

**Wilfried Erbguth**

**Raumbedeutsames Umweltrecht**

**Systematisierung, Harmonisierung und  
sonstige Weiterentwicklung**

Bibliothek Wasser und Umwelt  
(TU Darmstadt)



61610561

# Inhaltsverzeichnis

Seite

Abkürzungsverzeichnis	XIV
Einleitung	1
<b>Erster Teil: Problemlage, Ziel der Untersuchung und Vorgehensweise</b>	<b>6</b>
<b>§ 1 Problemlage des Umweltrechts</b>	<b>6</b>
1. Divergenzen innerhalb des Rechtsgebiets Umweltrecht	6
1.1 Unterschiedliche rechtliche Ansätze im Umweltrecht	6
1.2 Überschneidungen im Umweltrecht	8
1.3 Fehlende Verbindungen im Umweltrecht	10
1.4 Über- und Unterregelungen im Umweltrecht	11
2. Allgemeine Rechtsfragen	12
<b>§ 2 Ziel der Untersuchung und Vorgehensweise</b>	<b>13</b>
1. Weiterentwicklung des Umweltrechts als Ziel der Untersuchung	13
2. Zum Vorgehen	15
3. Ergänzende Anmerkungen zum Vorgehen bei der Systematisierung des Umweltrechts	18
4. Zum Ablauf der Untersuchung	23
<b>Zweiter Teil: Gegenstand und Grundlagen der Untersuchung</b>	<b>25</b>
<b>§ 3 Der Begriff der Umwelt</b>	<b>25</b>
1. Meinungsstand	25
2. Beurteilung	27
<b>§ 4 Das Rechtsgebiet Umweltrecht</b>	<b>30</b>
1. Meinungsstand zur näheren Bestimmung des Rechtsgebiets	31
2. Beurteilung	37
2.1 Außenabgrenzung des Umweltrechts	38
2.2 Rechtsgebietinterne Gliederung des Umweltrechts	40
<b>§ 5 Öffentliches Umweltrecht</b>	<b>45</b>
1. Abgrenzung zum privatrechtlichen Umweltrecht	45
2. Ausgrenzung des Umweltstrafrechts	48
<b>§ 6 Raumbedeutsames (öffentliches) Umweltrecht</b>	<b>50</b>
1. Zum Begriff der Raumbedeutsamkeit	50
2. Beurteilung	51
<b>Zwischenergebnis</b>	<b>52</b>
<b>§ 7 Das begriffliche System des (raumbedeutsamen öffentlichen) Umweltrechts</b>	<b>52</b>
1. Umweltrecht mit unmittelbarer Raumbedeutsamkeit	54
1.1 Unmittelbar raumbedeutsames Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	55
1.2 Unmittelbar raumbedeutsames Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	56
2. Umweltrecht mit mittelbarer Raumbedeutsamkeit	58
3. Abgrenzung zum Umweltrecht ohne Raumbedeutsamkeit	59

	<u>Seit</u>
<b>§ 8 Die Bedeutung außergesetzlicher Vorgaben für das (raumbedeutsame öffentliche) Umweltrecht</b>	60
1. Komplementärfunktion außergesetzlicher Regelwerke	60
1.1 Generalklauseln des Umweltrechts	61
1.2 Technische Regelwerke	63
2. Umweltrecht und informales staatliches Handeln	65
2.1 Zu den Einschätzungen	66
2.2 Beurteilung	71
<b>Zwischenergebnis</b>	77
<b>Dritter Teil: Rechtssystematische Analyse des Umweltrechts</b>	80
<b>§ 9 Allgemeine Prinzipien als Grundlagen des Umweltrechts</b>	81
1. Das Vorsorgeprinzip	81
2. Das Verursacherprinzip	84
3. Das Kooperationsprinzip	86
4. Sonstige Prinzipien	86
5. Beurteilung	86
<b>§ 10 Beurteilung der Umweltnormen unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktionen</b>	87
1. Analyse der Vorschriften nach Funktionen	89
1.1 Analyse des Umweltrechts nach Maßgabe der gesetzlichen Zielbestimmungen	89
1.1.1 Alleinige Umweltschutzzielbestimmungen im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht	89
1.1.2 Nebengeordnete Umweltschutzzielbestimmungen im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht	90
1.1.3 Keine materiellen gesetzlichen Zielbestimmungen im mittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht	92
1.2 Analyse des Umweltrechts nach Maßgabe des Instrumentariums	93
1.2.1 Das planende Instrumentarium im Umweltrecht	93
1.2.1.1 Planungsinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	93
1.2.1.2 Planungsinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	95
1.2.1.3 Keine Planungsinstrumente im Umweltrecht mit mittelbarem Raumbezug	97
1.2.2 Die vorhabenbezogenen Mittel direkter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht (Einzelinstrumente bzw. -entscheidungen)	97
1.2.2.1 Einzelinstrumente mit Planbindung	
a. Plangebundene Einzelinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	98
b. Plangebundene Einzelinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	99
c. Keine plangebundenen Einzelinstrumente im Umweltrecht mit mittelbarem Raumbezug	101

