

# Inhaltsübersicht

Einleitung	19
A. Problemstellung	20
B. Gang der Untersuchung	23
§ 1 Die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts im Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren	26
Kapitel I: Die verwaltungsverfahrenrechtlichen und verwaltungsprozessualen Grundlagen und ihre Bedeutung für die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts	26
A. Grundlegende Vorgaben des Unionsrechts für den umweltrechtlichen Vollzug	26
B. Grundlagen und Probleme der Durchsetzung des europäischen Umweltrechts	43
Kapitel II: Die Aarhus-Konvention als besonderes Durchsetzungsinstrument des Umweltvölker- und -europarechts	59
A. Die Grundlagen der Aarhus-Konvention	59
B. Die Rechtsdurchsetzungsinstrumente der Aarhus-Konvention	62
§ 2 Die Beachtung des europäischen Umweltrechts in den materiell- und verfahrenrechtlichen Normen der Bundesfernstraßenplanung	109
Kapitel I: Die Vorgaben des europäischen Umweltrechts auf den Vorstufen der bundesfernstraßenrechtlichen Planung	109
A. Die rechtlichen Grundlagen der Vorstufen der Planung einer Bundesfernstraße	109
B. Die Eingliederung des europäischen Umweltrechts auf den Vorstufen der Bundesfernstraßenplanung	110
Kapitel II: Die Vorgaben des europäischen Umweltrechts auf der Ebene des Planfeststellungsbeschlusses nach § 17 FStrG	151

A. Grundlagen des bundesfernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses	152
B. Das europäische Umweltrecht im Verfahren zur Aufstellung des Planfeststellungsbeschlusses	154
§ 3 Die Normen des europäischen Umweltrechts auf dem Gebiet der Bundesfernstraßenplanung im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung	186
Kapitel I: Grundlagen der Gerichtskontrolle und Besonderheiten auf dem Gebiet der Bundesfernstraßenplanung	186
A. Häufigkeit der gerichtlichen Verfahren	188
B. Erfolgswahrscheinlichkeit der gerichtlichen Verfahren	193
C. Dauer gerichtlicher Verfahren gegen bundesfernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse	197
D. Kosten eines gerichtlichen Verfahrens	202
E. Zusammenfassung	205
Kapitel II: Speziell die Rechtsprechung zum Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht	206
A. Die Rechtsprechung zum Zugang zur Gerichtskontrolle sowie zur gerichtlichen Kontrolldichte	207
B. Die Rechtsprechung zu den einschlägigen Durchsetzungsinstrumenten im Verwaltungsverfahrensrecht	225
Kapitel III: Besondere Aspekte des materiellen europäischen Umweltrechts in der Rechtsprechung	237
A. Faktische Vogelschutzgebiete und potentielle FFH-Gebiete	239
B. Die Beeinträchtigung von FFH- und Vogelschutzgebieten	260
C. Die Rechtsprechung zum unionsrechtlichen Artenschutz in der Bundesfernstraßenplanung	287
§ 4 Zusammenfassung	306
Ergebnisse	312
Literaturverzeichnis	319

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Problemstellung	20
B. Gang der Untersuchung	23
§ 1 Die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts im Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren	26
Kapitel I: Die verwaltungsverfahrenrechtlichen und verwaltungsprozessualen Grundlagen und ihre Bedeutung für die Durchsetzung des europäischen Umweltrechts	26
A. Grundlegende Vorgaben des Unionsrechts für den umweltrechtlichen Vollzug	26
I. Das Prinzip der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten	28
II. Die Schranken der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie	29
1. Der Grundsatz der Effektivität des Unionsrechts	29
2. Das Äquivalenzgebot	30
3. Besonderheiten des Umweltrechts	30
a) Unionsrechtliche Überformung des nationalen Rechts	30
b) Unvereinbarkeiten durch divergierende Ansätze	31
4. Ergebnis	33
III. Die gerichtliche Durchsetzung umweltrechtlicher Belange	33
1. Nationaler Individualrechtsschutz und unionsrechtliche Einflüsse	34
2. Möglichkeiten überindividueller Rechtsschutzes	36
a) Definition der Verbandsklage	37
b) Arten von Verbandsklagerechten	37
aa) Die Verbandsverletztenklage	37
(1) Die Partizipationserzwingungsklage	38
(2) Sperrgrundstücksklagen	38
bb) Die altruistische Verbandsklage	40
cc) Die egoistische Verbandsklage	40
c) Verbandsklagen im nationalen Verwaltungsrechtsschutzsystem	41
3. Ergebnis	42

