TEXTE 55/2017

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3714 18 102 0
UBA-FB 002487

Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz

von

Prof. Dr. Wolfgang Köck, Dr. Jana Bovet, Henrik Fischer, Dr. Grit Ludwig, Dr. Stefan Möckel
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ, Leipzig

Prof. Dr. Kurt Faßbender
Universität, Leipzig

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt

Durchführung der Studie:
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ, Leipzig
Permoserstraße 15
04318 Leipzig

Abschlussdatum:
November 2016

Redaktion:
Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Tina Mutert

Publikationen als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Juli 2017

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3714 18 102 0 finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Öffentliche Vorhaben unterliegen in der Regel einer Bedarfsprüfung, die bei großen Infrastrukturvorhaben häufig als ein erster Planungsschritt innerhalb eines gestuften Planungsprozesses ausgestaltet ist. Private Vorhaben unterliegen nur unter besonderen Voraussetzungen entsprechenden Bedarfsprüfungen.

Bedarfsprüfungen haben den Zweck, sich Klarheit darüber zu verschaffen, ob ein Vorhaben gemäß der Zielsetzung des jeweiligen Fachgesetzes, das die Bedarfsprüfung vorschreibt, angesichts der Auswirkungen auf Rechte Dritte, die Umwelt und die öffentlichen Haushalte benötigt wird. Die Entscheidung über ein „Brauchen wir das?“ ist somit die Voraussetzung, um in die weitere Planung eintreten zu können.

Das Forschungsvorhaben untersucht die gesetzliche Ausgestaltung der Bedarfsprüfung bzw. Bedarfsplanung im Bereich öffentlicher Vorhaben, bezieht aber auch ausgewählte private Vorhaben ein. Die Untersuchung dient insbesondere der Beantwortung der Fragen, ob der Umweltschutz im Vorgang der Bedarfsprüfung/Bedarfsplanung ausreichend verankert ist, wie eine Bedarfsplanung aussehen müsste, um den Umweltschutz schon in ihrem Rahmen zu stärken, und was gegebenenfalls rechtspolitisch getan werden könnte, um die Erkenntnisse umzusetzen.

Abstract

Public-sector projects are generally subject to an administrative assessment of public needs and demands which, in the case of major infrastructure projects, is often the first step within a multi-stage planning process. Privately sponsored projects are only subject to such assessments under certain circumstances.

The purpose of public demand assessment is to resolve whether a project is actually necessary in accordance with the objectives of the sectoral law that prescribes the assessment and in view of the project’s impacts upon third-party rights, environmental quality and public budgets. The answer to the question “Do we need this?” is thus the precondition to taking further planning steps.

The study examines the statutory configuration of public demand assessment and planning in relation to public projects while also covering selected types of private-sector projects. The study considers, in particular, whether environmental aspects are addressed sufficiently in the public demand assessment/planning procedure, how public demand planning would need to be configured in order for this early planning step to already improve environmental outcomes, and what action could be taken in the realm of legal policy to implement the study’s recommendations.

Inhaltsverzeichnis

Kurzbeschreibung....4

Abstract....4

Abbildungsverzeichnis....11

Tabellenverzeichnis....12

Abkürzungsverzeichnis....13

Vorwort....19

Zusammenfassung....20

Summary....41

Einführung....62

Teil 1: Die Bedarfsplanung im Recht [Köck]....64

1 Begriffliche Grundlagen....64

1.2 Zum Verständnis von Bedarf und Bedarfsplanung....64

1.2.1 Ökonomisches und politisch-rechtliches Bedarfsverständnis....64

1.2.2 Was ist Bedarfsplanung?....67

1.3 Bedarfsplanung – Systematisierung und Abgrenzung....68

1.3.1 Verhältnis der Bedarfsplanung zu anderen Planungsvorgängen....68

1.3.2 Verhältnis der Bedarfsplanung zur Alternativenprüfung....69

1.3.3 Systematisierung der Bedarfsplanung....71

2 Rechtliche Grundlagen administrativer Bedarfsplanungen....74

2.1 Administrative Bedarfsprüfung für öffentliche Vorhaben: Öffentliche Infrastrukturplanung und Daseinsvorsorge....74

2.2 Administrative Bedarfsprüfung für private Vorhaben....76

3 Ziele und Aufgaben der Bedarfsplanung....79

4 Die wertende, programmatische Bedürfnisprüfung....81

Teil 2: Rahmenbedingungen des Verfassungs-, Europa- und Völkerrechts....82

5 Verfassungsrechtliche Vorgaben [Ludwig]....82

5.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen des Instruments der Bedarfsplanung....82

5.1.1 Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen....83

5.1.2 Sozialstaatsprinzip, Garantie der Menschenwürde sowie Grundrecht auf Leben und Gesundheit....84

5.1.3 Staatsziel Umweltschutz....85

5.1.4 Zusammenfassung: Mögliche Gegenstände von Bedarfsplanung sowie verfassungsrechtliche Verankerung des jeweiligen Bedarfsplanungstyps ... 87
5.2 Verfassungsrechtliche Grenzen für die Ausgestaltung des Instruments der Bedarfsplanung ... 88
5.2.1 Grundrechtsfähigkeit ... 88
5.2.2 Grundrecht der Berufsfreiheit ... 89
5.2.3 Eigentumsgrundrecht ... 90
5.2.4 Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit ... 91
5.2.5 Zusammenfassung ... 91
6 Europa- und völkerrechtliche Anforderungen [Faßbender] ... 92
6.1 Völkerrechtliche Anforderungen ... 92
6.1.1 Welthandelsrecht ... 93
6.1.2 Internationales Investitionsschutzrecht ... 96
6.1.3 Völkerrechtliche Verträge zum Umweltschutz ... 97
6.2 Europarechtliche Anforderungen ... 98
6.2.1 Europäische Grund- und Menschenrechte ... 98
6.2.2 Europäische Grundfreiheiten ... 100
6.2.3 Anforderungen aus dem Sekundärrecht ... 100
6.3 Konsequenzen für die Ausgestaltung des Verfahrens ... 101
6.3.1 Anwendbarkeit der SUP-Richtlinie ... 102
6.3.2 Anforderungen des Völker- und Europarechts an die Öffentlichkeitsbeteiligung ... 103
6.4 Konsequenzen für den Rechtsschutz ... 108
6.4.1 Zur Problematik der Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Bedarfsplanungen durch das nationale Recht ... 108
6.4.2 Zur Bedeutung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ... 110
6.4.3 Die neuesten Änderungspläne zum UmwRG ... 112
Teil 3: Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung ... 117
7 Elemente eines Anforderungsprofils ... 117
7.1 Allgemeine Anforderungen ... 119
7.2 Umwelt- und rechtsgüterschutzbezogene Anforderungen ... 120
7.3 Prognoseanforderungen ... 122
7.4 Anforderungen an Kontrolle und Aktualität der Bedarfsfeststellung ... 123
8 Vertiefte Diskussion ausgewählter Merkmale des Anforderungsprofils ... 124
8.1 Öffentlichkeitsbeteiligung im Entscheidungsprozess [Bovet] ... 124
8.1.1 Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung ... 125

8.1.2 Neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung: Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und Bedarfserörterungsverfahren 125
8.2 Strategische Umweltprüfung [Ludwig] 129
8.3 Phasenspezifischer Rechtsschutz [Ludwig] 131
8.3.1 Rechtsschutz bei Bedarfsplanungen de lege lata 131
8.3.2 Zur Notwendigkeit phasenspezifischen Rechtsschutzes in gestuften Entscheidungsverfahren 132
8.4 Rechtliche Prognoseanforderungen an Bedarfspläne [Möckel] 134
8.4.1 Prognoseerstellung in den Natur- und Sozialwissenschaften 136
8.4.1.1 Extrapolative Prognosen 136
8.4.1.2 Antizipative Prognosen 136
8.4.1.3 Umgang mit Unsicherheiten 138
8.4.2 Gesetzliche Anforderungen an die Prognoseerstellung 139
8.4.3 Gerichtliche Prognosekontrolle 141
8.4.3.1 Reichweite und Anforderungen der Judikative bei der Überprüfung bestimmter Planungs- und Prognosetypen 141
8.4.3.1.1 Planungen und Prognosen des Gesetzgebers 144
8.4.3.1.2 Planungen und Prognosen der Verwaltungen 149
8.4.3.2 Rechtswissenschaftliche Standards für die gerichtliche Überprüfbarkeit von prognosebasierten Entscheidungen 153
8.4.3.3 Zwischenfazit zur gerichtlichen Überprüfbarkeit von Prognoseentscheidungen 155
8.4.4 Anforderungen an die Prognoseerstellung 156
8.4.4.1 Offenlegung von Grundannahmen und transparente Beschreibung sowie Berücksichtigung von Prognoseunsicherheiten 157
8.4.4.2 Gesetzliche Vorgaben für die Prognoseerstellung 159
8.5 Erweiterung der gerichtlichen Kontrolle durch „Environmental Courts“? [Fischer, Ludwig] 163
8.5.1 Grenzen der gerichtlichen Kontrolle: Beschränkung auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit 163
8.5.2 Defizite des gerichtlichen Rechtschutzes in Umweltangelegenheiten 165
8.5.3 Environmental Courts zur Ausweitung der gerichtlichen Sachkunde 166
8.6 Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen [Ludwig, Fischer] 168
8.6.1 Verstärkte Einbeziehung der Rechnungshöfe bei der Kontrolle einer umweltgerechten Bedarfsplanung 168
8.6.1.1 Aufgaben und Befugnisse der Rechnungshöfe 169

8.6.1.2 Möglichkeit der Prüfung von Bedarfsplanungen durch die Rechnungshöfe 171

8.6.1.3 Stärkere rechtliche Verankerung der Kontrollbefugnisse der Rechnungshöfe 172

8.6.2 Überlegungen zur Einführung einer Umweltombudsstelle bzw. eines Bundesbeauftragten für den Umweltschutz 173

8.6.2.1 Der Begriff „Ombudsperson“ und die Verankerung in verschiedenen Rechtsordnungen 173

8.6.2.2 Option Umweltombudsstelle/Staatliche/r Umweltbeauftragte/r 176

Teil 4: Systematische Untersuchung unterschiedlicher Bedarfsplanungen 176

9 Exemplarische Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung umweltbeanspruchender Planungen 176

9.1 Umweltbeanspruchende nationale Infrastrukturen am Beispiel der Bundesverkehrswege und der Übertragungsnetze 178

9.1.1 Bundesverkehrswegeplanung [Bovet] 178

9.1.1.1 Überblick über das gestufte Planungsverfahren für Bundesverkehrswege 178

9.1.1.2 Bedarfsplanung am Beispiel der Bundesfernstraßen 182

9.1.1.2.1 Der Bundesverkehrswegeplan 182

9.1.1.2.2 Die gesetzliche Bedarfsfeststellung 187

9.1.2 Die Bedarfsplanung von Höchstspannungsleitungen [Bovet] 190

9.1.2.1 Die Planung von Stromnetzen auf europäischer Ebene 191

9.1.2.1.1 Europäische Kompetenzen im Energiebereich 191

9.1.2.1.2 Die Verordnung Nr. 347/2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur 192

9.1.2.1.3 Der Ten Year Net Development Plan (TYNDP) 196

9.1.2.2 Die Planung von Höchstspannungsleitungen auf nationaler Ebene 199

9.1.2.2.1 Die einstufige Bedarfsfeststellung für EnLAG-Vorhaben 199

9.1.2.2.2 Die gestufte Planungsabfolge für Vorhaben mit überregionaler und europäischer Bedeutung 200

9.2 Lokale und regionale Einrichtungen der Daseinsvorsorge 217

9.2.1 Wasserver- und Abwasserentsorgung [Fischer] 217

9.2.1.1 Planung der Wasserversorgung 218

9.2.1.2 Planung der Abwasserentsorgung 224

9.2.2 Abfallwirtschaftsplanung [Ludwig] 236

9.2.3 Krankenhausplanung [Bovet] 242

9.2.3.1.1 Zwei-Stufen-Modell der Krankenhausplanung 243

9.2.3.1.2 Konkurrentenklage 249

9.2.4 Schulentwicklungsplanung [Ludwig] 250
9.3 Umweltbeanspruchende Schutzeinrichtungen am Beispiel der Hochwasserrisikomanagementplanung [Köck, Fischer] 254
9.4 Nutzung natürlicher Ressourcen 257
9.4.1 Bodennutzung: Flächensicherung durch Raumordnungs- und Bauleitplanung [Bovet] 257
9.4.1.1 Flächensicherung in der Raumordnung 257
9.4.1.1.1 Raumordnerische Festlegungen für Windenergiegebiete 258
9.4.1.1.2 Standortfestlegung von Flughäfen 260
9.4.1.2 Bauleitplanung – Das Beispiel der Siedlungsentwicklung 262
9.4.1.3 Zusammenfassende Beurteilung von Raumordnung und Bauleitplanung im Hinblick auf Bedarfsplanungen für Bodennutzung 264
9.4.2 Wassernutzung (Wasserwirtschaftliche Planung und Bewirtschaftungsermessen) [Fischer] 266
9.4.2.1 Die Entscheidung über das wasserrechtliche Ausnahmeregime als Bedarfsplanung im weiteren Sinne 267
9.4.2.2 Bedarfsplanungen im wasserrechtlichen Gestattungsverfahren 270
9.4.3 Keine originäre Bewirtschaftungsplanung für die Bodenschätzegewinnung [Ludwig] 273
9.4.3.1 Politischer Rahmen für und Bedarf an der Versorgung der Wirtschaft mit Kiesen, Sanden und Steinen 274
9.4.3.2 Die Bewirtschaftung der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen im Spannungsfeld zwischen räumlicher Planung und fachgesetzlichen Erfordernissen 281
9.4.3.2.1 BBergG für Quarzkiese und -sande 281
9.4.3.2.2 Abgrabungs-, Naturschutz-, Wasser-, Immissionsschutz- und Baurecht für nichtbergrechtliche bzw. Grundeigentümerbodenschätze 283
9.4.3.2.3 Bedarfsplanung für Kiese, Sande und Steine durch die Regionalplanung 285
9.4.3.3 Exkurs: Weitere Optionen einer Bewirtschaftungsplanung für Kiese, Sande und Steine de lege ferenda 295
1.1.1.1.1 Bundesraumordnungsplan 296
9.4.3.3.1 Rohstoffbewirtschaftungsplanung im Bundesberggesetz 298
10 Auswertung der Bestandsaufnahme [Ludwig] 301
10.1 Allgemeine Anforderungen 302
10.1.1 Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen 302
10.1.2 Eigenständige und förmliche Bedarfsfeststellung in einem gestuften Verfahren 303
10.1.3 Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung 304
10.2 Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen 306

10.2.1 Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen ... 306
10.2.2 Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht) ... 307
10.2.3 Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen ... 308
10.3 Prognoseanforderungen ... 310
10.4 Anforderungen an Aktualität und Kontrolle ... 311
10.4.1 Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des gerichtlichen Rechtsschutzes ... 311
10.4.2 Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen ... 312
10.4.3 Periodische Aktualisierung der Bedarfsplanung ... 314
10.5 Zwischenfazit ... 315
Teil 5: Empfehlungen zur Stärkung des Umweltschutzes bei der Bedarfsplanung ... 317
11 Empfehlungen für die Bedarfsplanung von öffentlichen Vorhaben (Infrastrukturen und öffentliche Daseinsvorsorge) ... 317
12 Empfehlungen für Bewirtschaftungspläne und räumliche Gesamtpläne ... 319
13 Empfehlungen für private Vorhaben der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen ... 320
Glossar ... 322
Quellenverzeichnis ... 323

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufgabe der Bedarfsplanung 68

Abbildung 2: Systematisierung der umweltrelevanten öffentlichen Bedarfsplanung 73

Abbildung 3: Inhaltliche Anforderungen an eine wertende, programmatische Bedürfnisprüfung 82

Abbildung 4: Überblick über die Planungskaskade für Höchstspannungsleitungen 199

Abbildung 5: Zusammenfassende Darstellung der Verfahrensschritte von Bedarfsermittlung und Vorhabenzulassung 201

Abbildung 6: Formelle Beteiligungsschritte im Rahmen der Bedarfsermittlung und Vorhabenzulassung 206

Abbildung 7: Überblick der Konsultationszeiträume und der Anzahl an Stellungnahmen zu den drei Konsultationsstufen der Netzentwicklungspläne 2012, 2013 und 2014 (ÜNB 2012, 2012a, 2012b, 2013b; BNetzA 2012, 2014). 207

Abbildung 8: Zwei-Stufen-Modell der Krankenhausplanung 244

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Begriffliche Systematisierung: Öffentliche Bedarfsplanung und Zielverwirklichungsplanung 69

Tabelle 2: Gerichtliche Kontrolltiefe von Prognosen bei Bedarfsplanungen 155

Tabelle 3: Überblick über die Planungsstufen für Bundesverkehrswege 181

Tabelle 4: Vergleich der Zielstellungen im BVWP 2030 und BVWP 2003 183

Tabelle 5: Inhalte und gesetzliche Grundlagen des Umweltberichts eines Bedarfsplans für Höchstspannungsleitungen 210

Tabelle 6: Übersicht über überörtliche Wasserversorgungsplanung 219

Tabelle 7: Übersicht über überörtliche Abwasserbeseitigungsplanung 225

Tabelle 8: Übersicht über örtliche Abwasserbeseitigungsplanung . 227

Tabelle 9: Überblick über die Rohstoffberichte oder -strategien der Flächenländer 275

Tabelle 10: Verschiedene Gebietskategorien für Rohstoffgewinnung und Rohstoffsicherung in der Landesplanung 291

Tabelle 11: Ausdrückliche gesetzliche Anordnung einer Bedarfsplanung 302

Tabelle 12: Bestandteil eines gestuften Planungsverfahrens 303

Tabelle 13: Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung 305

Tabelle 14: Fachrechtliche Pflichten zur Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen 306

Tabelle 15: SUP-Pflichtigkeit von Bedarfsplanungen 307

Tabelle 16: Gesetzlich bestimmtes Bedarfsverständnis 308

Tabelle 17: Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung 310

Tabelle 18: Direkte gerichtliche Überprüfbarkeit verschiedener Bedarfsplanungen 311

Tabelle 19: Möglichkeiten der Kontrolle durch die Rechnungshöfe... 313

Tabelle 20: Zeitliches Intervall für die erneute Bedarfsplanung 314

Tabelle 21: Glossar 322

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.D.	Außer Dienst
a.F.	Alte Fassung
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Anh.	Anhang
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
BbgSchulG	Brandenburgisches Schulgesetz
BBPlG	Bundesbedarfsplangesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck Online Rechtsprechung
Beschl.	Beschluss
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (bis 2013; jetzt Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB))
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWI	Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
BNA	Bundesnetzagentur
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BR-Drs.	Bundesratssdrucksache
BSchAbG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
Bsp.	Beispiel

bspw.	beispielweise
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBA	Cost-benefit analysis
CCZ	Corporate Compliance Zeitschrift
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CEF	Fazilität Connecting Europe (Connecting Europe Facility (EU VO Nr. 1316/2013))
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
d.h.	das heisst
DB AG	Deutsche Bahn AG
CEN	Europäisches Komitee für Normung (franz.: Comité Européen de Normalisation)
ders.	derselbe
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DIN	Deutsches Institut für Normung
DKG	Deutsche Krankenhausgesellschaft
e.V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	Endgültig
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz
ENTSO-E	Verband Europäischer Übertragungsnetzbetreiber
EnWG	Netzausbauplanungen für Strom- und Gasfernleitungen nach dem Energiewirtschaftsgesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU VO	Verordnung der Europäischen Union

EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende [Seite]
ff.	folgende [Seiten]
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FGG	Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit
Fn.	Fußnote
FStrAbG	Bedarfs- und Linienplanungen für Fernstraßen, Schienen- und Wasserwege nach dem Fernstraßenausbaugesetz
GATS	Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services)
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade)
gem.	Gemäß
GewAbfV	Gewerbeabfallverordnung
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRCharta	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
grds.	grundsätzlich
GV.NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBl	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
h.M.	herrscheinde Meinung
HELCOM	Kommission zum Schutz der Meeresumwelt im Ostseeraum (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area).
HessSchulG	Hessisches Schulgesetz
HmbGVBl	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HWRMP	Hochwasserrisikomanagementpläne
i.d.R.	in der Regel
i.H.v.	in Höhe von
i.V.m.	in Verbindung mit
insbes.	insbesondere
IPCC	Klimaprojektionen des Weltklimarates
Kap.	Kapitel

KFZ	Kraftfahrzeug
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz (Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze)
krit.	kritisch
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LEP	Landesentwicklungsplanung
LHO	Landeshaushaltordnung
Lit.	Literatur
LKrWG	Landeskreislaufwirtschaftsgesetz
LKW	Lastkraftwagen
m.a.W.	Mit anderen Worten
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MIRO	Bundesverband Mineralische Rohstoffe e.V.
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MLU	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt
MP	wurde im Text erläutert
Mrd.	Millarde
n.F.	neue Fassung
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
NEP	Netzentwicklungsplan
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OSPAR	Kommission zum Schutz der Nordsee und des Nordostatlantiks (Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic).
OVG	Oberverwaltungsgericht
PKW	Personenkraftwagen
PlVereinhG	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren
PV-Freiflächenanlage	Photovoltaik-Freiflächenanlage
R-BETON	Ressourcenschonender Beton
REACH-VO	Verordnung (EG) zur Registrierung, Bewertung, Zulassung undBeschränkung chemischer Stoffe (Registration, evaluation and authorisation of chemicals)
RiBVerwG	Richter am Bundesverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz

Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Seite
SächsSchulnetzVO	Schulnetzplanungsverordnung
SchulG	Schulgesetz
SchulG M-V	Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern
SGB V	Fünftes Buch Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
sog.	sogenannt(e)
SPD	Sozial Partei Deutschland
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StandAG	Standortauswahlgesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
TBT	Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Agreement on Technical Barriers to Trade)
TEN-E VO	Verordnung (EU) Nr. 347/2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E Verordnung)
Tz.	Textziffer
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
u.U.	unter Umständen
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
v.a.	vor allem
VDI ZRE	Verein Deutscher Ingenieure Zentrum Ressourceneffizienz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung

VwGO	Verwaltungsgerichtordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Wasserstraßengesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
Ziff.	Ziffer
zust.	zustimmend

Vorwort

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes durch das Department für Umwelt- und Planungsrecht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung in Leipzig (UFZ) sowie durch die Universität Leipzig im Zeitraum November 2014 bis November 2016 erarbeitet. Ziel des Forschungsvorhabens war es, das Instrument der Bedarfsplanung systematisch zu analysieren und Vorschläge zu machen, wie die Bedarfsprüfung rechtlich so gestaltet werden kann, dass sie bestmöglich die Erfordernisse des Umweltschutzes einbezieht.

Im Rahmen des Projektes wurden zwei Fachgespräche mit externen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis durchgeführt, deren Diskussionen und Ergebnisse in den Bericht eingeflossen sind. Die Projektnehmer möchten sich an dieser Stelle nochmals herzlich bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der beiden Fachgespräche für sehr wertvolle Anregungen und Kritik bedanken. Unser ganz besonderer Dank geht an diejenigen, die im Rahmen der Fachgespräche durch vorbereitete Statements unsere Arbeit konstruktiv und kritisch kommentiert haben: Prof. Dr. Gerd Winter (Universität Bremen), Prof. Dr. Alexander Roßnagel (Universität Kassel), RA Prof. Dr. Remo Klinger (RAe Geulen & Partner, Berlin), RiBVerwG a.D. Günter Krauß (Leipzig), Andreas Tschauder (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz, Referat Rohstoffwirtschaft, Geologie, Eichwesen), Dorothea Kaleschke-Weingarten (Leitende Planerin (komm.), Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, Mainz), Martin Herrmann (Abteilungsleiter Zentrale Aufgaben, Sächsisches Oberbergamt Freiberg) und Falk Schulze (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf).

Danken möchten wir auch dem UBA, insbesondere den fachlichen Betreuerinnen der Studie, Frau Tina Mutert und Frau Dr. Nadja Salzborn, für ihre konstruktiven Ratschläge und die stetige zuverlässige Begleitung des Projekts. Ein besonderer Dank gilt unserer Kollegin Anne Wessner vom UFZ für ihr sorgfältiges Korrekturlesen.

