

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhalt	XI
Einführung und Problemstellung	1
A. Problemaufriss	1
B. Der Kampf um eine gute Luft- und Gewässerqualität als gegenwärtige Belastungsprobe der Maßnahmenplanung	6
C. Fragestellung und Zielsetzung der Untersuchung	7
D. Inhaltliche Verortung der Untersuchung: Zum Stand der Forschung	12
E. Gang der Darstellung	14
1. Teil Grundlagen des Instruments der Maßnahmenplanung	15
A. Die regelungstechnischen Wurzeln der Maßnahmenplanung	15
B. Die Aufträge zur Maßnahmenplanung als Handlungsinstrumente des europäischen Verwaltungsverbundes	61
C. Das Instrument der Maßnahmenplanung	67
2. Teil Dogmatik, Grundstrukturen und Bauteile des Instruments der Maßnahmenplanung am Beispiel des Umweltrechts	83
A. Die Ausprägungen des Instruments der Maßnahmenplanung am Beispiel des Umweltrechts	83
B. Die »Zweistufigkeit« der Maßnahmenplanung: Maßnahmenpläne als vorgelagerte exekutivische Planungs- und Entscheidungsebene	131
C. Die Funktionen des Instruments der Maßnahmenplanung	134
D. Die unterschiedlichen Typen des Maßnahmenplans	146
E. Die grundlegenden Bausteine des Instruments der Maßnahmenplanung	150
F. Maßnahmenpläne als gesamthafte (Handlungs-)Konzepte	156
G. Maßnahmen- und Aktionspläne als »Rahmenpläne« der Verwaltung: Zum notwendigen und zulässigen Detaillierungsgrad der Planung	161
H. Die Maßnahmen- und Aktionsplanung im »System« der Raumplanung	168
3. Teil Konzeptionelle und verfassungsrechtliche Probleme des Instruments der Maßnahmenplanung	173
A. Konzeptionelle Fragen der Maßnahmenplanung	173
B. Verfassungsrechtliche Fragen der Maßnahmenplanung	176
4. Teil Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Maßnahmenplanung und die Folgen fehlerhafter Pläne	201
A. Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an Maßnahmenpläne	202
B. Materiell-rechtliche Rechtmäßigkeitsanforderungen an Maßnahmenpläne	219
C. Die Tiefe der Überprüfung bei der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Maßnahmen- und Aktionspläne	300
D. Die Folgen fehlerhafter Maßnahmen- und Aktionspläne der Verwaltung	306

5. Teil Vollzugsfragen des Instruments der Maßnahmenplanung	315
A. Rechtswirkungen des Instruments der Maßnahmenplanung	315
B. Der Rechtscharakter des Instruments der Maßnahmenplanung	376
C. Das Institut des Planungsvorbehalts und die Sperrwirkung der Pläne gegenüber planunabhängigen Maßnahmen	401
D. Parallelen beim Vollzug der Maßnahmen- und Aktionspläne	411
6. Teil Fragen des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit dem Instrument der Maßnahmenplanung	423
A. Verfassungsrechtliche Determinanten für den Rechtsschutz Privater im Zusammenhang mit den Maßnahmen- und Aktionsplänen	423
B. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen die Maßnahmenpläne und deren Vollzugsmaßnahmen	428
C. Weitergehende Rechtsschutzfragen: Die Existenz gerichtlich einklagbarer Planungs- bzw. Plangewährleistungsansprüche	441
Schlussbetrachtung	483
Zusammenfassung in Thesen	485
Abkürzungen	495
Literatur	503
Sachregister	587

Inhalt

Vorwort VII

Inhaltsübersicht IX

Einführung und Problemstellung 1

A. *Problemaufriss* 1

I. Das europäische Umweltrecht als Referenzgebiet des Instruments der Maßnahmenplanung 3

II. Ansätze zur Maßnahmenplanung jenseits des europäischen Umweltrechts 4

B. *Der Kampf um eine gute Luft- und Gewässerqualität als gegenwärtige Belastungsprobe der Maßnahmenplanung* 6

C. *Fragestellung und Zielsetzung der Untersuchung* 7

I. Die zentrale These: Das Instrument der Maßnahmenplanung als eigenständiger Planungstypus 7

II. Gemeinsame Rechtsfragen des Instruments der Maßnahmenplanung 9

III. Das Ziel der Untersuchung: Die rechtliche Erschließung des Instruments der Maßnahmenplanung im europäisierten Verwaltungsrecht 11

D. *Inhaltliche Verortung der Untersuchung: Zum Stand der Forschung* 12

E. *Gang der Darstellung* 14

1. Teil Grundlagen des Instruments der Maßnahmenplanung 15

A. *Die regelungstechnischen Wurzeln der Maßnahmenplanung* 15

I. Der Trend zu Planungspflichten im europäisierten Verwaltungsrecht: Maßnahmenpläne als Überformung nationaler Handlungsinstrumente 15

II. Die Maßnahmenplanung als Kerninstrument europäischer Rechtsetzung 16

1. Die »Aktionsrichtlinie« als neuartiger Typus europäischer Richtlinien 16

a) Zum Begriff und Wesen der sog. Aktionsrichtlinien 17

b) Das Regelungsmuster der Aktionsrichtlinien 18

aa) Unionsrechtliche Zielvorgaben an die Mitgliedstaaten 18

bb) Etablierung umfangreicher verfahrensrechtlicher Anforderungen 20

cc) Mitgliedstaatliche Planungspflichten als Herzstücke der Richtlinien 21

dd) Flankierung der Planungs- und Verfahrenspflichten durch eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung 21