B. Grundlagen und Probleme der Durchsetzung des europäischen Umweltrechts	43
I. Existenz eines Vollzugsdefizits im Umweltrecht	43
1. Das Regulierungsdefizit	44
a) Die Gründe des Regulierungsdefizits	44
b) Die Auswirkungen der Föderalismusreform	46
2. Das Vollzugsdefizit im Verwaltungsverfahren	48
a) Vollzugsdefizite im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung	49
b) Zwischenergebnis	50
II. Maßnahmen zum Abbau des Vollzugsdefizits	51
1. Maßnahmen auf europäischer Ebene	51
2. Maßnahmen auf nationaler Ebene	53
a) Die Abkehr von ordnungsrechtlichen Instrumenten	53
b) Verbesserung der Rechtsetzung	55
c) Kritik an den Deregulierungsbemühungen	56
3. Ergebnis	58
Kapitel II: Die Aarhus-Konvention als besonderes Durchsetzungsinstrument des Umweltvölker- und -europarechts	59
A. Die Grundlagen der Aarhus-Konvention	59
B. Die Rechtsdurchsetzungsinstrumente der Aarhus-Konvention	62
I. Zugang zu Umweltinformationen	62
1. Regelungen der AK	62
2. Die Anforderungen des Unionsrechts	63
a) Die Unionskompetenzen bezüglich Umweltinformationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu Gericht	64
b) Zwischenergebnis	67
c) Die Umsetzungsakte der Union im Bereich des Zugangs zu Umweltinformationen	67
d) Die Umsetzung in das nationale Recht	69
aa) Kompetenzrechtliche Probleme der Umweltinformationsgesetzgebung	70
bb) Die aktuelle Rechtslage	71
3. Ergebnis	72
II. Öffentlichkeitsbeteiligung	73
1. Vorgaben der AK	74
2. Umsetzung durch das Unionsrecht	74

3. Umsetzung in das nationale Recht	75
4. Ergebnis	75
III. Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten	76
1. Vorgaben der AK	76
a) Art. 9 Abs. 1 AK	77
b) Art. 9 Abs. 2 AK	77
c) Art. 9 Abs. 3 AK	79
d) Zwischenergebnis	79
2. Umsetzung durch das Unionsrecht	80
a) Außenkompetenz der Union zur Regelung des Zugangs zu Gericht in Umweltangelegenheiten	81
aa) Kompetenz der Union zur Regelung des Zugangs zu Gericht	82
bb) Zwischenergebnis	84
b) Umsetzungsmaßnahmen der EU mit Wirkung gegenüber der Union	85
aa) Änderungsmöglichkeiten und Praxis des Unionsrechts	86
bb) Zwischenergebnis	89
c) Umsetzungsmaßnahmen der EU mit Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten	90
3. Umsetzung durch den nationalen Gesetzgeber	92
a) Die Regelungen der Umweltinformationsgesetze	92
b) Die Regelungen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG)	94
aa) Die Einklagbarkeit von drittschützenden Normen nach § 2 Abs. 1 UmwRG	95
bb) Die beschränkten Möglichkeiten der Geltendmachung von Verfahrensfehlern	98
(1) Die Entscheidung Delena Wells und ihre Auswirkung auf das UmwRG	100
(2) Vereinbarkeit des § 4 UmwRG mit der AK	101
(3) Vereinbarkeit mit der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie	103
(4) Zwischenergebnis	104
cc) Die Präklusionsvorschrift des § 2 Abs. 3 UmwRG	105
4. Ergebnis	107