Für das Projektbearbeitungsteam

Wolfgang Köck
Jana Bovet

Zusammenfassung

Auftrag der Untersuchung

Im deutschen Infrastrukturrecht wird üblicherweise mit Bedarfsprüfungen gearbeitet, d.h. dass zunächst einmal ein Infrastrukturbedarf nachzuweisen ist („Planrechtfertigung“), bevor weitere Planungsschritte zur Realisierung von Infrastrukturen ergriffen werden dürfen. Dies gilt jedenfalls für solche Infrastrukturen, die von der öffentlichen Hand zu verantworten sind, wie beispielsweise Straßen, Schienenwege, Wasserwege, Flughäfen, Stromleitungen oder infrastrukturelle Einrichtungen der lokalen Daseinsvorsorge, wie Wasserver- und Abwasserentsorgung.

Der Ausbau und die Anpassung von Infrastrukturen sind in hohem Maße umweltrelevant. Daher bietet die Bedarfsprüfung bzw. Bedarfsplanung eine Chance, zu einem sehr frühen Zeitpunkt die Feststellung des Bedarfs mit den Erfordernissen des Umweltschutzes zu koppeln.

Hier setzt das UBA-Forschungsprojekt „Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz“ (FKZ 3714 18 102 0) an: Es untersucht die gesetzliche Ausgestaltung der Bedürfnisprüfung bzw. Bedarfsplanung im Bereich öffentlicher und ausgewählter privater Vorhaben und analysiert die konzeptionellen und rechtlichen Grundlagen. Die Untersuchung dient insbesondere der Beantwortung der Fragen, ob die Aspekte des Umweltschutzes im Vorgang der Bedarfsplanung angemessen einbezogen wurden und wie eine Bedarfsplanung ausgestaltet sein müsste, um den Umweltschutz schon im Vorgang der Bedarfsplanung weiter zu stärken. Zu diesem Zweck ist ein Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung entwickelt worden. Das Anforderungsprofil dient der Bewertung der im Rahmen des Projekts untersuchten Bedarfsplanungen und ist auch Ausgangspunkt für Reformempfehlungen. Die Erkenntnisse, die im Bereich der Bedarfsplanung für Infrastrukturvorhaben gewonnen worden sind, werden darüber hinaus genutzt, um die Frage zu beantworten, ob das Instrument der Bedarfsplanung auch für die Gewinnung von Bodenschätzen geeignet und sinnvoll ist, wobei sich die Untersuchung auf den Bereich der Kiese, Sande und Steine konzentriert.

Das Forschungsprojekt wurde von November 2014 bis November 2016 vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH – UFZ, Leipzig und der Universität Leipzig bearbeitet. Im Rahmen des Projektes wurden zwei Fachgespräche mit externen Expert/inn/en aus Wissenschaft und Praxis durchgeführt, deren Ergebnisse in den Bericht eingeflossen sind. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Bedarfsprüfung im Infrastrukturrecht gegenwärtig sehr unterschiedlich ausgestaltet ist, dass insbesondere bei den großen Infrastrukturplanungen für die Bundesverkehrswege und die Übertragungsleitungen für Strom bereits zu einem frühen Zeitpunkt Umweltaspekte über die SUP-Pflicht einbezogen werden, und dass das neue vorbereitende Planungsrecht für Stromübertragungsleitungen in vielerlei Hinsicht einen Vorbildcharakter aufweist, weil es klare gesetzliche Ziele für die Bedarfsprüfung verankert und auch für die Bedarfsermittlung bereits Vorgaben in Form von Szenarioentwicklungen macht. Gleichwohl identifiziert die Studie, am Maßstab des entwickelten Anforderungsprofils für eine umweltgerechte Bedarfsplanung gemessen, deutliche Verbesserungsmöglichkeiten der gegenwärtig etablierten Bedarfsprüfungen für Infrastrukturen im Hinblick auf einen wirksamen Umweltschutz und sieht dabei Ansatzpunkte sowohl bei den allgemeinen Anforderungen, die an Bedarfsprüfungen zu richten sind, als auch bei den spezifischen umwelt- und rechtsgüterbezogenen Anforderungen, den Prognoseanforderungen und den Anforderungen, die an die Kontrolle und die Aktualität zu richten sind.

Die Studie gliedert sich in fünf Hauptteile. Sie beginnt mit einer Analyse der Grundlagen der Bedarfsprüfung/Bedarfsplanung im Recht und leistet hier zentrale begriffliche und rechtliche Einordnungen (Teil 1), beleuchtet sodann den Rechtsrahmen, den das internationale Recht, das Europarecht und das nationale Verfassungsrecht setzt (Teil 2), entwickelt dann ein Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung (Teil 3) und nutzt dieses für eine Bewertung der gegenwärtig etablierten, umweltrelevanten Bedarfsprüfungen/planungen für Infrastrukturen, bezieht am Beispiel der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen auch umweltrelevante private Vorhaben ein (Teil 4). Im abschließenden fünften Teil werden Empfehlungen ausgesprochen.

Teil 1: Die Bedarfsplanung im Recht

Öffentliche Vorhaben unterliegen in der Regel einer administrativen Bedürfnisprüfung, die bei großen Infrastrukturvorhaben häufig als ein erster Planungsschritt innerhalb eines gestuften Planungsprozesses ausgestaltet ist. Mit der Bedürfnisprüfung werden vorhandene Bedürfnisse, konzeptionelle Alternativen zur Befriedigung der Bedürfnisse und deren Folgen ermittelt und bewertet. Die Bewertungen haben einen ausgeprägt politischen Charakter; die Bedarfsfeststellungen erfolgen demgemäß i.d.R. nicht auf der Ebene der Verwaltung, sondern auf der politischen Entscheidungsebene.

Private Vorhaben unterliegen demgegenüber gemäß unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung nur unter besonderen Voraussetzungen entsprechenden Bedürfnisprüfungen, insbesondere wenn die rechtsgestaltende Form der Planfeststellung auch für private Vorhaben vorgeschrieben ist.

In vielen Fällen, in denen eine Bedürfnisprüfung gesetzlich angeordnet ist, ist sie nicht zwingend mit Planungsprozessen verbunden. So ist beispielsweise die Bedürfnisprüfung als Grundvoraussetzung für die Inanspruchnahme von Ausnahmemöglichkeiten im Wasser- und Naturschutzrecht nicht als planerischer Vorgang ausgestaltet, sondern als tatbestandliches Kriterium. Auch die sog. „Planrechtfertigung“ im Planfeststellungsrecht wird von der Rechtsprechung als ein der Planung vorgelagerter Prüfschritt verstanden. Demgegenüber ist beispielsweise die Bundesbedarfsplanung im Energieleitungsrecht vom Gesetzgeber als Planungsstufe, nämlich als erster grundlegender Planungsschritt, ausgestaltet.

Folglich bezeichnen wir als **„Bedarfsplanung“** nur diejenigen Prüfungsschritte, die zur Anerkennung eines Bedürfnisses nach Maßgabe normativer Ziele führen (Abb. 1). Die Bedarfsplanung ist mithin ein Instrument zur Ermittlung, Bewertung und Feststellung eines Bedarfs und kein Instrument für das Prüfen und Entwerfen bzw. Verwerfen der Umsetzungsschritte, die zur Verwirklichung der Ziele erforderlich sind. Diese Unterscheidung ist folgenreich, weil wir es in der Planungspraxis häufig mit Planungen zu tun haben, in denen das Element der Bedarfsermittlung und -feststellung nicht strikt von weiteren Planungsschritten getrennt (gestufte Planung), sondern ein integraler Bestandteil eines einheitlichen Planungsvorgangs ist.

Abbildung 1: Aufgabe der Bedarfsplanung

Quelle: Eigene Darstellung.

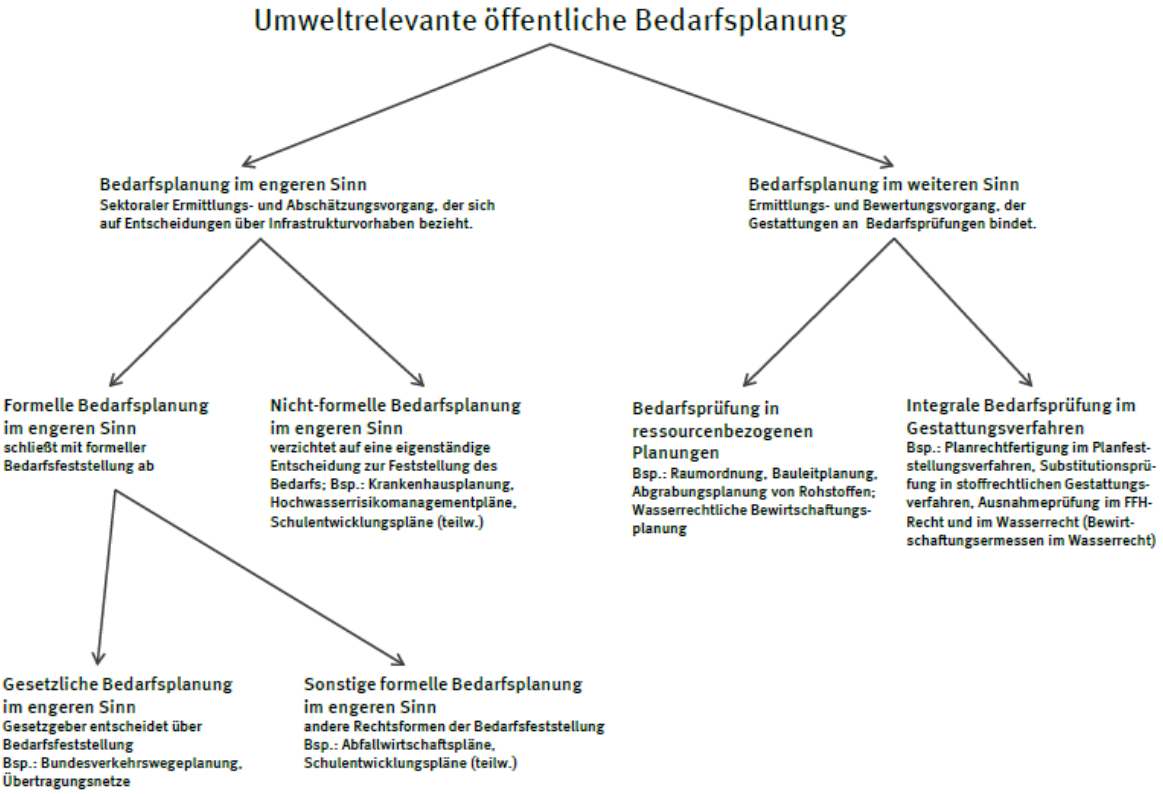
Ausgehend von dem hier entwickelten Begriffsverständnis lassen sich Bedarfsplanungen im engeren Sinne und Bedarfsplanungen im weiteren Sinne unterscheiden (s. auch Abb. 2):

- **Bedarfsplanungen im engeren Sinne** sind alle administrativen Ermittlungs- und Abschätzungsvorgänge, die sektoral ansetzen und nach Maßgabe von Zielen auf die Vorbereitung von Entscheidungen über Infrastrukturen und andere Einrichtungen der Daseinsvorsorge bezogen sind (Öffentliche Güterversorgung). Soweit Bedarfsermittlungen und –bewertungen in eine förmliche Feststellung des Bedarfs münden, die Grundlage für darauf aufbauende Planungsprozesse in einem Stufenbau der Planung sind, handelt es sich um **formelle Bedarfsplanungen**. Erfolgt die formelle Feststellung gar durch Gesetz, sprechen wir von einer **gesetzlichen Bedarfsplanung**.
- Als **Bedarfsplanung im weiteren Sinne** bezeichnen wir demgegenüber alle Ermittlungs- und Abschätzungsvorgänge im Rahmen von Verwaltungsverfahren, die die Gestattung eines Vorhabens von einer Bedürfnisprüfung im Sinne einer besonderen Rechtfertigung abhängig machen, unabhängig davon, ob es sich dabei um echte planerische Vorgänge, um Ermessensentscheidungen oder um Prüfungen im Rahmen gebundener Verwaltungsentscheidungen handelt, und unabhängig davon, ob es um Infrastruktureinrichtungen, um sonstige Vorhaben oder schlicht um Handlungen geht, die einer vorherigen Eröffnungskontrolle unterliegen. Den **Kern dieses Typus bilden Planfeststellungen**. Sie unterscheiden sich insofern von sonstigen öffentlich-rechtlichen Gestattungen, als sie über die Gestattung hinaus eine verbindliche Raumnutzungsentscheidung enthalten, mit der abschließend auch über die raumplanerische Zulässigkeit der Bodeninanspruchnahme entschieden wird. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt in ständiger Rechtsprechung, dass für Vorhaben, die dem Planfeststellungsrecht unterliegen, ein Bedürfnis bzw. Bedarf nachgewiesen sein muss, weil die Planfeststellung, anders als herkömmliche Unternehmergenehmigungen, Eingriffe in Rechtspositionen legitimiert, sei es dadurch, dass sie eine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfalten oder dadurch, dass sie gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung bzw. den Zielen der Raumordnung privilegiert ist (§ 38 BauGB; § 5 Abs. 1 ROG). Ebenfalls zur Bedarfsplanung im weiteren Sinne gehören **sonstige Bedürfnisprüfungen in Gestattungsverfahren** jenseits der Planfeststellung. Diese können motiviert sein durch einen Gefahrenverdacht bzw. ein besonderes Besorgnispotenzial, wie es etwa im Stoffrecht bei den besonders besorgniserregenden Stoffen gem. Art. 60 Ziff. 4 REACH-VO der Fall ist, durch den Gedanken des nicht kompensierbaren „Umweltverbrauchs“, wie es bei der Abwägungsentscheidung im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 15 Abs. 5 BNatSchG) der Fall ist, oder durch die Ermöglichung von Ausnahmen und Befreiungen von an sich bestehenden umweltrechtlichen Pflichten (Beispiel: Ausnahmegestattungen im Naturschutz- und Wasserrecht).
- Als Bedarfsplanung im weiteren Sinne ist auch das **Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht** zu qualifizieren, weil Benutzungen des Wassers einer behördlichen Bewirtschaftungsentscheidung unterworfen werden, in der letztlich – nämlich bei knappen Wasserressourcen, die nicht für alle Nutzungswünsche reichen – Bedarfserwägungen den Ausschlag geben (müssen). Allerdings wird das bedarfsprüfende Element des Bewirtschaftungsermessens gegenwärtig praktisch nicht genutzt, weil echte Bedarfsentscheidungen bei der Nutzung der Wasserressourcen bislang nicht zu treffen waren.
- Zu den Bedarfsplanungen im weiteren Sinne gehört auch die **örtliche Raumplanung**. Für die Bauleitplanung als örtliche Raumplanung bestimmt bereits das Gesetz, dass sie nur aufzustellen ist, soweit es für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Die Bauleitplanung darf daher nur dann erfolgen, wenn sie nach der planerischen Konzeption der Gemeinde vernünftigerweise geboten ist. Das ist dann der Fall, wenn die städtebaulichen Ziele, die sich die Gemeinde im Rahmen ihres Planungsermessens selbst

setzt, ohne planerische Grundlage nicht erreicht werden können, wenn also die Bodennutzung, die aufgrund der §§ 34 f. BauGB zulässig ist, nicht ausreicht, um die städtebauliche Konzeption realisieren zu können. Mehr an Begründung verlangt das Gesetz als Voraussetzung einer Bauleitplanung nicht. Insoweit entspricht das Planerfordernis gem. BauGB im Wesentlichen der Planrechtfertigung im Planfeststellungsrecht. Ob die städtebauliche Konzeption, die die Gemeinde mit dem Mittel der Bauleitplanung erreichen möchte, nicht nur vernünftigerweise geboten, sondern unter Gewichtung und Bewertung aller durch die Planung betroffenen Belange auch in der Lage ist, sich durchzusetzen, wird allerdings nicht bereits am Maßstab des § 1 Abs. 3 BauGB entschieden, sondern letztlich am Maßstab des Abwägungsgebotes. Die Ermittlung des Bedarfs, also die Zusammenstellung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials, das die städtebauliche Konzeption trägt (z.B. Knappheit geeigneter Gewerbeflächen oder Knappheit von Flächen zum Wohnen angesichts der örtlichen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung), ist letztlich lediglich ein integraler Bestandteil der Planungsentscheidung.

- Schwieriger ist die Einordnung der überörtlichen **Raumplanung**. Eine Bedürfnisprüfung für Raumpläne analog der erwähnten Erforderlichkeitsprüfung für Bauleitpläne, sieht das ROG nicht vor. Dennoch muss auch die überörtliche Raumplanung, insbesondere die Regionalplanung, als eine Bedarfsplanung i.w.S. eingeordnet werden; denn die Aufgabe der Raumplanung, „unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 ROG) sowie „Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 ROG), erfordert notwendigerweise raumbezogene Bedarfsermittlungen und -bewertungen. Dies gilt jedenfalls, soweit die Raumplanung über die Ziele der Raumordnung abschließende Raumnutzungsentscheidungen trifft, die Bindungswirkungen für öffentliche Stellen (§ 4 ROG) und über sog. „Raumordnungsklauseln“ (z.B. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) auch für Private erzeugen. Beispielhaft sei hier nur auf raumplanerisch festgelegte Mengenziele für die Siedlungsentwicklung auf der kommunalen Ebene, auf die Festlegung von Konzentrationsflächen für die Windenergie oder für PV-Freiflächenanlagen oder auf die Festlegung von Konzentrationsflächen für die Abgrabung von Sanden, Kiesen und Steinen hingewiesen, die auf Bedarfsermittlungen und -bewertungen angewiesen sind, um sicherzustellen, dass die Zielfestlegung (Ziele der Raumordnung) sich gegen andere Nutzungsansprüche an den Raum durchsetzen kann. Anders als bei der Planfeststellung, die eine der Abwägung vorgelagerte Planrechtfertigung verlangt, ist die Bedürfnisprüfung im Rahmen der überörtlichen Raumplanung kein für sich stehender abgestufter Vorgang, sondern ein integraler Bestandteil des Planungsvorgangs.

Abbildung 2: Systematisierung der umweltrelevanten öffentlichen Bedarfsplanung



Quelle: Eigene Darstellung.

Teil 2: Rahmenbedingungen des Verfassungs-, Europa- und Völkerrechts

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für eine Bedarfsplanung

Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Bedarfsprüfung bzw. Bedarfsplanung besteht **für die Planung öffentlicher Vorhaben**, insbesondere für die öffentliche Infrastrukturentwicklung **und für die räumliche Gesamtplanung** Das BVerwG hat in seiner Rechtsprechung stets betont, dass die Ausübung staatlicher bzw. öffentlicher Planungskompetenzen nicht bis zum Beweis entgegenstehender Belange um ihrer selbst willen rechtens ist, sondern einer Rechtfertigung bedarf. Demgemäß fordert es in ständiger Rechtsprechung, dass zunächst die Notwendigkeit der Planung mittels Bedarfsprüfung anhand der fachgesetzlichen Zwecke dargetan wird. Begründet worden ist dies zunächst mit Art. 14 GG, weil sowohl die Bauleitplanung als auch die Planfeststellung Eigentumsbeschränkungen mit sich bringen (können). Mittlerweile hat das Bundesverwaltungsgericht die Ableitung aus Art. 14 GG weitgehend aufgegeben und greift auf das **Prinzip der Verhältnismäßigkeit** staatlichen Handelns zurück. D.h., nicht nur Eingriffe in das Eigentum, sondern auch Eingriffe in sonstige Rechte (z.B. Schutzrechte des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) führen dazu, dass für das Vorhaben ein Bedarf gegeben sein muss. Wie der Bedarf auf der Grundlage der jeweiligen fachgesetzlichen Zielsetzung im Einzelnen zu bestimmen ist und welche Verfahren und Methoden dabei zur Anwendung kommen müssen, lässt die Rechtsprechung offen, sie betont aber einen weiten Gestaltungs- und Prognosespielraum und beschränkt sich demgemäß auf eine Evidenzkontrolle (bei gesetzlicher Bedarfsfeststellung: Überprüfung, ob die Bedarfsfeststellung evident unsachlich ist). Diese gerichtliche Zurückhaltung ist die Konsequenz des wesentlich politischen Charakters der Bedarfsfeststellung.

Das zur räumlichen Gesamtplanung und zur räumlichen Fachplanung Gesagte gilt prinzipiell auch für die **Planungen zur öffentlichen Daseinsvorsorge**. Auch bei diesen Planungen geht es nicht ausschließlich um öffentliche Leistungen und damit um Vorteile für den Einzelnen, sondern auch um Eingriffe in Freiheitsrechte (z.B. Anschluss- und Benutzungszwang. Zahlung kostendeckender Benutzungsgebühren etc.) und um Beschränkungen wirtschaftlicher Freiheitsrechte durch die Etablierung bzw. Beibehaltung eines öffentlichen Wirtschaftssektors. Insofern bedarf es auch hier der Rechtfertigung der Planung durch Nachweis des Bedarfs.

Die öffentliche Infrastrukturplanung ist nicht nur im Hinblick auf (Grund-)Rechte Dritter rechtfertigungsbedürftig, sondern **auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Verpflichtung aller staatlichen Gewalt zum Umweltschutz**, weil die öffentliche Infrastrukturvorsorge zwingend mit Einwirkungen auf die Umwelt verbunden ist.

Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Bedarfsplanung öffentlicher Vorhaben besteht aber nicht nur angesichts der wirtschaftlichen Grundrechte einerseits sowie der Staatspflicht zum Umweltschutz andererseits, sondern auch wegen der Leistungspflichten, die den Sozialstaat betreffen. Aus dem **Sozialstaatsprinzip** in Verbindung mit der Menschenwürde und den staatlichen Schutzpflichten für das Leben und die Gesundheit des Menschen ist ein Verfassungsauftrag für Infrastrukturvorsorge abgeleitet worden. Wie dieser Auftrag zu erfüllen ist, ist im einzelnen nicht vorgegeben. Allerdings trifft den Staat die Verpflichtung, die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sicherzustellen“. Zu diesen Mindestvoraussetzungen gehört nicht nur die Hilfe zum Lebensunterhalt, die für ein menschenwürdiges Leben notwendig ist, sondern insbesondere auch die Gewährleistung der Bereitstellung existenzieller Daseinsvorsorgeeinrichtungen, wie Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Stromversorgung, Abfallbeseitigung, Schulen, Krankenhäuser, ärztliche Versorgung etc.

Anders ist die verfassungsrechtliche Ausgangslage, wenn es um **private Vorhaben** geht; denn diese sind in Wahrnehmung grundgesetzlicher wirtschaftlicher Freiheitsrechte, insbesondere der Grundrechte auf Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit, grundsätzlich nicht rechtfertigungs- und begründungsbedürftig, sondern unterliegen privatautonomen Entscheidungen, die administrativ lediglich auf ihre Auswirkungen auf die Rechte Dritter und auf Allgemeingüter zu überprüfen sind, nicht aber darauf, ob für das Vorhaben als solches ein Bedarf im politisch-rechtlichen Sinne, also ein öffentliches Interesse, besteht. Hier stellt sich demgemäß die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber verfassungsrechtlich befugt ist, eine administrative Bedarfsprüfung zur Voraussetzung eines solchen Vorhabens vorzuschreiben. Zu verlangen ist insoweit, dass **Bedarfsprüfungen durch besondere Gründe des Gemeinwohls legitimiert** sind. Dazu gehören auch Gründe des Umwelt- und Ressourcenschutzes. Art. 20a GG und auch die staatlichen Schutzpflichten für das Leben und die Gesundheit des Menschen legitimieren den Gesetzgeber dazu, eine Bewirtschaftungsordnung für die Nutzung natürlicher Ressourcen zu etablieren, wenn diese erforderlich ist, um deren dauerhafte Nutzbarkeit bzw. sparsame Nutzung im Interesse des Schutzes des Naturhaushalts und der Lebensgrundlagen des Menschen sicherzustellen.

