

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XVII
A. Einleitung	1
I. Vorbemerkungen	1
II. Problemaufriss	9
III. Ziel der Untersuchung	13
IV. Verlauf der Untersuchung	13
B. Eine langjährige Herausforderung – Die Waldschlösschenbrücke in Dresden	15
I. Projektbeschreibung	15
II. Die Chronologie eines Politikums	16
1. Elbquerung – Die Geburt einer Idee	16
2. Dresdner Brückenstreit und der UNESCO Welterbestatus	16
C. Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie	23
I. Politischer Anstoß und ökologische Zielsetzung	23
II. Grundsatz nachhaltiger Entwicklung	24
III. Entstehungsgeschichte und aktuelle Entwicklungen	25
1. Internationale Einordnung und europarechtlicher Hintergrund	25
2. Politischer Umsetzungsprozess in Deutschland	28
IV. Umsetzung durch das BNatSchG	30
1. Aufbau und Schutz des Netzes Natura-2000	30
2. Auswahl und Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten	31

D. Einführung in das Verschlechterungsverbot und die ordentliche FFH-Verträglichkeitsprüfung	35
I. Allgemeine Schutzvorschriften	36
1. Regelungsgegenstand	36
2. Inhalt des allgemeinen Verschlechterungsverbots	37
II. Verträglichkeit und Unzulässigkeit von Projekten und Plänen	38
1. Normative Auflösung des Zieldualismus	38
2. Zentrale Tatbestandsmerkmale im Überblick	40
a) Der Gebietsbegriff	40
b) Der Projektbegriff	41
(1) UVP-Richtlinie als Vorbild	41
(2) Wirkungsbezogene Auslegung	43
(3) Wiederkehrende und fortlaufende Maßnahmen	44
c) Erhebliche Beeinträchtigung	46
(1) Definition	46
(2) Vermeidungs-, Schadensbegrenzungs- und Kompensationsmaßnahmen	48
aa) Definition und rechtliche Zulässigkeit	48
bb) Bewertung und Stellungnahme	51
d) Summationswirkung mit anderen Vorhaben	51
(1) Normative Ausgangslage	51
(2) Begriff der Vorbelastung	52
(3) Begriff der kumulativen Belastung	53
(4) Umstrittenes Vorrangverhältnis	54
3. Die FFH-Verträglichkeitsprüfung	55
a) Prüfungspflicht	55
b) Vorprüfung	56
c) Schutz- und Erhaltungsziele als Maßstab für FFH-Verträglichkeitsprüfung	57
d) Naturschutzfachliche Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung	58
e) Methodik, fachliche Anforderungen und Unsicherheiten	59
f) Rechtsfolgen	61
III. Vorhabenzulassung im (Ausnahme-)Abweichungsverfahren	61
1. Systematik	61
2. Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses	63
a) Zwingende Gründe des öffentlichen Interesses	63

b) Abwägungsprozess	65
3. Nichtbestehen zumutbarer Alternativen	66
a) Einführung in die Alternativenprüfung	66
b) Kriterien des Abwägungsprozesses	67
4. Darlegungslast des Vorhabenträgers	68
5. Notwendige Kohärenzsicherungsmaßnahmen	69
E. Natura 2000 im Lichte des Bestands- und Vertrauenschutzes	71
I. Bestands- und Vertrauenschutz als Element des Rechtsstaatsprinzips	71
1. Das Rechtsstaatsprinzip in seinen Grundzügen	71
2. Abstrakte Konzeption des Bestands- und Vertrauenschutzes im deutschen Verfassungsrecht	73
II. Interner Konflikt des Rechtsstaatsprinzips	75
1. Bestands- und Vertrauenschutz vs. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Effet Utile	75
2. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Bindung an Richterrecht	76
3. Grundsatz des Effet Utile	78
a) Auslegungsmethodik	78
b) Effet Utile und das verfassungsrechtliche Spannungsverhältnis	79
4. Natura 2000 und der konkrete Konflikt von Verfassungsprinzipien	80
5. Der Planfeststellungsbeschluss als Vertrauenstatbestand	82
a) Die Grundzüge der Planfeststellung	82
b) Bündelungswirkung als additives Abwägungskriterium	84
6. Kontradiktitorische Verfassungsprinzipien und die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG	85
a) Genehmigung als Eigentumsposition des Art. 14 GG	85
b) Fazit und Stellungnahme	88
III. Dogmatik und Struktur des Bestands- und Vertrauenschutzes im deutschen Verwaltungsrecht	92
1. Rücknahme und Widerruf eines Verwaltungsaktes	93
a) Normative Ausgangslage	93
b) Regelungssystematik	94
c) Der Widerruf und die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG	96
2. Der baurechtliche Bestandsschutz	96
a) Dogmatische Grundzüge des baurechtlichen Bestandsschutzes	97