§ 2 Die Beachtung des europäischen Umweltrechts in den materiell- und verfahrensrechtlichen Normen der Bundesfernstraßenplanung	109
Kapitel I: Die Vorgaben des europäischen Umweltrechts auf den Vorstufen der bundesfernstraßenrechtlichen Planung	109
A. Die rechtlichen Grundlagen der Vorstufen der Planung einer Bundesfernstraße	109
B. Die Eingliederung des europäischen Umweltrechts auf den Vorstufen der Bundesfernstraßenplanung	110
I. Unionsrechtliche Vorgaben auf dem Gebiet von Fachplanung und Raumordnung	111
1. Die europäische Fachplanungskompetenz auf dem Gebiet transeuropäischer Netze	114
2. Die Leitlinien für Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze	116
3. Die Unionskompetenz auf dem Gebiet der Verkehrspolitik	118
4. Ergebnis	119
II. Der Bundesverkehrswegeplan	119
1. Vorgaben des europäischen Umweltrechts	120
a) Die SUP-Pflicht für Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene	121
b) Konsequenzen der Einführung einer SUP-Pflicht	123
c) Weitere Vorgaben des Unionsrechts	124
2. Ergebnis	125
III. Die gesetzliche Bedarfsplanung	126
1. Zuständigkeit für die Aufstellung des Bedarfsplans	127
2. Verfahren	128
3. Normqualität und Außenwirkung des Bedarfsplans	128
4. Unionsrechtliche Vorgaben und Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen	129
a) FFH-Verträglichkeitsprüfung	129
b) Artenschutzrechtliche Eingriffsregelung nach §§ 39 ff BNatSchG	130
c) SUP	130
d) IVU-Prüfung	131
e) Naturschutzrechtliche Funktionssicherungsklausel, § 4 BNatSchG	131
f) Abwägungsgebot	134
5. Rechtsschutzmöglichkeiten	134

a) Das Fehlen von Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Bedarfsplan	135
b) Kritik an den mangelnden Rechtsschutzmöglichkeiten	136
6. Ergebnis	136
IV. Fünfjahrespläne und Ausbaupläne	139
V. Die Linienbestimmung	140
1. Zuständigkeit für die Durchführung der Linienbestimmung	141
2. Verfahren	142
3. Berücksichtigung des europäischen Umweltrechts	142
a) UVP-Pflicht	143
b) Naturschutzrechtliche Anforderungen	143
c) Lärmschutz	144
d) Abwägungsentscheidung	145
4. Rechtsschutzmöglichkeiten	145
5. Ergebnis	147
VI. Raumordnungsverfahren, Raumordnungspläne und Bauleitplanungen	147
VII. Ergebnis	148
Kapitel II: Die Vorgaben des europäischen Umweltrechts auf der Ebene des Planfeststellungsbeschlusses nach § 17 FStrG	151
A. Grundlagen des bundesfernstraßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses	152
B. Das europäische Umweltrecht im Verfahren zur Aufstellung des Planfeststellungsbeschlusses	154
I. Vorverfahren	156
II. Einleitung des Verfahrens	158
III. Anhörungsverfahren	158
1. Behördenbeteiligung	159
2. Beteiligung der Öffentlichkeit im Planfeststellungsverfahren	160
a) Beteiligung der Öffentlichkeit i.S.d. § 2 Abs. 6 UVPG	160
b) Die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	161
3. Erörterungstermin	163
4. Ergebnis	165
IV. Das Planfeststellungsverfahren im engeren Sinne	165
1. Zuständigkeit und Verfahren	165
2. Verfahrensbeschleunigung	166
3. Strikte Planungsvorgaben	168
4. Die Planrechtfertigung	169
5. Materielle Schranken des Planfeststellungsbeschlusses	169