Europa- und völkerrechtliche Rahmenbedingungen für eine Bedarfsplanung

Das Europa- und Völkerrecht kennt die deutsche Unterscheidung von öffentlichen und privaten Vorhaben nicht. Demgemäß gibt es auch **keine generellen europa- oder völkerrechtlichen Verpflichtungen zur Bedarfsprüfung**, sondern diese bestehen lediglich nach Maßgabe besonderer Vorschriften, wie etwa im **Bereich der transeuropäischen Verkehrs- und Energieinfrastrukturnetze** gem. Art. 170 bis Art. 172 AEUV. Danach soll die Europäische Union zur Umsetzung des Binnenmarktes und zur Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes die transeuropäischen Netze auf- und ausbauen. Zur Erreichung der Ziele kann

die Europäische Union nach Art. 171 Abs. 1 AEUV Leitlinien zu den Zielen, Prioritäten und Grundzügen der transeuropäischen Netze aufstellen und sie kann Vorhaben von gemeinsamem Interesse (Projects of Common Interest – PCI) ausweisen. Die Festlegung dieser Vorhaben ist aber keine eigenständige Entscheidung der Kommission, sondern erfolgt auf Grundlage mitgliedstaatlicher Meldungen. Dementsprechend hat die Kommission auch keine Möglichkeit, Ausbauvorhaben, die sie selbst als wichtig erachtet, gegen das Interesse des Mitgliedstaats zu forcieren.

Europa- und vor allem völkerrechtliche Gründe sprechen für eine **Beteiligung der Öffentlichkeit bereits am Vorgang der Bedarfsplanung**. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Bedarfsplanung – so wie hier vorgeschlagen –auch und gerade dazu dient, umweltrechtlichen Vorgaben wie den Erfordernissen der Nachhaltigkeit oder gesetzlichen Umweltzielen Rechnung zu tragen, denn in diesem Fall handelt es sich in jedem Fall um umweltbezogene Pläne und Programme im Sinne des Art. 7 Satz 1 Aarhus-Konvention. Aus unionsrechtlichen Gründen ist es zudem geboten, bereits auf der Stufe der Bedarfsplanung eine strategische Umweltprüfung durchzuführen, wenn diese Planungen einen Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte setzen.

Aus der Aarhus-Konvention und dem europäischen Umweltrecht ergeben sich auch **Anforderungen an die Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten**. Der jüngste Änderungsentwurf zum UmwRG würde zu einer substanziellen Verbesserung gerade der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Bedarfsplanungen führen, weil dieser SUP-pflichtige Pläne einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich macht. Defizite verblieben danach einzig bei den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen förmliche Bedarfsplanungen im engeren Sinne, die in Gesetzesform ergehen. Dies ist nach geltendem Recht in weiten Teilen bei der Bundesverkehrswegeplanung und bei der Bundesbedarfsplanung nach EnWG der Fall. Insoweit ist allerdings zu konzedieren, dass der im jüngsten Änderungsentwurf zum UmwRG ausdrücklich angeordnete Ausschluss eines unmittelbaren Rechtsschutzes gegen solche förmlichen Bedarfsplanungen (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UmwRG-E am Ende) im Ergebnis sowohl von der Aarhus-Konvention als auch vom EU-Recht gedeckt ist.

Teil 3: Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung

Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass sowohl jede Form der Bedarfsplanung für raumerhebliche Vorhaben, als auch eine Bedürfnisprüfung, die sich lediglich darauf beschränkt, ein bestehendes oder erwartetes Bedürfnis im Sinne einer bloßen Nachfrage festzustellen, eine umweltschützende Funktion hat; denn wenn zunächst der Bedarf dargetan sein muss, bevor man sich überhaupt mit den Problemen der Verwirklichung eines Vorhabens zu befassen hat, führt dies stets dazu, dass unnötige Vorhaben vermieden werden und die Umwelt geschont wird. Sich rechtfertigen zu müssen dafür, dass man ein Vorhaben realisieren will, entfaltet demgemäß von vorn herein eine mindernde Wirkung auf die Planung von Infrastrukturvorhaben.

Eine Bedarfsplanung, die dem Anliegen des Schutzes der Umwelt gerecht werden soll, darf sich mit der herkömmlichen Funktion und Ausrichtung einer Bedürfnisermittlung noch nicht zufrieden geben, sondern sollte so angelegt sein, dass nur das als Bedarf festgestellt wird, was sich auch vor den Erfordernissen des Umweltschutzes rechtfertigen lässt.

Von diesen Überlegungen ausgehend ist ein Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung für öffentliche Vorhaben entwickelt worden, das vom Grundmodell der vorbereitenden gestuften Planung ausgeht, aber grundsätzlich auch auf andere Bedarfsprüfungen für öffentliche Vorhaben übertragbar ist.

Eine umweltgerechte Bedarfsplanung setzt eine **wertende, programmatische Bedürfnisprüfung** voraus. Bei dieser sind zu Beginn die Bedürfnisse präzise zu ermitteln, deren Artikulation

häufig den Anlass für Vorhabenplanungen bildet (**Bedürfnisermittlung**). Zudem sind Konzeptalternativen zur Erfüllung der identifizierten Bedürfnisse herauszuarbeiten. Davon ausgehend ist zu prüfen, welche Folgen die Umsetzung einzelner Konzeptalternativen hat. Dabei sind die zukünftigen Bedürfnisentwicklungen mittels einer **Bedürfnisprognose** und die Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung zu prognostizieren und zu bewerten. Diese Schritte sind Bestandteile einer Bedürfnisprüfung, die wegen der Einbeziehung von Konzeptalternativen programmatisch und wegen der Bewertung anhand normativer Ziele (ausgerichtet an den Zielen einer nachhaltigen Umwelt und Entwicklung) wertend ist.

Dieses Verfahren mündet in die **Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution**, die die Entscheidung darüber ist, ob und inwieweit ein Bedürfnis nach Maßgabe der ermittelten Ziele anerkannt wird. Erst danach dürfen weitere Planungsschritte zur Realisierung des anerkannten Bedarfs folgen.

Dies zugrunde legend lassen sich die verfahrensrechtlichen und materiellen Anforderungen an umweltgerechte Bedarfsplanungen folgendermaßen in einem allgemeinen **Anforderungsprofil** zusammenfassen:

Anforderungsprofil für umweltgerechte Bedarfsplanungen bei öffentlichen Vorhaben

Allgemeine Anforderungen

- Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen
- Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe
- Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung

Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

- Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von (umweltschonenderen) Konzeptalternativen
- Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht)
- Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen

Prognoseanforderungen

- Offenlegung von Grundannahmen und transparente Beschreibung sowie Berücksichtigung von Prognoseunsicherheiten
- Gesetzliche Vorgaben für die Prognoseerstellung

Anforderungen an Aktualität und Kontrolle

- Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes
- Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen (Rechnungshöfe, Umweltbeauftragter)
- Periodische Aktualisierung

Die im Anforderungsprofil genannten Vorgaben und Kriterien erachten wir für notwendig und sachgerecht, um die Bedarfsplanung konsequent als ein Instrument des Umweltschutzes auszugestalten. Sie bewirken zugleich auch eine gewisse Entpolitisierung (*Kay Waechter*) der Bedarfsfeststellung, weil politisch legitime Ziele der Infrastrukturentwicklung rückgebunden werden an Ermittlungserfordernisse und an gesetzlich verankerte Umweltqualitätsziele.

Ein wichtiger Baustein einer umweltgerechten Bedarfsplanung bildet die Bedürfnisprognose. In der Studie sind die Anforderungen an Prognosen sowie hinsichtlich der gerichtlichen und außergerichtlichen Kontrolle vertieft untersucht worden (siehe 8). Die wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden kurz vorgestellt:

Anforderungen an die Prognoseerstellung

Bedarfspläne haben gemeinsam, dass sie Zukunft gestalten sollen und umgekehrt ihre Erforderlichkeit, Sinnhaftigkeit und Ausgestaltung stark von den zukünftigen Entwicklungen der Gesellschaft im Allgemeinen und im Plangebiet abhängen. Planfestlegungen hinsichtlich des Bedarfs nach einer bestimmten Infrastruktur, Landnutzungskonfiguration oder einem Vorhaben benötigen prognostische Aussagen zur erwartbaren zukünftigen Entwicklung,

insbesondere zum Bedürfnis nach der jeweiligen Infrastruktur, Landnutzung oder dem Vorhaben. Derartige Prognosen können die Zukunft allerdings nur näherungsweise abschätzen. Je länger der Prognosezeitraum und je komplexer die abzuschätzenden Zukunftsbilder, desto größer die Spannbreite möglicher Entwicklungen.

Welche Entwicklungen und Zukunftsbilder bei der Prognoseerstellung als plausibel oder gar wahrscheinlich angesehen werden, hängt stark von den zugrunde gelegten Grundannahmen hinsichtlich der allgemeinen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökonomischen Entwicklung ab. Ob die ausgewählten Entwicklungen und Zukunftsbilder so auch eintreten werden, ist bei jeder Prognose ungewiss, auch wenn sich aufgrund von Berechnungen teilweise die Wahrscheinlichkeit einer Entwicklung näher bestimmen lässt.

Erste Grundanforderung an jede Prognose muss – unabhängig davon, nach welche Methode sie erstellt wird – daher sein, dass die Grundannahmen offengelegt sowie die Spannbreite möglicher Entwicklungen bzw. die Unsicherheiten der einen prognostizierten Entwicklung angegeben, erläutert und bei der Bedarfsfeststellung berücksichtigt werden. Je nach Methode lassen sich die Spannbreite bzw. Unsicherheiten als numerische Werte errechnen (extrapolative Prognosen) oder als Zukunftsbilder (antizipative Prognosen) ausweisen.

Die Nichteinhaltung dieser Grundanforderung wirft nicht nur Zweifel hinsichtlich der wissenschaftlich und methodisch korrekten Prognoseerstellung auf, sondern ist auch ein Indiz für eine unvollständige planerische Abwägung der widerstreitenden Belange sowie für eine nicht ausreichende Rechtfertigung von Eingriffen in Grundrechte Dritter und Umweltgüter. Bei der gerichtlichen Kontrolle von Bedarfsplanungen ist – entgegen der bisherigen Rechtsprechung – nicht nur allgemein zu prüfen, ob die zugrunde gelegten Prognosen den Sachverhalt vollständig ermittelt und methodisch angemessen sowie einwandfrei erarbeitet haben, sondern auch:

- ob die Prognosen die Grundannahmen sowie die Spannbreiten und Unsicherheiten hinsichtlich möglicher zukünftiger Entwicklungen vollständig und nachvollziehbar ausweisen;
- ob die Grundannahmen und Bilder ausreichend begründet, hinsichtlich ihrer Relevanz und Bedeutung nachvollziehbar sowie in sich stimmig sind und sie angemessen die Spannbreite möglicher Zukunftsentwicklungen abdecken;
- ob die verschiedenen Prognoseergebnisse konsistent und folgerichtig aus den Grundannahmen und Zukunftsbildern abgeleitet wurden und
- ob die staatliche Entscheidung bzw. Planung die Unsicherheiten angemessen berücksichtigt, indem z.B. Sicherheitsabschläge, Worst-Case-Szenarios, Alternativenprüfungen vorgenommen wurden oder die spätere Überprüfbarkeit sowie Flexibilität und Reversibilität der Entscheidung sichergestellt sind.

Die Ausweisung und Berücksichtigung von Prognoseunsicherheiten und ihre Kontrolle ist auch verfassungsrechtlich bedeutsam, da die von Bedarfsplanungen ausgehenden Auswirkungen sowohl Grundrechte der Bürger/innen (z.B. Anwohner/innen) als auch Umweltgüter negativ beeinflussen können, zu deren Schutz der Staat und seine Organe verfassungsrechtlich verpflichtet sind. Ob ein Bedarf nach einem Vorhaben einen gewichtigen, die Eingriffe rechtfertigenden Allgemeinwohlbelang von Verfassungsrang darstellt, hängt nicht nur vom Umfang der prognostizierten Vorteile für die Gesellschaft, sondern ebenso von der Wahrscheinlichkeit ihrer Realisation ab. Großen, aber höchst ungewissen Vorteilen kann kein hohes Gewicht und insbesondere kein überwiegendes Gewicht gegenüber sicher zu erwartenden und gegebenenfalls sogar irreversiblen Beeinträchtigungen verfassungsrechtlicher Schutzgüter zukommen. Prognoseunsicherheiten gehen daher zu Lasten des Gewichts des geplanten Vorhabens. Diese aus dem

Abwägungsgebot folgende Konsequenz sollte aufgrund ihrer Missachtung in der Praxis nochmals ausdrücklich vom Gesetzgeber klargestellt werden. Die Regel könnte lauten:

„Lassen sich nach dem besten Stand der Wissenschaften bei einem Vorhaben positive Effekte für das Allgemeinwohl nur mit größeren Unsicherheiten vorhersagen, sind aber im Fall der Realisierung objektiv und ohne vernünftige Zweifel erhebliche Beeinträchtigungen verfassungsrechtlicher Schutzgüter zu erwarten, haben die betroffenen Schutzgüter Vorrang und ist das Vorhaben unzulässig."

Dies leitet zu der **zweiten wichtigen Grundanforderung** nach einer wesentlich stärkeren gesetzlichen Verankerung von Standards und Kriterien für die Art und Weise der Prognoseerstellung bei Bedarfsplanungen über. Gesetzliche Vorgaben sind geboten, um die Qualität von Prognosen zu gewährleisten, Grundrechte sowie Umweltgüter ausreichend vor Beeinträchtigungen aufgrund von unzureichenden oder fehlerhaften Prognosen zu schützen sowie entsprechende Kontrollen durch die Öffentlichkeit und Gerichte zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere, wenn die Bedarfsfeststellungen für die folgenden Planungsstufen verbindlich und die Vorhaben mit irreversiblen Folgen verbunden sind. Gegenwärtig fehlt es bei allen Bedarfsplanungen mit Ausnahme der Netzentwicklungsplanung für Stromfernleitungen (vgl. § 12a EnWG) an jeglichen gesetzlichen Anforderungen zur Prognoseerstellung. Aufgrund der Bedeutung der Prognose für die Bedarfsfeststellung sind neben der schon erwähnten Regel zum Umgang mit Prognoseunsicherheit folgende gesetzliche Vorgaben zu empfehlen:

- dass die jeweils angemessenste Methode zur Prognose zu wählen ist, wobei gegenwärtig die Szenariomethode als die wohl zutreffendste Methode für Bedarfsplanungen von Infrastrukturen anzusehen ist;
- dass existierende, rechtlich verbindliche Gesellschaftsziele zu beachten und Ziele aus politischen Strategien der Bundesregierung zu berücksichtigen sind;
- dass alle Grundannahmen und Zielvorstellungen, die einer Prognose und den verschiedenen Entwicklungspfaden zugrunde liegen, offenzulegen sind;
- dass die untersuchten Zukunftsbilder eine angemessene Spannbreite möglicher Zukunftsentwicklungen abzudecken haben, wobei eine gerade Mindestanzahl an Zukunftsbildern vorgeschrieben werden sollte;
- dass die Zukunftsbilder ausreichend begründet und hinsichtlich ihrer Relevanz und Bedeutung nachvollziehbar sowie in sich stimmig sein müssen;
- dass bei der darauf aufbauenden staatlichen Entscheidung bzw. Planfestlegung die Prognoseunsicherheiten angemessen zu berücksichtigen sind.

Anforderungen an die Kontrolle

Ein weiterer wichtiger Baustein für eine umweltgerechte Bedarfsplanung ist die Verbesserung der Kontrolle. Untersucht wurden sowohl Möglickeiten der Verbesserung des Rechtsschutzes, als auch Möglichkeiten der Kontrolle durch unabhängige Kontrollgremien, wie Rechungshof und Umwelt-Ombudsperson.

Phasenspezifischer Rechtsschutz

Für die angemessene Einbeziehung von Umweltschutzaspekten in die Abwägung bei Bedarfsplanungen sind die Möglichkeiten der gerichtlichen Kontrolle als sehr bedeutsam einzustufen. Allerdings besteht derzeit eine direkte Anfechtungsmöglichkeit von Bedarfsplanungen i.d.R. nur dann, wenn diese in Form einer untergesetzlichen Rechtsnorm ergehen (z.B. Rechtsverordnung bei der Abfallwirtschaftsplanung). Bei Bedarfsplanungen in Form von Legislativakten und Verwaltungsinterna findet meist nur eine inzidente Kontrolle im Rahmen nachfolgender

Entscheidungen statt. Die Bedarfsfeststellung durch Legislativakt hat dabei die besondere Wirkung, dass sie den Bedarf verbindlich für nachfolgende Planungsstufen feststellt, indem sie die Planrechtfertigung bei der Planfeststellung ersetzt (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG und § 1 Abs. 1 BBPlG). Dies hat eine starke Einschränkung des Rechtsschutzes zur Folge, da die Gerichte bei der inzidenten Überprüfung des legislativ festgestellten Bedarfsplans im Rahmen der Überprüfung des Planfeststellungsbeschlusses nur eine Evidenzkontrolle durchführen. Die mit der gesetzlichen Bedarfsplanung einhergehende Verlagerung des Rechtsschutzes in gestuften Genehmigungsverfahren auf die letzte Entscheidungsstufe begegnet aus europarechtlicher Sicht Bedenken im Hinblick auf das Verbandsklagerecht. Im Sinne eines phasenspezifischen Rechtsschutzes, der auch durch das Garzweiler-Urteil des BVerfG aus dem Jahr 2013 gestärkt wurde, sollte die direkte gerichtliche Überprüfbarkeit für Umweltverbände und Individuen auf die Stufe der Bedarfsplanung ausgeweitet werden. Während es Privaten in der Regel mangels grundstücksspezifischer Festlegungen an der individuellen Betroffenheit fehlen wird, erscheint die direkte gerichtliche Überprüfbarkeit durch Umweltverbände als eine effektive Möglichkeit, den Umweltschutz im Rahmen von Bedarfsplanungen zu stärken. Bedarfsplanungen sollten daher in Form untergesetzlicher Rechtsnormen – vor allem als Rechtsverordnungen – ergehen. Entsprechende Anpassungen im Verwaltungsprozessrecht sind vorzunehmen. Als Nachteil einer solchen Regelung entstünden entsprechende Anfechtungslasten durch die Umweltverbände, die aber in Kauf zu nehmen sind.

Kontrolle von Bedarfsplanungen durch die Rechnungshöfe

Neben der gerichtlichen Kontrolle sollten Bedarfsplanungen auch der außergerichtlichen Kontrolle zugänglich sein. Kontrolle im Kontext von öffentlichem Bedarf und Wirtschaftlichkeit ist seit Langem Aufgabe der Rechnungshöfe. Das verfassungsrechtlich verankerte Wirtschaftlichkeitsgebot spielt vor allem bei Bedarfsplanungen eine Rolle, die Grundlage für die Ausführung staatlich finanzierter Vorhaben aus den Bereichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge sind. Bei Bedarfsplanungen, die die Nutzung natürlicher Ressourcen betreffen, kommt das Wirtschaftlichkeitsgebot dagegen eher am Rande zum Tragen.

Die Prüfung von Bedarfsplanungen durch die Rechnungshöfe kann helfen, sehr zeitnah Fehler in der Bedürfnisprüfung zu erkennen und zu beheben. Die Rechnungshöfe nehmen die Kontrolle von Bedarfsplanungen im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit wahr. Indem sie frühzeitig tätig werden, können sie bereits den Planungsprozess beeinflussen. Zwar gehört zum Prüfauftrag der Rechnungshöfe nicht der Umweltschutz. Daher sind diese Kontrollen nicht besonders geeignet, die Bewertungsaspekte der Bedürfnisprognose (angemessenes Verhältnis zum Eingriff in die Integrität der Umwelt) zu kontrollieren. Dennoch können Prüfungen durch die Rechnungshöfe mittelbar zu mehr Umweltschutz führen, wenn diese eine fehlerhafte Bedürfnisprognose und damit zu groß dimensionierte Projekte beanstanden.

Rechtlich gestärkt werden könnten die Prüfungen der Rechnungshöfe bei administrativen Bedarfsplanungen durch eine Regelung, die bei einer negativen Stellungnahme des zuständigen Rechnungshofs erhöhte Begründungsanforderungen vorsieht. Vorbild für eine solche Norm sollte § 10 Abs. 7 GenTG sein. Einzuholen wäre eine Stellungnahme des Rechnungshofs vor der Entscheidung über die Bedarfsplanung. Die Stellungnahme wäre bei der Entscheidung durch die zuständige Behörde zu berücksichtigen. Weicht die Behörde von der Stellungnahme des Rechnungshofs ab, hat sie die Gründe hierfür schriftlich darzulegen.

Kontrolle von Bedarfsplanungen durch eine Umweltombudsstelle / einen staatlichen Umweltbeauftragten

Um die Berücksichtigung des Umweltschutzes in staatlichen Entscheidungen, und damit auch bei Bedarfsplanungen, zu verbessern, ist an die Einrichtung einer „Umweltombudsstelle“ auf

Bundesebene bzw. die Ernennung eines „Bundesbeauftragten für den Umweltschutz“ zu denken. Aufgabe eines solchen Amtes wäre es, die Berücksichtigung von Umweltinteressen in staatlichen Entscheidungen zu verbessern. Anleihen für die Ausgestaltung einer solchen Institution lassen sich z.B. beim Amt des/der Bundesbeauftragten für den Datenschutz nach §§ 21 ff. BDSG nehmen. Parallelen gibt es auch zu den Umweltanwaltschaften in Österreich. Das Amt sollte umfassen: Vertrauensperson für die Bürger/innen in Umweltangelegenheiten, Informations- und Prüfrechte sowie Berichtspflichten. Eine Parteistellung in UVP-pflichtigen Verwaltungsverfahren ist denkbar. Klagerechte sollten mit dem Amt aber nicht verbunden sein, um Konkurrenzen mit dem Klagerecht der Umweltverbände zu vermeiden. Synergien könnten dennoch entstehen und genutzt werden, wenn der/die Umweltbeauftragte den Umweltverbänden bei der Informationsbeschaffung behilflich ist. Außerdem könnten durch die Tätigkeit eines Bundesbeauftragten für die Umwelt bereits im Vorfeld von Gerichtsprozessen der Umweltschutz gestärkt und damit Klagen möglicherweise vermieden bzw. auf bestimmte Aspekte beschränkt werden. Um die Unabhängigkeit zu wahren, müsste die Stelle weisungsunabhängig und frei von politischen Einflüssen ausgestaltet sein.

Mit der Vertretung von Umweltinteressen in UVP-pflichtigen Verfahren, verbunden mit Berichten an die Öffentlichkeit, könnte ein Bundesbeauftragter für die Umwelt auch bei Bedarfsplanungen tätig werden. Denkbar ist auch in diesem Fall – ebenso wie für die Rechnungshöfe – die Verknüpfung dieser Rechte mit erhöhten Begründungspflichten der planaufstellenden Behörde im Fall einer negativen Stellungnahme. Die genaue Verankerung und Ausgestaltung eines solchen Amtes müsste noch näher geprüft werden und übersteigt den Rahmen dieses Gutachtens.

Teil 4: Systematische Untersuchung unterschiedlicher Bedarfsplanungen

Das oben vorgestellte Anforderungsprofil ist als Prüfraster der Untersuchung relevanter Bedarfsplanungen zugrundegelegt worden. Die Untersuchung hat gezeigt, dass Bedarfsplanungen schon heute jedenfalls teilweise dem Anforderungsprofil genügen:

Die untersuchten Bedarfsplanungen beruhen in hohem Maße auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung. Sie unterliegen mittlerweile vielfach bereits der SUP sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung. Konzeptalternativen werden im Rahmen der SUP ermittelt, bewertet und berücksichtigt, wobei darüber hinausgehende Pflichten wünschenswert wären. Auch für eine periodische Aktualisierung der Bedarfsplanung ist in hohem Maße bereits Sorge getragen.

Darüber hinaus ergeben sich differenzierte Befunde für Bedarfsplanungen im Bereich Infrastruktur und Daseinsvorsorge einerseits (sogleich) sowie Bedarfsplanungen für die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (siehe am Ende der Zusammenfassung):

- Eine eigenständige und förmliche Bedarfsfeststellung im Sinne eines gestuften Planungsverfahrens erfolgt lediglich bei der Bedarfsplanung für Bundesverkehrswege und Übertragungsnetze. Die Legitimität der Bedarfsfeststellung ist hoch, weil beide Feststellungsentscheidungen durch den Gesetzgeber getroffen werden. Daraus ergeben sich dann allerdings negative tradeoffs im Hinblick auf Kontrollmöglichkeiten. Häufig gibt es aber keine formelle Bedarfsfeststellung, sondern lediglich eine implizite Anerkennung des Bedarfs.
- In Bezug auf die Erfüllung des Elements „Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen“ ist zu konstatieren, dass vor allem bei der Bundesverkehrswegeplanung diesbezüglich Anpassungen notwendig sind.
- Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung sieht das Gesetz lediglich bei der Bedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen in Form der Szenarienmethode vor. Bei den anderen Bedarfsplanungen ist der Gesetzgeber gefordert. Das bei der Bedarfsplanung für

Höchstspannungsleitungen zur Anwendung kommende Szenarienmodell ist dabei als beispielgebend auch für andere Bedürfnisermittlungen einzustufen, wenngleich die Praxis zeigt, dass das letztlich maßgebende Leitszenario zu sehr noch einem business as usual verpflichtet ist. Die Ausweisung und Berücksichtigung von Unsicherheiten bei der Prognoseerstellung ist in Planungspraxis und Rechtsprechung bisher bei keiner der analysierten Bedarfsplanungen verankert.

