

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1
1. Teil: Problemstellung und Gang der Untersuchung	3
2. Teil: Mißstände bei der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung von technischen Großprojekten	10
A. Die Verfahrensdauer	10
I. Rechtstatsachen zur Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte	10
II. Rechtliche Folgen langer Verfahrensdauern	13
1. Verstoß gegen das Gebot effektiver Rechtsschutzgewährung	13
a. Herleitung und Inhalt des Gebots effektiver Rechtsschutzgewährung	13
aa. Art. 19 Abs. 4 GG	13
bb. Das Gebot effektiver Rechtsschutzgewährung als Bestandteil materieller Grundrechte	15
b. Verfahrensdauer als Eingriff in das Gebot effektiven Rechtsschutzes: Das Prinzip der Verfahrensbeschleunigung	16
c. Konsequenzen	20
2. Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 EMRK	21
a. Berufung auf Art. 6 Abs. 1 EMRK	21
b. Anwendbarkeit auf Verwaltungsrechts- streitigkeiten	22
c. "Angemessene Frist"	25
d. Konsequenzen	26
III. Wirtschaftliche und psychologische Folgen langer Verfahrensdauern	27
IV. Zwischenergebnis	28
B. Kompetenzverschiebungen zwischen Exekutive und Judikative	29
I. Die grundsätzliche Stellung der Verwaltungsgerichts-	

barkeit im Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes	29
1. Inhalt des Gewaltenteilungsprinzips des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG	30
2. Gewaltentrennung und Gewaltenbalancierung	31
3. Die konkrete Aufgabe der Verwaltungsgerichts- barkeit	32
II. Das Problem der Kontrolldichte	33
III. Die Kontrolldichte bei umweltrelevanten Groß- projekten: Eine Bestandsaufnahme	35
1. Beispiele kontrollintensiver Entscheidungen seit Mitte der 70er Jahre	35
2. Neuere Tendenzen zu restriktiveren Kontrollen	40
3. Zwischenergebnis	44
IV. Die weiterhin bestehende Notwendigkeit einer klarerer Bestimmung der Kontrolldichte bei technischen Großprojekten	45
C. Zwischenergebnis	48
 3. Teil: Überblick über die bisherige Diskussion zur Ände- rung der gerichtlichen Kontrollpraxis	 49
 A. Änderung von Art. 19 Abs. 4 GG	 49
B. Erhöhung der Effizienz gerichtlicher Kontrollen	50
I. Sachverständige Richter/Einrichtung von Umweltschutzkammern	50
II. "Mitlaufende Verwaltungskontrolle" durch die Gerichte	52
III. Sonstige prozessuale und prozeßrechtliche Maßnahmen	53
C. Zurückdrängung der gerichtlichen Kontrolle	56
I. Einwirkungen auf den Kontrollumfang	56
1. Prozeßrechtliche Regelungen	56
2. Ausdehnung von Präklusionsvorschriften	59
II. Begrenzung der gerichtlichen Kontrolldichte	60
1. "Judicial self-restraint"	61
2. Exekutive Konkretisierungen unbestimmter Rechtsbegriffe	63
a. Die Problematik der unbestimmten Rechts- begriffe	63

b. Generelle Konkretisierungen	68
c. Konkretisierungen im Einzelfall	73
aa. Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff	73
bb. Beurteilungsspielraum und Vertretbarkeitslehre	76
cc. Prognosespielräume	77
dd. Planerische Gestaltungsfreiräume	78
ee. Andere Ansätze, insb. "Beurteilungs- spielraum aus Sachnähe"	80
D. Zwischenergebnis	82
 4. Teil: Der eigene Ansatz - Begrenzung der gerichtlichen Kontrolle umweltrelevanter Großprojekte über das Verwaltungsverfahren	 84
A. Vorbemerkung	84
B. Umriß der anzustrebenden Legitimation durch Verfahren	85
I. Beschränkung der Gerichte auf eine Verfahrenskontrolle	85
II. Einhaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens für eine solche Beschränkung	86
1. Art. 20 GG	86
2. Art. 19 Abs. 4 GG	89
3. Mindestanforderungen	94
4. Zwischenergebnis	96
C. Ansatzpunkte für die Aufwertung des Verwaltungsverfahrens de lege lata	96
I. Herkömmliche rechtsschutzssichernde Funktionen des Verwaltungsverfahrens	96
II. Aufwertung des Verfahrensrechts durch die Mülheim- Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	99
III. Exkurs: Folgerungen für §§ 44 a VwGO und 46 VwVfG	104
D. Zwischenergebnis	107
E. Anforderungen an ein Verfahren mit Legitimationswirkung im einzelnen und bisheriges Planungs- und Anlagengenehmigungsrecht	108
I. Gesetzes- und verwaltungstechnische Anforderungen	108