	Seite
1.2.2.2 Einzelinstrumente ohne Planbindung	101
a. Planungebundene Einzelinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	101
b. Planungebundene Einzelinstrumente im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	103
c. Keine planungebundenen Einzelinstrumente im Umweltrecht mit mittelbarem Raumbezug	104
1.2.3 Vorschriften mit Komplementär- und Konkretisierungsfunktion	105
1.2.3.1 Vorschriften mit Komplementärfunktion	105
a. Komplementärvorschriften im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	105
b. Komplementärvorschriften im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	106
c. Keine Komplementärvorschriften im mittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht	108
1.2.3.2 Vorschriften mit Konkretisierungsfunktion	108
a. Konkretisierungsvorschriften im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit alleinigem Umweltschutzziel	108
b. Konkretisierungsvorschriften im unmittelbar raumbedeutsamen Umweltrecht mit nebengeordnetem Umweltschutzziel	110
Bewertung der Analyse des Umweltrechts	112
2.1 Bewertung der Ziel- und Zweckbestimmungen der Gesetze	113
2.2 Bewertung der Instrumente der Planung und Einzelentscheidung	115
2.2.1 Bewertung der Instrumente in horizontaler Sicht	115
2.2.1.1 Bewertung der Planungsinstrumente in horizontaler Sicht	115
a. Die Unterscheidung von Fachplanungen und Gesamtplanungen des Umweltrechts	116
b. Fehlende Vernetzungen im Umweltrecht	117
c. Fehlende Vernetzungen mit dem übrigen Planungssystem	118
2.2.1.2 Die Bewertung der Einzelentscheidungen in horizontaler Sicht	118
a. Die störende Parallelität von Verfahren	118
b. Die defizitären Konzentrationsregelungen	119
2.2.2 Bewertung der Instrumente in vertikaler Sicht	119
2.2.2.1 Bewertung der Planungsinstrumente in vertikaler Sicht	120
a. Unterschiedliche Konkretisierungsstufen der Planung	120
aa. Dreistufige Planungsebene	120
bb. Zweistufige Planungsebene	121
cc. Einstufige Planungsebene	121
b. Fehlendes Planungsinstrumentarium	122
c. Die Bewertung des Verhältnisses von Planungen zu Einzelentscheidungen	122

	<u>Seite</u>
aa. Die Bewertung von plangebundenen Einzelentscheidungen	122
bb. Die Bewertung von planungebundenen Einzelentscheidungen	124
cc. Überschneidungen zwischen Planung und Einzelentscheidung	126
2.2.2.2 Die Bewertung von Einzelentscheidungen in vertikaler Sicht	126
2.3 Die Bewertung von Komplementär- und Konkretisierungsvorschriften	126
<b>Zwischenergebnis und weitere Vorgehensweise</b>	<b>129</b>
<b>Vierter Teil: Der Weiterentwicklungsbedarf im Umweltrecht: Systematisierung, Harmonisierung, Problemlösungen</b>	<b>133</b>
<b>§ 11 Vorbemerkung: Zur Bedeutung außer-umweltrechtlichen Rechts für die weitere Untersuchung</b>	<b>133</b>
<b>§ 12 Weiterentwicklung der Prinzipien des Umweltrechts</b>	<b>136</b>
<b>§ 13 Weiterentwicklung der Zweck- und Zielbestimmungen der Umweltgesetze</b>	<b>137</b>
<b>§ 14 Weiterentwicklung des Instrumentariums</b>	<b>139</b>
<b>1. Weiterentwicklung des Planungsinstrumentariums in horizontaler Sicht</b>	<b>140</b>
1.1 Weiterentwicklung der überörtlichen Umweltplanung	
1.1.1 Vernetzung der Umweltfachplanungen	140
1.1.1.1 Ausgestaltung der überörtlichen Landschaftsplanung zur umweltrechtlichen Leitplanung	140
1.1.1.2 Einführung einer integrierten Umweltplanung	143
1.1.2 Umweltplanungen und herkömmliche Fachplanungen	144
1.1.2.1 Verstärkung des Umweltschutzes in herkömmlichen Fachplanungen	145
1.1.2.2 Einbindung von Umweltplanungen in die Raumordnung und Landesplanung	146
1.1.3 Kombination der Modelle	147
1.2 Weiterentwicklung der örtlichen Umweltplanung	147
<b>2. Weiterentwicklung der Einzelentscheidungsregelungen in horizontaler Sicht</b>	<b>152</b>
2.1 Rechtsdogmatische Unterschiede zwischen Planfeststellungen und Kontrollerlaubnissen	153
2.1.1 Planfeststellungen	153
2.1.2 Kontrollerlaubnisse	153
2.1.3 Mischformen	154
2.1.4 Beurteilung der Trennung von Planfeststellungen und Kontrollerlaubnissen	155
2.2 Parallele Zulassungsverfahren	161
2.2.1 Konzentrationswirkung von Planfeststellungen	161
2.2.1.1 Allgemeine Regelungen der Konzentrationswirkung	162
2.2.1.2 Spezialgesetzliche Regelungen der Konzentrationswirkung	166