- Eine direkte gerichtliche Kontrolle ist lediglich bei Bedarfsplanungen eröffnet, die als untergesetzliche Rechtsnorm ergehen. Dies ist bei den Bedarfsplanungen für umweltbeanspruchende Infrastrukturen je nach landesrechtlicher Ausgestaltung bei den Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungskonzepten sowie bei der Bedarfsplanung für Abfallentsorgungsanlagen im Rahmen der Abfallwirtschaftsplanung der Fall.
- Bedarfsplanungen, die Grundlage für die Ausführung staatlich finanzierter Vorhaben aus den Bereichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge sind, können bereits im Aufstellungsverfahren durch die Rechnungshöfe überprüft werden. Hier sind aber gesetzliche Anpassungen im Hinblick auf eine bessere Berücksichtigung der Stellungnahme der Rechnungshöfe notwendig.
- Bei keiner der umweltbeanspruchenden Bedarfsplanungen erfüllt ist das Kriterium der Überprüfung durch eine/n Umweltbeauftragte/n, da ein solches Amt erst noch geschaffen werden muss.

Von besonderem Interesse sind gegenwärtig zum einen die Bundesverkehrswegeplanung, weil der „Bundesverkehrswegeplan 2030“ erst vor Kurzem – am 3.8.2016 – beschlossen wurde und dabei erstmalig eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen war, und zum anderen die Planung von Höchstspannungsleitungen, weil diese 2011 unter ein neues Rechtsregime gestellt worden war, mit dem die Politik hinsichtlich Planungsmethode, Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung hohe Erwartungen geweckt hatte. Der Abgleich von Anforderungsprofil und diesen beiden Infrastrukturplanungen wird daher im Folgenden detaillierter dargestellt.

Die Bundesverkehrswegeplanung im Lichte des Anforderungsprofils

Auch wenn es sich bei der Bundesverkehrswegeplanung um eine formelle Bedarfsplanung i.e.S. handelt, die mit einer gesetzlichen Bedarfsfeststellung im Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) endet, existiert keine gesetzliche Pflicht zur Planaufstellung; gleichwohl wird der Bundesverkehrswegeplan in § 3 Abs. 2 BSWAG sowie in Nr. 1.1. der Anlage 3 UVPG vorausgesetzt und ist somit – zumindest mittelbar – gesetzlich verankert. Während der letzte Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2003 noch nicht Gegenstand einer Strategischen Umweltprüfung war, war für den aktuellen, im Jahr 2016 beschlossenen, BVWP 2030 erstmalig eine SUP mit Alternativenprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anl. 3 Nr. 1.1). Zu prüfen waren sowohl Konzeptalternativen für die Ausgestaltung der Bundesverkehrswege (Straße/Schiene), als auch die Umweltauswirkungen der Planung. Die Qualität dieser Prüfungen ist von Umweltverbänden kritisiert worden, weil sie die Prüfung und Dokumentation von Alternativen als unzureichend bewerteten.

Aus Sicht des Anforderungsprofils ist zu beanstanden, dass sich die Ziele des BVWP zwar aus verkehrs- und umweltpolitischen Programmen speisen, quantifizierte Umweltqualitätsziele aber keine besondere Rolle spielen. Auch wurden die Umweltauswirkungen des Plans bezüglich der Ziele nur ex-post bewertet, indem die von den Projekten in Anspruch genommenen Ressourcen ins Verhältnis zu einer Bezugsgröße gesetzt wurden, die aus den Umweltzielen abgeleitet worden war. Umweltziele (NEC-Richtlinie 2001/81, Ziel 30ha) wurden insofern als Vergleichsgröße herangezogen, es fand aber ex-ante keine materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an diesen Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen statt.

Für die Prognoseerstellung des Bundesverkehrswegeplans gibt es keine de lege lata vorgeschriebenen Verfahrensanforderungen. Es wurde zwar mit drei Investitionsszenarien gearbeitet (Verkehrsleistung – Status Quo – Stärkung Schiene/Wasserstraße), aber – anders als bei der Trassenplanung – gibt es für die Erstellung des Bundesverkehrswegeplans keine gesetzlichen Zielvorgaben. Eine solche Rahmung wäre aber wichtig, um insbesondere auch für den Rechtsschutz einen Prüfungsmaßstab zu haben. Bedingt durch die SUP musste für den BVWP 2030 zum ersten Mal eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anl. 3 Nr. 1.1). Es bestand eine sechswöchige Beteiligungsfrist, die zwei Tage nach Veröffentlichung der Unterlagen begann. Diese Frist ist rechtlich ausreichend, angesichts der umfassenden Materialien und komplexen Rechts- und Sachlage wird sie von Umweltverbänden aber mit guten Gründen als zu kurz bewertet.

Der BVWP ist als Investitionsrahmenplan lediglich eine informale politische Absichtserklärung und weder justiziabel noch anfechtbar. Gesetzesqualität bekommt er durch die gesetzliche Bedarfsfeststellung nach § 1 Abs. 1 FStrAbG. Gegen das FStrAbG kann theoretisch im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde geklagt werden, es fehlt allerdings regelmäßig an der unmittelbaren Betroffenheit, so dass es bei der Möglichkeit einer Inzidentprüfung im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses auf Zulassungsebene bleibt. Der BVWP ist wegen der finanziellen Auswirkungen allerdings schon heute der außergerichtlichen Kontrolle zugänglich. Bereits während des Planungsverfahrens darf der Bundesrechnungshof einzelne Aspekte der Planung überprüfen und diese im Rahmen der Beratungstätigkeit nach § 88 Abs. 2 BHO einbringen. Dies ist allerdings eine freiwillige Prüfung und direkte Konsequenzen – etwa im Sinne der oben vorgeschlagenen Regelung, dass bei einer negativen Stellungnahme erhöhte Begründungsanforderungen zu erbringen sind – gibt es nicht.

Wann der nächste BVWP erlassen werden muss, ist gesetzlich nicht geregelt. Tatsächlich wird der BVWP mit einer Geltungsdauer von 12-15 Jahre beschlossen – was schon die Bezeichnung „BVWP 2030“ nahe legt. Gesetzlich geregelt sind indes gewisse Berichts- und Überprüfungspflichten. So berichtet das Bundesverkehrsministerium gem. § 7 FStrAbG dem Deutschen Bundestag jährlich über den Fortgang des Bundesfernstraßenbaus. Darüber hinaus ist das Bundesverkehrsministerium gemäß § 4 FStrAbG verpflichtet, nach Ablauf von jeweils fünf Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan an die Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Es besteht aber lediglich eine Überprüfungspflicht und keine Fortschreibungspflicht.

Mit Blick auf das Anforderungsprofil ist festzustellen, dass durch das Erfordernis einer Strategischen Umweltprüfung Verbesserungen für die Bundesverkehrswegeplanung erzielt worden sind. So sind nunmehr eine Alternativenprüfung, inkl. Konzeptalternativenprüfung, und eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Allerdings sind insbesondere die Anforderungen an die Prognoseerstellung und die Alternativenprüfung noch verbesserungsfähig und –bedürftig. Dies gilt auch für die Kontrollmöglichkeiten, denn für die Bundesverkehrswegeplanung fehlt es an der Möglichkeit des frühzeitigen direkten Rechtsschutzes. Erfreulich ist, dass der Rechnungshof bereits heute in die Prüfung des BVWP eingebunden ist; mit Blick auf die Umweltfolgen fehlt es allerdings an einer parallelen Einbeziehung einer unabhängigen Umwelt-Ombudsstelle. Umso wichtiger wäre die Kontrollmöglichkeit durch Umweltverbände.

Die Planung von Höchstspannungsleitungen im Lichte des Anforderungsprofils

Für die Planung des Höchstspannungsnetzes, das nicht unter das EnLAG fällt, wurde 2011 – bedingt insbesondere durch die europäische Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie[1] – in §§ 12a bis g EnWG ein neues Rechtsregime geschaffen, das an die Stufenfolge des Bundesverkehrswegeplans erinnert, wobei die Regelungen im Energiewirtschaftsgesetz deutlich detaillierter sind als diejenigen für die Bundesverkehrswege.

Es gibt eine ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen. Gemäß § 12a EnWG müssen Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan alle zwei Jahre erarbeitet werden. Der Bundesbedarfsplan wird gemäß § 12e Abs. 1 EnWG mindestens alle vier Jahre als Gesetz erlassen. Mit Erlass des Gesetzes werden für die darin enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf verbindlich festgestellt (vgl. § 1 BBPlG). Der Szenariorahmen ist nicht SUP-pflichtig; eine Öffentlichkeitsbeteiligung findet gem. § 12a Abs. 2 EnWG statt. Für den Netzentwicklungsplan hat die Bundesnetzagentur eine Umweltprüfung durchzuführen und einen Umweltbericht zu erstellen (§ 12c Abs. 2 EnWG, Nr. 1.10 Anl. 3 UVPG), falls er als Basis für einen Bundesbedarfsplan dient (mindestens alle vier Jahre, § 12e Abs. 1 EnWG). Diese gesetzliche Einschränkung wurde in der Praxis nicht eingehalten und bisher ist für jeden NEP ein Umweltbericht erstellt worden. Für den NEP waren damit Konzeptalternativen zu prüfen und die Öffentlichkeit einzubeziehen.

Von allen untersuchten Bedarfsplanungen enthalten die gesetzlichen Regelungen für die Szenarioplanung von Höchstspannungsleitungen die anspruchsvollsten Anforderungen an die Prognoseerstellung: Gemäß § 12a EnWG müssen die vier Übertragungsnetzbetreiber einen gemeinsamen Szenariorahmen erarbeiten. Der Szenarioplan muss dabei mindestens drei Entwicklungspfade (Szenarien) umfassen, die für die nächsten zehn Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken. Auch findet sich eine deutlich materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Zielen: So ist der Szenariorahmen sowohl auf die in § 1 EnWG genannten Ziele des Gesetzes (Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit) als auch auf die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung (§ 12e Abs. 1 S. 2 EnWG) auszurichten, die im jeweiligen Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung niedergelegt sind. Durch den gesetzlichen Verweis auf politisch legitimierte energiepolitische Ziele, wird der Auftrag zur Bedarfsplanung auf ein Übertragungsnetz ausgerichtet, das in der Lage sein soll, die wachsende Zahl erneuerbarer Energieerzeugungsquellen einzubeziehen. Die Bedarfsabschätzung bereitet gleichwohl große Schwierigkeiten, weil es eine gesamtstaatliche Abstimmung über die räumliche Allokation der Energiewende bisher nicht gibt.

Der Rechtsschutz während der Bedarfsermittlungsphase ist schmal gehalten. Es besteht zunächst eingeschränkter Rechtsschutz hinsichtlich der Bestätigung des Netzentwicklungsplans, gegen die nur die Übertragungsnetzbetreiber klagen können (§ 65 Abs. 2a S. 1 EnWG). Der Bundesbedarfsplan wiederum ergeht als Gesetz, gegen das lediglich eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 93a Abs. 1 Nr. 4a GG oder eine konkrete Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 GG möglich ist. Auch gegen die Bundesfachplanung ist keine direkte Klage möglich. Gemäß § 15 Abs. 3 S. 1 NABEG hat sie „keine unmittelbare Außenwirkung“, weshalb nach S. 2 der Vorschrift bestimmt ist, dass das Ergebnis der Bundesfachplanung nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen den Planfeststellungbeschluss angreifbar ist. Damit ist in der Planungskaskade allein der Planfeststellungsbeschluss ein für Dritte angreifbarer Rechtsakt, in

[1] Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG.

dem die vorherigen Stufen inzident zu prüfen sind. Zuständig ist dafür gemäß § 4 BBPlG, § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO das Bundesverwaltungsgericht als erste und letzte Instanz.

Kompensiert wird alldies in gewisser Weise durch die Möglichkeit einer frühzeitigen Kontrolle des Rechnungshofes. Bereits während des Planungsverfahrens darf der Bundesrechnungshof einzelne Aspekte der Planung überprüfen und die Einschätzungen im Rahmen der Beratungstätigkeit nach § 88 Abs. 2 BHO einbringen. Dies ist allerdings eine freiwillige Prüfung und direkte Konsequenzen gibt es – wie bei der Bundesverkehrswegeplanung – nicht.

Mit Blick auf das Anforderungsprofil ist festzustellen, dass insbesondere die Ausrichtung der Bedarfsplanung für Stromübertragungsleitungen an legitimierte politische Ziele positiv zu bewerten ist, weil die Planung dadurch erleichtert und auch eine bessere Kontrolle der Planung ermöglicht wird. Auch die Prognoseabschätzung mit Hilfe des Szenariorahmens ist beispielgebend für andere Bedürfnisermittlungen, wenngleich die Praxis zeigt, dass das letztlich nur Abstimmungen auf gesamtstaatlicher Ebene über eine Lastenverteilung der erneuerbaren Energieerzeugung für mehr Prognosesicherheit sorgen. Nachbesserungsbedarf kann hinsichtlich der Geltung der SUP und der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung festgestellt werden. Bisher gilt die SUP nicht für den Szenariorahmen und nur eingeschränkt für den NEP; dies sollte dahingehend geändert werden, als für alle Pläne eine Umweltprüfung durchzuführen ist. Die gesetzlichen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung erlauben zahlreiche Beteiligungsmöglichkeiten. Hier liegt der Nachbesserungsbedarf eher in der praktischen Durchführung einer guten, nachvollziehbaren und transparenten Beteiligung als in dem Erfordernis, die Beteiligungsmöglichkeiten zu erweitern. Der Rechtsschutz ist – wie bei der Bundesverkehrswegeplanung – auszubauen.

Teil 5: Empfehlungen für eine umweltgerechte Bedarfsplanung

Unsere Empfehlungen resultieren aus der Bestandsaufnahme verschiedener Bedarfsplanungen und den verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen. Sie orientieren sich am Anforderungsprofil und beziehen sich in erster Linie auf Bedarfsplanungen für öffentliche Vorhaben, namentlich auf Infrastrukturvorhaben und Vorhaben der umwelterheblichen öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie beschränken sich auf grundlegende Aspekte zur Verbesserung des Umweltschutzes, erfassen damit aber zugleich auch vielfältige allgemeine Aspekte zur Rationalisierung und Verbesserung der Bedarfsplanung. Sie können aber nicht den Anspruch erheben, alle Aspekte, die für die Reform spezifischer Bedarfsplanungen bedeutsam sein können, einbezogen zu haben. Neben den Empfehlungen für gesetzlich verankerte Bedarfsplanungen für öffentliche Vorhaben, treffen wir auch empfehlende Aussagen zu den umwelterheblichen Bewirtschaftungsplanungen bzw. zur räumlichen Gesamtplanung und schließlich treffen wir auch noch empfehlende Aussagen im Hinblick auf die Etablierung einer Bedarfsprüfung für den Bereich privater Vorhaben, beschränken uns hierbei auf die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen als Anwendungsbereich der Ressourcennutzung.

Empfehlungen für die Bedarfsplanung von öffentlichen Vorhaben (Infrastrukturen und öffentliche Daseinsvorsorge)

(1) Raumbedeutsame oder sonstige umwelterhebliche öffentliche Vorhaben bedürfen einer **Rechtfertigung in Form einer Bedarfsfeststellung**, die **grundsätzlich auf der Basis einer Bedarfsplanung mit den dazugehörenden Ermittlungs- und Bewertungsschritten** erfolgen sollte. Der Gesetzgeber sollte – soweit dies für die vorbereitende Planung öffentlicher Vorhaben noch nicht erfolgt ist – das Erfordernis einer solchen **Bedarfsplanung gesetzlich im jeweiligen Fachgesetz vorschreiben**, um die verfassungsrechtliche Ausgangslage transparent zu machen, nach der öffentliche Vorhaben ihre Rechtfertigung nicht in sich selbst tragen, sondern erst durch das Ergebnis einer ordnungsgemäß durchgeführten Bedarfsplanung gerechtfertigt

sind. Diese Anforderung gilt in gleichem Maße auch für solche Vorhaben, die der staatlichen Gewährleistungsverantwortung, z.B. Wasserinfrastrukturen, unterliegen, unabhängig davon, ob zwischenzeitlich Privatisierungen erfolgt sind.

(2) Die **Feststellung des Bedarfs** als Ergebnis des Bedarfsplanungsvorgangs sollte **durch eine dafür legitimierte staatliche Institution** erfolgen, um insbesondere bei privatisierten Vorhaben der Infrastrukturentwicklung und Daseinsvorsorge deutlich zu machen, dass der Staat für das Ergebnis der Bedarfsplanung Verantwortung übernimmt. Diese **Bedarfsfeststellung sollte** insofern **verbindlich sein**, als der Übergang zu weiteren konkretisierenden Planungsstufen davon abhängig zu machen ist, dass ein Bedarf durch die dafür zuständige staatliche Institution festgestellt worden ist.

(3) Angesichts der Vorgaben der Aarhus-Konvention sollte die **Öffentlichkeit** bereits am Vorgang der Bedarfsplanung **beteiligt** werden. Sinnvollerweise geschieht dies, wenn entsprechende Ermittlungen und Bewertungen dokumentiert sind, wenn die Prüfung von Konzeptalternativen dokumentiert ist und wenn die Umweltprüfung erfolgt ist (dazu jeweils unten noch spezifische Empfehlungen unter (4) und (5)), weil diese Prüfungen und deren Dokumentation wichtig sind, damit die Beteiligung auf ausreichender Tatsachengrundlage erfolgen kann. In diesem Zusammenhang sollte der Öffentlichkeit nicht nur digital oder schriftlich die Möglichkeit von Einwendungen gewährt werden, sondern es sollte ein **Bedarfserörterungstermin mit der Öffentlichkeit** durchgeführt werden, um ihr Gelegenheit zu geben, Einwendungen sachgerecht mit der bedarfsfeststellenden Institution zu erörtern. Dabei ist „Öffentlichkeit“ breit zu verstehen und nicht auf die „betroffene Öffentlichkeit“ zu beschränken. Mit der **Durchführung des Termins** sollte eine **neutrale Stelle** beauftragt werden um sicherzustellen, dass die Erörterung mit der Öffentlichkeit nicht interessengeleitet erfolgt.

(4) Die Rechtfertigung des Bedarfs setzt voraus, dass zuvor **Konzeptalternativen ermittelt und bewertet** worden sind. Der Gesetzgeber sollte so weit wie möglich Vorgaben darüber machen, was in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen und näher zu prüfen ist. Wie weit der Kreis der zu berücksichtigenden und damit näher zu prüfenden Konzeptalternativen zu ziehen ist, hängt von den normativen Zielen ab, die der Gesetzgeber an die Bedarfsplanung richtet (dazu sogleich unten (6)).

(5) Bereits auf der Stufe der Bedarfsplanung sollte eine **strategische Umweltprüfung** erfolgen, die die Umweltfolgen des geplanten Vorhabens und der geprüften Alternativkonzepte ermittelt und bewertet. Dies ist sogar aus unionsrechtlichen Gründen geboten, wenn diese Planungen einen Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte setzen.

(6) Der Gesetzgeber sollte die **Ziele der Bedarfsplanung gesetzlich regeln**. Dabei sollte er im Interesse des Umweltschutzes vorsehen, dass ein Bedarf nur dann festgestellt werden kann, wenn sichergestellt ist, dass die Realisierung des ermittelten Bedürfnisses **im Einklang steht mit den Erfordernissen der nachhaltigen Entwicklung, gesetzlicher Umweltqualitätsziele und entsprechenden Zielfestlegungen der Regierung in Plänen und Programmen**. Soweit dies nicht der Fall ist, hat der Gesetzgeber Vorkehrungen dafür zu treffen, dass diese Bedingungen jedenfalls im Verlauf der weiteren Planungsstufen erfüllt werden können.

(7) Je länger der Prognosezeitraum und je komplexer die abzuschätzenden Zukunftsbilder, desto größer die Spannbreite möglicher Entwicklungen und der Einfluss der zugrunde gelegten Grundannahmen hinsichtlich der allgemeinen gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungen. **Grundvoraussetzung für wissenschaftlich und rechtlich korrekte Prognosen bei Bedarfsplanungen ist, dass – unabhängig davon, nach welcher Methode sie erstellt werden – die Grundannahmen offengelegt sowie die Spannbreite möglicher**

Entwicklungen bzw. die Unsicherheiten der prognostizierten Entwicklung angegeben, erläutert und bei der Bedarfsfeststellung berücksichtigt werden. Andernfalls bestehen nicht nur methodische Bedenken, sondern ist auch rechtlich zweifelhaft, ob die widerstreitenden Belange vollständig und richtig abgewogen wurden sowie die zu erwartenden Eingriffe in Grundrechte Dritter und Umweltgüter wirklich gerechtfertigt sind.

(8) Aufgrund der Bedeutung von **Prognosen** für Bedarfsplanungen sowie der gegenwärtig zurückhaltenden gerichtlichen Prognosekontrolle bedarf es **gesetzlicher Standards und Kriterien für die Art und Weise ihrer Erstellung**, um die Qualität von Prognosen zu gewährleisten, Grundrechte sowie Umweltgüter ausreichend vor erheblichen Beeinträchtigungen aufgrund von unzureichenden oder fehlerhaften Prognosen zu schützen sowie entsprechende Kontrollen durch Öffentlichkeit und Gerichte zu ermöglichen. Besonders hoch müssen die gesetzlichen Anforderungen an Bedürfnisprognosen sein, wenn die hieraus abgeleiteten Bedarfsfeststellungen für die nachfolgenden Planungsstufen verbindlich und bei Realisierung mit irreversiblen Folgen verbunden sind. Für **Infrastrukturplanungen** ist derzeit die **Szenario-Methode** als die wohl geeignetste Methode anzusehen, da sie am adäquatesten und transparentesten mit dem Problem der Unsicherheiten von Zukunftsprognosen umgeht. Hierbei ist wichtig, dass eine möglichst **neutrale Stelle** die Szenarien entwickelt und die Anzahl der ausgewählten Szenarien **gerade** ist.

(9) Zur Gewährleistung der Qualität der Bedarfsplanung sind **Kontrollinstrumente** zu etablieren. Kontrollen können intern ansetzen oder extern. Mit Blick auf eine **interne Kontrolle** empfiehlt sich die **Einbeziehung der Rechnungshöfe, staatlicher Umweltbeauftragter und/oder sonstiger sachverständiger Stellen**. Ihre Aufgabe bestünde darin, eine Stellungnahme zu den Ermittlungen und Bewertungen der Bedarfsplanung abzugeben, um auf diese Weise **frühestmöglich auf etwaige Fehler und Unzulänglichkeiten hinzuweisen**. Bei einer negativen Stellungnahme trifft den Vorhabenträger eine diesbezüglich erhöhte Begründungspflicht. Es ist sicherzustellen, dass die einbezogenen internen Kontrollstellen **weisungsunabhängig** agieren können. Insofern ist das Modell der Rechnungshöfe beispielgebend. Mit Blick auf eine **externe Kontrolle** empfiehlt sich die **Etablierung eines phasenspezifischen gerichtlichen Rechtsschutzes schon im Hinblick auf die Bedarfsfeststellung** als Ergebnis der Bedarfsplanung. Dies setzt voraus, dass für die **Bedarfsfeststellung eine unmittelbar rechtsmittelfähige Form** (wie z.B. Rechtsverordnung oder Satzung) vorgeschrieben wird, um damit i.d.R. Verbänden die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung zu geben. Dies erscheint auch aus völker- und europarechtlichen Gründen angezeigt.

