

Lars Friedrichsen

Umweltbelastende Vorhaben und Alternativen in der Planfeststellung

Unter besonderer Berücksichtigung
der Vorgaben aus der UVP-Richtlinie,
dem UVPG sowie der FFH-Richtlinie
bzw. den §§ 32 ff. BNatSchG



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	17
1. Kapitel Planung und die Suche nach Alternativen	17
2. Kapitel Die Alternativenprüfung in der UVP	21
2.1 Die UVP auf internationaler Ebene	22
2.1.1 USA.....	22
2.1.2 Die Niederlande als Vorreiter in Europa	24
2.1.3 Internationale Abkommen.....	25
2.2 Die Alternativenprüfungspflicht in der Richtlinie des Rates 85/337/EWG.....	27
2.3 Die Weiterentwicklung der UVP	29
2.4 Die Anfänge der UVP in der Bundesrepublik Deutschland	31
2.5 Reimport der UVP/ Umsetzung der UVP-Ausgangsrichtlinie	33
2.6 Die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie	34
3. Kapitel Die Entwicklung der FFH-Richtlinie und das Merkmal der Alternativlosigkeit	35
3.1 Das Berner Übereinkommen.....	35
3.2 Die Vogelschutzrichtlinie.....	36
3.3 Vorentwürfe der FFH-Richtlinie.....	37
3.4 Die FFH-Richtlinie.....	38
3.5 Die Umsetzung auf nationaler Ebene.....	39
4. Kapitel Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Alternativenprüfung und die Auswirkungen der UVP- und FFH-Richtlinie	42
4.1 Die UVP in einer „Phase der Ernüchterung“	42
4.2 Die Rechtsprechung zur Alternativenprüfung im Rahmen der FFH- Richtlinie	43
B. Umweltbelastende Vorhaben und Alternativen in der Planfeststellung	45
1. Kapitel Anforderungen an die Alternativenprüfung aus dem Abwägungsgebot	48
1.1 Alternativen in der Abwägungsentscheidung	48
1.2 Alternativensuche durch die planende/genehmigende Behörde und die Gerichte	50
1.2.1 Wann drängt sich eine Alternative auf?.....	50
1.2.1.1 Systematisierungsansätze.....	54

1.2.1.2 Eine erste Systematisierung	55
1.2.2 Fehlende Zielkonformität anderer Lösungen/Bestimmung des Ziels	58
1.2.2.1 Privatnützige Vorhaben.....	59
1.2.2.2 Hoheitliche Planungen und das Erfordernis der Planrechtfertigung	63
1.2.2.3 Maßgebliche Zielsetzung bei Stellvertreterplanungen	66
1.2.2.4 Der Grad der Konkretisierung eines Ziels	68
1.2.2.5 Zwischenergebnis.....	70
1.2.3 Sich aufdrängende „ersichtlich vorzugswürdige“ andere Lösungen ..	71
1.2.3.1 Ermittlung der Belange als Teil der planerischen Gestaltungsfreiheit?	72
1.2.3.2 Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Einschränkung der Ermittlungspflichten?.....	74
1.2.3.3 Optimierungsgebote und ihre Auswirkung auf die Ermittlungspflichten.....	78
1.2.3.4 Die Staatszielbestimmung Umweltschutz und die Auswirkungen auf die Ermittlungspflichten und gerichtliche Kontrolldichte	81
1.2.3.5 Das Vermeidungsgebot der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und die Alternativenprüfung.....	84
1.2.3.6 Grundsatz der Planerhaltung.....	86
1.2.3.7 Aufgabe des Merkmals „sich aufdrängender Alternativen“ durch die Rechtsprechung?	88
1.2.3.8 Zwischenergebnis.....	92
1.2.4 Präklusion anderer Lösungen nach fehlender Mitwirkung.....	93
1.2.4.1 Hat die Präklusion Einfluss auf die Amtsermittlung?	94
1.2.4.2 Die Interessenlage im Verhältnis zum Antragsteller	96
1.3 Alternativensuche durch private Antragsteller und die Berücksichtigung von Umweltaspekten	96
1.3.1 Grundpflicht zur ökologischen Verhältnismäßigkeit.....	97
1.3.2 Umweltbelastung als Teilhaberechte	99
1.3.3 Zwischenergebnis.....	103
1.4 Verhältnis von Planfeststellungsbehörde und Antragsteller/ Letztentscheidungskompetenz	103
1.4.1 Erklärungsmodelle zum Verhältnis Planfeststellungsbehörde/ Antragsteller.....	104
1.4.1.1 Planerische Befugnis bei der Planfeststellungsbehörde	104
1.4.1.2 Planerische Gestaltungsfreiheit beim Antragsteller.....	105
1.4.1.3 Vermittelnde Auffassungen	106
1.4.1.4 Die Rechtsprechung	107
1.4.2 Wer plant bei Planfeststellungen: Ein Lösungsmodell.....	108