b) Sonderfall: Bestandsschutz vor Fertigstellung am Beispiel des Flughafenbaus Berlin-Schönefeld (BER)	99
c) Eigenverantwortlicher Bestandsschutzverlust	101
d) Beseitigungsanordnung und Benutzungsuntersagung	102
e) Sonderfall: Nachträgliche Anordnung der Bauaufsichtsbehörde	104
3. Zuwendungsrecht	106
a) Stadien der Anspruchsentstehung und Bestandskraftbeschränkung	106
b) Stellungnahme	108
4. Ergebnis	109
IV. Struktur und Dogmatik des Bestands- und Vertrauensschutzes im Unionsrecht ..	111
1. Vertrauensschutz als Rechtsgrundsatz des Unionsrechts	111
2. Ausgewählte EuGH-Judikatur	112
a) Europäisches Beihilferecht	112
(1) Rückforderung unionsrechtswidriger Beihilfen	112
(2) Konflikt zwischen Unions- und nationalem Recht	113
(3) Alcan-Entscheidung des EuGH	114
(4) Stellungnahme	117
b) Präklusion im Europäischen Umweltrecht	118
(1) Vorüberlegung	118
(2) Formelle und materielle Präklusion	118
(3) Nationale Präklusionsvorschriften mit Infrastrukturrelevanz	119
(4) EuGH-Rechtsprechung zur Präklusion	120
(5) Bewertung der Entscheidungsgründe	121
aa) Vorteile	122
bb) Nachteile, Risiken und Kritik	123
V. Bestands- und Vertrauensschutz in der Natura 2000-Zulassungspraxis	125
1. Entwicklung in den Jahren 1992 bis 2007	126
2. Entwicklung von 2007 bis zur Waldschlößchenbrücke	127
a) Möglichkeit nachträglicher Korrekturmaßnahmen	127
(1) Darstellung der Entscheidungsgründe	127
(2) Bewertung der Entscheidungsgründe	128
b) Emsvertiefung und Papenburg-Entscheidung	129
(1) Sachverhalt	129
(2) Darstellung der Entscheidungsgründe	130
(3) Bewertung der Entscheidungsgründe	133
aa) Europarechtliche Überformung der Zulassungsentscheidung ...	133

bb)	Einfallstor für Bestandskraftdurchbrechung	134
cc)	Konsequenzen für Natura 2000	135
dd)	Konflikt mit deutschem Verwaltungsrecht	135
ee)	Verfassungskonforme Lösungsansätze des deutschen Verwaltungsrechts	137
ff)	Ausgleich für Vertrauensschutzverlust	139
gg)	Fazit	140
c)	Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Bulgarien	141
(1)	Schlussanträge der Generalanwaltschaft (EuGH)	141
(2)	Bewertung der Schlussanträge	142
aa)	Relevanz	142
bb)	Auflösung des Zielkonflikts	143
cc)	Fazit	145
3.	Vorabentscheidungsverfahren zum Bau der Waldschlösschenbrücke	146
a)	Sachverhalt und Instanzenzug	147
(1)	Hinweis- und Vorlagebeschluss des BVerwG	149
(2)	Urteil des BVerwG	150
b)	Erforderlichkeit einer nachträglichen FFH-Verträglichkeitsprüfung	151
c)	Bewertung der Entscheidungsgründe	155
(1)	Rechtshistorische Einordnung	155
(2)	Laufende Schutzverpflichtung	156
(3)	Ursachenzusammenhang	157
d)	Veränderter Prüfungsmaßstab durch Sofortvollzug	158
(1)	Rechtsansicht des BVerwG	158
(2)	Rechtsansicht des EuGH	158
e)	Bewertung der Entscheidungsgründe	160
(1)	Vorrang des Unionsrechts	160
(2)	Rechtsfolgen	161
(3)	Fazit	162
4.	Gesamtergebnis: Der Bestands- und Vertrauensschutz und Natura 2000	163
a)	Untersuchungsgegenstand	163
b)	Die Natura 2000-Rechtsprechung des EuGH	164
(1)	Allgemeine Entwicklung	164
(2)	Altvorhaben	164
(3)	Auflösung des Zielkonflikts	165
c)	Die Natura 2000-Rechtsprechung im unionsrechtlichen Vergleich	167