ee) Etablierung eines »Systems der Erfolgskontrolle« 22

2. Die Wesensmerkmale der planungsbezogenen Rechtsetzungsstrategie 22

a) Der finale, zielorientierte Gesetzgebungsansatz des Unionsrechts 23

aa) Wurzeln der finalen Rechtsetzung: Vorgabe von Umweltqualitätszielen .. 24

bb) Die kontinuierliche Weiterentwicklung der finalen Rechtsetzung 25

b) Die zunehmende Prozeduralisierung der europäischen Vorgaben 26

c) Das Aufleben eines integrativen und gesamthaften Gebietsmanagements 27

aa) Managementstrukturen im Zusammenhang mit der Maßnahmenplanung . 27

..... XI

bb)	Der Managementansatz als ganzheitliches und ressortübergreifendes Problemanalyse- und Problemlösungsverfahren	29
d)	Das verstärkte Aufleben ressourcenbewirtschaftungsrechtlicher Strukturen	30
aa)	Das Bewirtschaftungsregime der Wasserrahmenrichtlinie als Referenzfall	31
bb)	Die Zunahme ressourcenbewirtschaftungsrechtlicher Rechtsstrukturen ...	33
cc)	Die Europäischen Zielvorgaben und Planungsaufträge als Wesensmerkmale der bewirtschaftungsrechtliche Rechtsstrukturen	34
e)	Tendenzen zu einer partizipatorischen Rechtsetzung	35
aa)	Die Bausteine des Konzepts der informierten Öffentlichkeit	36
bb)	Die Planungsaufträge als Motoren zur Mobilisierung der Öffentlichkeit ..	37
f)	Zwischenresümee	38
3.	Die zentrale Stellung der Planungsaufträge im europäischen Verwaltungsrecht ...	38
a)	Die Aufträge zur Erstellung von Maßnahmen- und Aktionsplänen als instrumentelle Kehrseite der europäischen Rechtsetzungsstrategie	38
b)	Planungsaufträge als Kerninstrumente der europäischen Gesetzgebung	40
aa)	Die Koppelung der Maßnahmenpläne an die jeweiligen Richtlinienziele ..	40
bb)	Die Planungsaufträge als zentrale nationale Vollzugsinstrumente	41
cc)	Zwischenresümee	42
III.	Die Vorbildfunktion des Umweltvölkerrechts für das Unionsrecht	42
1.	Charakteristika der Rechtsetzung im Umweltvölkerrecht: Der »Framework convention approach«	42
2.	Völkerrechtliche und europarechtliche Rechtsetzung als Musterbeispiele einer Rahmengesetzgebung	44
3.	Zwischenresümee	45
IV.	Die Maßnahmenplanung als neue Stufe europäischer Umweltrechtsetzung	46
1.	Die Maßnahmenplanung als »dritte Phase« unionaler Umweltrechtsetzung	46
2.	Die Weiterentwicklung der europäischen Planungsaufträge: Von der partiellen Sanierungsplanung zur flächendeckenden Maßnahmenplanung	48
3.	Zwischenresümee	50
V.	Bewertung der europäischen Regelungsstrategie	50
1.	Die Vorgabe von Planungsaufträgen als Kompromissinstrument	50
2.	Die Aufträge Maßnahmenplanung als ambivalentes Instrument europäischer Rechtsetzung	51
a)	Auf den ersten Blick: Planung als souveränitätswahrendes Instrument	51
b)	Maßnahmen- und Aktionspläne als geeignete Instrumente zur Bewältigung umweltrechtlicher Summationseffekte	52
c)	Pläne als Instrumente eines »verursachergerechten« Umweltschutzes	54
d)	Das Aufleben mitgliedstaatlicher Erfolgspflichten	54
e)	Kehrseite: Planungsaufträge als geeignete Instrumente zur Sicherung und Erweiterung des europäischen Regelungsanspruchs	57
f)	Die »Mehrebeneninterdependenz« der Maßnahmenplanung	58
g)	Kehrseite: Die Erhöhung des Vollzugs- und Investitionsaufwandes	59
3.	Zwischenresümee	61
B.	<i>Die Aufträge zur Maßnahmenplanung als Handlungsinstrumente des europäischen Verwaltungsverbundes</i>	61
I.	Die Maßnahmenpläne als Anwendungsfall europäischer Verbundplanungen	62
II.	Verbundstrukturen im Zusammenhang der Maßnahmenplanung	63
1.	»Kontrollverbund« zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten	64

2.	»Informationsverbund« zwischen EU-Kommission und nationalen Stellen	64
3.	Der Trend zur horizontalen Entscheidungsk Kooperation der Mitgliedstaaten	65
III.	Die Maßnahmenplanung als Instrument europäischer Verbundverwaltung	66
IV.	Zwischenresümee	67
C.	<i>Das Instrument der Maßnahmenplanung</i>	67
I.	Herausforderungen bei der Annäherung an die Maßnahmenpläne	67
1.	Die Vielzahl der europäischen Planungsaufträge sowie das Fehlen einer einheitlichen Terminologie im Zusammenhang mit der Maßnahmenplanung	68
2.	Die rahmensetzende Rechtsetzungstechnik des europäischen Gesetzgebers	69
3.	Das Fehlen einer einheitlichen Umsetzungsstrategie im nationalen Recht	69
II.	Zum Begriff und zum Wesen der Maßnahmenplanung	70
1.	Vorab: Zu den Begriffen der Planung und des Plans	70
a)	Das Fehlen eines europäischen und nationalen Planungsbegriffs	70
b)	Charakteristische Wesensmerkmale planerischer Entscheidungen	71
c)	Zwischenresümee	73
2.	Die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs zu den Vorläufern der Maßnahmenpläne: Die Maßstäbe der Kohärenz und Zielspezifität von Plänen	73
3.	Die Schlussanträge der europäischen Generalanwälte: Mitgliedstaatliche Pläne als »Rahmen für einen Komplex an Maßnahmen«	75
4.	Die Wesensmerkmale des Instruments der Maßnahmenplanung	76
a)	Die Maßnahmenpläne als exekutivischer Handlungsrahmen	76
aa)	Maßnahmenpläne als (Handlungs-) Konzepte der Verwaltung	77
bb)	Die Nähe der Maßnahmenplanung zur Gebietsentwicklungsplanung	78
cc)	Definition des Instruments der Maßnahmenplanung	79
b)	Die zentralen Wesensmerkmale des Instruments der Maßnahmenplanung	79
III.	Abgrenzung der Maßnahmenplanung von anderen Planungstypen	80
1.	Mitgliedstaatliche Überwachungsprogramme	80
2.	Pläne mit reiner Berichterstattungs- und Kontrollfunktion	80
3.	Instrumente der politischen Programmplanung	81
2. Teil	Dogmatik, Grundstrukturen und Bauteile des Instruments der Maßnahmenplanung am Beispiel des Umweltrechts	83
A.	<i>Die Ausprägungen des Instruments der Maßnahmenplanung am Beispiel des Umweltrechts</i>	83
1.	Die wasserwirtschaftliche Planung als Referenzfall der Maßnahmenplanung	83
1.	Die allgemeinen Zielsetzungen der wasserwirtschaftlichen Planung	83
2.	Die unionsrechtlichen Grundlagen der wasserwirtschaftlichen Planung	84
3.	Die Ausgestaltung der wasserwirtschaftlichen Planung in Deutschland	84
a)	Das wasserwirtschaftliche Maßnahmenprogramm (§ 82 WHG)	84
aa)	Der Planungsauftrag des § 82 Abs. 1 S. 1 WHG	84
bb)	Die Bedeutung des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms als das vollzugsorientierte Schlüsselinstrument der Gewässerbewirtschaftung	85
cc)	Die Inhalte des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms	86
b)	Der wasserwirtschaftliche Bewirtschaftungsplan (§ 83 WHG)	88
aa)	Der Planungsauftrag des § 83 Abs. 1 WHG	88
bb)	Der Bewirtschaftungsplan als Fundament der Gewässerbewirtschaftung ..	88
cc)	Der Inhalt des wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungsplans	93
c)	Das unklare Verhältnis von Maßnahmenprogramm und Bewirtschaftungsplan: Die funktionelle Einheit der beiden Planungsinstrumente	93