(10) Es wird ferner empfohlen, **Bedarfsplanungen periodisch zu aktualisieren und anzupassen**. Dabei erscheint ein einheitlicher Planungszyklus für alle Bedarfsplanungen nicht sachgerecht, sondern die Aktualisierung sollte nach fachrechtlichen Erfordernissen erfolgen. Diese können für eine 3-jährige Aktualisierung, aber auch für eine 10-jähigen Aktualisierung sprechen.

Empfehlungen für Bewirtschaftungspläne und räumliche Gesamtpläne

In unserer Studie haben wir herausgearbeitet (s. dazu 1.3) , dass Ressourcenbewirtschaftungspläne, wie insbesondere die wasserwirtschaftlichen Nutzungspläne, aber auch die Bauleitpläne und die überörtlichen Raumpläne der Sache nach Bedarfsprüfungen enthalten (können). Dies gilt in besonderem Maße für die Bebauungspläne und für die Ziele der Raumordnung, wenn sie abschließende und bindende Entscheidungen über die Raum- und Bodennutzung treffen und damit in das Grundeigentum eingreifen, aber auch umweltbelastende Nutzungen planerisch vorbereiten. Aus diesem Grunde halten wir eine Planrechtfertigung für Bebauungspläne und auch eine Planrechtfertigung für überörtliche Raumpläne, soweit mit Zielen der Raumordnung konkrete Standorte für Nutzungen festgelegt werden, für verfassungsrechtlich geboten. Für den

Bereich der Bauleitplanung ist dies bereits seit Jahrzehnten höchstrichterlich anerkannt. Die gesetzliche Regelung in § 1 Abs. 3 BauGB ist aber nicht geeignet, eine leistungsfähige Bedarfsprüfung sicherzustellen. Deshalb trägt der Rechtsgedanke einer Stufung der öffentlichen Planungsprozesse (1. Schritt: Rechtfertigung der Bauleitplanung bzw. Rechtfertigung der raumplanerischen Steuerung durch Ziele der Raumordnung; 2. Schritt: räumliche Gesamtplanung am Maßstab des Abwägungsgebotes) grundsätzlich auch für die räumliche Gesamtplanung in ihrer Funktion als vorbereitende Planung künftiger Raum- und Bodennutzung.

Für Bewirtschaftungspläne, die die Wassernutzung planerisch vorbereiten, ist dies nur dann der Fall, wenn die nutzbaren Wasserressourcen nicht ausreichen, um alle Wassernutzungsbedürfnisse erfüllen zu können. In diesen Fällen ist durch eine Bedarfsfeststellung darüber zu entscheiden, welchen Wassernutzungsbedürfnissen vorrangig Rechnung zu tragen ist. In Deutschland ist eine solche Bedarfsplanung bislang nicht notwendig gewesen. Der Klimawandel könnte aber dazu führen, dass eine solche Bedarfsplanung künftig notwendig wird und als eigener Planungsschritt in die Bewirtschaftungsplanung zu integrieren ist. Gegenwärtig scheint es uns aber noch nicht erforderlich zu sein, das System der wasserwirtschaftlichen Nutzungsplanung mit einer Bedarfsplanungskomponente weiterzuentwickeln.

Empfehlungen für private Vorhaben der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen

In unserer Studie haben wir herausgearbeitet, dass private Vorhaben nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen administrativen Bedarfsprüfungen unterliegen dürfen. Der Untersuchungsauftrag des Umweltbundesamtes bietet keinen Anlass, diese Voraussetzungen für unterschiedlichste private Vorhaben näher aufzuklären. Zu untersuchen war lediglich, wie die Leistungsfähigkeit des bestehenden Steuerungssystems für die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen zu beurteilen ist und ob eine Bedarfsplanung für die Erfordernisse des Umweltschutzes notwendig erscheint.

Die Untersuchung hat zunächst ergeben, dass in Bezug auf eine Bedarfsplanung für den Abbau von Kiesen, Sanden und Steinen Abstriche am Anforderungsprofil zu machen sind, weil die Rohstoffgewinnung nach unserer Rechtsordnung ein privates Vorhaben ist. Eine Bedarfsplanung ist dafür im Fachrecht nicht vorgesehen. Elemente einer Bedarfsprüfung finden sich aber im Raumplanungsrecht, das über Ziele der Raumordnung Rohstoffgewinnungsflächen gegenüber anderen Nutzungen sichert. Dieser veränderte Ausgangspunkt muss dazu führen, dass an eine Bedarfsplanung für die Rohstoffgewinnung im Rahmen der Raumplanung andere Anforderungen formuliert werden:

- Das Modell einer gestuften Planung ist bei den ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen nicht anwendbar. Es findet zwar eine Bedarfsermittlung statt, aber keine formelle Bedarfsfeststellungsentscheidung.
- In Bezug auf die Erfüllung des Elements „Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen“ ist für die untersuchten ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen Folgendes zu konstatieren: Bei den wasserwirtschaftlichen Planungen erfolgt eine normative Bindung der Planungsträger anhand der Zielbestimmungen der WRRL und des WHG. Dagegen nehmen die Raumordnung und die Bauleitplanung als überfachliche Planungen eine Sonderstellung ein. Deren gesetzliche Grundlagen beziehen sich nicht nur auf die Planung des Bedarfs an einer bestimmten Infrastruktur oder einer bestimmten natürlichen Ressource. Es handelt sich insbesondere um überfachliche Planungen, die viele Aspekte in Einklang bringen müssen.
- Hinsichtlich der Anforderungen an die Prognose sind Abstriche am Anforderungsprofil zu machen. Das Kriterium „Berücksichtigung der Unsicherheiten der Zielerreichung“ passt we-

der auf die Bewirtschaftung der Ressource Boden durch die Raumordnung und Bauleitplanung noch auf die wasserwirtschaftlichen Benutzungsplanungen oder ein Bewirtschaftungsregime für eine privatnützige Rohstoffgewinnung.

- Frühzeitiger gerichtlicher Rechtsschutz ist nur dann sinnvoll (aber auch erfüllt), wenn es – wie bei Raumordnung und Bauleitplanung – eine abschließende Letztentscheidung gibt. Bei den wasserwirtschaftlichen Planungen, die als Verwaltungsinterna ergehen, ist eine inzidente Überprüfung bei der Anfechtung nachfolgender Verwaltungsentscheidungen ausreichend.
- Das Element „Kontrolle durch die Rechnungshöfe“ ist nur in Ausnahmefällen auf die ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen anwendbar. Der Aufgabenbereich der Rechnungshöfe wird mangels Betroffenheit der öffentlichen Haushalte regelmäßig nicht berührt sein.

Auf die Frage, ob eine Bedarfsplanung für die Erfordernisse des Umweltschutzes im Hinblick auf die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen notwendig erscheint, ist die Antwort unserer Untersuchung, dass gegenwärtig das System der Konzentrationsflächenplanung ein effektives Instrument bereitstellt, um die Gewinnung dieser Rohstoffe bedarfsgerecht zu gestalten. Insofern lautet unsere Empfehlung, dass die Träger der räumlichen Planung das Instrument der Konzentrationsflächenplanung nutzen mögen, um einem übermäßigen parallelen Abbau von Kiesen, Sanden und Steinen wirkungsvoll zu begegnen. Im Übrigen gilt auch für die Konzentrationsflächenplanung mit Blick auf Kiese, Sande und Steine: Rechtfertigungsbedürftig ist der planende Staat, wenn er Letztentscheidungen über die Raumnutzung auf planerischer Grundlage trifft. Er muss also nachweisen, dass eine Konzentrationsplanung notwendig ist, um einem übermäßigen „Raumverbrauch“ begegnen zu können. Diese Rechtfertigung sollte gelingen, weil die fachgesetzlichen Regelungen für die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen die räumlichen Aspekte gerade nicht erfassen.

Summary

Purpose of the study

Germany's body of law governing infrastructure development ordinarily envisages that public demand assessments (*Bedarfsprüfungen*) be conducted. This means that evidence of the requirement for the infrastructure (planning justification – *Planrechtfertigung*) must first be provided, before further planning steps to realise infrastructure projects can be taken. This procedure applies to those types of infrastructure for which the public sector is responsible, such as roads, railways, waterways, airports and electricity transmission lines, and the infrastructural facilities needed to provide essential local public services such as water supply and sewerage.

Both the installation and modification of infrastructure is highly significant to the environment. Public demand assessment, in the form of public demand planning, thus provides an opportunity to link the determination of public needs and demand with the exigencies of environmental protection at a very early stage in the process.

This is where the current study, sponsored by the German Federal Environment Agency (Umweltbundesamt (UBA)), comes in. Titled "*Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz*" (The instrument of public demand planning – Legal options and stipulations in procedural law upon an instrument for improved environmental protection; UBA code: FKZ 3714 18 102 0), the study examines the statutory configuration of needs assessment and public demand planning in relation to public projects and some types of private-sector projects, and explores the conceptual and legal fundamentals. The study considers, in particular, the question of whether environmental aspects are addressed suitably in the public demand planning process, and the question of how public demand planning needs to be configured in order to give greater weight to environmental protection in that planning process. For that purpose, we have developed a set of specifications for environmentally sound public demand planning. We use the set of specifications to evaluate the types of public demand planning procedures analysed in the course of the study, and base our recommendations for reform upon it. We further use the findings gained from the evaluation of public demand planning for infrastructure projects to consider whether this planning instrument may also be appropriate and useful for mineral-resource extraction projects, concentrating our study in this instance on the stones and sands and gravels sector.

The research was conducted from November 2014 to November 2016 by the Helmholtz Centre for Environmental Research GmbH (UFZ) in Leipzig and the University of Leipzig. In the course of the research project, two panel discussions were held with external academics and practitioners; the outcomes of those discussions were taken up in the study report. Among the study's findings are the following: the configuration of public demand assessment varies widely across the various fields of infrastructure law; in the major infrastructure planning procedures for federal transport infrastructure and electricity transmission lines there is already timely consideration of environmental aspects due to the Strategic Environmental Assessments that must be conducted in the course of those procedures; and the new preparatory planning law for electricity transmission lines is exemplary in many respects because it establishes clear statutory goals for public demand assessment and also guides the determination of public demand through scenario formulation. Nonetheless, by the standard of the set of specifications for environmentally sound public demand planning that we have proposed, the study also identifies distinct scope for improving the currently established public demand assessment procedures for infrastructure projects for the sake of more effective environmental protection. Scope for improvement exists in relation to both the general specifications for public demand

assessments and the particular specifications concerning: environmental quality and other objects of legal protection; forecasting; up-to-dateness and checks.

The study has five main parts. Part 1 analyses the fundamentals of public demand assessment/planning in law and provides key conceptual and juridical clarifications. Part 2 then explores the juridical setting established by international law, European Union law and national constitutional law. Part 3 develops a set of specifications for environmentally sound public demand planning. Part 4 goes on to apply that set to evaluate the currently established, environmentally relevant, public demand assessment/planning procedures for infrastructure, also giving consideration to environmentally relevant private-sector projects as exemplified by stone and sand and gravel extraction. The concluding Part 5 proposes recommendations for improvement.

Part 1: Public demand planning in law

Public projects are generally subject to an administrative assessment of need. In the case of major infrastructure projects, that assessment is often the first step within a multi-stage planning process. The needs assessment identifies and evaluates the existing needs, the alternative options to meet those needs, and the consequences of such options. Such assessments have a decidedly political character; the determination of public needs and demand is thus usually not performed at the administrative level, but at the policy-making level.

In contrast, in accordance with our free market economy, privately sponsored projects are only subject to such needs assessments under certain circumstances, notably in those instances in which a planning approval procedure with the outcome of a legally binding decision (*Planfeststellung*) is prescribed for private projects as well.

In many instances in which a needs assessment is required by law, it is not necessarily tied to planning processes. For example, a needs assessment is a precondition for exemptions in water and nature conservation law, but in that realm is framed as a definitional criterion, not as a planning procedure. Similarly, a "justification of planning" (*Planrechtfertigung*) in planning approval law is understood in the administration of justice as a review step prior to planning. On the other hand, federal public demand planning in energy transmission law is conceived by the legislator as the first, fundamental stage in the planning process.

We therefore use the term **"public demand planning" (*Bedarfsplanung*)** only to refer to those review stages that lead to the recognition of a need as qualified by normative goals (Fig. 1). Public demand planning is consequently an instrument by which to identify, evaluate and determine a requirement – it is not an instrument by which to review and design or reject the implementation steps necessary to realise the goals. This distinction is important, because in planning practice we frequently encounter situations in which the element of identification and determination of public needs and demands is not strictly separated from further planning stages in a multi-stage procedure but is an integral component of a uniform planning process.

Figure 1: The role of public demand planning

Source: Own diagram.

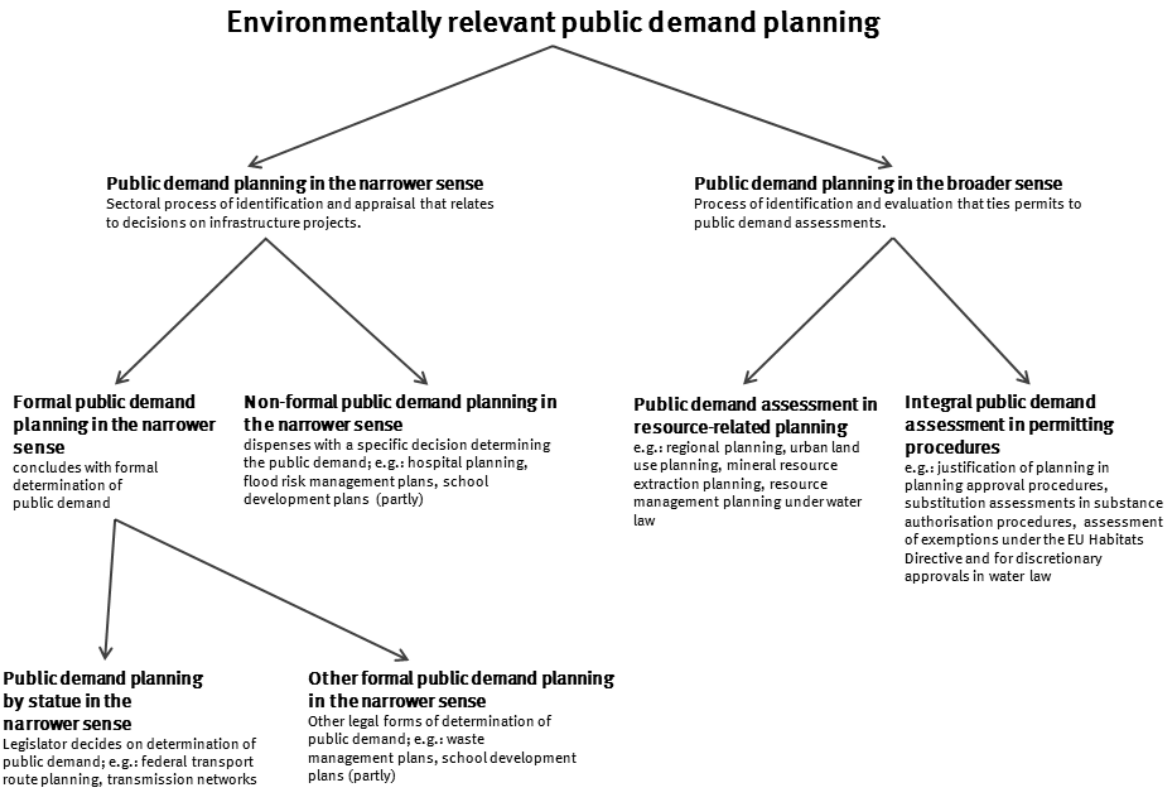
Proceeding from the conceptual clarifications above, a distinction can be made between public demand planning in the narrower and broader sense (see also Fig. 2):

- **Public demand planning in the narrower sense** includes all processes of administrative identification and appraisal that take a sectoral approach and, qualified by goals, are concerned with preparing decisions about infrastructure and other facilities needed to provide essential local public goods and services. If the identification and evaluation of public needs and demand lead to a formal determination of public demand which itself forms the basis for further planning processes in a multi-stage procedure, this is **formal public demand planning**. If the formal determination is even done by adoption of a statute, we speak of **public demand planning by statute**.
- In contrast, we term **public demand planning in the broader sense** all identification and appraisal processes in administrative procedures that make the permission of a project dependent upon a needs assessment in the sense of a special justification, regardless of whether these are true planning processes, discretionary decisions or reviews in the context of bound administrative decisions, and regardless of whether they concern infrastructure facilities, other projects or simply actions subject to a check before they commence. **Planning approval procedures (*Planfeststellungen*) are at the core** of this type. They differ from other permits under public law insofar as they contain, beyond the permit itself, a binding decision on land use that also conclusively determines the spatial-planning permissibility of the appropriation of land. The Federal Administrative Court consistently requires in its rulings that a need or requirement must be proven for projects that are subject to planning approval law, because the planning approval decision – in contrast to conventional permits issued to enterprises – legitimises encroachments upon legal positions, be it by exerting a provisional expropriation effect or by overriding local urban land-use planning or spatial planning goals (Article 38 of the Federal Building Code (*Baugesetzbuch* – BauGB); Art. 5 para 1 of the Federal Spatial Planning Act (*Raumordnungsgesetz* – ROG)). Public demand planning in the broader sense also includes **other needs assessments in permitting procedures** beyond planning approval procedures. These can be motivated by a suspicion of hazard or a particular potential for concern, as is the case in chemicals law for substances of very high concern pursuant to Art. 60 (4) of the European Union's REACH Regulation. They may also be motivated by the concept of non-compensatable "consumption of the environment", as is the case in the weighing of interests to be performed in the context of the impact mitigation (*Eingriffsregelung*) procedure prescribed under nature conservation law (Art. 15 para 5 of the Federal Nature Conservation Act (*Bundesnaturschutzgesetz* – BNatSchG)), or by allowing exceptions and exemptions from existing obligations under environmental law (for example: authorised exceptions in nature conservation and water law).
- **Discretionary approvals in water law (*Bewirtschaftungsermessen*)** are a further instance of public demand planning in the broader sense, because here uses of the water resource are subject to a management decision by the public authority that is (indeed must be) ultimately determined by considerations of specific requirements – namely in the case of scarce water resources that do not suffice to satisfy all utilisation wishes. However, currently the public demand assessment element of discretionary approvals is effectively never applied, because actual decisions on public demand for water resource use have never needed to be taken.
- Public demand planning in the broader sense also includes **local spatial planning**. For urban land-use planning (*Bauleitplanung*), as a form of local spatial planning, the law stipulates that it need only be conducted to the extent requisite for urban development (Art. 1

para 3 BauGB). Urban land-use planning may therefore only be conducted if the planning concept of the municipality reasonably requires it. This is the case if the urban development goals that the municipality sets itself within the scope of its planning discretion could not be achieved without such a planning document – i.e. if the land uses permissible in any case under Articles 34 f. BauGB do not suffice to realise the urban development concept. The law requires no further justification to engage in urban land-use planning. Up to this point, the test of planning necessity under the Federal Building Code (BauGB) essentially corresponds to the justification of planning under planning approval law. Whether the urban development concept which the municipality wishes to realise by means of urban land-use planning is not only reasonably warranted but is also capable of prevailing when all interests affected by the plan have been weighted and evaluated, is not immediately decided by the measure of Art. 1 para 3 BauGB, however, but ultimately by the measure of the principle that competing interests must be weighed. The identification of public demand, i.e. the compilation and processing of the material to be weighed in support of the urban development concept (e.g. scarcity of suitable land for commercial development or of areas for residential development in view of the local development of the population and economy), is merely an integral component of the planning decision.

- The classification of **supra-local spatial planning** is more difficult. The Federal Spatial Planning Act (ROG) does not stipulate any needs assessment for spatial plans analogous to the above-mentioned test of necessity for urban land-use plans. Nonetheless, supra-local spatial planning – and especially regional planning – must also be classed as public demand planning in the broader sense. This is because the task of spatial planning, namely that "differing requirements to be met by the area shall be harmonised and conflicts arising at the respective planning level shall be resolved" (Art. 1 para 1 No. 1 ROG) and "provision shall be made for individual functions of an area and individual land uses" (Art. 1 para 1 No. 2 ROG) necessitates the spatially related identification and evaluation of public demand. This applies wherever spatial planning takes final decisions on land uses that have binding effect upon public authorities (Art. 4 ROG) and, via "regional planning clauses" (*Raumordnungsklauseln*, e.g. Art. 35 para 3 sentence 3 BauGB), also generate binding effect upon private persons. Examples of this include quantitative goals for local-level residential development determined by spatial planning, the designation of concentration zones for wind turbines or ground-mounted photovoltaic arrays, or the designation of concentration zones for the extraction of stones and sands and gravels – all of these depend upon the identification and evaluation of public demand in order to ensure that the determination of goals (of regional planning) can prevail over other claims upon utilisation of the areas in question. In contrast to planning approval procedures, which demand a justification of planning prior to the weighing process, in supra-local spatial planning the assessment of needs is not a separate stage among other stages but an integral component of the planning procedure.

Figure 2: Classification of environmentally relevant public demand planning



Source: Own diagram.

Part 2: The setting in constitutional, European Union and international law

The setting of public demand planning in constitutional law

For the **planning of public-sector projects**, and especially for public infrastructure development and **comprehensive spatial planning**, there is an **obligation in constitutional law to assess or plan public needs and demands**. The Federal Administrative Court has always stressed in its rulings that the exercise of state or public planning authority is not lawful in and of itself until proven otherwise by substantiation of conflicting interests, but rather requires a justification. It is therefore the consistent practice of the Court to rule that the necessity of planning must first be proven by means of assessing the requirement, applying the measure of the purposes of sectoral law. The reasoning for this was initially based on Article 14 of the Basic Law (*Grundgesetz* – GG), because both urban land-use planning and planning approvals (can) involve restrictions upon property rights. In the meantime the Federal Administrative Court has largely given up the line of reasoning based on Art. 14 GG and now argues on the basis of the **principle of proportionality** of government action. This entails that not only encroachments upon property but also upon other rights (e.g. protection rights in emission control law) mean that a requirement must be confirmed for a project. The Court's rulings do not define how a requirement is to be determined on the basis of the objectives of sectoral law in the given case, nor which procedures and methods are to be applied. They do, however, stress that the scope for forecasting and process design is wide, and accordingly limit the test to a check of whether decisions are evidently appropriate or not (in the case of determination of public demand by statute: a review of whether the determination is evidently inappropriate). This judicial reticence is a consequence of the largely political character of determination of public needs and demands.

What has been said above about comprehensive spatial planning and sectoral spatial planning applies in principle to **planning for the provision of essential public services** as well. Such planning procedures, too, are not concerned exclusively with public services and thus benefits for the individual, but also involve encroachments upon individual liberty rights (e.g. compulsory connection to and use of public utility systems, payment of cost-recovering utilisation charges, etc.) and restrictions upon economic liberty rights that arise from establishing or maintaining a public sector of the economy. To that extent, here, too, planning must be justified by proving the requirement.

Because public infrastructure provision inescapably involves environmental impacts, public infrastructure planning must be justified not only with regard to the (basic) rights of third parties, but **also with regard to the constitutional obligation of all government authorities to protect the environment**.

A constitutional obligation to determine whether public projects are requisite arises not only from economic basic rights and the state's obligation to protect the environment, but also from the obligation to render the services of the "social state". A constitutional obligation to make provision for infrastructure derives from the **"social state" principle** (*Sozialstaatsprinzip*) in conjunction with the principle of human dignity and the state duty to protect human life and health. It is not stipulated in detail how this obligation is to be met. The state does, however, have an obligation to "safeguard the minimum preconditions for a life in human dignity". Those minimum preconditions include not only assistance to gain the livelihood needed for a life in dignity, but also and particularly action to ensure the provision of essential public service facilities such as water supply and sanitation, waste management, shools, hospitals, health care ect.

The basis in constitutional law differs for **private undertakings**, as such activities undertaken in exercise of constitutional economic liberty rights (especially the basic freedom to choose an occupation and the basic right of ownership) fundamentally do not need to be justified and substantiated but are rather subject to the autonomous decisions of private individuals. The administration must only check the impacts of such undertakings on the rights of third parties and on common goods, but does not have to check whether there is a requirement in a political-legal sense for the undertaking as such, i.e. whether it is in the public interest. The question thus arises of which conditions would empower the legislator under constitutional law to make an administrative assessment of requirement binding upon such an undertaking. A condition is that **public demand assessments are legitimised by particular reasons of public welfare**. These include reasons of environmental and resource conservation. Article 20a GG and the state obligations to protect human life and health empower the legislator to establish a management regime for the utilisation of natural resources if this is essential to ensure the long-term availability or sparing use of such resources in the interests of safeguarding human livelihoods and maintaining the natural life-support base.

