

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
<i>Erster Teil</i>	
Problemlage, Ziel der Untersuchung und Vorgehensweise	28
§ 1 Problemlage des Umweltrechts	28
1. Divergenzen innerhalb des Rechtsgebiets Umweltrecht	28
1.1 Unterschiedliche rechtliche Ansätze im Umweltrecht	29
1.2 Überschneidungen im Umweltrecht	30
1.3 Fehlende Verbindungen im Umweltrecht	31
1.4 Über- und Unterregelungen im Umweltrecht	32
2. Allgemeine Rechtsfragen	33
§ 2 Ziel der Untersuchung und Vorgehensweise	34
1. Weiterentwicklung des Umweltrechts als Ziel der Untersuchung	34
2. Zum Vorgehen	35
3. Ergänzende Anmerkungen zum Vorgehen bei der Systematisierung des Umweltrechts	38
4. Zum Ablauf der Untersuchung	43
<i>Zweiter Teil</i>	
Gegenstand und Grundlagen der Untersuchung	44
§ 3 Der Begriff der Umwelt	44
1. Meinungsstand	45
2. Beurteilung	46
§ 4 Das Rechtsgebiet Umweltrecht	48
1. Meinungsstand zur näheren Bestimmung des Rechtsgebiets	50
2. Beurteilung	55
2.1 Außenabgrenzung des Umweltrechts	56
2.2 Rechtsgebietinterne Gliederung des Umweltrechts	57
§ 5 Öffentliches Umweltrecht	62
1. Abgrenzung zum privatrechtlichen Umweltrecht	62
2. Ausgrenzung des Umweltstrafrechts	64
§ 6 Raumbedeutsames (öffentlichtes) Umweltrecht	65
1. Zum Begriff der Raumbedeutsamkeit	66

2. Beurteilung	67
Zwischenergebnis	67
§ 7 Das begriffliche System des (raumbedeutsamen öffentlichen) Umweltrechts	68
1. Umweltrecht mit unmittelbarer Raumbedeutsamkeit	69
1.1 Unmittelbar raumbedeutsames Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	70
1.2 Unmittelbar raumbedeutsames Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	71
2. Umweltrecht mit mittelbarer Raumbedeutsamkeit	73
3. Abgrenzung zum Umweltrecht ohne Raumbedeutsamkeit	74
§ 8 Die Bedeutung außergesetzlicher Vorgaben für das (raumbedeutsame öffentliche) Umweltrecht	74
1. Komplementärfunktion außergesetzlicher Regelwerke	75
1.1 Generalklauseln des Umweltrechts	75
1.2 Technische Regelwerke	77
2. Umweltrecht und informales staatliches Handeln	79
2.1 Zu den Einschätzungen	80
2.2 Beurteilung	84
Zwischenergebnis	89

Dritter Teil

Rechtssystematische Analyse des Umweltrechts	91
§ 9 Allgemeine Prinzipien als Grundlagen des Umweltrechts	92
1. Das Vorsorgeprinzip	92
2. Das Verursacherprinzip	94
3. Das Kooperationsprinzip	96
4. Sonstige Prinzipien	96
5. Beurteilung	96
§ 10 Beurteilung der Umweltnormen unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktionen	97
1. Analyse der Vorschriften nach Funktionen	99
1.1 Analyse des Umweltrechts nach Maßgabe der gesetzlichen Zielbestimmungen	99
1.1.1 Alleinige Umweltschutzzielbestimmungen im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht	99
1.1.2 Nebengeordnete Umweltschutzzielbestimmungen im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht	100
1.1.3 Keine materiellen gesetzlichen Zielbestimmungen im mittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht	102
1.2 Analyse des Umweltrechts nach Maßgabe des Instrumentariums	102
1.2.1 Das planende Instrumentarium im Umweltrecht	103
1.2.1.1 Planungsinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	103