	d) Die Flussgebietseinheit als maßgebliches Planungsgebiet	95
	e) Die nationalen Zuständigkeiten für die wasserwirtschaftliche Planung	96
	f) Planungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung	97
	g) Die wasserwirtschaftliche Planung als langfristiger und iterativer Prozess	99
	h) Der Planvollzug	99
II.	Die Maßnahmenprogramme zum Schutz der Meeresgewässer	100
1.	Die Zielsetzungen der meeresschutzrechtlichen Fachpläne	100
2.	Die unionsrechtlichen Grundlagen der meeresschutzrechtlichen Fachpläne	100
3.	Die Ausgestaltung der meeresschutzrechtlichen Planung in Deutschland	100
	a) Der Planungsauftrag des § 45h Abs. 1 WHG	100
	b) Das Maßnahmenprogramm als Kerninstrument des Meeresumweltschutzes ...	101
	c) Meeresregionen als Bezugsobjekte der meeresumweltrechtlichen Planung	101
	d) Der Inhalt der meeresschutzrechtlichen Maßnahmenprogramme	102
	e) Planungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung	102
	f) Die meeresschutzrechtliche Planung als langfristiger und iterativer Prozess ...	103
	g) Der Planvollzug	103
III.	Die Luftqualitätsplanung	103
1.	Die Zielsetzungen und Funktionen der Luftqualitätsplanung	103
2.	Die unionsrechtlichen Grundlagen der Luftqualitätsplanung	104
3.	Die Ausgestaltung der Luftqualitätsplanung in Deutschland	105
	a) Die anlassabhängigen Planungspflichten des § 47 BImSchG	105
	b) Das maßgebliche Planungsgebiet der Luftqualitätsplanung	107
	c) Die Inhalte der Luftqualitätspläne	108
	d) Die nationalen Zuständigkeiten für die Luftqualitätsplanung	109
	e) Planungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung	110
	f) Die ungeschriebene Pflicht zur Überprüfung und Aktualisierung der Pläne	111
	g) Der Planvollzug	112
IV.	Die Lärmaktionsplanung	112
1.	Die Zielsetzungen und Funktionen der Lärmaktionsplanung	112
2.	Die unionsrechtlichen Grundlagen der Lärmaktionspläne	113
3.	Die Ausgestaltung der Lärmaktionsplanung in Deutschland.	113
	a) Der Planungsauftrag des § 47 d Abs. 1 BImSchG	113
	b) Das maßgebliche Planungsgebiet der Lärmaktionsplanung	114
	c) Die Inhalte der Lärmaktionspläne	115
	d) Die nationalen Zuständigkeiten für die Lärmaktionsplanung	116
	e) Verfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung	117
	f) Die Lärmaktionsplanung als langfristiger und iterativer Prozess	117
	g) Der Planvollzug	118
V.	Die FFH-Managementplanung	118
1.	Die allgemeinen Zielsetzungen der FFH-Managementplanung	118
2.	Die unionsrechtlichen Grundlagen der FFH-Managementplanung	118
3.	Die Ausgestaltung der FFH-Managementplanung in Deutschland	119
	a) Der Planungsauftrag des § 32 Abs. 5 BNatSchG	119
	b) Der Inhalt der FFH-Managementpläne	119
	c) Der Planvollzug	120
VI.	Die Aalbewirtschaftungsplanung	120
1.	Die Zielsetzungen der Aalbewirtschaftungspläne	121
2.	Der Planungsauftrag der EU-Aalverordnung	121
3.	Der Inhalt der Aalbewirtschaftungspläne	121
4.	Der Planvollzug	122