	a. Materiell-rechtliche Regelungen	166
	b. Verfahrensrechtliche Regelungen	167
2.2.2	Parallele Kontrollerlaubnisse	167
2.2.2.1	Erlaubnisse mit fachgesetzlichem Prüfungsauftrag	167
2.2.2.2	Erlaubnisse mit fachübergreifendem gesetzlichem Prüfungsauftrag	168
2.2.2.3	Erlaubnisse mit Konzentrationswirkung	169
2.2.2.4	Erlaubnisse mit Zuständigkeitskonzentration	170
2.2.3	Beurteilung der Parallelität von Zulassungsverfahren	171

**Zwischenergebnis** 186

3.	Weiterentwicklung der Planungsinstrumente in vertikaler Sicht	188
3.1	Konkretisierungsstufen der Planung	188
3.2	Das Verhältnis der Planungen zueinander	189
3.3	Das Verhältnis der Planungsinstrumente zu Einzelentscheidungen	193
3.3.1	Meinungsstand	194
3.3.2	Beurteilung	199
4.	Weiterentwicklung der Einzelentscheidungen in vertikaler Sicht	210
4.1	Weiterentwicklung der Kontrollerlaubnisse	210
4.1.1	Zu den rechtlichen Grundlagen	210
4.1.2	Beurteilung der Stufung von Kontrollerlaubnissen in vertikaler Sicht	213
4.2	Weiterentwicklung gestufter Planfeststellungen	215
4.2.1	Meinungsstand	215
4.2.2	Beurteilung der Stufung von Planfeststellungen in vertikaler Hinsicht	218
4.3	Präklusion bei gestuften Entscheidungsprozessen	223
5.	Verhältnis von Einzelentscheidungen zur Planung	224
5.1	Entwicklungslinien und Meinungsstand	224
5.2	Beurteilung des Verhältnisses von Einzelentscheidungen zur Planung	227

**§ 15 Weiterentwicklung durch Verrechtlichung technischer Regelwerke** 233

**Zwischenergebnis** 240

**§ 16 Weiterentwicklungsbedarf bei Rechtsschutzfragen im Umweltrecht** 241

1.	Vorbemerkungen zum Rechtsschutz im Umweltrecht	242
2.	Zur Einordnung des verwaltungsverfahrenrechtlichen Rechtsschutzes im Umweltrecht	247
2.1	Drittbeteiligung als vorverlagertes Rechtsschutz	247
2.2	Beurteilung der Rechtsschutzkomponente in der Drittbeteiligung	249
2.3	Konsequenzen aus der Beurteilung der Drittbeteiligung	254
2.3.1	Keine Kompensation des Verwaltungsverfahrens für das Gerichtsverfahren	254
2.3.2	Keine Kompensation des Gerichtsverfahrens für das Verwaltungsverfahren	257
2.3.3	Sonstige Wechselwirkungen zwischen verwaltungsverfahrenrechtlicher Rechtswahrung und gerichtlichem Rechtsschutz	260