1.4.2.1	Geteilte Planungskompetenzen und die Folgen für die Alternativenprüfung	112
1.4.2.2	Exkurs: Optimierungspflichten und gestalterische Planungsfreiheit vor dem Hintergrund geteilter Planungskompetenzen.....	113
1.5	Verschiedene Arten von Alternativen.....	114
1.5.1	Die sogenannte Null-Alternative, ein Nonsensbegriff?	114
1.5.2	Konzeptalternativen	115
1.5.3	Technische Verfahrensalternativen.....	116
1.5.4	Standortalternativen	117
1.6	Zwischenergebnis zum 1. Kapitel.....	118
2. Kapitel	Besondere Anforderungen an die Alternativenprüfung aus UVPG/UVP-Richtlinie	120
2.1	Judikate zum UVPG.....	120
2.1.1	Phase 1: Klärung der UVP-Pflichtigkeit von Vorhaben nach Ablauf der Umsetzungsfrist der UVP-Richtlinie.....	121
2.1.2	Phase 2: inhaltliche Konkretisierung der UVP	122
2.2	Die Alternativenprüfung nach UVPG/UVP-Richtlinie im Meinungsbild der Literatur	125
2.2.1	Die Phase der rechtspolitischen Diskussion	125
2.2.2	Übergang von rechtspolitischer Diskussion zur Analyse der Umsetzungsvorschriften.....	127
2.2.3	Alternativenprüfung nur nach Maßgabe des Fachrechts	130
2.3	Analyse der Aussagen von Rechtsprechung und Literatur zur Alternativenprüfung im Rahmen der UVP	131
2.3.1	Auslegung der Vorschriften	132
2.3.1.1	Grundsätzlicher Adressat der UVP-Richtlinie, Entscheidung über die Erforderlichkeit der Unterlagen	132
2.3.1.2	Die UVP-Richtlinie in der ursprünglichen Fassung	133
2.3.1.2.1	Der Wortlaut	133
2.3.1.2.2	Die Entstehungsgeschichte	136
2.3.1.2.3	Die Zielsetzung der UVP-Richtlinie.....	137
2.3.2	Der Wortlaut des UVPG (1990).....	138
2.3.3	UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG.....	143
2.3.3.1	Verpflichtung zur Alternativenprüfung während des Scoping-Prozesses	144
2.3.3.2	Die englische und die französische Fassung der UVP-Änderungsrichtlinie.....	146
2.3.4	Neufassung des UVPG.....	147
2.3.5	UVP als integrierter Bestandteil bundesdeutscher Anlagenzulassungsverfahren und die Folgen hieraus.....	147

2.3.6 Alternativenprüfung nur nach Maßgabe des Fachrechts	149
2.3.7 Zwischenergebnis zu 2.3.1	150
2.4 Die Abschichtung verschiedener Alternativen im Laufe der Entscheidungsfindung und die notwendige Untersuchungstiefe	151
2.4.1 Die stufenweise Abschichtung.....	152
2.4.2 Die Untersuchungstiefe.....	154
2.4.3 Die Rolle privater Gutachter bei der Erstellung der Unterlagen	155
2.5 Pflichten der Planfeststellungsbehörde	157
2.5.1 Das Scoping-Verfahren als Schnittstelle.....	158
2.5.2 Entscheidung über Vollständigkeit der Unterlagen	160
2.5.3 Beschränkung des Untersuchungsumfangs als Folge der Mitwirkungspflicht im Rahmen der UVP.....	164
2.5.3.1 Der Meinungsstand zu den Grenzen der Amtsermittlungspflicht als Folge fehlender oder unvollständiger Mitwirkungshandlungen	164
2.5.3.2 Unterschiedliche Arten der Ermittlungspflichten	166
2.5.3.3 Stellungnahme.....	168
2.5.3.3.1 Das vollständige Fehlen einer Alternativenuntersuchung	168
2.5.3.3.2 Teilweise Ergänzung der Alternativenuntersuchung.....	170
2.6 Erarbeitung der zusammenfassenden Darstellung, Bewertung und Berücksichtigung der Alternativenuntersuchung in der anschließenden Entscheidung	171
2.7 Zwischenergebnis zur Frage der Alternativenprüfung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung	174

3. Kapitel Das Merkmal der Alternativlosigkeit nach Artikel 6

Absatz 4 FFH-Richtlinie/§ 34 Absätze 3 und 4 BNatSchG....