VII.	Die Hochwasserrisikomanagementplanung	122
1.	Die allgemeinen Zielsetzungen der Hochwasserrisikomanagementplanung	122
2.	Die unionsrechtlichen Grundlagen der Risikomanagementplanung	123
3.	Die Ausgestaltung der Risikomanagementplanung in Deutschland	123
a)	Der Planungsauftrag des § 75 Abs. 1 S. 1 WHG	123
b)	Die Schlüsselfunktion der Hochwasserrisikomanagementpläne	123
c)	Der naturräumliche Ansatz der Hochwasserrisikomanagementplanung	123
d)	Der notwendige Inhalt der Hochwasserrisikomanagementpläne	124
e)	Die nationalen Zuständigkeiten für die Risikomanagementplanung	126
f)	Planungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung	126
g)	Der Planvollzug	127
VIII.	Die Abfallwirtschaftsplanung als Sonderfall der Maßnahmenplanung	127
1.	Die Zielsetzungen der Abfallwirtschaftspläne	127
2.	Die unionsrechtlichen Grundlagen der Abfallwirtschaftspläne	127
3.	Die Ausgestaltung der Abfallwirtschaftsplanung in Deutschland	128
a)	Der Planungsauftrag des § 30 Abs. 1 S. 1 KrWG	128
b)	Das Planungsgebiet der Abfallwirtschaftsplanung	128
c)	Der maßgebliche Inhalt der Abfallwirtschaftspläne	128
d)	Die Abfallwirtschaftsplanung als »Sonderfall« der Maßnahmenplanung	129
IX.	Zwischenresümee	131
B.	<i>Die »Zweistufigkeit« der Maßnahmenplanung: Maßnahmenpläne als vorgelagerte exekutivische Planungs- und Entscheidungsebene</i>	131
C.	<i>Die Funktionen des Instruments der Maßnahmenplanung</i>	134
I.	Die »Zielverwirklichungsfunktion« der Maßnahmenplanung	134
II.	Die »Koordinations-« und »Steuerungsfunktion« der Maßnahmenplanung	135
III.	Die Bewirtschaftungsfunktion der Maßnahmenplanung	136
IV.	Die »Dokumentationsfunktion« der Maßnahmenplanung	138
V.	Die »Kontroll- bzw. Berichterstattungsfunktion« der Maßnahmenplanung	139
VI.	Die Partizipationsfunktion der Maßnahmenplanung	139
1.	Die Maßnahmenpläne als Instrumente einer Populärbeteiligung	140
2.	Die Öffentlichkeitsbeteiligung als langfristiger Prozess	141
3.	Die Maßnahmen- und Aktionsplanung als Instrument zur »aktiven Beteiligung« bzw. »Mitwirkung« der Öffentlichkeit	142
a)	Besonderheiten der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Maßnahmenplanung	142
b)	Weite Spielräume bei der Ausgestaltung der aktiven Beteiligung bzw. der Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Planerstellung	143
VII.	Die Experimentier- und Versuchsfunktion der Maßnahmenplanung	145
D.	<i>Die unterschiedlichen Typen des Maßnahmenplans</i>	146
I.	Differenzierung zwischen Maßnahmenplänen im engeren Sinne sowie Plänen für kurzfristige Maßnahmen	146
1.	Maßnahmenpläne im engeren Sinn als Grundfall der Maßnahmenplanung	146
2.	Pläne für kurzfristige Maßnahmen als zeitnah ausgerichtete Aktionspläne	147
a)	Spezifische Besonderheiten der sog. Pläne für kurzfristige Maßnahmen	147
b)	Zunehmender Bedeutungsverlust der instrumentellen Differenzierung	149
II.	Differenzierung zwischen Umweltqualitätsplänen und Managementplänen	150
E.	<i>Die grundlegenden Bausteine des Instruments der Maßnahmenplanung</i>	150
I.	Die dokumentarisch-bewertenden Planinhalte	151
II.	Die Festsetzung der konkreten Planungsziele	152

III.	Der planerische Maßnahmenkatalog	153
1.	Zum Begriff der Maßnahme	153
2.	Der integrative Charakter des Instruments der Maßnahmenplanung	156
F.	<i>Maßnahmenpläne als gesamthafte (Handlungs-)Konzepte</i>	156
1.	Bedenken gegen eine umfassende Planungskompetenz	158
II.	Maßnahmen- und Aktionspläne als umfassendes (Handlungs-)Konzept	158
1.	Konsequenzen: Die Aufspaltung der Planungs- und Vollzugskompetenzen	160
2.	Korrektive der Aufspaltung der Planungs- und Vollzugskompetenz	160
III.	Die stark konsensuale Planerstellung in der Verwaltungspraxis	161
G.	<i>Maßnahmen- und Aktionspläne als »Rahmenpläne« der Verwaltung: Zum notwendigen und zulässigen Detaillierungsgrad der Planung</i>	161
I.	Rahmenbedingungen für den Detaillierungsgrad der Maßnahmenpläne	161
II.	Die Maßnahmenplanung als fachliche »Rahmenplanung« der Verwaltung	163
III.	Rückschlüsse für die praktisch bedeutsamsten Maßnahmenpläne	166
H.	<i>Die Maßnahmen- und Aktionsplanung im »System« der Raumplanung</i>	168
I.	Maßnahmen- und Aktionspläne als Raumplanungen der Verwaltung?	168
1.	Die Raumplanung als »förmlich-systematische Gestaltung« des Raumes	168
2.	Maßnahmen- und Aktionspläne als raumbedeutsame Planungen	169
a)	Phänomenologische Besonderheiten der Maßnahmen- und Aktionsplanung ..	169
b)	Das gering ausgeprägte Element der Raumbeanspruchung	170
c)	Das Merkmal der Raumbeeinflussung	170
d)	Zwischenresümee	172
II.	Die Maßnahmenpläne als unionsrechtlich veranlasste Fachplanungen	172
3. Teil	Konzeptionelle und verfassungsrechtliche Probleme des Instruments der Maßnahmenplanung	173
A.	<i>Konzeptionelle Fragen der Maßnahmenplanung</i>	173
B.	<i>Verfassungsrechtliche Fragen der Maßnahmenplanung</i>	176
I.	Die Vorgaben des Verfassungsrechts für verwaltungsrechtliche Planungen	176
1.	Die Geltung deutschen Verfassungsrechts	176
2.	Der allgemeine Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes	177
3.	Das allgemeine Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit	179
4.	Das Gebot der demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns	180
II.	Herausforderungen durch die Maßnahmen- und Aktionspläne	182
1.	Zunehmende Flexibilisierung der Entscheidungsprozesse der Verwaltung	182
2.	Erhebliches exekutivisches Übergewicht durch die Maßnahmenplanung	183
3.	Probleme für die demokratische Legitimation der Verwaltung	185
4.	Der Trend zur verwaltungsgerichtlichen »Planungsaufsicht«	187
III.	Korrektive im Zusammenhang mit der Maßnahmen- und Aktionsplanung	188
1.	Mindestanforderungen an die Aufträge zur Maßnahmenplanung	188
2.	Die Geltung des Vorbehalts des Gesetzes bei der Maßnahmenplanung	189
3.	Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens bei der Maßnahmenplanung	192
a)	Das herkömmliche Verfahrensverständnis im deutschen Verwaltungsrecht: Die »dienende« Funktion des Verwaltungsverfahrens	192
b)	Der Eigenwert des Verfahrens und das europäische Verfahrensverständnis	193
c)	Die korrigierende Funktion des Verfahrens bei der Maßnahmenplanung	195
4.	Die Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung: Der Trend zur Partizipation	196