1. Formelle Transparenz: Verfahrensklarheit	108
a. Übersicht über die derzeitige Raum-, Landes- und Fachplanung	108
aa. Bundesraumordnung, Landes- und Regionalplanung	108
bb. Fachplanungen und Genehmigungsverfahren	110
b. Überschaubarkeit und Harmonisierung gesetzlicher Regelungen	111
c. Überschaubarkeit der Planungsvorgänge	114
aa. Parallelverfahren	114
bb. Mehrstufige Verfahren	115
cc. "Informale" Vorabsprachen	116
dd. Innerbehördliche Abstimmungen	118
d. Überschaubarkeit behördlicher Zuständigkeiten	118
aa. Kompetenzverteilung	118
bb. Zwischenbehördliche Koordination	119
2. Effektivität	119
II. Inhaltliche Anforderungen: Materielle Transparenz	120
1. Grundsätze	120
2. Diskussion von Alternativen	120
III. Verfahrenstechnische Anforderungen: Insbesondere Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung	121
1. Behördenbeteiligung	122
a. Grundsätzliche Notwendigkeit und Bedeutung	122
b. Zu beteiligende Behörden	123
c. Zeitpunkt der Beteiligung	123
d. Art, Umfang, Intensität und rechtliche Wirkung der Beteiligung	124
2. Öffentlichkeitsbeteiligung	125
a. Grundsätzliche Notwendigkeit und Bedeutung	125
b. Kreis der zu beteiligenden Öffentlichkeit	125
c. Zeitpunkt der Beteiligung	127
d. Art, Umfang, Intensität und rechtliche Wirkung der Beteiligung	128
aa. Ziele	128
bb. Vorgaben für die Umsetzung	129
IV. Beteiligung von Sachverständigen	130
V. Zwischenergebnis	130

F. Umsetzung de lege ferenda über die Umweltverträglichkeitsprüfung	131
I. Vorgaben der EG-Richtlinie 85/337/EWG	131
1. Überblick	131
2. Integrativer Ansatz und Frühzeitigkeit der Prüfungen	133
3. Insbesondere: Öffentlichkeitsbeteiligung	135
4. Zwischenergebnis: Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Verständnis der EG-Richtlinie	135
II. Weitergehende Umsetzung der EG-Richtlinie und dadurch eröffnete Chancen für eine Kontrollentlastung der Gerichte	136
III. Der Blick auf das amerikanische Recht	138
 5. Teil: Das US-amerikanische "Environmental-Impact-Statement" - Verfahren als Ansatzpunkt für eine Zurückdrängung der gerichtlichen Kontrolle	 139
A. Vorbemerkung	139
B. Das Institut des Environmental Impact Statement (EIS) im amerikanischen Recht	140
I. Hintergrund, Ziele, rechtliche Grundlagen, institutionelle Ausgestaltung	140
1. Der "National Environmental Policy Act" (NEPA) als gesetzliche Grundlage	140
2. Die Rolle des "Council on Environmental Quality" (CEQ)	143
a. Aufgaben	143
b. Rechtsqualität der "Guidelines" und "Regulations" des CEQ	144
c. Inhalt der CEQ-Regulations: Beschreibung des EIS-Verfahrens (Überblick)	147
3. Die Rolle der "Environmental Protection Agency" (EPA)	149
4. Rechtliche Einbindung des EIS-Verfahrens	152
II. Zur Anfertigung von EISs verpflichtete Stellen	153
1. Bundesbehörden bei Bundesprojekten	153
2. Delegationsmöglichkeiten bei Privat- und	