1.2.1.2 Planungsinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	105
1.2.1.3 Keine Planungsinstrumente im Umweltrecht mit mittelbarem Raumbezug	107
1.2.2 Die vorhabenbezogenen Mittel direkter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht (Einzelinstrumente bzw. -entscheidungen) ...	107
1.2.2.1 Einzelinstrumente mit Planbindung	107
a) Plangebundene Einzelinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	107
b) Plangebundene Einzelinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	108
c) Keine plangebundenen Einzelinstrumente im Umweltrecht mit mittelbarem Raumbezug	110
1.2.2.2 Einzelinstrumente ohne Planbindung	110
a) Planungebundene Einzelinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	110
b) Planungebundene Einzelinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit neben geordnetem Umweltschutzziel	112
c) Keine planungebundenen Einzelinstrumente im Umweltrecht mit mittelbarem Raumbezug	113
1.2.3 Vorschriften mit Komplementär- und Konkretisierungsfunktion	114
1.2.3.1 Vorschriften mit Komplementärfunktion	114
a) Komplementärvorschriften im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	114
b) Komplementärvorschriften im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	115
c) Keine Komplementärvorschriften im mittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht	117
1.2.3.2 Vorschriften mit Konkretisierungsfunktion	117
a) Konkretisierungsvorschriften im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	117
b) Konkretisierungsvorschriften im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	119
2. Bewertung der Analyse des Umweltrechts	121
2.1 Bewertung der Ziel- und Zweckbestimmungen der Gesetze	122
2.2 Bewertung der Instrumente der Planung und Einzelentscheidung ..	123
2.2.1 Bewertung der Instrumente in horizontaler Sicht	124
2.2.1.1 Bewertung der Planungsinstrumente in horizontaler Sicht	124

a)	Die Unterscheidung von Fachplanungen und Gesamtplanungen des Umweltrechts	125
b)	Fehlende Vernetzungen im Umweltrecht	125
c)	Fehlende Vernetzungen mit dem übrigen Planungssystem	126
2.2.1.2	Die Bewertung der Einzelentscheidungen in horizontaler Sicht	126
	a) Die störende Parallelität von Verfahren	127
	b) Die defizitären Konzentrationsregelungen	127
2.2.2	Bewertung der Instrumente in vertikaler Sicht	127
2.2.2.1	Bewertung der Planungsinstrumente in vertikaler Sicht	128
	a) Unterschiedliche Konkretisierungsstufen der Planung	128
	aa) Dreistufige Planungsebenen	128
	bb) Zweistufige Planungsebenen	128
	cc) Einstufige Planungsebenen	129
	b) Fehlendes Planungsinstrumentarium	130
	c) Die Bewertung des Verhältnisses von Planungen zu Einzelentscheidungen	130
	aa) Die Bewertung von plangebundenen Einzelentscheidungen	130
	bb) Die Bewertung von planungsbundenen Einzelentscheidungen	131
	cc) Überschneidungen zwischen Planung und Einzelentscheidung	133
2.2.2.2	Die Bewertung von Einzelentscheidungen in vertikaler Sicht	133
2.3	Die Bewertung von Komplementär- und Konkretisierungsvorschriften	134
Zwischenergebnis und weitere Vorgehensweise	136	

Vierter Teil

Der Weiterentwicklungsbedarf im Umweltrecht: Systematisierung, Harmonisierung, Problemlösungen

§ 11	Vorbemerkung: Zur Bedeutung außer-umweltrechtlichen Rechts für die weitere Untersuchung	140
§ 12	Weiterentwicklung der Prinzipien des Umweltrechts	143
§ 13	Weiterentwicklung der Zweck- und Zielbestimmungen der Umweltgesetze	144
§ 14	Weiterentwicklung des Instrumentariums	145
1.	Weiterentwicklung des Planungsinstrumentariums in horizontaler Sicht	146
1.1	Weiterentwicklung der überörtlichen Umweltplanung	146
1.1.1	Vernetzung der Umweltfachplanungen	147