2.4	Folgerungen aus dem Verhältnis von gerichtlichem Rechtsschutz und verwaltungsverfahrenrechtlicher Rechtswahrung für die Präklusionswirkung im materiellen Sinn	261
2.4.1	Der Begriff der Präklusion	262
2.4.2	Regelung der Präklusion im allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht	263
2.4.3	Regelungen der Präklusion im Umweltrecht	264
2.4.4	Meinungsstand zur materiellen Präklusion	265
2.4.5	Beurteilung der materiellen Präklusion	272
3.	Probleme des gerichtlichen Rechtsschutzes im Umweltrecht	286
3.1	Eröffnung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	286
3.1.1	Vorbemerkungen und Überblick	
3.1.1.1	Gerichtliche Kontrolleröffnung gegenüber umweltrechtlichen Planungen	288
a.	Allgemeiner Überblick	288
b.	Gerichtliche Kontrolleröffnung bei gestuften Planungsprozessen	290
3.1.1.2	Gerichtliche Kontrolleröffnung gegenüber umweltrechtlichen Einzelentscheidungen	296
3.1.2	Umfang der Klage- und Antragsbefugnis im Umweltrecht	305
3.1.2.1	Abgrenzung von Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO und Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO	305
3.1.2.2	Antragsbefugnis bei Rechtsschutz gegen Planungen	307
a.	Überblick	307
b.	Die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren (§ 47 Abs. 2 VwGO) und die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Feststellungsklage nach § 43 VwGO	309
3.1.2.3	Umfang der Klagebefugnis von Drittbetroffenen nach § 42 Abs. 2 VwGO	313
a.	Zum Meinungsstand	314
aa.	Rechtsprechung	315
bb.	Literatur	319
(1)	Grundrechtliche bzw. verfassungsrechtliche Herleitung subjektiv-öffentlicher Rechtsstellungen	319
(2)	Einfachgesetzliche Herleitung	322
(3)	Vermittelnde Auffassungen	323
b.	Beurteilung	325
aa.	Stellungnahme zur Schutznormtheorie	326
bb.	Stellungnahme zum grundrechtlichen Drittschutz	332
cc.	Stellungnahme zum Rücksichtnahmegebot	339
dd.	Zur Beschränkung der Schutznormtheorie auf vollzugsorientierte Normen	345
3.1.3	Folgerungen für den Rechtsschutz Drittbetroffener im Umweltrecht (Überblick)	347
3.1.3.1	Rechtsschutz Drittbetroffener gegenüber umweltrechtlicher Planung	347
3.1.3.2	Rechtsschutz Drittbetroffener gegenüber umweltrechtlichen Einzelentscheidungen	352
3.2	Gerichtliche Kontrolldichte bei der Überprüfung von Planungen und Einzelentscheidungen des Umweltrechts	367

	Seite
3.2.1 Planerischer Gestaltungsspielraum und Kontrolldichte bei Planungen	367
3.2.1.1 Zur planerischen Abwägung und Abwägungsfehlerlehre bei der Planung	368
a. Kritik im Schrifttum	370
b. Beurteilung der Abwägungsfehlerlehre	371
3.2.1.2 Auswirkung gestufter Planungsprozesse auf den planerischen Gestaltungsspielraum und die planerische Abwägung	380
3.2.2 Überprüfbarkeit von Einzelentscheidungen des Umweltrechts	386
<b>Zwischenergebnis</b>	<b>395</b>
<b>1. Grundprobleme des verwaltungsverfahrenrechtlichen Rechtsschutzes im Umweltrecht</b>	<b>399</b>
4.1 Meinungsstand	400
4.2 Beurteilung	406
4.2.1 Verwaltungsverfahrenrechtlicher Rechtsschutz gegenüber Einzelentscheidungen	410
4.2.2 Verwaltungsverfahrenrechtlicher Rechtsschutz gegenüber Planungen	412
4.2.2.1 Verwaltungsverfahrenrechtlicher Rechtsschutz gegenüber Umweltfachplanungen	412
4.2.2.2 Verwaltungsverfahrenrechtlicher Rechtsschutz gegenüber Gesamtplanungen des Umweltrechts	413
<b>Zwischenergebnis</b>	<b>415</b>
<b>§ 17 Exkurs: Umweltverträglichkeitsprüfung(en) (UVP)</b>	<b>417</b>
1. Materiell-rechtliche Komponente der UVP	420
2. Verfahrensbezogene Komponente der UVP	421
2.1 UVP und landesplanerisches Raumordnungsverfahren	422
2.2 UVP und § 8 BNatSchG	425
3. Organisatorische Komponente der UVP	427
<b>Fünfter Teil: Die Ergebnisse der Untersuchung in Thesen</b>	<b>428</b>
<b>§ 18 Zusammenfassung der Einzelergebnisse</b>	<b>428</b>
<b>§ 19 Gesamtbetrachtung des Weiterentwicklungsbedarfs im Umweltrecht</b>	<b>436</b>
1. Folgerungen aus den Untersuchungsergebnissen für die Stellung privater und staatlicher Stellen im Umweltrecht	436
1.1 Zu den Trägern der Staatsgewalt im Umweltrecht	436
1.1.1 Die Stellung der Legislative	436
1.1.2 Die Stellung der Judikative	437
1.1.3 Die Stellung der Exekutive	437
1.2 Die Stellung der Vorhabensträger	438
1.3 Die Stellung privater Dritter	438
2. Die Ergebnisse der Untersuchung im Hinblick auf rechtliche Systematisierungsdefizite	439
3. Die Ergebnisse der Untersuchung im Hinblick auf verbleibenden Harmonisierungsbedarf	440
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>441</b>