a)	Der Wandel der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung	196
b)	Die demokratische Dimension der Öffentlichkeitsbeteiligung: Unterstützende Funktion im Hinblick auf die demokratische Legitimation?	198
4. Teil	Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Maßnahmenplanung und die Folgen fehlerhafter Pläne	201
<i>A.</i>	<i>Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen an Maßnahmenpläne</i>	<i>202</i>
I.	Die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung (SUP)	202
1.	Die Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung im Zusammenhang mit den Maßnahmen- und Aktionsplänen	202
a)	Maßnahmen- und Aktionspläne mit obligatorischer SUP-Pflicht	203
b)	Maßnahmen- und Aktionspläne mit einer konditionalen SUP-Pflicht und das Merkmal der Rahmensetzung	203
c)	Die SUP-Pflichtigkeit des wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungsplans?	205
2.	Die maßgeblichen Verfahrensschritte der Strategischen Umweltprüfung	206
II.	Die ordnungsgemäße Beteiligung der Öffentlichkeit	208
1.	Die Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Maßnahmenplanung	208
a)	Die Pflicht zur frühzeitigen Information über die Planerstellung	208
b)	Die Pflicht zur Veröffentlichung bzw. Auslegung der Planentwürfe	209
c)	Die Pflicht zur Anhörung bzw. zur Gewährung der Gelegenheit zur Stellungnahme als Mindestanforderung an die Öffentlichkeitsbeteiligung	210
d)	Weitergehende Anforderungen der Förderungspflichten der Verwaltung?	211
e)	Zwischenresümee	212
2.	Das Verhältnis zur Strategischen Umweltprüfung	212
III.	Die Behördenbeteiligung bei der Maßnahmen- und Aktionsplanung	212
1.	Rudimentäre gesetzliche Anforderungen an die Behördenbeteiligung	212
2.	Existenz von Einvernehmensgeboten im Zusammenhang mit der Planaufstellung bzw. Maßnahmenfestlegung	213
a)	Gesetzliche Einvernehmensvorbehalte bei der Maßnahmenplanung	213
b)	Die Erteilung und Versagung des maßnahmenplanerischen Einvernehmens ...	214
c)	Möglichkeit der Ersetzung eines rechtswidrig versagten Einvernehmens?	216
3.	Ungeschriebene Mindestanforderungen an die Behördenbeteiligung	217
4.	Zwischenresümee	218
IV.	Bekanntgabe der Planaufstellung	218
V.	Die Existenz eines ungeschriebenen Begründungserfordernisses	218
<i>B.</i>	<i>Materiell-rechtliche Rechtmäßigkeitsanforderungen an Maßnahmenpläne</i>	<i>219</i>
I.	Das Erfordernis der Planrechtfertigung	219
1.	Anforderungen an die Planrechtfertigung bei der Maßnahmenplanung	220
2.	Das Erfordernis der Planrechtfertigung bei der Luftqualitäts- sowie der Lärmaktionsplanung	221
3.	Wegfall der Planrechtfertigung bei Unfähigkeit zur Realisierung der Ziele?	222
II.	Die Pflicht zur Beachtung der gesetzlichen Mindestanforderungen	222
III.	Die Wahrung der kompetenziellen Grenzen der Maßnahmenplanung	223
IV.	Die Bindung an zwingendes materielles Recht (»Planungsleitsätze«)	225
1.	Die Bindung der Maßnahmenpläne an die Erfordernisse der Raumordnung	225
a)	Gesetzliche Anknüpfungspunkte für die Bindung der Maßnahmen- und Aktionspläne an die sog. Erfordernisse der Raumordnung	226
b)	Zulässigkeit der Bindung an die Erfordernisse der Raumordnung?	227
c)	Raumordnungsrechtliche Konfliktvermeidungsinstrumente	229

d)	Der genaue Umfang der Bindung an die Erfordernisse der Raumordnung	230
aa)	Die Pflicht zur »Beachtung« von Zielen der Raumordnung	230
bb)	Die Pflicht zur »Berücksichtigung« von Grundsätzen der Raumordnung	232
e)	Zwischenresümee	232
2.	Besondere materiell-rechtliche Anforderungen an die Planinhalte	232
3.	Weitere zwingende materiell-rechtliche Vorgaben	233
V.	Das planerische Abwägungsgebot	233
1.	Geltung des Abwägungsgebots im Zusammenhang mit dem Instrument der Maßnahmenplanung	233
2.	Kryptische Aussagen der Rechtsprechung zur planerischen Abwägung bei der Maßnahmenplanung	237
3.	Die Anforderungen des Abwägungsgebots an die Maßnahmenplanung	239
4.	Besondere unionsrechtlich determinierte Abwägungsmaßstäbe	242
a)	Die rechtliche und tatsächliche Realisierbarkeit der Maßnahmen	242
aa)	Grundsätzliche Anforderungen an die Realisierbarkeit der Planinhalte	243
bb)	Die Bedeutung der europäischen Erfolgspflichten sowie des effet utile für das Gebot der rechtlichen Realisierbarkeit der Maßnahmen	243
b)	Ordnungsgemäße planerische Sachverhaltsermittlung	246
c)	Das »Gebot der Zielspezifität«: Die Eignung der Pläne zur Zielerreichung	248
aa)	Grundsätzliche Anforderungen an die Zielspezifität der Maßnahmenpläne	249
bb)	Das Gebot der Zielspezifität bei der Luftqualitätsplanung	250
(1)	Unterschiedliche Anforderungen bei der Luftqualitätsplanung	250
(2)	Existenz eines mit Nachdruck verfolgten planerischen Gesamtkonzepts	251
(3)	Das Erfordernis umfangreicher Eignungsprognosen	252
cc)	Übertragbarkeit der luftqualitätsrechtlichen Rechtsprechung zur Zielspezifität auf die wasserwirtschaftliche Fachplanung?	253
(1)	Vergleichbarkeit von Luftqualitätsplanung und wasserwirtschaftlicher Planung?	254
(2)	Pflicht zur Festlegung eines zielspezifischen Gesamtkonzepts	255
dd)	Übertragbarkeit dieser Maßstäbe auf andere Maßnahmenpläne?	256
ee)	Zwischenresümee	257
ff)	Grenzen der Zielspezifität: Die kompetenzielle Begrenztheit der Planung	257
(1)	Der kleinräumige Ansatz der Luftqualitätsplanung und die Probleme bei der Bewältigung großräumiger Luftverunreinigungen	258
(2)	Probleme bei der Bewältigung weiträumiger Gewässerverunreini- gungen	259
(3)	Die Pflicht zur Erbringung des bestmöglichen Beitrags	260
gg)	Fälle einer Reduzierung des Planungsermessens	261
(1)	Die Pflicht zur planerischen Festlegung der effektivsten und am besten geeigneten Maßnahmen im Luftqualitätsrecht	262
(a)	Die Pflicht zur planerischen Festlegung von Verkehrsverboten: Der Trend zur Vorgabe bestimmter Planinhalte durch die Gerichte	263
(b)	Würdigung der Rechtsprechung: Der Trend zur Planung durch die Gerichte	266
(2)	Zurückhaltung bei den anderen Maßnahmen- und Aktionsplänen	267
(3)	Zwischenresümee	267
d)	Das »Kohärenzgebot« bei der Maßnahmenplanung	268