1.1.1.1 Ausgestaltung der überörtlichen Landschaftsplanung zur umweltrechtlichen Leitplanung	147
1.1.1.2 Einführung einer integrierten Umweltplanung	150
1.1.2 Umweltplanungen und herkömmliche Fachplanungen	151
1.1.2.1 Verstärkung des Umweltschutzes in herkömmlichen Fachplanungen	151
1.1.2.2 Einbindung von Umweltplanungen in die Raumordnung und Landesplanung	152
1.1.3 Kombination der Modelle	153
1.2 Weiterentwicklung der örtlichen Umweltplanung	154
2. Weiterentwicklung der Einzelentscheidungsregelungen in horizontaler Sicht	158
2.1 Rechtsdogmatische Unterschiede zwischen Planfeststellungen und Kontrollerlaubnissen	158
2.1.1 Planfeststellungen	159
2.1.2 Kontrollerlaubnisse	159
2.1.3 Mischformen	159
2.1.4 Beurteilung der Trennung von Planfeststellungen und Kontrollerlaubnissen	160
2.2 Parallele Zulassungsverfahren	166
2.2.1 Konzentrationswirkung von Planfeststellungen	166
2.2.1.1 Allgemeine Regelungen der Konzentrationswirkung ..	166
2.2.1.2 Spezialgesetzliche Regelungen der Konzentrationswirkung	170
a) Materiell-rechtliche Regelungen	171
b) Verfahrensrechtliche Regelungen	171
2.2.2 Parallele Kontrollerlaubnisse	171
2.2.2.1 Erlaubnisse mit fachgesetzlichem Prüfungsauftrag ..	172
2.2.2.2 Erlaubnisse mit fachübergreifendem gesetzlichem Prüfungsauftrag	172
2.2.2.3 Erlaubnisse mit Konzentrationswirkung	173
2.2.2.4 Erlaubnisse mit Zuständigkeitskonzentration	174
2.2.3 Beurteilung der Parallelität von Zulassungsverfahren	175
<i>Zwischenergebnis</i>	188
3. Weiterentwicklung der Planungsinstrumente in vertikaler Sicht	190
3.1 Konkretisierungsstufen der Planung	190
3.2 Das Verhältnis der Planungen zueinander	191
3.3 Das Verhältnis der Planungsinstrumente zu Einzelentscheidungen	194
3.3.1 Meinungsstand	195
3.3.2 Beurteilung	200
4. Weiterentwicklung der Einzelentscheidungen in vertikaler Sicht	209
4.1 Weiterentwicklung der Kontrollerlaubnisse	209
4.1.1 Zu den rechtlichen Grundlagen	209
4.1.2 Beurteilung der Stufung von Kontrollerlaubnissen in vertikaler Sicht	212

4.2 Weiterentwicklung gestufter Planfeststellungen	213
4.2.1 Meinungsstand	214
4.2.2 Beurteilung der Stufung von Planfeststellungen in vertikaler Sicht	216
4.3 Präklusion bei gestuften Entscheidungsprozessen	221
5. Verhältnis von Einzelentscheidungen zur Planung	221
5.1 Entwicklungslinien und Meinungsstand	221
5.2 Beurteilung des Verhältnisses von Einzelentscheidungen zur Planung	224
§ 15 Weiterentwicklung durch Verrechtlichung technischer Regelwerke	229
<i>Zwischenergebnis</i>	235
§ 16 Weiterentwicklungsbedarf bei Rechtsschutzfragen im Umweltrecht	237
1. Vorbemerkungen zum Rechtsschutz im Umweltrecht	237
2. Zur Einordnung des verwaltungsverfahrensrechtlichen Rechtsschutzes im Umweltrecht	242
2.1 Drittbe teiligung als vorverlagerter Rechtsschutz	242
2.2 Beurteilung der Rechtsschutzkomponente in der Drittbe teiligung	244
2.3 Konsequenzen aus der Beurteilung der Drittbe teiligung	248
2.3.1 Keine Kompensation des Verwaltungsverfahrens für das Gerichtsverfahren	248
2.3.2 Keine Kompensation des Gerichtsverfahrens für das Verwaltungsverfahren	250
2.3.3 Sonstige Wechselwirkungen zwischen verwaltungsverfahrensrechtlicher Rechtswahrung und gerichtlichem Rechtsschutz	254
2.4 Folgerungen aus dem Verhältnis von gerichtlichem Rechtsschutz und verwaltungsverfahrensrechtlicher Rechtswahrung für die Präklusionswirkung im materiellen Sinn	254
2.4.1 Der Begriff der Präklusion	255
2.4.2 Regelung der Präklusion im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht	256
2.4.3 Regelungen der Präklusion im Umweltrecht	256
2.4.4 Meinungsstand zur materiellen Präklusion	258
2.4.5 Beurteilung der materiellen Präklusion	264
3. Probleme des gerichtlichen Rechtsschutzes im Umweltrecht	276
3.1 Eröffnung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	276
3.1.1 Vorbemerkungen und Überblick	276
3.1.1.1 Gerichtliche Kontrolleröffnung gegenüber umweltrechtlichen Planungen	278
a) Allgemeiner Überblick	278
b) Gerichtliche Kontrolleröffnung bei gestuften Planungsprozessen	280
3.1.1.2 Gerichtliche Kontrolleröffnung gegenüber umweltrechtlichen Einzelentscheidungen	285
3.1.2 Umfang der Klage- und Antragsbefugnis im Umweltrecht	293
3.1.2.1 Abgrenzung von Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO und Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO	293