Einzelstaatsprojekten	154
3. "Lead Agency" und "Cooperative Agencies"	155
III. Umstände unter denen ein EIS zu erstellen ist:	
Abschnitt 102(2)(C) NEPA	156
1. Erwartete Einflüsse auf die Qualität der "menschlichen Umwelt" ("human environment")	156
a. NEPA-Vorgaben	156
b. Rechtsprechung	157
c. Zwischenergebnis	161
2. "...als Folge von gesetzgeberischen oder sonstigen bedeutenden Maßnahmen..." ("as a result of legislation or other major Federal actions")	162
a. Vorbemerkung	162
b. "Sonstige bedeutende Maßnahmen"	162
aa. "Bedeutende" ("Major") Actions	162
bb. Unterlassen als "Maßnahme" ("Action")	164
cc. Von NEPA ausgenommene Maßnahmen	165
dd. "Vorschläge" ("Proposals")	166
3. ... "die sich in bedeutender Weise auf die Umwelt auswirken" ("significantly affecting the environment")	169
a. CEQ-Regulations	169
b. Rechtsprechung	170
C. Die Entscheidung der Behörde, ob ein EIS erstellt werden soll	176
I. "Ermessen" ("Discretion")	176
II. Generelle Kategorisierung von Maßnahmen	177
III. "Environmental Assessment"	178
IV. Wenn kein EIS erforderlich: "Finding of no Significant Impact (FONSI)"	182
D. Erstellung eines EIS	183
I. Vorbereitende Maßnahmen: "Early Coordination" und "Notice of Intent"	183
II. "Scoping"	184
1. Zweck und Zeitpunkt	184
2. Zusammenwirken der Behörden	185
3. Beteiligung der Öffentlichkeit	186
4. "Segmentation" und "Tiering"	187

a. Segmentierung ("Segmentation")	187
b. Stufung ("Tiering")	190
III. EIS - Entwurf ("Draft EIS")	191
1. Inhalt	191
a. Kurze Erklärung zur Notwendigkeit der Maßnahme	192
b. Diskussion von Alternativen	192
aa. Vorgaben des CEQ	192
bb. Rechtsprechung	194
c. Beschreibung der bestehenden Umweltsituation und der durch die Maßnahme zu erwartenden Veränderungen	198
d. "Schlimmster annehmbarer Fall" ("Worst Case Analysis")	200
e. Kosten-Nutzen-Analyse	201
aa. NEPA und CEQ-Vorgaben	201
bb. Rechtsprechung	202
2. Ausgestaltung	204
IV. Kommentierungsphase: Umlauf des EIS-Entwurfes	204
1. Stellungnahmen anderer Behörden	205
2. Stellungnahmen seitens der Öffentlichkeit/ Bürgerbeteiligung	206
a. CEQ- und FHWA-Regulations	206
b. Rechtsprechung	208
3. Bei Bedarf: Überarbeitung des EIS-Entwurfes	208
V. Endfassung des EIS	209
1. Berücksichtigung der eingegangenen Stellung- nahmen	209
2. Ausgestaltung	210
3. Umlauf	211
VI. Nachträge	211
VII. Abschließende Entscheidung	213
E. Die Rolle der Gerichte im EIS-Verfahren	215
I. Vorbemerkung	215
II. Rechtsgrundlagen für die gerichtliche Überprüfung von EISs	216
III. Klagebefugnis ("Standing")	219
1. Grundlegende Prinzipien	219