a)	Schranken der gemeindlichen Bauleitplanung und des Raumordnungsrechts	170
b)	Planungsleitsätze und Optimierungsgebote	171
c)	Weitere zwingende Vorgaben des materiellen Rechts	173
aa)	FFH- und Vogelschutzverträglichkeitsprüfung, §§ 32 ff BNatSchG	174
(1)	Die habitatschutzrechtlichen Vorgaben	175
(2)	Zusammenfassung	177
bb)	Die artenschutzrechtlichen Regelungen der §§ 39 ff BNatSchG	177
6.	Die Abwägungsentscheidung	180
a)	Grundlagen der Abwägung	180
b)	Inhalt und Umfang der Abwägungsentscheidung	181
c)	Die Luftreinhaltung in der Abwägungsentscheidung	182
7.	Ergebnis	183
§ 3	Die Normen des europäischen Umweltrechts auf dem Gebiet der Bundesfernstraßenplanung im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung	186
Kapitel I:	Grundlagen der Gerichtskontrolle und Besonderheiten auf dem Gebiet der Bundesfernstraßenplanung	186
A.	Häufigkeit der gerichtlichen Verfahren	188
I.	Häufigkeit von Klagen nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz	190
II.	Ergebnis	192
B.	Erfolgswahrscheinlichkeit der gerichtlichen Verfahren	193
I.	Die geringe Erfolgsquote von Klagen gegen Bundesfernstraßenprojekte	193
II.	Auswirkungen des UmwRG	196
III.	Ergebnis	196
C.	Dauer gerichtlicher Verfahren gegen bundesfernstraßenrechtliche Planfeststellungsbeschlüsse	197
I.	Die Konsequenzen der Beschleunigungsgesetzgebung	198
II.	Ursachen von Verfahrensverzögerungen	200
III.	Ergebnis	202
D.	Kosten eines gerichtlichen Verfahrens	202
I.	Die Kostenbelastung in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren	203
II.	Ergebnis	205



E. Zusammenfassung	205
Kapitel II: Speziell die Rechtsprechung zum Verwaltungsverfahrens- und -prozessrecht	206
A. Die Rechtsprechung zum Zugang zur Gerichtskontrolle sowie zur gerichtlichen Kontrolldichte	207
I. Der Zugang zu Gericht für Verbände	208
1. Die naturschutzrechtliche Verbandsklage	208
2. Die umweltrechtliche Verbandsklage	209
3. Ergebnis	210
II. Die Rechtsprechung zu Individualklagebefugnissen	210
1. Erweiterung des Zugangs zu Gericht im nationalen Recht	211
2. Restriktive Ausgestaltung der Klagemöglichkeiten anderer Betroffener	213
3. Ergebnis	215
III. Gerichtliche Kontrolldichte	215
1. Die Elemente der gerichtlichen Kontrolldichte	216
a) Auswirkung der Kontrolldichte auf die Effektivität des Umweltrechts	216
b) Elemente reduzierter gerichtlicher Kontrolldichte	217
2. Der Grundsatz der Planerhaltung	219
a) Grundlagen	219
b) Die Erweiterung um Fehler bei der Anwendung materiellen Rechts	220
3. Ergebnis	223
B. Die Rechtsprechung zu den einschlägigen Durchsetzungsinstrumenten im Verwaltungsverfahrensrecht	225
I. Die Rechtsprechung in Bezug auf Beteiligungsrechte	227
1. § 29 BNatSchG a.F. als absolutes Verfahrensrecht	228
2. Die Konsequenzen der Einführung der naturschutzrechtlichen Verbandsklage	229
a) Die fehlerhafte Beteiligung eines Naturschutzverbandes	229
b) Ergebnis	230
II. Die Rechtsprechung zum UmwRG	232
1. Der Anwendungsbereich des § 4 UmwRG	233
2. Die Rechtsfolgen des § 4 UmwRG	234
3. Ergebnis	236

