gewesen. Die Ausnahme in § 30 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG für die Unterhaltung von Funktionsgrünland auf Flugbetriebsflächen könne daher nur für den östlichen Teil des Flugfeldes Bitburg gelten, der weiter für Zwecke des Luftverkehrs genutzt werden solle. Die Befreiung dürfe nach Umfang und Häufigkeit nicht dazu führen, dass die Norm gegenstandslos werde oder ihren Zweck nicht mehr erreichen könne. Eine naturschutzrechtliche Befreiung für ein Vorhaben komme deshalb vor allem bei Planungen in Betracht, die das Schutzgebiet nur punktuell, linear oder in Grenzbereichen berührten. Die angefochtene Befreiung gehe darüber weit hinaus. Der Beigeladene beabsichtige, durch weitere Bebauungspläne den gesamten Bereich als Gewerbegebiet auszuweisen.

Mit Widerspruchsbescheid vom 5. Juni 2023, zugestellt am 6. Juni 2023, wies der Beklagte den Widerspruch des Klägers als zulässig, aber unbegründet zurück. Zur Begründung führte er zunächst im Wesentlichen seine Begründung zum Vorliegen eines atypischen Einzelfalls aus der Begründung des Ausgangsbescheids vom 25. August 2022 aus. Weder aus dem Gesetzestext noch aus der Gesetzesbegründung ergebe sich, dass der Gesetzgeber abgesehen von § 30 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG keine weiteren Ausnahmen für erforderlich gehalten habe; weitere Befreiungen nach § 67 BNatSchG sollten dadurch nicht ausgeschlossen werden. Naturschutzrechtliche Befreiungen kämen vor allem, indes nicht ausschließlich, bei Planungen in Betracht, die das Schutzgebiet nur punktuell, linear oder in Grenzbereichen berührten. Zudem würden bei weitem nicht alle mageren Flachland-Mähwiesen im ehemaligen Flugfeld in Anspruch genommen. Die Gesamtfläche an kartierten Biotopen auf dem Flugbetriebsareal betrage rund 119 Hektar. Nach Realisierung der Bauvorhaben verblieben 75,2 Hektar gesetzlich geschütztes Grünland, dazu würden etwa 15,5 Hektar Grünland zusätzlich zu mageren Mähwiesen entwickelt und dauerhaft gesichert. Dass eventuell später weitere Überplanungen erfolgen könnten, habe für den vorliegenden Fall unberücksichtigt zu bleiben und sei allenfalls bei dann anstehenden Befreiungen zu berücksichtigen. Das überwiegende öffentliche Interesse des geplanten

Großprojektes sei die Entwicklung einer gewerblichen Baufläche mit der Schaffung von dauerhaft gesicherten Arbeitsplätzen in erheblichem Umfang in einer strukturschwachen Region. Außerdem seien im Plangebiet Belastungen des Bodens mit per- und polyfluorierten Chemikalien identifiziert worden. Der Boden könne nach derzeitigem Kenntnisstand unter einer versiegelten Fläche zur Gefahrenabwehr dauerhaft gesichert werden.

Der Kläger hat am 5. Juli 2023 Klage erhoben. Er wiederholt seinen Vortrag aus dem Widerspruchsschreiben hinsichtlich des Nichtvorliegens eines atypischen Sonderfalls und trägt weiter vor, die erteilte Befreiung führe unzulässigerweise zu einer flächendeckenden Aufhebung des Verbots des § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BNatSchG. Eine naturschutzrechtliche Befreiung komme vor allem bei Planungen in Betracht, die das Schutzgebiet nur punktuell, linear oder in Grenzbereichen berührten; über diese Grenze gehe die angefochtene Befreiung weit hinaus. Dass die ursprünglich vorgesehenen Ausgleichsflächen nicht zur Verfügung stünden, habe sich nicht erst nach Erlass des Ausgangsbescheides herausgestellt, sodass der Befreiungsbescheid allein aus diesem Grund rechtswidrig sei. Da durch den Änderungsbescheid grundlegende Änderungen des ursprünglichen Bescheides erfolgt seien, sei nicht nur ein Änderungsantrag, sondern ein Neuantrag erforderlich gewesen, weshalb die Bescheide auch deswegen rechtswidrig seien. Die Abwägung in Bezug auf das Vorliegen von überwiegenden öffentlichen Interessen habe nicht ordnungsgemäß stattgefunden. Insoweit liege ein Abwägungsausfall vor, da Vorfestlegungen bereits zu einem Zeitpunkt getroffen worden seien, in dem die Voraussetzungen noch nicht geklärt gewesen seien. Die Befreiungsbescheide enthielten keine ausreichenden Kompensationsmaßnahmen. Statt einer Mahdgutübertragung werde eine Einsaat mit krautreichem Regio-Saatgut für ausreichend erachtet. Die Vorgabe des Ausgangsbescheides, die erforderlichen Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen rechtzeitig umzusetzen, sei zu unbestimmt und werde dem Erfordernis nicht gerecht, dass vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen bereits vor oder spätestens zum Zeitpunkt der Zerstörung einer Fortpflanzungs- oder Ruhestätte Wirkung zeigen müssten, damit sie ihren Zweck auch tatsächlich erreichen können.

Der Kläger beantragt:

Der Befreiungsbescheid der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord vom 25. August 2022, deren Änderungsbescheid vom 11. November 2022 sowie deren Widerspruchsbescheid vom 5. Juni 2023 von den Verboten des § 30 Abs. 2 BNatSchG betreffend den Bebauungsplan Nr. 19 „Flugfeld West“ werden aufgehoben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er wiederholt die Begründungen des Ausgangsbescheids vom 25. August 2022 und des Widerspruchsbescheids vom 5. Juni 2023 und führt weiter aus, durch die Planung werde die Pflege der geschützten Flächen dauerhaft gewährleistet. Bei Nichtdurchführung der Planung wäre die dauerhafte Sicherung der betroffenen Magergrünländer dagegen nicht sichergestellt, weil nach Aufgabe der fliegerischen Nutzung auch die regelmäßige Mahd der Flächen eingestellt werden könnte und mittelfristig eine Verbuschung und Entwertung der Grünlandflächen zu befürchten sei. Dass die ursprünglich vorgesehenen Ausgleichsflächen nicht zur Verfügung stünden, habe sich erst nach Erlass des Ausgangsbescheides herausgestellt, sodass der Befreiungsbescheid allein aus diesem Grund nicht rechtswidrig sei. Ein Neuantrag sei nicht erforderlich gewesen, da der zu befreiende Gegenstand und das auf dieser Grundlage zu realisierende Vorhaben dasselble bleibe und nur die die Ausgleichsmaßnahmen betreffenden Nebenbestimmungen zu ändern gewesen seien. Die Nebenbestimmungen zur Kompensation seien weder unzureichend noch rechtswidrig. Eine erhebliche Wirksamkeit der Maßnahmen sei bereits nach spätestens fünf Jahren zu erwarten. Die Maßnahmen auf den externen Kompensationsflächen dienten der vollständigen Kompensation der im Plangebiet verbleibenden Defizite hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Die Mahdgutübertragung auf Kompensationsflächen sei unter anderem wegen bestehender Risiken im Hinblick auf die Schadstoffbelastung der überplanten Grünlandflächen nicht gefordert worden.

Der Beigeladene beantragt,

die Klage abzuweisen.

Das Vorliegen eines atypischen Sonderfalls sei bereits keine tatbestandliche Voraussetzung für die Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG. Ungeachtet dessen liege aufgrund der Größe und der wirtschaftlichen Bedeutung des Investitionsvorhabens ein atypischer Fall vor. Bei der Investition handele es sich um eine der derzeit größten Einzelinvestitionen im Land Rheinland-Pfalz. Das Vorhaben werde in einer der strukturschwachen Regionen des Landes realisiert. In späteren Entwicklungsstufen würden bis zu 2.500 Arbeitsplätze geschaffen. Singulär sei auch, dass die Ansiedlung auf militärischen Konversionsflächen stattfinde, die betroffenen Flachland-Mähwiesen ehemaliges Funktionsgrünland für einen Flugplatz darstellten und die Altlasten auf den Biotop-Flächen ohnehin saniert und damit beeinträchtigt werden. Das Abwägungsergebnis als solches stelle der Kläger nicht in Frage. Anders als im Falle Landschaftsschutz- oder Naturschutzgebiets-Verordnungen, die sich durch eine konkrete und abgegrenzte Flächenauswahl auszeichneten, unterfielen dem Biotopschutz unterliegende Flächen ipso jure diesem Schutz. Eine Übertragung der Rechtsprechung zu Landschaftsschutz- und Naturschutzgebieten auf den Biotopschutz könne daher nicht erfolgen, da insoweit der räumliche Maßstab nicht feststehe. Dass die ursprünglich vorgesehenen Ausgleichsflächen nicht zur Verfügung stünden, habe sich erst nach Erlass des Ausgangsbescheides herausgestellt, sodass der Befreiungsbescheid allein aus diesem Grund nicht rechtswidrig sei. Ein Neuantrag sei nicht erforderlich gewesen, da der zu befreiende Gegenstand und das auf dieser Grundlage zu realisierende Vorhaben dasselbe bleibe und nur die die Ausgleichsmaßnahmen betreffenden Nebenbestimmungen zu ändern gewesen seien. Die Ausgleichsflächen seien auch geeignet, insbesondere habe die Mahdgutübertragung als Maßnahme nicht prioritär vor der Einsaat von neuem Saatgut gestanden und sei daher auch nicht von dem Beklagten gefordert worden.

Die weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands ergeben sich aus der Gerichtsakte und den Verwaltungsvorgängen des Beklagten, auf die Bezug genommen wird und die ebenso Gegenstand der Entscheidungsfindung waren wie das Protokoll der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Die zulässige (I.) Klage ist unbegründet (II.) und daher abzuweisen.

I. Die Klage ist als Anfechtungsklage im Sinne des § 42 Abs. 1 Var. 1 VwGO statthaft.

Der Kläger ist im Wege der Verbandsklage klagebefugt. Die Klage liegt gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG – im Anwendungsbereich des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes. Der Begriff der Zulassung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ist weit zu fassen und umfasst nicht nur Entscheidungen, mit denen ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt unmittelbar und umfänglich aufgehoben wird, sondern auch Befreiungen nach § 67 BNatSchG (Landmann/Rohmer UmweltR/Fellenberg/Schiller, 102. EL September 2023, UmwRG § 1 Rn. 109). Der Kläger ist eine nach § 3 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 UmwRG anerkannte inländische Vereinigung, die geltend macht, durch die unter Verletzung umweltbezogener Rechtsvorschriften erteilte Befreiung in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich der Förderung der Ziele des Umweltschutzes berührt zu sein. Als solche ist er nach § 2 Abs. 1 UmwRG klagebefugt.

Die Klage ist auch im Übrigen zulässig. Insbesondere wurde ordnungsgemäß ein erfolgloses Vorverfahren durchgeführt, indem der Widerspruch des Klägers als zulässig, aber unbegründet zurückgewiesen wurde. Der Widerspruch des Klägers war nicht aufgrund verspäteter Einlegung als unzulässig zurückzuweisen. Dabei bedarf es keiner Erörterung, ob die Widerspruchsbehörde im Rahmen einer Drittanfechtungsklage auch dann befugt ist, sich über die Verfristung eines Widerspruchs hinwegzusetzen, wenn es sich bei dem durch den angegriffenen Verwaltungsakt unmittelbar Begünstigten um eine Selbstverwaltungskörperschaft handelt, mittelbar aber auch ein privater Vorhabenträger begünstigt wird, denn der Widerspruch wurde nicht erst nach Ablauf der Widerspruchsfrist erhoben. Zwar hat der Kläger seinen Widerspruch entgegen § 70 Abs. 1 Satz 1 VwGO erst am 8. März 2023 und damit mehr als einen Monat nach der Bekanntgabe des Ausgangs- sowie des Änderungsbescheids an ihn am 24. Januar 2023 eingelegt. Den Beginn der Widerspruchsfrist hat der Beklagte indessen auf den Zeitpunkt einer förmlichen Zustellung festgesetzt. So heißt es in der Rechtsbehelfsbelehrung: „Gegen diesen

Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Widerspruch erhoben werden.“ Die Widerspruchsfrist läuft in diesen Fällen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Bescheid nach Verwaltungszustellungsrecht zugestellt wird oder als zugestellt gilt (BSG, Urteil vom 26. Oktober 1989 – 12 RK 21/89 –, NVwZ 1990, 1108). Eine förmliche Zustellung, durch die die einmonatige Widerspruchsfrist in Lauf gesetzt worden wäre, ist jedoch nicht erfolgt. Vielmehr hat der Beklagte als Form der Bekanntgabe den Versand durch einfachen Brief gewählt. Der Beklagte war somit mangels Fristablaufs befugt, über den Drittwiderspruch auch in der Sache zu entscheiden.