aa)	Das Gebot der inneren Kohärenz der Maßnahmen- und Aktionspläne	268
bb)	Das Gebot der äußeren Kohärenz der Maßnahmen- und Aktionspläne	268
(1)	Existenz eines materiell-rechtlichen Abstimmungsgebots bei den wasserrechtlichen Anwendungsfällen der Maßnahmenplanung?	268
(2)	Verstöße gegen das Abstimmungsgebot und deren Folgen	270
(3)	Das Abstimmungsgebot bei anderen Anwendungsfällen der Maßnahmenplanung: Mindestmaß an planerischer Abstimmung	271
e)	Die verursachergerechte Zuordnung der Maßnahmen: Das Gebot verursachergerechter planerischer Lastenverteilung	272
aa)	Verursachergerechte Maßnahmen als gemeinsames Planungserfordernis .	272
(1)	Kein prinzipielles Rangverhältnis der Verursacher	274
(2)	Der Umgang mit sog. externen Quellen bei der Verursachernalyse .	275
bb)	Anforderungen des § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG an die Verursacherauswahl ...	276
(1)	Die Anforderungen des Verursacherprinzips bei der Maßnahmenfestlegung: Die Orientierung an den Verursacherbeiträgen	276
(2)	Begrenzung durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip	279
cc)	§ 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG als allgemeines Prinzip der Maßnahmenplanung	280
dd)	Die Verursacherauswahl bei der wasserwirtschaftlichen Planung	281
(1)	Notwendigkeit eines Vorgehens gegenüber allen signifikanten Belastungen	281
(2)	Probleme in der Verwaltungspraxis bei der Verursacherauswahl	282
ee)	Zwischenresümee	284
f)	Das Gebot kosteneffizienter Maßnahmenfestlegungen	284
aa)	Der Grundsatz der Kosteneffizienz bei der Maßnahmenplanung	284
bb)	Die wasserwirtschaftliche Planung als Referenzfall der Kosteneffizienz	285
(1)	Die Pflicht zur Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen	286
(2)	Justiziabilität des Merkmals der Kosteneffizienz trotz weiter Spielräume	287
cc)	Das Gebot der Kosteneffizienz bei anderen Maßnahmenplänen	289
dd)	Zwischenresümee	290
g)	Die Verhältnismäßigkeit der Planinhalte der Maßnahmenpläne	290
aa)	Zu den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Planinhalte	291
bb)	Die Verhältnismäßigkeit der Inhalte sog. Umweltqualitätspläne	292
(1)	Zur Verhältnismäßigkeit der Luftqualitätsplanung: Das Problem von straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen	293
(2)	Die Verhältnismäßigkeit bei der wasserwirtschaftlichen Planung	296
h)	Das Verlagerungsverbot bei der Maßnahmen- und Aktionsplanung: Unzulässigkeit von Verlagerungen der Belastungen	297
aa)	Die »interne« Dimension des Verlagerungsverbots: Unzulässigkeit von Verlagerungen der Belastungen im Planungsgebiet	298
bb)	Die »externe« Dimension des Verlagerungsverbots: Unzulässigkeit von Verlagerungen außerhalb des Planungsgebiets	299
i)	Zwischenresümee	300
C.	<i>Die Tiefe der Überprüfung bei der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Maßnahmen- und Aktionspläne</i>	300
I.	Grundsätzliche Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolldichte im Zusammenhang mit den Maßnahmen- und Aktionsplänen	300

II.	Die Existenz weitreichender behördlicher Prognose- und Beurteilungsspielräume bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahmenpläne	302
III.	Letztlich: Gerichtliche Kontrolle am Maßstab der Abwägungsfehlerlehre	304
D.	<i>Die Folgen fehlerhafter Maßnahmen- und Aktionspläne der Verwaltung</i>	306
I.	Die Folgen von Fehlern bei der Maßnahmen- und Aktionsplanung: Erarbeitung einer Fehlerfolgenlehre	306
1.	Die neue Fehlerfolgenlehre für die Rechtsbehelfe von Umweltverbänden	306
2.	Grundsätzliche Unwirksamkeit fehlerhafter Maßnahmenpläne	307
a)	Ausnahmen von Unwirksamkeit von Maßnahmenplänen	309
b)	Möglichkeit eines ergänzenden Verfahrens bei Verfahrensfehlern	310
II.	Der Umgang mit fehlerhaften Maßnahmen- und Aktionsplänen	311
1.	(Inzident-)Verwerfungskompetenz bei rein internen Festsetzungen	311
2.	Grundsätzliche Ablehnung einer (Inzident-) Verwerfungskompetenz bei Festsetzungen mit Rechtsnormqualität	312
5. Teil	Vollzugsfragen des Instruments der Maßnahmenplanung	315
A.	<i>Rechtswirkungen des Instruments der Maßnahmenplanung</i>	315
I.	Der Grundsatz der verwaltungsinternen Bindung der Maßnahmenplanung	315
1.	Die Behördenverbindlichkeit der Maßnahmen- und Aktionspläne	315
a)	Fälle einer gesetzlichen Anordnung der Behördenverbindlichkeit von Maßnahmenplänen	316
b)	Die Behördenverbindlichkeit der übrigen Maßnahmen- und Aktionspläne	318
2.	Der Grundsatz der fehlenden unmittelbaren Außenwirkung der Maßnahmen- und Aktionspläne gegenüber privaten Dritten	320
a)	Die mittelbare Außenwirkung des Instruments der Maßnahmenplanung gegenüber privaten Dritten	320
b)	Die mittelbare Außenwirkung auch in Zulassungsverfahren	323
c)	Keine unmittelbare Außenwirkung durch die Inblicknahme privater Belange ..	325
d)	Außenrechtswirkung der Maßnahmenpläne durch anlagescharfe Festlegungen? – Das Beispiel der Einleitewerte im hessischen Maßnahmenprogramm	326
3.	Ausnahmen vom Grundsatz der fehlenden Außenwirkung gegenüber Privaten: Fälle einer unmittelbaren Bindung Privater an Maßnahmenpläne	327
4.	Zwischenresümee	329
II.	Die Adressaten der Maßnahmen- und Aktionsplanung	329
1.	Der grundsätzliche Adressatenkreis der Maßnahmenplanung	329
2.	Bindungswirkung auch bei rechtsträgerübergreifenden Festsetzungen?	330
a)	Grundsätzliche Bindung der Behörden anderer Rechtsträger	331
b)	Formelle und materielle Voraussetzungen der intersubjektiven Bindung	334
aa)	Verfahrensrechtliche Korrektive: Bindungswirkung unter dem Vorbehalt eines ungeschriebenen Einvernehmenserfordernisses	334
bb)	Materiell-rechtliche Korrektive	338
(1)	Bindungswirkung nur im Rahmen bestehender Zuständigkeiten	338
(2)	Bewahrung der kompetenziellen Grenzen der Maßnahmenplanung ..	339
(3)	Gesteigerte Anforderungen an die maßnahmenplanerische Abwägung	339
3.	Die Bindung von Kommunen an die Maßnahmen- und Aktionspläne	341
a)	Potenzielle Adressatenstellung der Kommunen	341