The setting of public demand planning in European and international law

The German distinction between public and private projects can be found in neither European nor international law. Accordingly, there are **no general obligations to conduct public demand planning in either European or international law**. Such obligations only follow from special provisions such as in relation to **trans-European transport and energy infrastructure networks** pursuant to Articles 170 to 172 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). According to these, the European Union is to establish and expand trans-European networks with the aims of realising the internal market and improving economic and social cohesion. To achieve those aims, Art. 171 (1) TFEU provides that the European Union can establish guidelines covering the objectives, priorities and broad lines of measures envisaged in the

sphere of trans-European networks, and that it can identify projects of common interest (PCIs). However, the European Commission cannot identify PCIs on its own; identification is based on notifications by Member States. It follows that the Commission is not in a position to advance expansion projects which it considers important if the Member State does not agree.

Considerations of European and international law speak in favour of **already allowing public participation at the planning stage of public needs and demands**. This applies at all events if public demand planning – as proposed here – also and particularly serves to meet stipulations of environmental law such as sustainability or statutory environmental goals, for in such instances it is certainly a matter of plans and programmes relating to the environment within the meaning of Article 7 sentence 1 of the Aarhus Convention. Furthermore, it is requisite for reasons of European Union law to carry out a strategic environmental assessment anticipatively at the needs and demands-planning stage if such planning sets a framework for the future approval of projects listed in Annexes I and II to the EIA Directive.

The Aarhus Convention and European environmental law also give rise to **specifications concerning the design of options to seek judicial remedy**. The latest draft amendment to the German Environmental Appeals Act (*Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz* – UmwRG) would provide a substantial improvement of options to appeal against public demand planning in particular, because the amendment makes plans subject to SEA accessible to judicial review. Shortcomings then remain only with regard to the options to seek judicial review of formal public demand plans in the narrower sense that are adopted by statute. Under the law as it stands, this is largely the case in federal transport infrastructure planning and in federal public demand planning pursuant to the German Energy Act (*Energiewirtschaftsgesetz* – EnWG). It must, however, be conceded that the exclusion of the option to directly take legal action against such formal public demand plans as explicitly envisaged in the latest draft amendment to the Environmental Appeals Act (cf. Art. 1 para 1 sentence 1 No. 4 UmwRG-E at the end) is effectively covered by both the Aarhus Convention and EU law.

Part 3: Specifications for environmentally sound public demand planning

It can first be noted that both every form of public demand planning for spatially relevant projects and any form of needs assessment that is limited to determining an existing or anticipated need in the sense of mere demand has an environmental protection function – for if the requirement must first be presented before addressing the specific issues surrounding the realisation of a project, this will always cause unnecessary projects to be avoided and environmental impacts to be prevented. To have to justify the realisation of an undertaking thus exerts from the outset a mitigating effect upon the planning of infrastructure projects.

Public demand planning that is intended to serve the interests of environmental protection must not settle for the conventional function and focus of needs identification alone, but should rather be designed in such a manner that only activities which are justifiable in the light of environmental standards are determined to be requisite.

With these tenets in mind, for the environmentally sound public demand planning of public projects we have developed a set of specifications that proceeds from the basic structure of preparatory, multi-stage planning procedures but is essentially also transferrable to other types of public demand assessment for public projects.

Environmentally sound public demand planning must be based on a **needs assessment that is evaluative and programmatic in nature**. The first step here is a precise **identification of needs**, whose articulation often gives rise to a planning procedure. Furthermore, conceptual alternatives by which to meet the needs identified must be framed. On that basis, the impacts of implementing the various conceptual alternatives must be examined. This involves forecasting

and evaluating the future development of needs by means of a **needs forecast**, and forecasting and evaluating the impacts upon human health and the environment by means of a strategic environmental assessment. Such a needs assessment, involving those steps, is programmatic because it considers conceptual alternatives and is evaluative because it considers normative objectives (in line with the goals of environmental and developmental sustainability).

This process culminates in **determination of public needs and demands by a state institution with legitimate authority to perform this act**. Such a determination represents a decision on whether and to what extent a need is recognised, by the measure of the goals determined. It is a precondition to engaging in any further planning steps designed to realise the recognised requirement.

With the above points in mind, the procedural and substantive specifications upon environmentally sound public demand planning can be summarised in the following **set of specifications**:

Specifications upon environmentally sound demand planning for public projects

General specifications

- Explicit statutory stipulation of requirements planning as a precondition for permit decisions
- Separate requirements determination by a state institution with legitimate authority, as conclusive formal act of the first planning stage
- Involvement of the public in needs assessment

Specifications concerning environmental quality and other objects of legal protection

- Identification, evaluation and consideration of conceptual alternatives
- Identification, evaluation and consideration of impacts upon human health and the environment (mandatory SEA)
- Requirements determination oriented substantively to environmental and sustainability goals, especially environmental quality goals enshrined in statute

Specifications concerning forecasting

- Disclosure of underlying assumptions, and transparent characterisation and consideration of forecasting uncertainties
- Statutory provisions governing the production of forecasts

Specifications concerning up-to-dateness and checks

- Check on requirements planning by way of direct recourse to judicial review
- Check on requirements planning through non-judicial review mechanisms (courts of auditors, environment commissioners)
- Periodic updates

We consider the stipulations and criteria listed in the above set of specifications to be necessary and appropriate to configure public demand planning as an instrument of environmental protection. They further provide a degree of depoliticisation (*Kay Waechter*) of determination of public needs and demands, because politically legitimate infrastructure development goals are thus anchored to determination standards and to environmental quality goals enshrined by statute.

Needs forecasting is a key element of environmentally sound public demand planning. The study has examined forecasting specifications in depth with regard to both judicial and non-judicial checks (see 8). The main findings are as follows:

Specifications concerning forecasting

It is common to all public demand plans that while they are conceived to shape the future, conversely their necessity, purposefulness and design depend greatly upon future developments in society in general and in the planning area in particular. Determinations of the requirement for a certain infrastructure, land-use configuration or project must be based on forecasts of the expected future development trajectory, particularly with regard to the need for

the infrastructure, land use or project in question. However, such forecasts can only project the future approximately. The longer the forecast period and the more complex the scenarios considered, the greater the range of potential trajectories.

The trajectories and scenarios that are considered plausible or even probable when producing a forecast depend greatly upon the underlying assumptions with regard to general societal and economic developments. Whether the selected trajectories and scenarios actually materialise is uncertain in every forecast, although calculations can partly ascertain the probability of a specific development.

The **first, basic specification** for every forecast must therefore be – regardless of the forecasting method used – that the underlying assumptions are disclosed and the range of possible developments (or uncertainties attaching to the one development forecast) are stated, explained and taken into account in determination of public demands. Depending upon the method chosen, the range and uncertainties can be calculated as numerical values (extrapolation forecasting) or set out as scenarios (anticipatory forecasting).

If this basic specification is not met, this casts doubt on whether a forecast was produced in a scientifically and methodologically correct way. It also indicates that conflicting interests were not weighed fully, and that encroachments upon the basic rights of third parties and upon environmental assets were not justified sufficiently. In contrast to past case law, it is important that a judicial review of public demand planning not only examines whether the forecasts used have determined the facts fully and in a methodologically sound manner, but also:

- whether forecasts state fully and verifiably the underlying assumptions and the ranges and uncertainties with regard to potential future developments;
- whether the underlying assumptions and scenarios are substantiated sufficiently, are verifiable with respect to their relevance and import, and are internally consistent and suited to capturing the full range of potential future developments;
- whether the various forecasting outcomes were derived consistently and logically from the underlying assumptions and scenarios and
- whether the governmental decision or planning takes account of uncertainties suitably, e.g. by allowing safety margins, producing worst-case scenarios, conducting assessments of alternatives or taking steps to ensure the later reviewability, flexibility and reversibility of the decision.

The statement and consideration of forecasting uncertainties and their checking is also relevant in terms of constitutional law, because the impacts exerted by public demand planning can influence both basic rights of citizens (e.g. as local residents) and environmental assets in a negative manner while the state and its institutions are obliged under constitutional law to protect these. Whether a requirement for a project represents a weighty public-welfare concern of constitutional status that would justify the encroachment depends not only upon the scale of the benefits anticipated for society, but equally upon the probability of such benefits emerging. If benefits are large but highly uncertain to materialise, they cannot be assigned a high weight, and particularly not an overriding weight compared to impairments which are certain to materialise, and perhaps even irreversible, affecting assets protected under constitutional law. Forecasting uncertainties thus reduce the weight of a planned project. This rule, which follows logically from the weighing principle, often fails to be observed in practice. It should therefore be clarified explicitly by the legislator. The rule could be worded as follows:

“If, according to best available science, it can only be forecast with major uncertainty that a project will generate positive effects for general welfare, while in the event of realisation of that pro-

ject substantial impairments of assets protected under constitutional law are to be expected objectively and without reasonable doubt, the objects of protection concerned have priority and the project is not permissible."

This brings us to the **second key specification** concerning forecasting, namely that standards and criteria governing the manner in which forecasts are produced in public demand planning be enshrined much more firmly in law. Such statutory enshrinement is called for in order to assure the quality of forecasts, protect basic rights and environmental assets sufficiently against impairments caused by inadequate or erroneous forecasts, and allow corresponding checks by the public and by the courts. This applies particularly if determination of public demand is binding upon the subsequent planning stages and if projects entail irreversible consequences. At present, all types of public demand planning lack any statutory specification for the way forecasts are produced (with the one exception of network development planning for long-distance electricity transmission lines, cf. Art. 12a EnWG). Given the importance of forecasting when determining public demand, the following statutory provisions are recommended in addition to the above rule for handling forecasting uncertainty:

- that the forecasting method best suited to the given case is chosen, bearing in mind that currently the anticipatory scenario method is presumed the best suited to public demand planning for infrastructure;
- that existing societal goals binding in law are observed, and goals set in the policy strategies of the federal government are taken into account;
- that all underlying assumptions and objectives on which a forecast and the various development trajectories are based are disclosed;
- that the scenarios considered cover an appropriate range of potential trajectories, and that an even minimum number of scenarios should be prescribed;
- that scenarios must be substantiated sufficiently and must be verifiable and internally consistent with respect to their relevance and import;
- that forecasting uncertainties are taken into account appropriately in a government decision or planning approval based on a forecast.

Specifications concerning checks

Improving checks is a further important step towards environmentally sound public demand planning. We have examined both the options to improve access to justice and the options to establish checks by independent review bodies such as courts of auditors or environmental ombudsman offices.

Phase-specific judicial remedies

Options for judicial review are very important to the appropriate integration of environmental aspects in the weighing process in public demand planning. At present, however, a direct option to challenge public demand plans generally only exists if the plan is adopted in the form of an act of secondary law (e.g. as a statutory ordinance (*Rechtsverordnung*) in waste management planning). If public demand plans take the form of primary legislative acts or internal administrative decisions, there is usually only an incidental review in the course of subsequent decisions. Determination of public demand by primary legislative act has the special effect that it determines the requirement in binding manner for subsequent planning stages, as it substitutes plan justification in the course of planning approval (cf. Art. 1 para 2 sentence 2 of the Federal Trunk Road Upgrading Act (*Fernstraßenausbaugesetz* – FStrAbG) and Art. 1 para 1 of the Act on the Public Demand Plan on Federal Transmission Lines (*Gesetz über den Bundesbedarfsplan* – BBPlG)). This greatly restricts access to judicial remedies, because when courts conduct an incidental review of a public demand plan determined by statute in the course of reviewing

a planning approval decision they only consider whether the determination was evidently inappropriate. When determination of public demand is by statute, judicial review in multi-stage approval procedures is shifted to the last decision-making stage – in European Union law, this gives rise to concerns regarding the standing of associations to sue. In the interests of phase-specific access to justice, which was also strengthened by the Garzweiler ruling of the Federal Administrative Court (BVerfG) in 2013, direct access to justice for environmental associations and individuals should be extended to the public demand planning stage. While private individuals generally lack individual standing due to a lack of determinations specific to their plot of land, direct access to judicial review for environmental associations appears to be an effective option by which to strengthen environmental protection in public demand planning. Public demand plans should therefore be adopted in the form of acts of secondary law – above all as statutory ordinance (*Rechtsverordnung*). Corresponding adjustments to the law of administrative proceedings should be made. The cost of such an approach would be an increased court workload due to challenges by environmental associations, but this needs to be tolerated.

Review of public demand planning by courts of auditors

Beside judicial remedies, public demand plans should also be subject to non-judicial review. Checks in relation to public requirement and cost-efficiency have long been the task of courts of auditors. The principle of cost-efficiency established in constitutional law plays a role above all for public demand plans that are the basis for conducting state-financed undertakings in public infrastructure and the provision of essential public services. In contrast, the cost-efficiency principle has only marginal relevance to public demand plans concerning the use of natural resources.

A review of public demand plans by courts of auditors can help to identify and remedy errors in needs assessment at a very early stage. Courts of auditors review public demand plans in the course of their advisory activities. By acting at an early stage, they can already influence the planning process. Environmental protection does not fall within the remit of checks performed by courts of auditors. Their audits are thus not particularly suited to checking the evaluative aspects of a needs forecast (i.e. whether the impact on the integrity of the environment is proportionate to the benefit derived). Nonetheless, checks by courts of auditors can indeed lead indirectly to improved environmental outcomes if they find that the needs forecast was erroneous and the project was thus planned on too large a scale.

The checks by courts of auditors in administrative public demand planning could be strengthened in law by introducing a rule that raises the substantiation standard in the event that the competent court of auditors delivers a negative opinion. Such a rule should be modelled on Art. 10 para 7 of the Genetic Engineering Act (*Gentechnikgesetz* – GenTG). The opinion of the court of auditors should be sought before a decision is taken on the public demand plan. That opinion would need to be taken into account in the decision by the competent authority. If the authority departs from the court's opinion, it would need to explain in writing the reasons for doing so.

Review of public demand planning by an environmental ombudsman or governmental environment commissioner

To give greater weight to environmental protection in government decisions, and thus in public demand planning, it may be useful to set up an environmental ombudsman office (*Umweltombudsstelle*) at federal level or appoint a federal commissioner for environmental protection (*Bundesbeauftragte für den Umweltschutz*). The task of such an institution would be to improve the consideration of environmental concerns in government decisions. A model for how to configure that institution can be found in the office of the federal commissioner for data protection

(*Bundesbeauftragte für den Datenschutz*) pursuant to Arts. 21 ff. of the Federal Data Protection Act (*Bundesdatenschutzgesetz* – BDSG). There are also parallels to the environmental counsellor's office (*Umweltanwaltschaft*) in Austria. The institution should be a confidential agent to which citizens can turn in environmental matters, and should have information and review rights and reporting duties. A right to act as an interested party in administrative procedures subject to environmental impact assessment (EIA) is conceivable. However, in order to avoid competition with the standing of environmental associations, the institution should not have standing to sue. Synergies can nonetheless arise with environmental associations if an environment commissioner assists them in procuring information. Moreover, the activities of a federal environment commissioner could strengthen the position of environmental protection prior to court actions and could thus possibly prevent suits or limit them to specific aspects. To safeguard independence, it would be important that the institution not be bound by instructions, and that it be free from political influence.

A federal environment commissioner could contribute to public demand planning by representing environmental interests in procedures subject to EIA, while reporting to the public. It is further conceivable in this context – as it is for courts of auditors – that such rights could be combined with a rule that raises the substantiation standard for the authority preparing the plan in the event that the commissioner submits a negative opinion. The precise manner in which such an institution is enshrined and configured would need to be examined in detail; this is beyond the scope of the present study.

Part 4: Systematic examination of different types of public demand planning

The set of specifications presented above is applied in the following as a framework for examining relevant types of public demand planning. The study found that public demand planning procedures already partly satisfy the specifications today:

The public demand planning procedures examined are based to a large degree upon explicit statutory stipulations. They have in many cases become subject to SEA and public participation. SEA involves the identification, evaluation and consideration of conceptual alternatives – whereby further procedural obligations would still be desirable. Periodic updates of public demand plans are also already provided for to a large degree.

The study produced differentiated findings with regard to public demand planning in relation to infrastructure development and essential public services on the one hand (in the following paragraphs) and in relation to natural resource management on the other (at the end of this Summary):

- Determination of requirements only takes place as an independent and formal step within a multi-stage planning procedure in the case of public demand planning for federal transport infrastructure and electricity transmission lines. The legitimacy of determination of public needs and demands is high in these procedures, for in both cases the determination decision is taken by the legislator. Negative tradeoffs do however result in terms of a lack of checks. On the other hand, in many instances no formal determination of public demand is actually performed, the requirement being merely implicitly recognised instead.
- As concerns the specification that determinations are to be "oriented substantively to environmental and sustainability goals, especially environmental quality goals enshrined in statute", we find that adjustments in this regard are needed, particularly in the case of federal transport infrastructure planning.
- The law only contains provisions concerning forecasting in the case of public demand planning for extra-high-voltage transmission lines. The method prescribed there is scenario forecasting. The legislator would do well to enact forecasting provisions for the other types

of public demand planning as well. We find that the scenario method applied to public demand planning for extra-high-voltage transmission lines is a suitable model for the other types of needs determination – although it must be noted that in practice there has been a tendency for the key scenario that ultimately guides decisions to lean excessively towards business-as-usual. None of the public demand planning procedures analysed in our study was found to involve the disclosure or consideration of forecasting uncertainties, be it in planning practice or in adjudication.

- Direct judicial review is only possible for such public demand plans that are adopted as acts of secondary law. This applies to public demand plans for infrastructure projects that generate environmental impacts, in particular water supply and sewerage plans and waste management facility plans, whereby this differs among the various German *Länder*.
- Public demand plans that underpin state-financed projects to develop infrastructure and provide essential public services can already be reviewed by courts of auditors at the preparatory stage. A need for statutory amendment does remain here, though, with regard to better consideration of opinions delivered by courts of auditors.
- None of the public demand planning procedures for projects with major environmental impacts meets the criterion of review by an environment commissioner, as such as office yet needs to be created.

Particular interest currently attaches to federal transport infrastructure planning, as the 2030 Federal Transport Infrastructure Plan (*Bundesverkehrswegeplan 2030*) was only recently adopted (3 August 2016), in a procedure that involved a strategic environmental assessment for the first time. The planning procedure for extra-high voltage transmission lines is also particularly interesting, as this became subject to a new statutory structure in 2011 and policymakers at the time aroused great expectations in terms of planning methods, transparency and public participation. In the following we therefore examine in detail how these two types of infrastructure planning procedure match the set of specifications.

Federal transport infrastructure planning in the light of the set of specifications

Although federal transport infrastructure planning is a type of formal public demand planning in the narrower sense that concludes with a statutory determination of public demand in the Federal Trunk Road Upgrading Act (*Fernstraßenausbaugesetz* – FStrAbG), there is no statutory obligation to engage in a formal planning procedure. Nonetheless, the Federal Transport Infrastructure Plan (FTIP) is presupposed in Art. 3 para 2 of the Federal Railway Infrastructure Upgrading Act (*Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes* – BSWAG) and in No. 1.1. of Annex 3 to the Environmental Impact Assessment Act (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung* – UVPG) and is thus enshrined in statute – at least indirectly. While the previous FTIP 2003 was not yet subject to a strategic environmental assessment (SEA), the adoption in 2016 of the current FTIP 2030 was subject, for the first time, to an SEA that included an assessment of alternatives and public participation (Art. 14b para 1 No. 1 UVPG in conjunction with Annex 3 No. 1.1). The SEA involved an assessment of conceptual alternatives for the configuration of federal transport routes (road and rail), and an assessment of the environmental impacts of the plan. Environmental associations have criticised the quality of these assessments, claiming that the assessment and documentation of alternatives was insufficient.

It is a shortcoming of the FTIP 2030 process in the light of the specifications that while the Plan's goals are derived from transport and environmental policy programmes, quantified environmental quality goals play no particular role. Moreover, the Plan's environmental impacts with regard to the goals were only assessed ex-post by placing the resources consumed by the projects in relation to a reference quantity derived from the environmental goals. Environmental targets (NEC Directive, target of reducing land-take for settlements and transport to 30 ha

per day by 2020) were thus used insofar as reference, but there was no substantive orientation ex-ante of determination of public demand to those environmental and sustainability goals.

No procedural standards apply de lege lata to the forecasting methods used when drawing up the Federal Transport Infrastructure Plan. Three investment scenarios were formulated (Traffic in terms of passenger and tonne kilometres – Status quo – Step up investment in railways/waterways). However, in contrast to planning procedures for specific transportation routes, no statutory goals apply to the preparation of the Federal Transport Infrastructure Plan. It would be important for there to be such a context, notably in order to have an assessment standard for judicial review. Due to the SEA, there had to be public participation for the first time when preparing the FTIP 2030 (Art. 14b para 1 No. 1 UVPG in conjunction with Annex 3 No. 1.1). There was a six-week participation period, which commenced two days after publication of the documentation. This period suffices in legal terms, but the environmental associations complain with good reason that it is too short in view of the comprehensive documents and complex legal and factual situation.

The FTIP is a framework plan for investment, and as such is merely an informal political declaration of intent; it is neither justiciable nor appealable. It gains the status of statute through statutory determination of public demand pursuant to Art. 1 para 1 FStrAbG. A suit can be brought in theory against the Federal Trunk Road Upgrading Act by submitting a constitutional complaint, but a direct party affected is regularly lacking. Checks thus remain limited to incidental review in the course of planning approval procedures at the level of administrative permits. On the other hand, due to its financial impacts the FTIP is already subject today to non-judicial review. The Federal Audit Office (*Bundesrechnungshof*) may already check specific aspects of the Plan during the planning process, and may raise such points in the course of its advisory activity pursuant to Art. 88 para 2 of the Federal Budget Code (*Bundeshaushaltsordnung* – BHO).

It is not established in law when the next FTIP must be drawn up. The FTIP is in fact adopted with a period of validity of 12-15 years – as the designation "FTIP 2030" suggests. Certain reporting and review duties are nonetheless established in law. The Federal Transport Ministry reports annually in accordance with Art. 7 FStrAbG to the German Parliament (*Deutscher Bundestag*) on the progress of federal trunk road construction. Furthermore, Art. 4 FStrAbG obliges the Ministry to examine after five years whether the public demand plan needs to be adjusted to actual developments in traffic volumes; yet there is only an obligation to examine, not to update.

With regard to the specifications, we note that the prescribed SEA has brought about improvements to federal transport infrastructure planning. Alternatives must now be assessed, including conceptual alternatives, and the public must be involved. However, scope for improvement remains with regard to the specifications concerning forecasting and the consideration of alternatives. The same applies to the specifications concerning checks, as timely and direct access to judicial review is still lacking. It is to be welcomed that the Federal Audit Office is involved in checks of the FTIP. With a view to the environmental impacts, however, the parallel involvement of an independent environmental commissioner is lacking. The access of environmental associations to review mechanisms would be all the more important.

Extra-high voltage transmission line planning in the light of the set of specifications

For such extra-high-voltage transmission network planning that does not fall within the scope of the Power Grid Expansion Act (*Energieleitungsausbaugesetz* – EnLAG), Arts. 12a–g of the Energy Act (*Energiewirtschaftsgesetz* – EnWG) established a new statutory structure in 2011.

Prompted in particular by the European Directive on the internal market in electricity[2], this structure has similarities to the stages of federal transport infrastructure planning. However, the provisions in the Energy Act are much more detailed than those governing federal transport infrastructure.

Public demand planning is stipulated explicitly in statute as a precondition to permit decisions. Under Art. 12a EnWG a scenario framework and a network development plan must be produced every two years. Under Art. 12e para 1 EnWG the federal public demand plan is adopted by statute at least every four years. That adoption determines in binding form the provisions contained therein concerning necessity for the overall energy system and priority public demand (cf. Art. 1 BBPlG). The scenario framework is not subject to SEA; there is public participation pursuant to Art. 12a para 2 EnWG. For the network development plan, the Federal Network Agency (*Bundesnetzagentur*) must perform an environmental assessment and compile an environmental report (Art. 12c para 2 EnWG, No. 1.10 Annex 3 UVPG) if the network development plan serves as the basis for a federal public demand plan (at least every four years, Art. 12e para 1 EnWG). This statutory limitation has not been observed in practice – up to now, an environmental report has been compiled for every network development plan. This means that each time conceptual alternatives were examined and the public was involved.