Kapitel III: Besondere Aspekte des materiellen europäischen Umweltrechts in der Rechtsprechung	237
A. Faktische Vogelschutzgebiete und potentielle FFH-Gebiete	239
I. Faktische Vogelschutzgebiete	239
1. Die Annahme eines faktischen Vogelschutzgebiets	240
2. Das auf faktische Vogelschutzgebiete anzuwendende Schutzregime	241
a) Sachverhalt der Entscheidung Hochmoselquerung	243
b) Bedeutung der Entscheidung für die Rechtsfigur des faktischen Vogelschutzgebiets	244
3. Ergebnis	245
II. Die Beeinträchtigung eines faktischen Vogelschutzgebiets und deren Rechtsfolgen	248
1. Das Schutzregime des Art. 4 Abs. 4 Vogelschutz-RL	248
2. Die Rechtsfolgen der erheblichen Beeinträchtigung eines faktischen Vogelschutzgebiets	250
3. Ergebnis	251
III. Potentielle FFH-Gebiete	252
1. Die Begründung der Figur des potentiellen FFH-Gebiets	252
2. Der Schutz eines potentiellen FFH-Gebiets	254
3. Ergebnis	255
IV. Nachweis des Vorliegens eines potentiellen oder faktischen Schutzgebiets	256
V. Zukünftige Entwicklung der faktischen Vogelschutzgebiete und potentiellen FFH-Gebiete	257
B. Die Beeinträchtigung von FFH- und Vogelschutzgebieten	260
I. Die Rechtsprechung des BVerwG zur Erheblichkeit einer Beeinträchtigung	261
1. Die Ermittlung einer erheblichen Beeinträchtigung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL	262
2. Der Bezugsraum der „erheblichen Beeinträchtigung“	265
3. Die Berücksichtigung von Schutzmaßnahmen auf der Beeinträchtigungsebene	266
4. Ergebnis	268
II. Die Rechtsprechung zur Abweichungsentscheidung	269
1. Das Fehlen zumutbarer Alternativen	269
2. Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses i.S.v. Art. 6 Abs. 4 FFH-RL	272
a) Die Berücksichtigung vorgelagerter Entscheidungen	274

b) Die Ausweitung der Kontrolldichte über Art. 6 Abs. 4 FFH-RL	275
3. Die Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 4 BNatSchG	276
a) Die Betroffenheit von prioritären Arten	277
b) Die Reichweite der Ausnahmegründe des § 34 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG	279
c) Die Voraussetzungen des § 34 Abs. 4 BNatSchG am Beispiel der Ortsumgehung Hildesheim	280
4. Zwischenergebnis	282
5. Auswirkungen der Verträglichkeitsprüfung auf die Abweichungsentscheidung	283
III. Ergebnis	285
C. Die Rechtsprechung zum unionsrechtlichen Artenschutz in der Bundesfernstraßenplanung	287
I. Die Grundlagen des europäischen Artenschutzrechts	289
II. Das Ausnahmeregime des Art. 9 Vogelschutz-RL im deutschen Recht	290
1. „Absicht“ im nationalen und unionsrechtlichen Artenschutz	291
2. Erheblichkeitsschwellen, Populationsbezug und „allgemeines Lebensrisiko“	293
a) Relativierung durch eine Erheblichkeitsschwelle	294
b) Die Auslegung des Tötungsverbots nach § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG	295
3. Die Abweichungsmöglichkeiten nach § 44 Abs. 5 BNatSchG	297
4. Die Ausnahmeregelung des § 45 Abs. 7 BNatSchG	298
a) Die Ausnahmemöglichkeit der zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses	300
b) Zwischenergebnis	303
5. Befreiungen nach § 67 BNatSchG	303
6. Ergebnis	304
§ 4 Zusammenfassung	306
Ergebnisse	312
Literaturverzeichnis	319