II. Die Klage ist indes nicht begründet. Die dem Kläger erteilte Ausnahmegenehmigung sowie die Änderungsgenehmigung erweisen sich als rechtmäßig.

1. Es bestehen keine Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der angegriffenen Bescheide. Insbesondere war die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord als Obere Naturschutzbehörde gem. § 2 Ziff. 12 der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege – NatSchZuVO – i.V.m. § 2 Abs. 6 Satz 2 Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG – i.V.m. § 7 Abs. 2 Verwaltungsorganisationsreformgesetz – VwORG – für die Erteilung der Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG im Eifelkreis Bitburg-Prüm sachlich und örtlich zuständig. Die Rüge des falschen Verfahrens hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung fallen gelassen. Von Amts wegen zu prüfende Verfahrensfehler sind nicht ersichtlich.

2. Die erteilte Befreiung erweist sich zudem als materiell rechtmäßig. Die Erteilung der Befreiung in einem atypischen Einzelfall (a) war aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses (b) notwendig (c). Ermessensfehler sind nicht ersichtlich (d). Die durch den Kläger gerügte Nichtberücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange (e) und der stattfindenden Rückbaumaßnahmen (f) führt ebenfalls nicht zur materiellen Rechtswidrigkeit der Befreiung.

a. Die erteilte Befreiung betrifft einen atypischen Fall. Ein solcher betrifft den Fall einer besonderen, eine Ausnahme rechtfertigenden Situation. Diese

Ausgangsvoraussetzung ist aufgrund der räumlichen Situation und der Vorbelastung der betroffenen Biotopflächen gegeben.

Die Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG setzt voraus, dass sie einen atypischen Fall betrifft. Dieses gesetzlich ausdrücklich nicht normierte Tatbestandsmerkmal verdeutlicht die Funktion der Befreiung als Ausnahmeregelung für einen besonders gelagerten und sich vom geregelten Normalfall deutlich unterscheidenden Einzelfall (Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 67 Rn. 10). Das Vorliegen eines atypischen Falls wurde daher in den letzten Jahrzehnten von Obergerichten im Rahmen der Prüfung naturschutzrechtlicher Befreiungsmöglichkeiten zur Voraussetzung der Möglichkeit der Erteilung der Befreiung gemacht (vgl. jeweils zu § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG a.F. BVerwG, Beschluss vom 26. Juni 1992 – 4 B 1-11/92 –, juris Rn. 40; BVerwG, Urteil vom 26. März 1998 – 4 A 7/97 –, juris Rn. 26, sowie zu § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG OVG RP, Urteil vom 6. Mai 2020 – 8 A 11545/19 –, juris Rn. 98; BVerwG, Beschluss vom 27. Januar 2022 – 9 VR 1/22 –, juris Rn. 39). Dabei wird die Atypik des konkret betroffenen Falls jeweils aus der Tatsache hergeleitet, dass die Möglichkeit der Befreiung einen von Normgeber so nicht vorausgesehenen Fall betrifft, der – da nicht vorausgesehen – atypisch ist. Dass die Möglichkeit der Befreiung einen unvorhergesehenen (und dadurch atypischen) Fall betreffen kann, ist dadurch in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt. Eine Beschränkung des atypischen Falls insoweit, dass ein solcher ausschließlich im Falle einer unvorhergesehenen Situation vorliegen kann und jegliche denkbare andere Möglichkeit der Einstufung eines Falls als atypisch ausgeschlossen sein muss, lässt sich den vorgenannten Urteilen nicht entnehmen. So ist auch darauf hinzuweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht selbst in einer Entscheidung aus dem Jahr 2002 – wenn auch in der Sache eine nicht auf § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG bzw. § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG a.F. gestützte Maßnahme betreffend – ausgeführt hat, dass von einer besonderen oder einer Ausnahmesituation im Sinne des § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG a.F. nur bei einem Sachverhalt die Rede sein könne, der sich vom gesetzlich geregelten Tatbestand durch das Merkmal der Atypik abhebe (BVerwG, Beschluss vom 20. Februar 2002 – 4 B 12/02 –, juris Rn. 3; siehe insoweit auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. Februar 2020 – OVG 11 S 6/20 –, juris Rn. 13).

Die Befreiung muss danach einen atypischen Fall betreffen; dass dieser sich ausschließlich daraus ergeben kann, dass der Normgeber ihn nicht vorausgesehen habe, ergibt sich daraus indes nicht. Bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1992 hatte das Bundesverwaltungsgericht die Voraussetzungen des atypischen Einzelfalls ohne Nennung des Begriffs wie folgt umschrieben:

„Die Befreiungsmöglichkeit nach § 31 I 1 Nr. 1a BNatSchG dient also dazu, einer rechtlichen Unausgewogenheit zu begegnen, die sich ergeben kann, wenn aufgrund der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls der Anwendungsbereich einer Vorschrift und deren materielle Zielrichtung nicht miteinander übereinstimmen; in derartigen (Sonder-) Fällen soll der generelle und damit zwangsläufig auch schematische Geltungsanspruch der Vorschrift zugunsten der Einzelfallgerechtigkeit durchbrochen werden können (BVerwG, Beschluss vom 14. September 1992 – 7 B 130/92 –, juris Rn. 5).“

Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz wiederum leitet in einer Entscheidung aus dem Jahr 2017 in Umkehrung der Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts die Notwendigkeit eines nicht vorhergesehenen Einzelfalls aus der Notwendigkeit der Atypik des Falls her (OVG RP, Beschluss vom 27. April 2017 – 8 B 10738/17 –, juris Rn. 8) ohne sich allerdings in der Folge mit der vorhandenen oder nicht vorhandenen Vorhersehbarkeit auseinanderzusetzen. In einer späteren Entscheidung – indes zu § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG – verlangt auch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zunächst eine besondere, eine Ausnahme rechtfertigende Situation und sieht diese sodann in einen vom Verordnungsgeber nicht vorausgesehenen und deshalb atypischen Fall als gegeben an (OVG RP, Urteil vom 6. Mai 2020 – 8 A 11545/19 –, juris Rn. 98). In der Folge setzt sich das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz nicht nur damit auseinander, welche Vorhaben der Verordnungsgeber im zu entscheidenden Fall bei Erlass des die Befreiung nötig machenden Verbots im Blick hatte, sondern auch mit einer aufgrund seiner Lage besonderen Situation des Grundstücks, für dessen Bebauung eine naturschutzrechtliche Befreiung beantragt wird. Aus dieser Zusammenschau der zu der Frage der Atypik hinsichtlich naturschutzrechtlicher Befreiung ergangenen Rechtsprechung lässt sich erkennen, dass das Vorliegen eines atypischen Sonderfalls eine zwingende Voraussetzung für die Erteilung einer Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG darstellt. Ein solcher atypischer Einzelfall kann sich daraus ergeben, dass die Befreiung einen von Normgeber so nicht vorausgesehenen Fall betrifft. Daneben können auch andere Aspekte

Beachtung finden, durch welche sich das betroffene Vorhaben von dem Regelfall der Schutzanordnung, von welcher Befreiung begehrt wird, unterscheidet.

Diese Erwägungen zugrunde gelegt, betrifft die durch den Beigeladenen angestrebte und durch den Beklagten erteilte Befreiung einen atypischen Fall in dem vorgenannten Sinne.

Dabei ist dem Kläger insoweit recht zu geben, als dass der Bundesgesetzgeber gelegentlich der Aufnahme des Schutzes der hier betroffenen Biotopart der mageren Flachland-Mähwiesen in § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BNatSchG in § 30 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG gleichsam eine Tatbestandsausnahme für die Unterhaltung von Funktionsgrünland auf Flugbetriebsflächen geschaffen und somit zu erkennen gegeben hat, dass ihm das Vorhandensein magerer Flachland-Mähwiesen auf (ehemaligen) Flugbetriebsflächen bekannt war, dass er also den gesetzlichen Biotopschutz grundsätzlich auch auf magere Flachland-Mähwiesen auf ehemaligen Flugbetriebsflächen ausweiten wollte.

Das Gericht hat jedoch bereits erhebliche Zweifel daran, dass die weiteren Besonderheiten, durch welche sich das Plangebiet von typischerweise dem Biotopschutz unterfallenden Flachland-Mähwiesen abhebt, dem Bundesnaturschutzgesetzgeber überhaupt oder jedenfalls in dem durch den Kläger behaupteten Umfang bekannt waren. So war zwar jedenfalls einer Stelle innerhalb der Exekutive auf Bundesebene unzweifelhaft bekannt, dass der ehemalige durch die US Air Force als Militärflugplatz genutzte Flugplatz Bitburg seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr in Betrieb ist und somit lange vor der bundesweiten Schutzanordnung bezüglich magerer Flachland-Mähwiesen damit begonnen wurde, den ehemaligen Militärflughafen einer zivilen Nutzung zuzuführen. Der Bund selbst war Vertragspartner eines 2004 abgeschlossenen städtebaulichen Vertrags zur Konversion des Flughafens Bitburg. Ebenfalls ist davon auszugehen, dass jedenfalls einer Stelle innerhalb der Exekutive auf Bundesebene die potenziellen Belastungen von Böden und Grundwasser insbesondere in der unmittelbaren Umgebung von Flughäfen bekannt war. Zur Beurteilung, ob diese Kenntnisse auch dem Bundesgesetzgeber vorlagen, kommt es jedoch auf den für die Bundesgesetzgebung zuständigen Personenkreis, mithin auf die zur Entscheidung über das Bundesnaturschutzgesetz berufenen Bundestagsabgeordneten an. Der

gesetzlich angeordnete Biotopschutz unterscheidet sich insoweit von durch Landesbehörden im Wege der Rechtsverordnung geschaffenen Natur- und Landschaftsschutzgebieten, hinsichtlich welcher die Kenntnis der Vertreter der jeweils handelnden Behörde maßgeblich ist. Insoweit ist zumindest fraglich, ob der Bundesgesetzgeber über die potenzielle Schadstoffbelastung der durch ihn nunmehr geschützten Biotopflächen informiert war und – diese Kenntnis unterstellt – inwieweit er gewillt war, nicht nur unberührte Naturflächen, sondern auch anthropogen überformte und mit Schadstoffen belastete Flächen dem gesetzlichen Biotopschutz zu unterwerfen. Der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung hinsichtlich der Erweiterung des Biotopschutzes auf magere Flachland-Mähwiesen, welche sich mit diesen Fragen nicht auseinandersetzt, sondern lediglich die Ausnahme für im Betrieb befindliche Flugplatzflächen diskutiert (Deutscher Bundestag, Drs. 19/28182, S. 22 ff.), lassen sich entsprechende Überlegungen jedenfalls nicht entnehmen.

