

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	XV
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	XVII
<b>A. Einleitung</b> .....	1
I. Vorbemerkungen .....	1
II. Problemaufriss .....	9
III. Ziel der Untersuchung .....	13
IV. Verlauf der Untersuchung .....	13
<b>B. Eine langjährige Herausforderung – Die Waldschlösschenbrücke in Dresden</b> .....	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
<b>C. Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie</b> .....	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

<b>D. Einführung in das Verschlechterungsverbot und die ordentliche FFH-Verträglichkeitsprüfung</b>	<b>35</b>
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
<b>E. Natura 2000 im Lichte des Bestands- und Vertrauensschutzes .....</b>	<b>71</b>
I. Bestands- und Vertrauensschutz als Element des Rechtsstaatsprinzips .....	71
1. Das Rechtsstaatsprinzip in seinen Grundzügen .....	71
2. Abstrakte Konzeption des Bestands- und Vertrauensschutzes im deutschen Verfassungsrecht .....	73
II. Interner Konflikt des Rechtsstaatsprinzips .....	75
1. Bestands- und Vertrauensschutz 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. Kontradiktorische 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 Vertrauensschutzes 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 Infrastrukturelevanz .....	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

<b>F. Das allgemeine Verschlechterungsverbot</b>	<b>169</b>
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 Gebietsmeldekongstellatation	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 Vertrauensschutz	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
<b>G. Die nachträgliche FFH-Verträglichkeitsprüfung .....</b>	<b>213</b>
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
<b>H. Das nachträgliche FFH-Ausnahmeverfahren .....</b>	<b>231</b>
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
<b>I. Konsequenzen für die (Genehmigungs-)Praxis .....</b>	<b>245</b>
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) Habitatrichtlinie 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
<b>J. Schlussergebnis und Ausblick .....</b>	<b>257</b>
I. Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse in Thesen .....	257
II. Ausblick .....	260