3.1 Grundlegendes zum NATURA 2000 Netz	176
3.1.1 Das Verfahren zu Errichtung des Natura 2000 Netzes	176
3.1.2 Die bei Auswahl durch die Mitgliedstaaten (Bundesländer) zu beachtenden Kriterien	179
3.1.3 Exkurs zur Möglichkeit eines potenziellen FFH-Gebietes	181
3.1.3.1 Die Ausgangslage.....	182
3.1.3.2 Das Schutzregime nach Artikel 6 Absätze 2 bis 4 FFH- Richtlinie und potenzielle FFH-Gebiete	185
3.1.3.3 Das bilaterale Konzertierungsverfahren	189
3.1.3.4 Prioritäre Arten oder Lebensraumtypen als Indikator für potenzielle FFH-Gebiete	192
3.1.3.5 Zwischenergebnis zu 3.1.3.....	195
3.2 Die ausnahmsweise Zulassung eines Vorhabens in einem FFH-Gebiet.....	196

3.2.1 Die negative Verträglichkeitsprüfung als Ausgangspunkt Artikel 6 Absatz 3 FFH-Richtlinie und § 34 Absätze 1 und 2 BNatSchG	196
3.2.2 Planerische Gestaltungsfreiheit im Rahmen einer Gesamtab- wägung nach Artikel 6 Absatz 4, § 34 Absatz 3 BNatSchG?	199
3.2.3 Als Ausnahme eng auszulegen oder Ausnahme von der Ausnahme?.....	202
3.2.4 Zwingende Gründe überwiegenden öffentlichen Interesses.....	204
3.2.4.1 Zwingende Gründe.....	204
3.2.4.2 Überwiegende Gründe	206
3.2.4.3 Öffentliches Interesse.....	207
3.2.5 Ausgleichbarkeit der Beeinträchtigung als Voraussetzung für den Eingriff	208
3.2.6 Besonderheiten im Rahmen des Artikel 6 Absatz 4, 2. Halbsatz FFH-Richtlinie	210
3.3 Die Auffassungen in Literatur und Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Alternativenprüfung nach FFH- Richtlinie und §§ 32 ff. BNatSchG.....	213
3.3.1 A 20, Ostseeautobahn bei Lübeck.....	213
3.3.2 B 1, Ortsumgehung Hildesheim.....	215
3.3.3 Die Literaturmeinungen zur Alternativenprüfung nach FFH-Richtlinie	217
3.3.4 Alternativlosigkeit nach FFH-RL in Abgrenzung zur Alternativenprüfung basierend auf dem Abwägungsgebot/ insbesondere die finanzielle Komponente	218
3.3.5 Die räumliche Komponente der Zumutbarkeit	222
3.4 Stellungnahme zum Merkmal der Alternativlosigkeit nach FFH- Richtlinie.....	225
3.4.1 Räumliche Dimension der Alternativenprüfung.....	226
3.4.1.1 Begrenzung auf das Hoheitsgebiet des jeweiligen Planungsträgers	227
3.4.1.2 Begrenzung auf das Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaates	229
3.4.2 Finanzielle Erwägungen zur Eingrenzung der Alternativenuntersuchung	230
3.4.3 Bestimmung des maßgeblichen mit dem Projekt verfolgten Ziels...	232
3.4.3.1 Bestimmung des Begriffs „öffentliches Interesse“ und Alternativenprüfung	233
3.4.3.2 Ausgangspunkt: das Vorhaben oder das öffentliche Interesse?	236
3.4.3.3 Verweis auf Systemalternativen und andere Industriezweige?	238
3.4.3.4 Das maßgebliche Ziel bei mehreren, die verfolgt werden.....	239
3.4.4 Zwischenergebnis zu 3.4.....	242