	b) Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung und deren Einfluss auf Bindungswirkung der Maßnahmen- und Aktionsplanung	342
4.	Bindung von Bundesbehörden an die Maßnahmen- und Aktionspläne	345
	a) Die prinzipielle Zulässigkeit der Bindung gegenüber Bundesbehörden	345
	b) Gesteigerte Anforderungen an die maßnahmenplanerische Abwägung	347
	c) Fälle einer Bindung von Bundesbehörden an die Maßnahmenpläne	348
	aa) Die Bindung der Bundeswasserstraßenverwaltung an die wasserwirtschaftliche Planung	348
	bb) Die Bindung des Eisenbahnbundesamtes an Luftqualitäts- und Lärmaktionspläne	349
	cc) Bindung der Bundesfernstraßenverwaltung	349
5.	Bindung bei formell privatisierten öffentlichen Aufgaben?	350
III.	Das System der abgestuften Bindungswirkung der Maßnahmenpläne	352
1.	Die strikte Verbindlichkeit von Anordnungen oder sonstigen Entscheidungen in den Maßnahmen- und Aktionsplänen der Verwaltung	353
	a) Die strikte Behördenverbindlichkeit von Maßnahmen- und Aktionsplänen	353
	b) Inhalt und Reichweite der Bindungswirkung der Maßnahmenpläne	355
	c) Kein allgemeiner »Finanzierungsvorbehalt« der Maßnahmenplanung	356
	d) Zur Reichweite der Bindungswirkung: Positive Realisierungspflichten der an die Maßnahmenpläne gebundenen Behörden	357
	e) Bindungswirkung bei Ermessensentscheidungen	358
	aa) Steuerung von Ermessensentscheidungen der Verwaltung	359
	bb) Die Reichweite der Ermessenssteuerung durch Maßnahmenpläne	361
	f) Die Bindung der Maßnahmenplanung bei gebundenen Entscheidungen	362
2.	Die abgeschwächte Bindung planungsrechtlicher Festsetzungen	363
	a) Inhalt und Reichweite der planungsrechtlichen Festsetzungen	364
	b) Die Einordnung von Planfeststellungsbeschlüssen	365
	c) Der besondere Stellenwert der Maßnahmenpläne im Rahmen der Abwägung ..	367
3.	Die Bindungswirkung der dokumentarischen Planinhalte	367
IV.	Diskrepanzen zwischen der rechtlichen und tatsächlichen Bindungswirkung bzw. der Steuerungskraft von Maßnahmen- und Aktionsplänen	368
1.	Der stark programmatische Charakter der Maßnahmenpläne in der Praxis	369
2.	Wasserwirtschaftliche Pläne als Referenzfall programmatischer Planung	369
	a) Die Beschränkung der Maßnahmenprogramme auf Programmaußerungen	370
	b) Sachlich-inhaltliche Konkretisierungen von Programmaußerungen	371
	c) Konkretisierungen durch Maßnahmensteckbriefe	372
	d) Zwischenfazit	373
3.	Parallelen zwischen der wasserwirtschaftlichen Planung und der Hochwasserrisikomanagementplanung	374
4.	Die Steuerungswirkung von Luftqualitäts- und Lärmaktionsplänen	374
5.	Resümee	375
B.	<i>Der Rechtscharakter des Instruments der Maßnahmenplanung</i>	376
1.	Unklarheiten über den Rechtscharakter der Maßnahmen- und Aktionspläne	377
II.	Keine unionsrechtliche Pflicht zur Rechtsnormqualität der Maßnahmen- und Aktionspläne	378
III.	Maßstäbe für die Bestimmung der Rechtsnatur der Maßnahmenpläne	382
IV.	Grundsatz: Maßnahmenpläne als Binnenrecht der Verwaltung	383
V.	Rechtsnormqualität einzelner Festsetzungen der Maßnahmen- und Aktionspläne unter Rechtsschutzgesichtspunkten	387