2. "Injury-In-Fact"-Test	221
a. Sierra Club v. Morton: "User Test"	221
b. "SCRAP I"	224
3. Spezifische "Standing"-Probleme unter NEPA	226
IV. Sonstige Voraussetzungen für die Zulässigkeit gerichtlichen Rechtsschutzes	228
1. Erschöpfung administrativer Rechtsbehelfe	229
2. "Entscheidungsreife" ("Ripeness")	231
3. "Erledigung" ("Mootness")	233
V. Umfang gerichtlicher Kontrolle	234
1. Rechtsschutz bei Nichterstellung eines EIS	235
a. Vorbemerkung: "Law Versus Fact"	235
b. Keine vollständige Ersetzung der Behördenentscheidung durch das Gericht: zur "De-Novo"-Überprüfung und zum "Rational-Basis"-Standard	236
c. "Arbitrary-And-Capricious"-Standard	237
d. Anwendung der "Hard-Look"-Doktrin	240
2. Verfahrensrechtliche Überprüfung ("Procedural Review") des EIS	241
3. Materielle Überprüfung ("substantive review") des EIS	243
a. Grundsätze	243
b. "Vermont Yankee"	243
c. "Strycker's Bay" und neuere Entscheidungen	246
VI. Exkurs 1: Mögliche gerichtliche Anordnungen	249
VII. Exkurs 2: Abgrenzung zu "Bürgerklagen" ("Citizen Suits") im Umweltrecht	252
F. Ergebnisse zum EIS-Verfahren	253
6. Teil: Verwertbarkeit der amerikanischen Praxis für die Begrenzung richterlicher Kontrolle im deutschen Recht	256
A. Fazit der gerichtlichen Kontrolle technischer Großprojekte in den USA	256
I. Bestandsaufnahme	256
II. Parallelen zum deutschen Recht	257

B. Brauchbare Ansätze im EIS-Prozeß für eine Legitimation durch Verfahren im deutschen Recht	257
I. Gesetzes- und verwaltungstechnische Grundfragen	258
1. Zugrundegelegter Umfang eines möglichen Rückgriffs auf das EIS-Modell	258
2. Grundansatz des aus dem EIS-Modell zu entwickelnden Verfahrenskonzepts	259
a. Ausgestaltung	259
b. Kompetenzfragen	260
3. Das Konzept des UVPG	262
a. Grundsatz	262
b. Verbindung von UVP und bestehenden Planungsinstrumentarien	263
4. Zuständige Behörden	264
a. UVPG und angestrebtes Konzept	264
b. Kompetenzfragen	265
II. Umfang der eingestellten Belange	266
1. Grundansatz und EIS-Regelung	266
2. Umsetzung in das deutsche Recht	267
3. Die Regelung des UVPG	269
III. Verfahrensablauf und -ausgestaltung im einzelnen	270
1. Beginn des Verfahrens	270
a. EIS-Regelung und das Beispiel Fernstraßenplanung	270
b. Umsetzung der EIS-Regelung in das deutsche Recht	272
c. Regelungen im UVPG	273
aa. § 1 UVPG: Grundsatz	273
bb. § 16 UVPG: Raumordnungsverfahren	273
cc. § 15 UVPG: Linienbestimmung und Genehmigung von Flugplätzen	273
dd. § 5 UVPG: Antragsverfahren	274
2. Gesamtablauf	275
a. Verfahrensstufungen	275
aa. Mögliche Stufungen	275
bb. Ansätze im UVPG	276
b. Festlegung des Untersuchungsrahmens	277
aa. Mögliches "Scoping"	277

bb. Regelungen im UVPG	278
c. Erstellung und Umlauf von Dokumentations- papieren	279
aa. Entstehungsprozeß des EIS als Bezugs- punkt für die Legitimationswirkung des Verfahrens	279
bb. EIS-Dokument als Kontrollinstrument	280
cc. Die Regelung des UVPG	280
d. UVP-Verfahren und Projektentscheidung	281
3. Behördenbeteiligung	282
a. Zeitpunkt	282
b. Umfang	283
4. Öffentlichkeitsbeteiligung	284
a. Zeitpunkt	284
b. Umfang	285
c. Defizite im Beteiligungskonzept des UVPG	285
5. Erörterung von Projektalternativen	286
a. Vorbildfunktion des EIS-Konzepts	286
b. Übertragung auf das UVP-Verfahren	287
c. Regelung des UVPG	289
6. Kosten-Nutzen-Analysen	290
7. Gerichtskontrolle	290
8. Nicht zu übernehmende Regelungen im Überblick	291
IV. Zwischenergebnis	293
 Zusammenfassung und Ergebnisse	 294
 Literaturverzeichnis	 298
 Materialien	 340