Ungeachtet dessen ist das Vorhaben aufgrund der Kumulation verschiedener Umstände als atypisch anzusehen. Der Beklagte hat insoweit überzeugend dargelegt, dass sich die Atypik des angestrebten Vorhabens aus den spezifischen Anforderungen der geplanten Bebauung sowie der Beschaffenheit des ehemaligen Flugplatzgeländes ergibt. Dabei ist ohne Weiteres ersichtlich, dass der Bau eines etwa 9,5 Hektar großen Distributionszentrums mit den dazugehörigen Anlieferzonen und Betriebsflächen sowie Parkplätzen und Außenanlagen einer besonders großen Fläche bedarf, welche die einzelnen Gemeinden zur Verfügung stehenden Flächen zur Entwicklung von Gewerbeflächen typischerweise übersteigen dürfte. Weiterhin beinhaltet das überplante Gebiet nicht ausschließlich geschützte Biotopflächen oder anderweitig unberührte Naturflächen, sondern ist zu etwa 21 % bereits erheblich anthropogen geprägt und durch Flugplatzflächen, Wege und Straßen versiegelt und befestigt (vgl. Lichtbilder in der Voruntersuchung, Blatt 643 ff., 702 der Verwaltungsakte). § 1 Abs. 5 Satz 2 BNatSchG bestimmt in diesem Zusammenhang, dass die erneute Inanspruchnahme bereits bebauter Flächen sowie die Bebauung unbebauter Flächen im beplanten und unbeplanten Innenbereich, soweit sie nicht als Grünfläche oder als anderer Freiraum für die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgesehen oder erforderlich sind, Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich hat. Vor dem Hintergrund des vorgenannten naturschutzrechtlichen

Zieles spricht bereits viel dafür, bei der beabsichtigten Überplanung der ehemaligen Flugbetriebsflächen eine besondere Situation anzunehmen und die Befreiungslage zu eröffnen. Besonders beachtlich ist außerdem die festgestellte Belastung der Böden im betroffenen Gebiet mit per- und polyfluorierten Chemikalien – PFC –. Ausweislich des Berichts der *** zur Voruntersuchung „Nutzung von Teilen des ehemaligen Flugfeldbereiches“ auf dem Flugplatz Bitburg aus dem Jahr 2019 sind auf dem gesamten Gelände PFC-Verbindungen nachweisbar, vor allem am westlichen Ende der Start- und Landebahn seien hohe bis sehr hohe PFC-Konzentrationen nachweisbar (Blatt 718 der Verwaltungsakte). Daraus ergebe sich ein qualifizierter Handlungsbedarf aufgrund des besonderen Schadstoff- und Gefahrenpotentials für die menschliche Gesundheit ausgehend von der bestehenden PFC-Kontamination sowie der Ausbreitung derselben in den oberen Grundwasserleitern (Blatt 729 der Verwaltungsakte). Es sei im Interesse der Gesundheit des Menschen notwendig, eine weitere Ausbreitung von PFC und eine mögliche Verlagerung in tiefere, regional bedeutsame Grundwasserleiter zu verhindern (ebenda). Aufgrund dieser potenziell gesundheitsschädlichen Belastung der betroffenen Böden ist das Naturschutzinteresse des Bundesgesetzgebers an diesen Flächen als nur eingeschränkt gegeben zu beurteilen. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Bundesgesetzgeber den Schutz PFC-belasteter Flächen in jedem denkbaren Fall als vom Regelfall des § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BNatSchG umfasst wissen wollte. Insbesondere ist der unbedingte gesetzgeberische Schutzwille dann nicht anzunehmen, wenn sich die belasteten Flächen wie hier in unmittelbarer Nähe zu bereits versiegelten und befestigten Flächen befinden, die im Einklang mit § 1a Abs. 2 Baugesetzbuch – BauGB – im Sinne eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden vorrangig wiedernutzbar zu machen sind und es sich zudem um ein ehemaliges Militärgelände handelt, dessen verantwortungsvolle zivile Anschlussnutzung ein eigenständiges öffentliches Interesse darstellt (OVG RP, Urteil vom 13. Februar 2008 – 8 C 10368/07.OVG – NuR 2008, 410, 415). In einem solchen Fall ist von einem atypischen Fall im Sinne des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG auszugehen.

Kein Gehör kann der Kläger auch mit dem Hinweis finden, der gesetzliche Biotopschutz werde flächendeckend aufgehoben. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu beachten, dass die Befreiungsmöglichkeit des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG in seinem Anwendungsbereich nicht auf die Befreiung von gesetzlich

angeordneten Biotopflächen im Sinne des § 30 BNatSchG beschränkt ist, sondern auch und gerade die Befreiung von naturschutzrechtlichen Verboten in ausgewiesenen Naturschutzgebieten umfasst. Diese sind jedoch im Vergleich zu dem bereits durch das Gesetz angeordneten und damit sämtliche, dem jeweiligen in § 30 BNatSchG genannten Biotoptyp unterfallende Flächen umfassenden Schutz auf konkrete Flächen bezogen. Hinsichtlich solcher klar umgrenzten Flächen gilt der Grundsatz, dass insoweit durch Befreiungen keine flächendeckende Aufhebung des Landschaftsschutz- und Naturschutzgebiets erreicht werden kann. Naturschutzrechtliche Befreiungen kämen daher vor allem bei Planungen in Betracht, die das Schutzgebiet nur punktuell, „linear“ oder in Grenzbereichen berührten (vgl. OVG NW, Urteil vom 21. April 2020 – 8 A 311/19 –, juris Rn. 70 ff.). Hinsichtlich der gesetzlich angeordneten Schutzflächen ist diese Beurteilung, wann ein Schutzgebiet „flächendeckend“ durch eine Befreiung faktisch aufgehoben wird, nur schwer vorzunehmen, da insoweit unklar ist, welcher Bezugspunkt für die Beurteilung der Größe des Schutzgebiets und damit auch für die Beurteilung des Ausmaßes seiner Inanspruchnahme anzunehmen ist. Als in Bezug zu nehmendes Schutzgebiet kommt etwa das Bebauungsplangebiet, die zusammenhängende Biotopfläche vor Ort, alle entsprechenden Biotope in der Gemeinde oder im Landkreis oder auch der entsprechende Naturraum in Betracht. Es liegt auf der Hand, dass die Auswahl der Bezugsgröße maßgeblich ist, um das Ausmaß der Inanspruchnahme des betroffenen Biotops beziffern zu können. Aufgrund dieser Unbestimmtheit der Bezugsgröße des betroffenen Biotops verbietet sich eine unreflektierte Übernahme der Grundsätze hinsichtlich der Befreiung von den Verboten festgesetzter Landschaftsschutz- und Naturschutzgebiete auf die Befreiung von Verboten gesetzlich angeordneter Biotopflächen. Die Beurteilung, ob der Schutz einer Biotopfläche durch eine erteilte Befreiung „flächendeckend“ faktisch aufgehoben wird, lässt sich weit weniger klar vornehmen als dies im Falle eines flächenmäßig klar umgrenzten Naturschutzgebiets der Fall wäre. Gewiss kann dies nicht bedeuten, dass eine Befreiung von dem gesetzlichen Biotopschutz zugunsten eines Vorhabens erfolgt, welches eine beliebig große Fläche geschützter Flächen zerstört, solange sich nur eine größere mögliche Bezugsfläche findet, welche dann nicht als flächendeckend in Anspruch genommen betrachtet werden kann. Dies würde ersichtlich dem Ziel des § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BNatSchG entgegenlaufen. Unter Beachtung der bereits genannten Besonderheiten der durch die durch den Beklagten erteilte Befreiung betroffenen Flächen – die dem