3.1.2.2 Antragsbefugnis bei Rechtsschutz gegen Planungen	294
a) Überblick	295
b) Die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren (§ 47 Abs. 2 VwGO) und die Zulässigkeitsvoraus- setzungen der Feststellungsklage nach § 43 VwGO	296
3.1.2.3 Umfang der Klagebefugnis von Dritt betroffenen nach § 42 Abs. 2 VwGO	300
a) Zum Meinungsstand	301
aa) Rechtsprechung	302
bb) Literatur	305
(1) Grundrechtliche bzw. verfassungsrecht- liche Herleitung subjektiv-öffentlicher Rechtsstellungen	305
(2) Einfachgesetzliche Herleitung	307
(3) Vermittelnde Auffassungen	309
b) Beurteilung	310
aa) Stellungnahme zur Schutznormtheorie	311
bb) Stellungnahme zum grundrechtlichen Dritt- schutz	317
cc) Stellungnahme zum Rücksichtnahmegerbot ..	323
dd) Zur Beschränkung der Schutznormtheorie auf vollzugsorientierte Normen	327
3.1.3 Folgerungen für den Rechtsschutz Dritt betroffener im Um- weltrecht (Überblick)	329
3.1.3.1 Rechtsschutz Dritt betroffener gegenüber umwelt- rechtlicher Planung	330
3.1.3.2 Rechtsschutz Dritt betroffener gegenüber umwelt- rechtlichen Einzelentscheidungen	334
3.2 Gerichtliche Kontrolldichte bei der Überprüfung von Planungen und Einzelentscheidungen des Umweltrechts	348
3.2.1 Planerischer Gestaltungsspielraum und Kontrolldichte bei Planungen	348
3.2.1.1 Zur planerischen Abwägung und Abwägungsfehler- lehre bei der Planung	348
a) Kritik im Schrifttum	350
b) Beurteilung der Abwägungsfehlerlehre	351
3.2.1.2 Auswirkung gestufter Planungsprozesse auf den pla- nerischen Gestaltungsspielraum und die planerische Abwägung	358
3.2.2 Überprüfbarkeit von Einzelentscheidungen des Umweltrechts ..	364
Zwischenergebnis	372
4. Grundprobleme des verwaltungsverfahrensrechtlichen Rechtsschutzes im Umweltrecht	376
4.1 Meinungsstand	377
4.2 Beurteilung	382
4.2.1 Verwaltungsverfahrensrechtlicher Rechtsschutz gegenüber Einzelentscheidungen	385

4.2.2 Verwaltungsverfahrensrechtlicher Rechtsschutz gegenüber Planungen	387
4.2.2.1 Verwaltungsverfahrensrechtlicher Rechtsschutz gegenüber Umweltfachplanungen	388
4.2.2.2 Verwaltungsverfahrensrechtlicher Rechtsschutz gegenüber Gesamtplanungen des Umweltrechts	388
Zwischenergebnis	390
§ 17 Exkurs: Umweltverträglichkeitsprüfung(en) (UVP)	391
1. Materiell-rechtliche Komponente der UVP	394
2. Verfahrensbezogene Komponente der UVP	396
2.1 UVP und landesplanerisches Raumordnungsverfahren	397
2.2 UVP und § 8 BNatSchG	399
3. Organisatorische Komponente der UVP	401
 <i>Fünfter Teil</i>	
Die Ergebnisse der Untersuchung in Thesen	402
§ 18 Zusammenfassung der Einzelergebnisse	402
§ 19 Gesamtbetrachtung des Weiterentwicklungsbedarfs im Umweltrecht	409
1. Folgerungen aus den Untersuchungsergebnissen für die Stellung privater und staatlicher Stellen im Umweltrecht	409
1.1 Zu den Trägern der Staatsgewalt im Umweltrecht	409
1.1.1 Die Stellung der Legislative	409
1.1.2 Die Stellung der Judikative	410
1.1.3 Die Stellung der Exekutive	410
1.2 Die Stellung der Vorhabensträger	411
1.3 Die Stellung privater Dritter	411
2. Die Ergebnisse der Untersuchung im Hinblick auf rechtliche Systematisierungsdefizite	412
3. Die Ergebnisse der Untersuchung im Hinblick auf verbleibenden Harmonisierungsbedarf	413
 Literaturverzeichnis	
	414