F. Das allgemeine Verschlechterungsverbot	169
I. Anlass und Ziel der Betrachtung	169
1. Einführung	169
2. Zeitlicher Geltungsbereich des allgemeinen Verschlechterungsverbots	170
3. Das allgemeine Verschlechterungsverbot im Lichte der Waldschlösschenbrücke	171
II. These der FFH-immanenten Relativierung	173
III. Allgemeines Verschlechterungsverbot als laufende Verpflichtung	174
1. Ausgangslage für Vorhabenträger und Investoren	174
2. Problemstellung	175
3. Korrelation zwischen Art. 6 Abs. 2 FFH-RL und der Gebietsmeldekonstellation	176
a) Genehmigung zwischen Gebietsmeldung und Listing	177
(1) Merkmale	177
(2) Relevanz	178
(3) Schlussfolgerung	179
b) Genehmigung nach dem Listing	180
(1) Nachträgliche FFH-Verträglichkeitsprüfung als potenziell geeignete Maßnahme	182
aa) Umfang der ordentlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung als begrenzender Parameter	182
bb) Instandhaltungsmaßnahmen als begrenzender Parameter	183
cc) Einfluss und Wirkung von Worst-Case-Betrachtungen und Potenzialanalysen	186
i. Worst-Case-Betrachtungen und Potenzialanalysen im Planfeststellungsverfahren	186
ii. Definition und funktioneller Anwendungsbereich	187
iii. Rechtliche Rahmenbedingungen	189
(2) Fazit und rechtlicher Spielraum für Vorhabenträger	192
c) Vorhabenzulassung vor Ablauf der Umsetzungsfrist bzw. vor Gebietsmeldung	193
(1) Ausgangsthese einer extensiven Ermessensausübung	193
(2) Gegenthese einer restriktiven Ermessensausübung	194
aa) Bestands- und Vertrauenschutz	195
bb) Gebietsvorprägung durch Altvorhaben	196
(3) Konklusion zur Gebietsvorprägung	197

d) Zwischenergebnis – Gebietsmeldekonstellation	199
4. Beweislastumkehr als fortlaufende Betrachtungsperspektive	201
a) Ausgangslage und Problemstellung	201
b) Monitoring als Instrument der Genehmigungspraxis	205
c) Monitoring als präventives naturschutzfachliches Beweismittel	207
d) Anforderungen an ein präventives Monitoring	207
e) Zwischenergebnis – Beweislastumkehr	209
IV. Gesamtergebnis zur These der FFH-immanenten Relativierung	210
G. Die nachträgliche FFH-Verträglichkeitsprüfung	213
I. Ausgangslage und dualistische Zielrichtung	213
II. Vorabentscheidung durch den EuGH	214
III. Bewertung der Entscheidungsgründe	217
IV. Gebietslistung als ökologischer Bezugszeitpunkt	217
1. Ermittlung des ursprünglichen Naturzustands	217
2. Schwierigkeiten	219
V. Summationswirkung mit anderen Plänen und Projekten	221
1. Anwendbarkeit im Rahmen der nachträglichen FFH-Verträglichkeitsprüfung	221
2. Rangverhältnis	222
a) Auswahl des Untersuchungsvorhabens	222
b) Potenzielle Auswahlkriterien	223
(1) Das (umgekehrte) Prioritätsprinzip	223
(2) Alternativer Lösungsansatz: Erhaltungsmaßnahmen des Mitgliedsstaates	225
(3) Eigener Lösungsansatz	225
VI. Veränderter Prüfungsmaßstab im Einzelfall	228
VII. Gesamtergebnis zur nachträglichen FFH-Verträglichkeitsprüfung	229
H. Das nachträgliche FFH-Ausnahmeverfahren	231
I. Ausgangslage und Problemstellung	231
II. Analoge Anwendung des Ausnahmeverfahrens	232
1. Voraussetzungen und Kriterien der Analogiebildung	232

a) Herleitung	232
b) EuGH-Rechtsprechung	234
c) Weitergehende Voraussetzungen der Analogiebildung	234
2. Prüfung nachträglicher Alternativlösungen	236
a) Kriterienkatalog des Europäischen Gerichtshofs	236
b) Wirtschaftlichkeit als additives Abwägungskriterium	236
(1) Ausgangslage	236
(2) Darstellung der Entscheidungsgründe	237
(3) Bewertung der Entscheidungsgründe	239
c) Rechtssicherheit und Vertrauensschutz im nachträglichen Ausnahmeverfahren	239
III. Rechtsfolgen des analogen Ausnahmeverfahrens	243
I. Konsequenzen für die (Genehmigungs-)Praxis	245
I. Zukünftiges Verhalten nationaler Behörden und Gerichte	245
1. Prognose	245
2. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	246
II. Wachsende Unsicherheiten für Vorhabenträger	247
III. Legislativer Reformbedarf	248
1. Vorüberlegungen	248
2. REFIT Programm der Europäischen Union	248
a) Habitatriktlinie im europäischen Fitnesscheck	248
b) Kritik am REFIT-Programm	250
c) Reformbedarf auf europäischer Ebene	250
3. Reformbedarf auf Ebene des BNatSchG	251
a) Reformbedarf des § 33 BNatSchG	251
(1) Anknüpfungspunkte	251
(2) Reformvorschlag	252
b) Abschließende Empfehlung an den deutschen Gesetzgeber	254
J. Schlussergebnis und Ausblick	257
I. Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse in Thesen	257
II. Ausblick	260