Zusammenhang der Flächen entgegenstehende beachtliche anthropogene Prägung sowie die erhebliche potenziell gesundheitsschädliche Belastung der Flächen mit PFC, welche für ein zurückgenommenes Naturschutzinteresse des Gesetzgebers sprechen – ist eine Inanspruchnahme der Flächen in der Größenordnung von etwa einem Drittel bezogen auf die kleinste in Betracht kommende Bezugsgröße des Flugplatzgeländes (mit Ausnahme des Plangebiets, für welches die Inanspruchnahme selbstverständlich 100 Prozent beträgt und welches sich daher als Maßstab schlechterdings nicht eignet) nicht als eine flächendeckende Aufhebung des gesetzlichen Schutzes zu werten. Der Vertreter des Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung im Übrigen überzeugend ausgeführt, es sei bei der Frage einer „flächendeckenden Zerstörung eines Biotops“ als Bezugsgröße auf den Naturraum – hier: Bitburger Gutland – abzustellen.

b. Der Erteilung der Befreiung liegen Erwägungen des öffentlichen Interesses im Sinne des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG zugrunde. Nach überzeugenden Angaben des Beklagten und des Beigeladenen, denen der Kläger im Übrigen nicht widersprochen hat, sind für das Bauvorhaben Investitionen von rund 360 Millionen Euro und die Schaffung von zunächst 800 und später bis zu 2.500 Arbeitsplätzen zu erwarten. Bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur handelt es sich um für das Vorhaben sprechende öffentliche Belange, die bei einer Abweichungsentscheidung berücksichtigungsfähig sind (BVerwG, Urteil vom 9. Juli 2009 – 4 C 12/07 –, BVerwGE 134, 166, 175 Rn. 19). Selbst bei eher konservativer Annahme eines Arbeitsplatzpotenzials nahe der unteren der genannten Grenzen stellt dies für den strukturschwachen Bitburger Raum eine Größenordnung dar, welcher im Rahmen der Abwägungsentscheidung ein beachtliches Gewicht zugemessen werden kann. Darüber hinaus besteht auch ein öffentliches Interesse daran, eine ehemalige Militärfäche einer zivilen Nachnutzung zuzuführen, wenn diese – wie hier – ein wichtiger Faktor zur wirtschaftlichen Stärkung eines strukturschwachen Raums sein kann (vgl. zur zivilen Weiternutzung eines ehemaligen Militärflugplatzes OVG RP, Urteil vom 11. Februar 2000 – 8 A 10321/99 –, AS 28, 224, 229; zur verantwortungsvollen Abwicklung einer Konversionsfläche als öffentliches Interesse OVG RP, Urteil vom 13. Februar 2008 – 8 C 10368/07.OVG –, NuR 2008, 410, 415).

c. Der Beklagte hat in rechtlich nicht zu beanstandender Weise angenommen, dass die Erteilung der Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG für das geplante Vorhaben notwendig ist und die für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Interesse das naturschutzrechtliche Interesse an der Erhaltung der Biotopflächen überwiegen. Der Maßstab der Erforderlichkeit verlangt dabei nicht, dass die beantragte Maßnahme das einzig denkbare Mittel ist, um das verfolgte öffentliche Interesse zu verwirklichen. Es genügt vielmehr, wenn die Maßnahme zur Wahrnehmung des jeweiligen öffentlichen Interesses vernünftigerweise geboten ist (BVerwG, Urteil vom 9. Juni 1978 – IV C 54.75 –, BVerwGE 56, 71, 76). Die Beurteilung der Erforderlichkeit ist daher zusammen mit der Prüfung des Überwiegens der Vorhabeninteressen Teil der von der Oberen Naturschutzbehörde vorzunehmenden Abwägung, ob das konkrete Vorhaben von seinem Gemeinwohlbezug her den Eingriff in das gesetzlich geschützte Biotop rechtfertigt. Diese naturschutzrechtliche Abwägung unterliegt nur der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle (OVG RP, Urteil vom 11. Februar 2000 – 8 A 10321/99 –, AS 28, 224, 229).

Vor diesem Hintergrund ist es rechtlich nicht zu beanstanden, dass der Beklagte die Erteilung der Befreiung als erforderlich angesehen hat. Dabei ist zum einen zu beachten, dass ausweislich des Beklagtenvortrags nicht nur auf dem Gebiet des Flugplatzes Bitburg, sondern auch in der Stadt Bitburg keine geeigneten Flächen in der für die angestrebte Bebauung notwendigen Größe zur Verfügung stehen, die als alternative Standorte in Betracht kämen, sodass sich der ausgewählte Standort als zwingend erwiesen hat. Zum anderen hat der Beklagte anerkannt, dass ein Verzicht auf die Aufstellung des angestrebten Bebauungsplanes vorteilhaft für Natur und Landschaft wäre. Insofern hat er die Befreiung in rechtlich nicht zu beanstandender Weise damit begründet, dass sich der Verlust der Grünlandflächen nicht negativ auf die Funktionsfähigkeit und Weiterentwicklung des landesweiten und regionalen Biotopsverbundes auswirke. Weder das Landschaftsprogramm aus dem Jahr 2008 noch der Landschaftsrahmenplan für die Region Trier aus dem Jahr 2009 wiesen dem Plangebiet eine überörtliche Bedeutung für den Biotopverbund oder den Schutz des Landschaftsbildes und die Erholungsvorsorge zu. Auch in der Zielekarte der Planung Vernetzter Biotopsysteme aus dem Jahr 2018 sei das Gebiet nicht als Erhaltungs- oder Entwicklungsfläche für den Biotopverbund dargestellt. Darüber hinaus seien die betroffenen Flächen mit PFC belastet, wodurch sich