1.	Maßstäbe für die Anerkennung von materiell-rechtlichen Rechtsnormen	387
2.	Regelungswirkung der maßnahmenplanerischen Festlegungen	388
a)	Die Regelungswirkung einzelner maßnahmenplanerischer Festlegungen	389
b)	Die fehlende Regelungswirkung von planungsrechtlichen Festsetzungen	390
c)	Weitere Anforderungen an die Regelungswirkung der Maßnahmenplanung	390
3.	Außenwirkung einzelner Festsetzungen in Maßnahmen- und Aktionsplänen	391
a)	Außenrechtswirkung der Pläne gegenüber anderen Hoheitsträgern	391
aa)	Maßstäbe für die Anerkennung der Außenwirkung von Planungen	392
bb)	Unterschiede der Maßnahmenplanung zur Flächennutzungsplanung	395
cc)	Maßstäbe für die Anerkennung der Außenwirkung der Maßnahmenpläne	395
b)	Ausnahmsweise Außenwirkung der Maßnahmenpläne gegenüber Privaten	396
aa)	Die Rechtslage bei Flächennutzungs- und Raumordnungsplänen	396
bb)	Konsequenzen für die Maßnahmen- und Aktionspläne	399
c)	Abstrakt-genereller Charakter maßnahmenplanerischer Festsetzungen?	399
4.	Zwischenresümee	400
VI.	Rechtsnormcharakter der wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungsziele	400
VII.	Resümee	401
C.	<i>Das Institut des Planungsvorbehalts und die Sperrwirkung der Pläne gegenüber planunabhängigen Maßnahmen</i>	401
I.	Unklarheiten über den Planvorbehalt bei der wasserwirtschaftlichen Planung	402
II.	Der Planungsvorbehalt als Konsequenz des final-planerischen Ansatzes	404
III.	Der Planungs- bzw. Planvorbehalt bei der Luftqualitätsplanung	407
IV.	Die sachliche Reichweite des Planungsvorbehalts	408
V.	Zwischenresümee	411
D.	<i>Parallelen beim Vollzug der Maßnahmen- und Aktionspläne</i>	411
I.	Die Umsetzung von Maßnahmen- und Aktionsplänen der Verwaltung durch Instrumente des Ordnungsrechts	412
1.	Die Umsetzung von Maßnahmenplänen durch Zulassungsentscheidungen	412
2.	Die nachträgliche Modifizierung von Zulassungsentscheidungen	414
3.	Der Widerruf von bereits erteilten Zulassungsentscheidungen	416
4.	Sonstige Anordnungen Entscheidungen der Verwaltung	416
5.	Zwischenresümee	418
II.	Umsetzung der Maßnahmenpläne durch andere Planungen	418
1.	Der Einfluss der Maßnahmenplanung auf die Raumordnungsplanung	418
2.	Der Einfluss der Maßnahmenplanung auf die Bauleitplanung	419
3.	Der Einfluss der Maßnahmenplanung auf Fachplanungen	421
4.	Zwischenresümee	422
6. Teil	Fragen des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit dem Instrument der Maßnahmenplanung	423
A.	<i>Verfassungsrechtliche Determinanten für den Rechtsschutz Privater im Zusammenhang mit den Maßnahmen- und Aktionsplänen</i>	423
I.	Die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Rechtsschutzgarantie	424
1.	Die Pflicht zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes	424
2.	Keine Pflicht zur umfassenden Gewährung unmittelbaren Rechtsschutzes	426
3.	Keine Bedenken gegen den Rechtsschutz bei der Maßnahmenplanung	427

B.	<i>Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen die Maßnahmenpläne und deren Vollzugsmaßnahmen</i>	428
I.	Der Rechtsschutz Privater: Der Grundsatz der Inzidentkontrolle	428
1.	Die grundsätzliche Unzulässigkeit unmittelbaren Rechtsschutzes Privater	428
2.	Der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz Privater durch eine Inzidentkontrolle und der eingeschränkte Kontrollgegenstand	429
3.	Die Möglichkeit vorbeugenden Rechtsschutzes	431
4.	Ausnahmsweise prinzipale Rechtsschutzmöglichkeiten Privater	432
II.	Neue Rechtsschutzmöglichkeiten für Umweltverbände	434
1.	Die Schaffung unmittelbarer Klagerechte von Umweltverbänden durch das novellierte Umweltrechtsbehelfsgesetz	434
a)	Der zulässige Antragsgegenstand: »Potenziell SUP-pflichtige Pläne«	435
b)	Das Normenkontrollverfahren als statthafte Klageart	437
c)	Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Klagen anerkannter Umweltverbände ...	437
d)	Zwischenresümee	438
2.	Begründetheit und verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte	438
III.	Rechtsschutz anderer Hoheitsträger gegen die Maßnahmenpläne	439
C.	<i>Weitergehende Rechtsschutzfragen: Die Existenz gerichtlich einklagbarer Planungs- bzw. Plangewährleistungsansprüche</i>	441
1.	Subjektiv-öffentliches Recht auf Erstellung von Maßnahmenplänen?	442
1.	Der restriktive Umgang mit Planungsansprüchen im deutschen Recht	442
2.	Die Rechtslage bei der Luftqualitätsplanung: Der Anspruch von Privaten sowie Umweltverbänden auf eine ordnungsgemäße Luftreinhalteplanung	444
a)	Die Anerkennung eines Planungsanspruchs natürlicher Personen	444
b)	Planungsansprüche von Umweltverbänden: Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum Luftreinhalteplan Darmstadt	446
c)	Der Anspruchsinhalt: Ansprüche auf Planerstellung und Planfortschreibung ...	447
3.	Die Schaffung gerichtlich einklagbarer Planungsansprüche von Umweltverbänden durch das novellierte Umweltrechtsbehelfsgesetz	449
4.	Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Planungsansprüchen Einzelner	449
a)	Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Begründung subjektiver Rechte Privater im Zusammenhang mit Umweltrichtlinien	450
aa)	Die Anerkennung subjektiver Rechte im europäischen Umweltrecht	450
bb)	Die Maßstäbe für die Anerkennung einklagbarer Rechte Einzelner	452
(1)	Der Trend zu einer »subjektivierten Interessentenklage«	452
(2)	Die Reichweite der Rechte des Einzelnen im europäischen Umweltrecht	457
cc)	Zwischenresümee: Anfänge einer europäischen Schutznormenlehre	457
b)	Unklarheiten bezüglich der Einklagbarkeit weiterer Planungspflichten	458
aa)	Die Einklagbarkeit der Lärmaktionsplanung bei Gesundheitsgefahren ...	458
bb)	Zurückhaltung bei der Einklagbarkeit der wasserwirtschaftlichen Pläne ..	461
(1)	Die gesundheitsschützende Funktion der Wasserrahmenrichtlinie ...	462
(2)	Probleme bei der Bestimmung der Betroffenheit im Wasserrecht	463
cc)	Zwischenresümee: Der Trend zur Subjektivierung der Pflichten zur Maßnahmenplanung	465
5.	Probleme bei der Vollstreckung von Planungsansprüchen	466
a)	Das Verfahren nach § 172 VwGO analog als Vollstreckungsverfahren?	466
b)	Die notwendige hinreichende Bestimmtheit des Vollstreckungstitels	467
II.	Das grundsätzliche Fehlen eines Anspruchs auf bestimmte Planinhalte	470

III.	Zurückhaltung gegenüber einem allgemeinen Planvollzugsanspruch	472
1.	Anforderungen des nationalen Rechts an Planvollzugsansprüche	472
2.	Die Besonderheiten bei der Maßnahmen- und Aktionsplanung	473
IV.	Rechtsschutzmöglichkeiten des Planungsträgers bei Nichtvollzug der Pläne?	476
V.	Potenzierungen von Klagerechten als Gefahr für die Kontrolldichte?	479
VI.	Resümee: Der Trend zur Subjektivierung und das zweispurige Rechtsschutzsystem in Deutschland	479
Schlussbetrachtung		483
Zusammenfassung in Thesen		485
Abkürzungen		495
Literatur		503
Sachregister		587