4. Kapitel Rechtsschutz gegen Planfeststellungsbeschlüsse.....	243
4.1 Einklagbare Rechte auf Überprüfung verschiedener Planungsalternativen	245
4.1.1 Anerkannte Naturschutzverbände.....	245
4.1.1.1 2. Emssperrwerk Entscheidung des VG Oldenburg	246
4.1.1.2 Überprüfung der UVP durch Naturschutzverbände.....	248
4.1.1.3 Zwischenergebnis.....	249
4.1.2 Natürliche Personen	250
4.1.2.1 Enteignend Betroffene	250
4.1.2.1.1 UVP.....	250
4.1.2.1.1.1 Bayrischer VGH zur BAB 99	253
4.1.2.1.1.2 Stellungnahme.....	255
4.1.2.1.1.3 OVG Koblenz zur BAB A 60	257
4.1.2.1.1.4 Stellungnahme.....	258
4.1.2.1.2 FFH-Richtlinie	258
4.1.2.2 Beeinträchtigungen unterhalb der Enteignungsschwelle.....	260
4.2 Mögliche Folgen einer fehlerhaften Alternativenprüfung.....	260
4.3 Planergänzung	261
4.3.1 Anwendungsbereich.....	261
4.3.1.1 Anwendung auf die UVP	264
4.3.1.2 Anwendung Artikel 6 Absatz 4 FFH-Richtlinie, § 34 Absatz 3 BNatSchG	265
4.3.2 Ergänzendes Verfahren	265
4.3.2.1 Anwendungsbereich.....	265
4.3.2.2 Tenorierung in Fällen der Anordnung eines ergänzenden Verfahrens	267
4.3.2.3 Ergänzendes Verfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung ..	268
4.3.2.4 Ergänzendes Verfahren und FFH-Richtlinie/§ 34 BNatSchG..	270
4.4 Zusammenfassende Stellungnahme zum 4. Kapitel	272
 C. Das Planfeststellungsverfahren A3XX/Mühlenberger Loch	273
 1. Kapitel Einführung in den Inhalt der Planfeststellungsverfahrens.....	273
1.1 Der Planfeststellungsantrag.....	273
1.2 Das Mühlenberger Loch und die Auswirkungen der Werkserweiterung	275
1.3 Der Gang des Planfeststellungsverfahrens und die Entscheidung im Standortwettbewerb.....	278
 2. Kapitel Bewertung der Alternativenuntersuchung im Mühlenberger Loch-Verfahren	280
2.1 Alternative wozu? Ziele des Verfahrens.....	281
2.1.1 Zielsetzung des Antragstellers Freie und Hansestadt Hamburg.....	283

2.1.2 Zielsetzung des Antragstellers Daimler-Chrysler-Aerospace.....	284
2.1.3 Zielsetzung des Airbus-Konsortiums.....	285
2.1.4 Bestimmung der maßgeblichen Ziele für das A3XX-Verfahren.....	286
2.2 Ist das Projekt identisch mit dem Ziel?.....	288
2.3 Alternativenuntersuchung für das Mühlenberger Loch-Verfahren unter Zugrundelegung des maßgeblichen Ziels.....	289
3. Kapitel Das gerichtliche Verfahren im Anschluss an den Planfeststellungsbeschluss.....	293
3.1 Eilverfahren 1. Instanz (VG Hamburg 15 VG 3923/2000).....	293
3.2 Eilverfahren 2. Instanz (OVG Hamburg 2 Bs 370/2000).....	295
3.3 Stellungnahme zu den maßgeblichen Entscheidungen im Eilverfahren.....	297
3.3.1 Privater oder öffentlicher Nutzen.....	297
3.3.1.1 Umkehrschlüsse aus dem Boxberg-Urteil.....	299
3.3.1.2 Sicherung des mittelbaren Gemeinwohlzwecks im konkreten Verfahren.....	301
3.3.2 Duldungspflichten/Geldzahlungen.....	304
3.4 Ergebnis zum 3. Kapitel.....	308
D. Ausblick und Zusammenfassung.....	309
1. Kapitel (Gescheiterte) Reformbestrebungen auf nationaler Ebene....	309
1.1 Das Umweltgesetzbuch (UGB I) und seine Vorläufer.....	310
1.1.1 Professorenentwurf für ein UGB-AT.....	310
1.1.2 Kommissionsentwurf eines Umweltgesetzbuchs (UGB KomE).....	311
1.1.3 Referentenentwurf des BMU aus April 1999.....	313
1.1.4 Das Scheitern des UGB I.....	314
1.2 Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie u.a. im Wege eines Artikelgesetzes.....	316
2. Kapitel Die Novellierung des BNatSchG.....	318
3. Kapitel Die Richtlinie zur Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische Umweltprüfung, SUP).....	321
4. Kapitel Die Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung in europäisches Recht.....	326
4.1 Zugang zu Umweltinformationen.....	327
4.2 Beteiligung der Öffentlichkeit.....	327
4.2.1 Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten (Artikel 6).....	327

4.2.2 Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken (Artikel 7) und sonstigen exekutiver Vorschriften (Artikel 8).....	328
4.3 Zugang zu gerichtlicher oder sonstiger Überprüfung (Artikel 9).....	329
4.4 Die Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Europäische Gemeinschaft.....	331
5. Kapitel Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.....	333
5.1 Anforderungen an die Alternativenprüfung aus dem Abwägungsgebot.....	333
5.2 Besondere Anforderungen an die Abwägung aus der UVP-Richtlinie/dem UVPG.....	336
5.3 Das Merkmal der Alternativlosigkeit nach Artikel 6 Absatz 4 FFH Richtlinie sowie §§ 32 ff. BNatSchG.....	338
5.4 Rechtsschutz gegen Planfeststellungsbeschlüsse.....	340
5.5 Alternativensuche im Planfeststellungsverfahren Mühlenberger Loch.....	341
Literaturverzeichnis.....	343