unabhängig von der beantragten Befreiung die Notwendigkeit der Sanierung ergeben hätte. Schließlich werden durch die Befreiungsbescheide Kompensationsflächen in einem Umfang von 63 Hektar festgesetzt, welche die Vernichtung des betroffenen Biotops im Umfang von 38,6 Hektar kompensieren sollen. Laut dem Vortrag des Beklagtenvertreters in der mündlichen Verhandlung sei dies entscheidend dafür gewesen, dass die Befreiung erteilt werden konnte. Der Beklagte ist sich außerdem bewusst, dass es mehrere Jahre Entwicklungszeit benötigen wird, bis ein Zustand eintreten wird, der dem derzeitigen entspricht, weswegen ein zehnjähriges Monitoring festgesetzt wurde. Auch diese Erwägungen sind nicht zu beanstanden. Es ist nicht anzunehmen, dass die angeordnete Art der Schaffung von Kompensationsflächen nicht geeignet ist, einen für die Zwecke des Naturschutzes adäquaten Ersatz für die von der Zerstörung betroffenen Biotopflächen zu schaffen. So ergibt sich aus den in der Verwaltungsakte enthaltenen Berichten über durchgeführte Vorhaben zur Herstellung artenreichen Grünlands, dass durch Neueinsaat eine artenreiche Glatthaferwiese etabliert worden sei, die sich im überregionalen Vergleich als optimal ausgebildet erweise (Bl. 347 der Verwaltungsakte). Die grundsätzliche Eignung der Etablierung von Grünlandflächen durch Einsaat wird in keiner der Veröffentlichungen negiert. Die Entscheidung des Beklagten, dass unter Berücksichtigung der Verseuchung der betroffenen Flächen mit PFC für die Herstellung der Kompensationsflächen auf eine möglicherweise grundsätzlich zu priorisierende Mahdgutübertragung verzichtet und stattdessen eine Einsaat mit krautreichem Regio-Saatgut für ausreichend erachtet wurde, ist rechtlich nicht zu beanstanden und kann in Anbetracht des angeordneten Monitorings bei Bedarf durch den Beklagten revidiert werden. Auch die Überlegung, dass durch die Versiegelung der belasteten Flächen diese dauerhaft gesichert werden könnten und auf der anderen Seite hinsichtlich der neu zu entwickelnden Flachland-Mähwiesen die Handhabe des Beklagten bestehe, auf deren dauerhafte Pflege hinzuwirken, ist nicht zu beanstanden. Es besteht daher kein Grund, die behördliche Entscheidung, dass die Erteilung der naturschutzrechtlichen Befreiung für die Zwecke der Ansiedlung eines europaweiten Distributionszentrums in dem Plangebiet vernünftigerweise geboten ist, anzuzweifeln.

d. Ausweislich des Wortlauts des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG kann die Befreiung erteilt werden, wenn die Voraussetzungen vorliegen. Die Entscheidung steht also im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde. Es sind keine

Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Entscheidung des Beklagten zur Erteilung der Befreiung unter Ermessensfehlern leiden könnte. Insbesondere fehlen jegliche Hinweise darauf, dass der Beklagte das ihm zustehende Ermessen nicht erkannt haben und von einer gebundenen Entscheidung ausgegangen sein könnte. Der Vertreter des Beklagten hat in der mündlichen Verhandlung dargelegt, dass die Befreiung nur ergangen sei, weil der Beigeladene ein überzeugendes Konzept bezüglich der Ausgleichsflächen vorgelegt habe, und dass anderenfalls keine Befreiung erteilt worden wäre. Dieser Begründung lässt sich entnehmen, dass sich der Beklagte nicht rechtlich gebunden gefühlt hat, die Befreiung zu erteilen. Auch ein durch den Kläger behaupteter Ermessensausfall dahingehend, dass der Präsident des Beklagten bereits vor Eingang des Befreiungsantrags erklärt hätte, dem Projekt stünden keine unüberwindbaren Hürden entgegen bzw. dem Vorhaben stünden keine unüberwindbaren naturschutzrechtlichen Hindernisse entgegen und damit schon frühzeitig signalisiert hätte, dass die Befreiung erteilt werden würde, wenn die erforderlichen Untersuchungen und Nachweise für die Erteilung der Befreiung vorgelegt würden, ist nicht ersichtlich. Letztlich lässt sich darin nur die zutreffende Wiedergabe der gesetzlichen Vorgabe erkennen, die durch eine Befreiung im Sinne des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG unter den bereits genannten Voraussetzungen eine Abweichung von den grundsätzlichen Verboten des § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 BNatSchG zulässt. Sofern daraus der Wille des Beklagten ersichtlich würde, bei Vorliegen der Voraussetzungen die Befreiung zu erteilen, ist dies gerade als Ausübung des gesetzlich zugestandenen Ermessens zu werten. Zudem hat der Vertreter des Beklagten in der mündlichen Verhandlung erklärt, es habe weder von dem Ministerium noch von der Behördenleitung Weisungen gegeben. Das Gericht hat keinen Anlass, an dieser Aussage zu zweifeln. Selbst wenn der Präsident des Beklagten hinsichtlich der Entscheidung darüber, ob die Befreiung erteilt werden sollte, in einer ermessensfehlerhaften Weise vorfestgelegt gewesen wäre, hätte er die ihm zustehende Weisungsbefugnis nicht ausgeübt, sodass seine Vorfestlegung sich als unbeachtlich erwiesen hätte, da die Entscheidung durch den in der mündlichen Verhandlung anwesenden Vertreter der Beklagten nach pflichtgemäßem Ermessen getroffen wurde.