Of all the types of public demand planning studied, the statutory provisions governing the scenario-based planning of extra-high-voltage transmission lines place the most stringent demands on forecasting: under Art. 12a EnWG the four transmission network operators must produce a joint scenario framework. The scenario plan must comprise at least three development trajectories (scenarios) that capture the range of probable developments over the next ten years within the scope set by the German government's medium- and long-term energy policy goals. There is a distinct substantive orientation of determination of public demand to goals: the scenario framework must be aligned with the goals of the Energy Act stated in Art. 1 EnWG (environmental sustainability, security of supply, cost-effectiveness) and with the government's energy policy goals (Art. 12e para 1 sentence 2 EnWG) as stated in the government's current energy and climate programme. This statutory reference to politically legitimated energy policy goals means that public demand planning focuses on a transmission network that is capable of integrating the growing volume of renewable electricity generators. Major difficulties nonetheless remain in appraisal of public demand because as yet there is no coordination across the whole country of the spatial allocation of energy system transformation.

Options for judicial review during the phase of determination of public demand are slim. There is a limited option to seek judicial review of the confirmation of the network development plans – only the transmission network operators can do this (Art. 65 para 2a sentence 1 EnWG). The federal public demand plan is adopted by statute, against which only a constitutional complaint pursuant to Art. 93a para 1 No. 4a of the Basic Law (*Grundgesetz* – GG) or a judicial review of constitutionality pursuant to Art. 100 para 1 GG is possible. No direct legal action against federal sectoral planning is possible either. According to Art. 15 para 3 sentence 1 of the Grid Expansion Acceleration Act (*Netzausbaubeschleunigungsgesetz* – NABEG) such sectoral planning has "no direct external effect", which is why sentence 2 of that provision determines that the outcome of federal sectoral planning can only be contested when seeking judicial review of a specific planning approval decision. Thus, in the planning cascade, the planning approval decision, in which previous stages are examined incidentally, is the only legal

[2] Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC.

act contestable by third parties. Art. 4 BBPlG and Art. 50 para 1 No. 6 of the Administrative Court Procedures Code (*Verwaltungsgerichtsordnung* – VwGO) prescribe that the Federal Administrative Court (*Bundesverwaltungsgericht*) is the court of first and last instance.

All this is compensated for to a certain degree by the option of early checks by the Federal Audit Office. The Office may already check specific aspects of a plan during the planning process, and may raise such points in the course of its advisory activity pursuant to Art. 88 para 2 of the Federal Budget Code. However, this is a voluntary check and does not give rise to any direct consequences – as in the case of federal transport infrastructure planning, too.

With regard to the specifications, we note that the alignment of public demand planning for electricity transmission lines with politically legitimated goals is to be welcomed, as this facilitates the planning process and allows better checks of it. Using a scenario framework for forecasting is a model to be emulated by other types of identification of public demand– although in practice only country-wide consultation on the distribution of the burdens arising from renewable energy production will ultimately ensure greater forecasting certainty. We see scope for improvement with regard to the applicability of SEA and the organisation of the public participation procedure. Until now SEA does not apply to the scenario framework and only in limited fashion to the network development plan; this should be changed by making an environmental assessment mandatory for all plans. The statutory provisions on public participation envisage numerous options for participation. Scope for improvement is seen here more in the practical organisation of a good, verifiable and transparent participation procedure, less in the expansion of participation options. Access to judicial review should be expanded – as in the case of federal transport infrastructure planning, too.

Part 5: Recommendations for environmentally sound public demand planning

Our recommendations are the result of our examination of various types of public demand planning and the setting in constitutional, European Union and international law, and are guided by the set of specifications that we have presented above. The recommendations are primarily concerned with public demand planning procedures for public-sector projects, namely infrastructure development projects and such projects which aim to deliver essential local public services while entailing significant environmental impacts. While the recommendations are limited to fundamental aspects concerning the improvement of environmental performance, they thereby also cover diverse general aspects of ways to enhance efficiency and improve public demand planning procedures. They make no claim to covering all aspects that may be relevant to the reform of specific types of public demand planning. In addition to recommendations for public-sector project requirement planning procedures enshrined in statute, we also make suggestions for improving environmentally-relevant resource management planning and overall spatial planning. Finally, we offer recommendations concerning the establishment of public demand planning for private-sector projects, whereby we limit our analysis, in accordance with our terms of reference, to one specific form of resource utilisation: stone, sand and gravel extraction projects.

Recommendations for demand planning for public-sector projects (infrastructure development and essential local public services)

(1) Spatially relevant or otherwise environmentally relevant projects need **justification in the form of a determination of requirement**, which should be performed **as a matter of principle on the basis of a public demand planning procedure with the associated identification and evaluation steps**. The legislator should – to the extent that this is not already the case for the preparatory planning of public projects – **prescribe the duty to conduct such public demand planning in the specific sectoral act**. This is essential in order to make it

clear that, in constitutional law, public projects are not justified per se but only by the outcome of a properly conducted public demand planning procedure. This applies equally to projects which fall within the remit of the state's responsibility to assure essential public services, such as water infrastructure, regardless of whether privatisation has taken place in the meantime.

(2) The **determination of public demand**, as an outcome of the public demand planning process, should be conducted **by a state institution legitimised to perform this act**. This is necessary in order to make it clear, especially in the case of privatised infrastructure development and essential service projects, that the state assumes responsibility for the outcome of public demand planning. The **determination** of public demand should be **binding** insofar as progression to further, concretising planning stages is made contingent upon whether a requirement has been determined by the competent state institution.

(3) With due regard to the provisions of the Aarhus Convention, the **public** should already be **involved** in the public demand planning process. It is expedient if this happens after the requisite gathering and evaluation of facts are documented, the review of conceptual alternatives is documented and the environmental assessment has been performed (see on this the specific recommendations under points (4) and (5) below), for these steps and their documentation are important in order that participation can proceed on a sufficient factual basis. The public should not only be given the opportunity to raise objections in digital form or writing. Rather, a **meeting at which to discuss the demand with the public** should be convened in order to give the public an opportunity to debate its objections with the institution responsible for determination of public demand. "Public" is to be understood in a broad sense that is not limited to "affected public". A **neutral institution should be commissioned to organise the meeting** in order to ensure that the discussion is not driven by particular interests.

(4) Before a requirement is justified, **conceptual alternatives must first have been identified and evaluated**. The legislator should specify as closely as possible what must be considered and examined in more detail in this process. The range of conceptual alternatives to be considered and thus examined in depth depends upon the normative objectives of requirements planning as stipulated by the legislator (on this see (6) below).

(5) A **strategic environmental assessment** that identifies and evaluates the environmental impacts of the project planned and of the alternatives examined should already be conducted at the public demand planning stage. Reasons of European Union law also call for this, namely in cases in which such planning sets a framework for the future approval of projects listed in Annexes I and II to the EIA Directive.

(6) The legislator should **define by statute the objectives of public demand planning**. In the interests of environmental protection, it should be stipulated that a requirement may only be determined if it is ensured that the realisation of the need identified is **in line with sustainable development criteria, statutory environmental quality targets and the corresponding goals established by the government in its plans and programmes**. If this is not the case, the legislator should make provision to ensure that those conditions can be met in the course of the further planning stages.

(7) The longer the forecast period and the more complex the scenarios considered, the greater the range of potential trajectories and the greater the influence of the underlying assumptions with regard to general societal, economic and environmental developments. **A basic specification for scientifically and legally robust forecasts used in public demand planning is – regardless of the forecasting method applied – that the underlying assumptions are disclosed and the range of possible developments or uncertainties attaching to the one development forecast are stated, explained and taken into account**

in determination of public demand. If this basic specification is not met, this not only casts doubt on whether a forecast was produced in a methodologically correct way. It also raises questions of legal procedure as to whether conflicting interests were weighed fully and properly, and as to whether the anticipated encroachments upon the basic rights of third parties and upon environmental assets are really justified.

(8) In view of the importance of **forecasts** in public demand planning, and given the current hesitance of the courts to engage in judicial review of forecasts, there is a need to adopt **statutory standards and criteria governing the manner in which forecasts are produced**. The purpose of this would be to assure the quality of forecasting, protect basic rights and envrionmental assets sufficiently against substantial impairments caused by inadequate or erroneous forecasts, and allow correspondings checks by the public and the courts. Statutory standards applied to needs forecasting must be particularly strict if the determinations of public demand derived from them are binding upon subsequent planning stages and the realisation of the projects concerned entails irreversible consequences. For **infrastructure planning**, the **scenario method** is currently the one best suited, as it handles the uncertainties of forecasting in the most appropriate and transparent manner. It is important that the institution developing the scenarios is as **neutral** as possible and that the number of scenarios selected is **even**.

(9) To assure the quality of public demand planning, it is important to establish **checks**. These can be internal or external. With regard to **internal checks**, it is recommendable to **involve courts of auditors, governmental environment commissioners and/or other expert bodies**. Their task would be to deliver an opinion on the determinations and evaluations made in the public demand planning process, in order to thus **flag up any errors or insufficiencies as early in the process as possible**. If an opinion is negative, the project proponent would need to substantiate his case more thoroughly. It needs to be ensured that the bodies performing internal checks are **not bound by instructions**. Insofar, courts of auditors are a useful model. With regard to **external checks**, it is recommendable to **establish phase-specific judicial review mechanisms that already apply to public demand determination** as the outcome of public demand planning. This presupposes that **public demand determination is in a directly appealable form** (such as a statutory ordinance or a by-law), in order that (mostly) associations have access to judicial review (see on this (2) above). This would also appear suitable for reasons of international and European Union law.

(10) We further recommend that **public demand plans are updated and adjusted periodically**. It does not appear expedient to establish a uniform planning cycle for all types of public demand planning. Update intervals should rather follow the exigencies of sectoral law. This can speak for a 3-year update cycle, but also for a 10-year cycle.

Recommendations for resource management planning and overall spatial planning

We have ascertained in our study that resource management plans, notably water management plans, and also urban land-use plans and supra-local spatial plans (can) entail an assessment of requirement. This applies particularly to binding land-use plans and to regional planning goals in cases in which they make final and binding decisions on land uses and thus encroach upon property ownership, but also where they have a preparatory function for land uses that generate environmental impacts. We therefore consider it necessary for reasons of constitutional law that binding land-use plans be subject to planning justification, and also that supra-local spatial plans be subject to such justification where they determine specific sites for land uses while using regional planning goals as the argument. In urban land-use planning this has been upheld by the highest courts for decades now. However, the statutory provision in Art. 1 para 3 of the Federal Building Code (BauGB) does not suffice to ensure robust public demand

assessment. This is why it appears suitable to graduate public planning processes (1st step: Justification of urban land-use planning or of spatial planning interventions guided by regional planning goals; 2nd step: Overall spatial planning guided by the principle of weighing competing interests) for overall spatial planning, as well, considering its function as preparatory planning of future spatial appropriations and land uses.

For management plans preparatory to water uses, this only applies if the utilisable water resource does not suffice to meet all water needs. Then a determination of public demand must be performed in order to decide which water utilisation needs have priority. Such a form of public demand planning has never been necessary in Germany up to now. Climate change could cause such public demand planning to become necessary in the future, when it would have to be integrated in management planning as a separate planning stage. At present, however, we do not consider it necessary to add a public demand planning component to the water resource utilisation planning system.

Recommendations for private-sector stone, sand and gravel extraction projects

We have ascertained in our study that private-sector projects can only be subject to administrative public demand assessments under narrowly defined legal circumstances. The terms of reference stipulated for the study by the German Federal Environment Agency did not require us to define these circumstances in detail for all conceivable types of private undertakings. Our remit was merely to evaluate the performance of the current governance system for stone, sand and gravel extraction projects and to clarify whether public demand planning is needed to promote environmental protection.

An initial finding of our study was that the set of specifications that we have defined for public demand planning procedures needs to be cut back to some extent in the case of stone, sand and gravel extraction because in Germany's legal order resource extraction is a private undertaking. Sectoral law makes no provision for public demand planning in such cases. However, elements of public demand assessment are to be found in spatial planning law, which, in pursuit of the goals of regional planning, gives priority to resource extraction over other uses in defined zones. This different situation means that different specifications upon public demand planning need to be formulated for resource extraction in the spatial planning context:

- The multi-stage planning approach does not apply to resource-related public demand planning. The requirement is determined, but there is no formal decision on determination of public needs and demands.
- As concerns fulfilment of the specification "Determination of public demands oriented substantively to environmental and sustainability goals, especially environmental quality goals enshrined in statute", we found the following for the resource-related public demand planning procedures examined: In water resource planning the authorities responsible for planning are bound normatively by the goals stipulated in the EU Water Framework Directive and the German Federal Water Act (*Wasserhaushaltsgesetz* – WHG). In contrast, regional planning and urban land-use planning are supra-sectoral planning procedures and thus have a special status. Their statutory bases relate not only to planning the requirement for a certain type of infrastructure or a certain natural resource. As supra-sectoral planning procedures they need to reconcile many aspects.
- The specifications concerning forecasting need to be cut back. The criterion "consideration of uncertainties attaching to goal attainment" matches neither the management of the soil resource by regional planning and urban land-use planning, nor water resource management planning, nor management regimes governing resource extraction for private gain.

- Early access to judicial review is only purposeful (but is also given) if – as is the case in regional planning and urban land-use planning – there is a conclusive decision. In water resource planning, which takes the form of an internal administrative matter, an incidental review when subsequent administrative decisions are taken suffices.
- The element "checks by courts of auditors" only applies in exceptional cases to resource-related public demand planning. As public households are regularly unaffected, such planning procedures will regularly remain outside the remit of courts of auditors.

As concerns the question of whether public demand planning is needed to promote environmental protection in relation to stone, sand and gravel extraction projects, we found that the current concentration zone planning system (*Konzentrationsflächenplanung*) already provides an effective instrument by which to configure the extraction of such resources in accordance with demand. Insofar, our recommendation is that the authorities responsible for spatial planning should utilise the instrument of concentration zone planning in order to counter effectively any excessive simultaneous extraction of stone, sand and gravel. One further point is noteworthy with regard to concentration zone planning for stone, sand and gravel extraction: The state conducting planning must provide justification for its planning acts when it takes final decisions on land uses. It must provide evidence that concentration planning is necessary in order to counter excessive land take. It is precisely because the provisions of sectoral law governing stone, sand and gravel extraction do not cover the spatial aspects that this justification should succeed.

Einführung

Öffentliche Vorhaben unterliegen in der Regel einer administrativen Bedarfsprüfung, die bei großen Infrastrukturvorhaben häufig als ein erster Planungsschritt innerhalb eines gestuften Planungsprozesses ausgestaltet ist. Private Vorhaben unterliegen demgegenüber gemäß unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung nur unter besonderen Voraussetzungen entsprechenden Bedarfsprüfungen, bedürfen aber grundsätzlich keiner Rechtfertigung.

Administrative Bedarfsprüfungen haben den Zweck, den Behörden Klarheit darüber zu verschaffen, ob ein Vorhaben gemäß der Zielsetzung des jeweiligen Fachgesetzes, das die Bedarfsprüfung vorschreibt, angesichts der Auswirkungen auf Rechte Dritter, auf die Umwelt und die öffentlichen Haushalte benötigt wird. Die positive Entscheidung über ein „Brauchen wir das?“ ist somit die Voraussetzung dafür, dass mit der weiteren Planung zur Verwirklichung des ermittelten Bedarfs begonnen werden kann.

Eine gute Bedarfsplanung dient der Rationalisierung öffentlicher Projekte und leistet darüber hinaus einen Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz in der Gesellschaft; denn die Erfahrungen von „Stuttgart 21“ haben gezeigt, dass ein Vorhaben, dessen Erfordernis für die Gesellschaft nicht überzeugend kommuniziert werden kann, Widerstände hervorrufen kann.

Die Pflicht zur Bedarfsplanung wird herkömmlicherweise damit begründet, dass öffentliche Planungen in Rechte Dritter eingreifen können und deshalb einer Rechtfertigung bedürfen. In der Literatur wird aber zu Recht hervorgehoben, dass eine Rechtfertigung gerade auch im Hinblick auf das Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) geboten ist, weil die öffentliche Gewalt an dieses Staatsziel unmittelbar gebunden ist und öffentliche Vorhaben, insbesondere Infrastrukturvorhaben, in hohem Maße umwelterheblich sind.[3]

Gesetzlich verankerte Bedarfsprüfungen erstrecken sich in besonderen Fällen zwar auch auf private Vorhaben, bilden hier aber die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme, so dass dieser Bereich im Rahmen unserer Untersuchung nur von nachgeordneter Bedeutung sein wird.

Im Zentrum unserer Untersuchung steht die Frage nach der Rolle des Umweltschutzes und ggf. der Stärkung des Umweltschutzes im Prozess der Bedarfsplanung. Inwieweit werden Umweltaspekte schon im Vorgang der Bedarfsplanung einbezogen und wird die Bedarfsfeststellung auch von den Umweltfolgen abhängig gemacht? Was ist ggf. zu tun, um die Berücksichtigung des Umweltschutzes im Rahmen der Bedarfsplanung zu verbessern? Welche der gegenwärtig etablierten Bedarfsplanungen bildet im Sinne des Umweltschutzes eine „best practice“ oder „good practice“ und wo sollte ggf. nachgebessert werden?

Dieser Forschungsbericht bietet erstmalig eine umfassende und systematische rechtswissenschaftliche Untersuchung des Instruments der Bedarfsplanung[4] und ist damit Grundlage für aufbauende vertiefende Untersuchungen zu einzelnen Bedarfsplanungen. Herzstück der Studie ist die Entwicklung eines Anforderungsprofils für eine umweltgerechte Bedarfsplanung, das vom Grundmodell der öffentlichen Infrastrukturplanung ausgeht, mit sachbereichsbezogenen Modifizierungen, aber auch auf andere öffentliche Bedarfsplanungen übertragbar ist. Das ent-

[3] Winter, NuR 1985, 41 (43f.); Köck 2012b, Rn. 96.

[4] Frühere monographische Bearbeitungen, wie etwa die Dissertation von Schüler 2008 oder die jüngst publizierte Dissertation von Schmitt 2015 konzentrieren sich auf Teilbereiche, wie etwa die Fachplanung (Schüler) oder das sog. Regulierungsrecht (Schmitt).

wickelte Anforderungsprofil bildet den zentralen Maßstab zur Bewertung der rechtlich verankerten Bedarfsprüfungen bzw. Bedarfsplanungen im bestandaufnehmenden Teil dieser Studie und zur Erarbeitung von Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Bedarfsplanung.

Die Studie gliedert sich in fünf Teile mit insgesamt 13 Kapiteln:

Teil 1: Die Bedarfsplanung im Recht

1. Begriffliche Grundlagen
2. Rechtliche Grundlagen administrativer Bedarfsplanungen
3. Ziele und Aufgaben der Bedarfsplanung
4. Die wertende, programmatische Bedürfnisprüfung

Teil 2: Rahmenbedingungen des Verfassungs-, Europa- und Völkerrechts

5. Verfassungsrechtliche Vorgaben
6. Europa- und völkerrechtliche Anforderungen

Teil 3: Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung

7. Elemente eines Anforderungsprofils
8. Vertiefte Diskussion ausgewählter Merkmale des Anforderungsprofils

Teil 4: Systematische Untersuchung unterschiedlicher Bedarfsplanungen

9. Exemplarische Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung umweltbeanspruchender Planungen
10. Auswertung der Bestandsaufnahme

Teil 5: Empfehlungen zur Stärkung des Umweltschutzes bei der Bedarfsplanung

11. Empfehlungen für die Bedarfsplanung von öffentlichen Vorhaben (Infrastrukturen und öffentliche Daseinsvorsorge)
12. Empfehlungen für Bewirtschaftungspläne und räumliche Gesamtpläne
13. Empfehlungen für private Vorhaben der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen

Der erste Teil beschreibt das Instrument der Bedarfsplanung. Er setzt sich zunächst mit den Begriffen des Bedarfs, der Bedürfnis- und Bedarfsprüfung sowie der Bedarfsplanung auseinander und entwickelt ein grundlegendes Verständnis der Ziele und Aufgaben dieser Prüfungen. Er enthält eine Systematisierung der Bedarfsplanung (Unterscheidung von Bedarfsplanungen im engeren Sinne und Bedarfsplanungen im weiteren Sinne) und erklärt den Ablauf der wertenden, programmatischen Bedürfnisprüfung. Im zweiten Teil werden die Rahmenbedingungen des Verfassungs-, Europa- und Völkerrechts für Bedarfsplanungen behandelt. Der dritte Teil enthält das Herzstück des Gutachtens: ein Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung, das sowohl der Analyse und Bewertung von Bedarfsplanungen dient als auch Maßstab ist, um Verbesserungserfordernisse aufzuzeigen. Ausgewählte Merkmale (Öffentlichkeitsbeteiligung, Strategische Umweltprüfung, Prognoseanforderungen, gerichtliche und außergerichtliche Kontrolle) werden dabei vertieft analysiert. Das Anforderungsprofil ist leitend für den folgenden Teil, denn an ihm werden konkrete Erscheinungsformen der Bedarfsplanung, von

der Bundesverkehrswegeplanung über die Planung von Hochwasserschutzeinrichtungen bis hin zur Krankenhausplanung gemessen und bewertet. Im fünften Teil werden darauf aufbauend Empfehlungen für eine umweltgerechte Bedarfsplanung ausgesprochen, wobei zwischen der Bedarfsplanung von öffentlichen Vorhaben, den Bewirtschaftungspläne und räumlichen Gesamtplänen und den privaten Vorhaben für die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen unterschieden wird.

Teil 1: Die Bedarfsplanung im Recht [Köck]

In diesem Kapitel wird die Bedarfsplanung als ein Planungstyp bzw. ein spezielles Planungselement analysiert und systematisiert (1) und auf ihre rechtlichen Grundlagen eingegangen (2). Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Bedeutung für den Umweltschutz gerichtet und es werden die Ziele und Aufgaben der Bedarfsplanung herausgearbeitet (3) sowie der Ablauf skizziert (4).Am Ende des Gutachtens befindet sich das dazugehörige Glossar, das die zentralen Begriffe des Gutachtens knapp und übersichtlich definiert.

1 Begriffliche Grundlagen*

1.2 Zum Verständnis von Bedarf und Bedarfsplanung

1.2.1 Ökonomisches und politisch-rechtliches Bedarfsverständnis

„*Bedarf*“ bezeichnet in unserem Sprachgebrauch etwas, das gebraucht wird. Was gebraucht wird, entscheiden in einer freien Gesellschaft zunächst einmal die Marktbürger. Demgemäß verstehen die Wirtschaftswissenschaften unter Bedarf ein mit Kaufkraft ausgestattetes Bedürfnis, das auf dem Markt als Nachfrage nach einem Wirtschaftsgut auftritt.[5] Solange es eine Nachfrage nach einem Produkt oder einer Dienstleistung gibt, kann von einem Bedarf im ökonomischen Sinne gesprochen werden, der i.d.R. nach Maßgabe der Zahlungsbereitschaft durch Märkte gedeckt wird. Das ökonomische Bedarfsverständnis ist in einer auf Freiheit gegründeten Wirtschaftsordnung grundsätzlich maßgebend dafür, welche Wirtschaftsgüter privat erzeugt werden. Einer administrativen Bedarfsprüfung unterliegt diese Gütererzeugung grundsätzlich nicht (mehr).[6] Soweit die private Gütererzeugung staatlichen Überwachungsverfahren bzw. Genehmigungspflichten unterliegt, tragen diese gegenwärtig i.d.R. lediglich dafür Sorge, dass die Gütererzeugung nicht zu Gefahren für Rechte Dritter bzw. zu erheblichen Umweltbeeinträchtigungen führt, überlässt die Frage des „Brauchen wir das?“ aber grundsätzlich dem Markt.[7]

Die Bedarfsbefriedigung durch eine nachfrageorientierte private Gütererzeugung prägt in Deutschland, wie in den meisten anderen Staaten, nur einen Teilbereich der Gütererzeugung. Daneben steht die öffentliche Gütererzeugung, die traditionell als Daseinsvorsorge vom Marktmechanismus getrennt war und großenteils immer noch ist. Exemplarisch dafür kann auf die Versorgung mit Infrastrukturen, wie Straßen, Schienen, Leitungen, Flughäfen, Deponien etc. verwiesen werden. Für diesen basalen Bereich, der gleichsam eine logistische Voraussetzung

---

* Dieses Kapitel hat sehr von den Kommentaren von Gerd Winter (Uni Bremen) und Alexander Roßnagel (Uni Kassel) profitiert. Beide haben in einem projektbezogenen Fachgespräch zu einer früheren Fassung des Textes Stellung genommen und maßgeblich zur weiteren Präzisierung beigetragen.