Der diesbezüglich gestellte Beweisantrag gerichtet auf Beiziehung der Akten des Beigeladenen zu der Erteilung der Befreiung und der Korrespondenz zwischen dem Beigeladenen und dem Vorhabenträger war daher abzulehnen. Zunächst hat der

Kläger die Behauptung, in der Kommunikation des Beigeladenen mit dem Vorhabenträger seien Aussagen des Beklagten zugunsten einer späteren Erteilung der Befreiung zu finden, ohne greifbare Anhaltspunkte ins Blaue hinein aufgestellt, sodass der Beweis Antrag bereits aus diesem Grund als unzulässig zurückzuweisen war (vgl. BGH, Urteil vom 12. Juli 1984 – VII ZR 123/83 –, juris Rn. 16). Weder durch die Verwaltungsakten des Beklagten noch durch die Schriftsätze des Beklagten oder des Beigeladenen noch durch deren Aussagen in der mündlichen Verhandlung wird die Existenz einer solchen Aussage auch nur angedeutet. Zudem konnte der Prozessbevollmächtigte des Klägers nicht überzeugend darlegen, warum sich eine eventuelle Vorfestlegung des Beklagten nicht in den Verwaltungsakten des Beklagten befinden, sondern stattdessen in der Kommunikation des Beigeladenen mit dem Vorhabenträger enthalten sein sollte. Selbst wenn der Beigeladene dem Vorhabenträger kommuniziert haben sollte, die Befreiung werde auf jeden Fall erteilt, könnte dadurch nicht die Vorfestlegung des insoweit keine Aussage treffenden Beklagten bewiesen werden, sodass sich das angebotene Beweismittel als völlig ungeeignet darstellt. Schließlich wäre der Beklagte auch im Falle einer kommunizierten Vorfestlegung nur dann rechtlich an diese gebunden gewesen, wenn es sich um eine schriftlich zu erteilende Zusicherung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz – LVwVfG – i.V.m. § 38 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG – gehandelt hätte. Anderenfalls hätte es dem Beklagten weiterhin freigestanden, die Erteilung der Befreiung nach pflichtgemäßem Ermessen zu verweigern. Es sind keinerlei Anhaltspunkte ersichtlich, dass eine solche Zusicherung überhaupt existieren und sich zudem ausgerechnet in der Kommunikation zwischen dem Beigeladenen und dem Vorhabenträger, nicht aber in der Verwaltungsakte des Beklagten befinden könnte. Insofern wäre selbst eine in der Kommunikation des Beigeladenen mit dem Vorhabenträger enthaltene Aussage des Beklagten, die nicht die Voraussetzung einer Zusicherung im Sinne des § 38 Abs. 1 Satz 1 VwVfG erfüllt, für die Entscheidung auch ohne Bedeutung.

e. Artenschutzrechtliche Bedenken stehen der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Befreiung nicht entgegen. Eine artenschutzrechtliche Ausnahmezulassung nach § 45 Abs. 7 BNatSchG wurde durch die erteilte Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG nicht erlassen. Wie durch den Beklagten dargestellt, stellen Ausnahmen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG und Befreiungen vom besonderen

Biotopschutz getrennt voneinander zu beurteilende Rechtsfragen dar. Anders als die Aufstellung eines Bebauungsplans, dem der Grundsatz der Konfliktbewältigung zugrunde liegt, ist die diesem vorgelagerte Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG dafür konzipiert, über die Befreiung von konkreten Verboten zu entscheiden. Die verschiedenen, für die Aufstellung des Bebauungsplans im konkreten Fall notwendigen Ausnahmen und Befreiungen haben getrennt voneinander zu erfolgen. Dies hat der Beklagte durch seinen Befreiungs- bzw. Änderungsbescheid auch deutlich gemacht, wonach die Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG unter der aufschiebenden Bedingung erteilt wird, dass die artenschutzrechtlichen Herausforderungen, bezogen auf die von dieser Befreiung angesprochenen Flachland-Mähwiesen im Rahmen der Bauleitplanung fachgutachterlich gewürdigt werden und als Ergebnis die Vereinbarkeit mit den artenschutzrechtlichen Vorgaben des § 44 BNatSchG bestätigt wurde. Die unkonkret formulierte Nebenbestimmung, dass die erforderlichen artenschutzfachlichen Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen rechtzeitig umzusetzen sind, werden von dem Beklagten selbst nicht als aufschiebende Bedingung verstanden und unterliegen daher nicht dem Bestimmtheitsgebot.

f. Auch die bereits stattfindenden Rückbaumaßnahmen vermögen die festgestellte Rechtmäßigkeit der Befreiungsentscheidung nicht zu erschüttern. Zum einen fallen diese unabhängig von der Aufstellung des Bebauungsplans an, hinsichtlich dessen die Befreiung erteilt wurde. Sie sind also bereits nicht Bestandteil der erteilten Befreiung. Zum anderen beträfe die Frage, ob eine Maßnahme im Einklang mit der erteilten Befreiung durchgeführt werde, lediglich die Vereinbarkeit der Maßnahme mit der Befreiung als deren rechtliche Grenze, nicht aber die Rechtmäßigkeit der erteilten Befreiung selbst.

III. Nach alledem ist die Klage mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen. Es entspricht der Billigkeit, dem Kläger auch die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen aufzuerlegen, da dieser sich durch die Stellung eines eigenen Antrages am Kostenrisiko des Verfahrens beteiligt hat und mit diesem Antrag auch erfolgreich war (§ 162 Abs. 3 VwGO).

Die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten ergeht nach § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung – ZPO –.

Die Berufung war nicht gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zuzulassen, da der Rechtsstreit weder grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO hat noch ein Fall der Divergenz im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können **innerhalb eines Monats** nach Zustellung des Urteils die **Zulassung der Berufung** durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz **beantragen**.

Der Antrag ist bei dem **Verwaltungsgericht Trier**, Egbertstraße 20a, 54295 Trier, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb **von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung und die Begründung müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.

Die Berufung kann nur zugelassen werden, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 30.000 € festgesetzt, §§ 52 Abs. 1, 63 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 34.4. des von Richtern der Verwaltungsgerichtsbarkeit erarbeiteten Streitwertkatalogs (NVwZ-Beilage 2013, S. 58).

Gegen die Festsetzung des Streitwertes steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstands 200,00 € übersteigt.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie **innerhalb von sechs Monaten**, nachdem die Entscheidung zur Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, eingelegt wird.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Trier, Egbertstraße 20a, 54295 Trier**, schriftlich, nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen. In den Fällen des § 55d VwGO ist ein elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO zu übermitteln.