5 Vgl. Brockhaus Enzyklopädie Lexikon 2001; siehe auch https://de.wikipedia.org/wiki/Bedarf (aufgerufen am 22.9.2016).

6 Das war noch vor wenigen Jahrzehnten anders, als z.B. der Betrieb von Gaststätten oder Apotheken administrativen Bedarfsfeststellungen unterlag; dazu näher Winter, NuR 1985, 41 ff. Siehe zur zwischenzeitlichen verfassungsrechtlichen Einordnung das sog. „Apothekenurteil“ des BVerfG in BVerfGE 7, 377 ff.

7 Winter, KJ 1992, 389; Groß, VerwArch 1997, 89.

für eine freiheitliche, marktwirtschaftliche Gütererzeugung ist, konnte und kann auch weiterhin nicht auf den Marktmechanismus vertraut werden. Dies schon deshalb, weil die Realisierung solcher Infrastrukturen häufig mit Eingriffen in Rechte Dritter, insbesondere das Grundeigentum, verbunden ist und dem Allgemeinwohlerfordernis genügen muss (dazu näher unten 3). Über das, was an öffentlicher Daseinsvorsorge und insbesondere an Infrastrukturen gebraucht wird, ist letztlich politisch zu entscheiden und nicht allein am Maßstab der Nachfrage. Rechtlich verankerte Pflichten zur Erforderlichkeits-, Bedarfs- bzw. Bedürfnisprüfung[8] sowie zur Bedarfsplanung[9] dienen dazu, die öffentliche Gütererzeugung zu rechtfertigen und in ihren Dimensionen zu rationalisieren. Mit Blick auf die öffentliche Gütererzeugung bezeichnet „Bedarf" demgemäß ein „Brauchen" am Maßstab einer politisch-wertenden (normativen) Zielbetrachtung. Der Unterschied zum ökonomischen Bedarfsverständnis liegt darin, dass nicht allein die durch Kaufkraft gedeckte Nachfrage maßgebend ist, sondern legitime öffentliche Ziele, die auch darin liegen können, künftigen wahrscheinlichen Entwicklungen gerecht zu werden[10] oder normativen Erfordernissen (Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit) zu genügen.[11] M.a.W.: Die administrative Bedarfsfeststellung drückt ein nach Maßgabe von legitimen Zielen rechtlich anerkanntes Bedürfnis aus und folgt nicht lediglich artikulierten Interessen, errechneten Nachfragepotenzialen oder ermittelter Nachfrage (politisch-rechtliches Bedarfsverständnis).

Ökonomische und politisch-rechtliche Bedarfsverständnisse und darauf bezogene marktwirtschaftliche und öffentliche Güterversorgungssysteme sind nicht stets strikt voneinander getrennt. So wie die öffentliche Daseinsvorsorge der Privatisierung und der Öffnung für Marktelemente zugänglich sein kann,[12] kann auch die an sich marktwirtschaftlich geprägte Güterherstellung von besonderen normativen Bedarfserwägungen beeinflusst sein. Beispielhaft kann insofern auf die Entwicklung und Inverkehrgabe von Arzneimitteln verwiesen werden. Arzneimittel werden von Marktanbietern entwickelt, weil und soweit es eine Nachfrage nach Medikamenten zur Behandlung bestimmter Erkrankungen gibt. Sie werden nicht oder zu wenig entwickelt, soweit die Nachfrage gering ist (Stichwort: seltene Leiden) oder soweit es um Erkrankungen geht, die typischerweise in Ländern auftreten, denen es an Kaufkraft mangelt. Dass auch dann, wenn die Nachfrage gering ausfällt bzw. die Kaufkraft gering ist, ein Bedürfnis nach Medikamentenentwicklung in den genannten Bereichen besteht, ist offensichtlich. Das öffentlich-rechtliche System der Arzneimittelsicherheitskontrolle dient aber grundsätzlich nicht dazu, die Arzneimittelversorgung sicherzustellen. Soweit der Bedarf im ökonomischen Sinne in solchen

---

8 Groß, VerwArch 1997, 89; Winter, NuR 1985, 41; umfassend Schüler 2008.

9 Siehe nur den „Bundesbedarfsplan" gem. § 12e EnWG. Siehe zur Analyse der unterschiedlichen Bedarfsplanungen für Infrastrukturen jüngst die Dissertationsschrift von Schmitt, Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument, Schmitt 2015, 120-269.

10 Vgl. dazu auch BVerwG, NVwZ 2005, 933, 936 = BVerwGE 123, 261 – Nachtflugregelung Flughafen München.

11 Instruktiv dazu der BayVGH in seinem Beschluss zum Flughafen München II: „Die Behörde muss sich nicht damit begnügen, vorhandenen Bedarf so zu erfüllen, wie sie ihn objektiv vorgefunden hat; sie kann und darf durch ihre Maßnahmen auch die Angebots- und Nachfragestruktur selbst beeinflussen. Jede andere Beurteilung würde staatliche Verwaltung auf das bloße Reagieren beschränken und Verkehrspolitik im eigentlichen Sinne, d.h. auch im Sinne einer Lenkung und Beeinflussung der Verkehrsströme, unmöglich machen." Vgl. BayVGH, Beschl. v. 16.4.1981 (nur auszugsweise abgedruckt in BayVBl. 1981, 399); hier zitiert nach Winter, NuR 1985, 41, 45 f. In der Sache ähnlich hatte zuvor schon das BVerwG mit Blick auf die Rechtfertigung eines Bebauungsplans formuliert: „Das Ausmaß, in dem sich Bauwünsche auf Grundstücke im Außenbereich richten, ist allgemein bekannt; daraus lässt sich für die ‚Wohnbedürfnisse der Bevölkerung' im Sinne von § 1 Abs. 4 Satz 3 BBauG nichts herleiten" (BVerwGE 34, 301, 305).

12 Siehe für den Bereich der Wasserversorgung nur Köck ZUR 2015, 3 (8 f.).

Fällen nicht ausreicht, um Arzneimittel herzustellen, sind u.U. besondere politische Maßnahmen, z.B. finanzielle Förderungen oder andere Anreizformen, notwendig, um auf die Gütererzeugung hinzuwirken.[13] Das Beispiel zeigt, dass der politisch-rechtliche (normative) Bedarf über den ökonomischen Bedarf hinausgehen kann. Er kann umgekehrt aber auch hinter diesem zurückbleiben. Auch dafür kann der Stoffbereich als Beispiel genannt werden. Für die Zulassung besonders besorgniserregender Stoffe, bei denen eine angemessene Risikokontrolle mit Blick auf Mensch bzw. Umwelt nicht möglich ist, verlangt die REACH-Verordnung, dass der sozioökonomische Nutzen der Stoffdienstleistung dessen Risiken für Mensch bzw. Umwelt überwiegt und dass es keine geeigneten Alternativstoffe oder -technologien gibt.[14] Es muss also nachgewiesen werden, dass der spezifische Stoff gebraucht wird und dessen stoffliche Dienstleistung nicht durch andere Stoffe und Verfahren auf zumutbare Weise ersetzt werden kann und dass die Gebrauchsvorteile in einer summarischen Betrachtung gegenüber den Nachteilen des Gebrauchs überwiegen. Auf die Nachfrage, also den Bedarf im ökonomischen Sinne, kommt es dabei nicht allein an. Ähnliche Bedarfs- bzw. Bedürfnisprüfungen enthält das Umweltrecht auch an anderer Stelle, so etwa im Bereich der Entscheidungen über Ausnahmen von naturschutzrechtlichen bzw. wasserrechtlichen Anforderungen[15] bzw. bei Eingriffen in Natur und Landschaft, wenn eine Vermeidung und Kompensation durch Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen nicht möglich sind.[16]

Dass der politisch-rechtliche (normative) Bedarf und der ökonomische Bedarf auseinanderfallen können, zeigt auch das Beispiel der Apothekenversorgung: Noch vor wenigen Jahrzehnten durfte eine Erlaubnis für die Neuerrichtung einer Apotheke nur erteilt werden, wenn die Errichtung der Apotheke zur Versorgung der Bevölkerung mit Arzneimitteln im öffentlichen Interesse lag.[17] Diese Art von politischer Bedarfsprüfung im Interesse der Mäßigung des Wettbewerbs ist mittlerweile überholt.[18] Die Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung mit Apotheken, Arztpraxen und anderen medizinischen Einrichtungen durch staatliche Maßnahmen wäre aber auch heute noch zulässig[19] und im Interesse des Gesundheitsschutzes u.U. auch geboten, wenn der Bedarf im ökonomischen Sinne nicht ausreicht, um für das notwendige Angebot zu sorgen (Beispiel: medizinische Versorgung in ländlichen Räumen).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es neben dem ökonomischen Bedarfsverständnis (Nachfrage am Markt) auch ein politisch-rechtliches (normatives) Bedarfsverständnis gibt. Letzteres ist auf öffentliche Gütererzeugung gerichtet und hat seinen Kern in der Herstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge, insbesondere Infrastrukturen, beeinflusst aber auch die private Gütererzeugung, soweit sie hinter politisch gesteckten (normativen) Zielen zurückbleibt (z.B. Arzneimittelentwicklung im Bereich seltener Leiden; Inverkehrgabe riskanter besonders besorgniserregender Stoffe, obwohl risikoärmere zumutbare Alternativen verfügbar sind). In wichtigen Bereichen des Eingriffs in die Integrität der Umwelt wird darüber hinaus ebenfalls mit Bedarfserwägungen gearbeitet, so etwa im Bereich der naturschutzrechtlichen

---

13 Vgl. dazu auch Köck 2003, S. 22.

14 Vgl. Art. 60 Ziff. 4 REACH-VO; ausführlich dazu: Köck/Kern 2012, S. 21, S. 21, 48 ff., 59 ff.; siehe mit Blick auf die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln schon BVerwG, Urt. v. 10.11.1988 - 3 C 19.87, BVerwGE 81, 12 (17); dazu etwa Winter, KJ 1992, 389 (394).

15 Vgl. § 34 Abs. 3 und § 45 Abs. 7 BNatSchG sowie § 30 und § 31 Abs. 2 WHG.

16 Vgl. § 15 Abs. 5 BNatSchG; siehe dazu auch Groß, VerwArch 1997, 89 (96 f.).

17 Siehe das Bay. Gesetz über das Apothekenwesen aus dem Jahre 1952.

18 Siehe das sog. Apothekenurteil des BVerfG aus dem Jahre 1958; BVerfGE 7, 377 ff.; siehe auch Winter, NuR 1985, 41.

19 Siehe insoweit nur die Gesetzgebung zur Kostenstabilisierung der gesetzlichen Krankenversicherung, die u.a. auch den Zugang von Ärzten an der vertragsärztlichen Versorgung begrenzt hat; dazu BVerfGE 103, 172, 188 f.

Eingriffsregelung, wenn Vermeidung und Ausgleich nicht möglich sind, oder bei der Inanspruchnahme von Ausnahmemöglichkeiten im Wasser- und Naturschutzrecht, die davon abhängig gemacht werden, dass es ein besonderes öffentliches Interesse an der Durchführung des Vorhabens gibt und alle schonenderen Möglichkeiten der Realisierung des öffentlichen Interesses ausgeschöpft sind.

1.2.2 Was ist Bedarfsplanung?

Unter „Planung" verstehen wir gemäß einer gängigen verwaltungsrechtlichen Lehrbuchdefinition „das vorausschauende Setzen von Zielen und gedankliche Vorwegnehmen der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen".[20]

Wenden wir die Definition der Planung auf den Vorgang der Ermittlung, Bewertung und Feststellung des Bedarfs an, so erfüllt die Bedarfsplanung bzw. Bedarfsprüfung nicht in jeder Hinsicht die Anforderungen, die an Planungsvorgänge gerichtet werden; denn es fehlt bei der „Bedarfsplanung" i.d.R „das gedankliche Vorwegnehmen der zur Zielverwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen". „Bedarfsplanung" bzw. Bedarfsprüfung erfasst demgemäß nur einen Ausschnitt der Planung, nämlich das vorausschauende Setzen von Zielen und die hierauf bezogene Ermittlung, Bewertung und Feststellung des Bedarfs, nicht aber das gedankliche Vorwegnehmen der zur Zielverwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen. Hierfür bedarf es weiterer Planungsschritte, bei denen es sich im engeren Sinne nicht mehr um „Bedarfsplanung" (besser: Bedarfsprüfung: was wird gebraucht?[21]), sondern um „Verwirklichungsplanung" (wie kann das realisiert werden?) handelt.

In vielen Fällen, in denen eine Bedarfsprüfung gesetzlich angeordnet ist, ist sie nicht zwingend mit Planungsprozessen verbunden. So ist beispielsweise die Bedarfsprüfung als Grundvoraussetzung für die Inanspruchnahme von Ausnahmemöglichkeiten im Wasser- und Naturschutzrecht nicht als planerischer Vorgang ausgestaltet, sondern als tatbestandliches Kriterium. Auch die sog. „Planrechtfertigung" im Planfeststellungsrecht wird von der Rechtsprechung als ein der Planung vorgelagerter Prüfschritt verstanden.[22] Demgegenüber ist beispielsweise die Bundesbedarfsplanung im Energieleitungsrecht vom Gesetzgeber als Planungsstufe, nämlich als erster grundlegender Planungsschritt, ausgestaltet. Dies scheint uns – jedenfalls bei Entscheidungsvorgängen über öffentliche Gütererzeugung – auch der richtige Ansatz zu sein: Die Feststellung des Bedarfs ist die Grundvoraussetzung dafür, in die weitere Planung eintreten zu können; denn nur notwendige Vorhaben können (weitere) Belastungen von Mensch und Umwelt rechtfertigen.[23] Insofern erfüllt die Bedarfsplanung im Gefüge des gesamten Planungsvorgangs die Funktion, das Abwägungsmaterial zusammenzustellen und aufzubereiten, das für die Durchführung einer letztlich auf Vorhabenrealisierung gerichteten Planung spricht.[24]

---

[20] Siehe nur Wolff/Bachof/Stober/Kluth et al. 2010 § 56, Rn. 6; Ehlers 2010, § 1, Rn. 54; Maurer 2011, § 16, Rn. 14; ähnlich Herzog/Pietzner 2006, Sp. 2504; Hermes 2006, S. 1790. Zusammenfassend: Köck 2012b, § 37, Rn. 9 ff.

[21] Zu den verschiedenen Begriffen, siehe auch das Glossar am Ende der Studie.

[22] Dazu näher Köck 2012b, , Rn. 98. Siehe aus der frühen Rechtsprechung des BVerwG nur BVerwGE 45, 309, 312 – Flachglas.

[23] Siehe dazu schon Winter, NuR 1985, 41 (43); Groß, VerwArch 1997, 89 (92); siehe aus der Rechtsprechung nur BVerwGE 45, 309, 312 – Flachglas.

[24] Vgl. BVerfG NVwZ 1998, 1060; siehe dazu auch Winter, NuR 1985, 41 (47), der die „Bedürfnisprüfung" als Bestandteil der Abwägung einordnet.

Abbildung 1: Aufgabe der Bedarfsplanung

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass wir als „Bedarfsplanung“ bzw. „Bedarfsprüfung“ nur diejenigen Prüfungsschritte bezeichnen wollen, die zur Anerkennung eines Bedürfnisses nach Maßgabe normativer Ziele führen. Die Bedarfsplanung bzw. Bedarfsprüfung ist mithin ein Instrument zur Ermittlung, Bewertung und Feststellung eines Bedarfs (siehe dazu auch unten 4),[25] und kein Instrument für das Prüfen und Entwerfen bzw. Verwerfen der Umsetzungsschritte, die zur Verwirklichung der Ziele benötigt werden. Diese Unterscheidung ist folgenreich, weil wir es in der Planungspraxis häufig mit Planungen zu tun haben, in denen das Element der Bedarfsermittlung und -feststellung nicht strikt von weiteren Planungsschritten getrennt (gestufte Planung), sondern ein integraler Bestandteil eines einheitlichen Planungsvorgangs ist (dazu sogleich unter 1.3.3).

1.3 Bedarfsplanung – Systematisierung und Abgrenzung

1.3.1 Verhältnis der Bedarfsplanung zu anderen Planungsvorgängen

Bedarfsplanung ist der Ermittlungs- und Bewertungsvorgang, der zur Anerkennung (Feststellung) eines Bedürfnisses nach Maßgabe von (politischen bzw. administrativen) Zielen führt. Dieser Vorgang bildet in sektoralen Planungsprozessen häufig nur den ersten Schritt, dem weitere Schritte zur Verwirklichung der Planung folgen. Sinnvoll erscheint es daher, die Ermittlungs- und Bewertungsvorgänge, die zur Anerkennung eines Bedarfs führen, analytisch von den Ermittlungs- und Bewertungsvorgängen zu trennen, die zur Identifizierung geeigneter Maßnahmen zur Zielerreichung führen.

Zielverwirklichungsplanungen in diesem Sinne sind etwa strategische Politikpläne oder „Umweltqualitätspläne“,[26] wie etwa der Luftreinhalteplan (§ 47 BImSchG), der Lärmminderungsplan (§ 47a ff. BImSchG) oder der Landschaftsplan (§§ 9 ff. BNatSchG).

[25] Tobias Schmitt unterscheidet mit Blick auf die Bedarfsplanung für Infrastrukturen drei Schritte: die Infrastrukturanalyse (Ist-Bestand), die Bedarfsprognose (Soll-Zustand) und die Vorhabenentscheidung (Feststellung des Bedarfs); vgl. Schmitt 2015, 80 ff. Dies entspricht in der Sache dem hier zugrunde gelegten Dreischritt von Ermittlung – Bewertung und Entscheidung (Feststellung).

[26] Dazu grundlegend Klingele 2012.

Tabelle 1: Begriffliche Systematisierung: Öffentliche Bedarfsplanung und Zielverwirklichungsplanung

Öffentliche Bedarfsplanung	Zielverwirklichungsplanung
Entscheidung über die Anerkennung eines Bedürfnisses nach der Verwirklichung von Vorhaben, der Aufgabe oder wesentlichen Änderung betriebener Einrichtungen nach Maßgabe von Zielen	Fachliche (sektorale) Ziel- und Maßnahmenplanungen zur Konkretisierung und Umsetzung gesetzlicher oder planerischer Ziele
Bsp.: Bundesverkehrswegeplanung, Schulentwicklungsplanung	Bsp.: Landschaftsplan, Luftreinhalteplan

Quelle: Eigene Darstellung.

1.3.2 Verhältnis der Bedarfsplanung zur Alternativenprüfung

Die Alternativenprüfung ist dem Umwelt- und Planungsrecht in unterschiedlichen Zusammenhängen bekannt[27] und dient ganz allgemein gesprochen dazu, umweltschonendere und Rechtsgüter schonendere Möglichkeiten der Zielerreichung zu identifizieren und bei der Entscheidung zu berücksichtigen.[28] Insbesondere durch die Pflicht zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung vernünftiger Alternativen im Rahmen der sog. Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme (§ 14g Abs. 1 S. 2 UVPG) ist die umweltschutzbezogene Alternativenprüfung umfassend in das deutsche Planungsrecht integriert worden,[29] wenngleich die Beschränkung auf „vernünftige“ Alternativen in der Rechtspraxis zu Verkürzungen des Prüfauftrages geführt hat.[30]

Bei den bestehenden Alternativenprüfungen des Umwelt- und Planungsrechts lassen sich im Wesentlichen vier unterschiedliche Ausprägungen unterscheiden:

- Die Prüfung von **Standortalternativen**; sie betrifft die räumliche Dislozierung eines Vorhabens. Bekannte Beispiele sind Trassenvarianten bei Fernstraßen, Schienenwegen, künstlichen Wasserstraßen oder Leitungen.
- Die Prüfung von **Verfahrensalternativen**; sie betrifft die Durchführung eines Vorhabens an einem gegebenen Standort. Wichtigstes Beispiel ist das Vermeidungsgebot im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 15 Abs. 1 BNatSchG).
- Die Prüfung von **Konzeptalternativen**; sie betrifft grundsätzliche Optionen bei der Verfolgung eines bestimmten Ziels. Bekanntestes Beispiel ist die Verkehrswegeplanung gem. § 19b Abs. 2 UVPG, die darauf gerichtet ist, auch alternative Verkehrsnetze und alternative

[27] Hinzuweisen ist an dieser Stelle in erster Linie auf die Alternativenprüfung als Bestandteil der SUP gem. § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG, sowie auf die Pflicht zur Alternativenprüfung als Bestandteil des Abwägungsgebotes im Rahmen des Planfeststellungsrechts. Dazu grundlegend schon Winter 1997; Schüler 2008, S. 55 f. Zur Alternativenprüfung in verschiedenen Kontexten ausführlich Calliess/Dross, ZUR 2013, 76 (Netzausbau); Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (SUP). Hinzuweisen ist ferner auch auf die Alternativenprüfungen im Rahmen des sog. Ausnahmeregimes der FFH-Richtlinie und der WRRL.

[28] BVerwG, Urt. v. 30.5.1984 - 4 C 58.81, BVerwGE 69, 256, 273; Schüler 2008, S. 56 m.w.N.

[29] Anders bei der projektbezogenen UVP, die keine verpflichtende Alternativenprüfung enthält; vgl. BVerwGE 101, 166. Siehe aus der Literatur statt vieler: Hofmann in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, § 6, UVPG Rn. 29.

[30] Dazu kritisch: Winter 2010b (199).

Verkehrsträger einzubeziehen. Auch die Substitutionsprüfung im Gefahrstoffrecht beinhaltet die Prüfung von Konzeptalternativen.[31]

- Die Prüfung der **Null-Alternative** ist eine spezifische Ausprägung der Alternativenprüfung im Planfeststellungsrecht und bezeichnet in der Rechtspraxis eine Konstellation, in der eine grundsätzlich gerechtfertigte Vorhabenplanung an entgegenstehenden Belangen scheitert.[32]

Die Bedarfsplanung steht in einem untrennbaren Verhältnis zur Alternativenprüfung, wenn im Rahmen der Alternativenprüfung nicht nur Standortalternativen oder Verfahrensalternativen, sondern weitergehend auch Konzeptalternativen zu prüfen sind. Das ist, wie bereits angedeutet, sowohl bei der Verkehrswegeplanung, als auch bei der Substitutionsprüfung im Gefahrstoffrecht der Fall. Die Alternativenprüfung gem. § 19b Abs. 2 UVPG erstreckt sich auch auf die Prüfung, ob beispielsweise Straßenverkehr durch Schienenverkehr oder Schifffahrt substituiert werden kann und substituiert werden sollte. Die Ermittlung solcher Konzeptalternativen und die prognostische Ermittlung der Substitutionsmöglichkeiten einschließlich ihrer unterschiedlichen Impacts für die Umwelt und ihrer sozioökonomischen Folgen ist Teil der Bedarfsprüfung und von dieser nicht zu trennen.

Anders ist es, wenn Alternativenprüfungen sich lediglich auf Standort- oder gar auf Verfahrensalternativen erstrecken, wie dies etwa im Planfeststellungsrecht oder beispielsweise in der Bundesfachplanung gem. den Vorschriften des NABEG der Fall ist. Solche Alternativenprüfungen sind kein Bestandteil der Bedarfsplanung, sondern ihr nachgelagerte Vorgänge, die nicht mehr das „Ob“ betreffen, sondern lediglich das „Wie“.

Schwieriger ist die Einordnung der Prüfung der sog. „Nullvariante“, die im Rahmen des abschließenden Planfeststellungsverfahrens ggf. durchzuführen ist. Eindeutig ist, dass die unter bestimmten Umständen notwendige Prüfung der Nullvariante der Planrechtfertigung und damit der Anerkennung des Bedarfs nachgelagert ist. Bei der Prüfung der Nullvariante geht es andererseits aber nicht nur um das „Wie“ eines konkreten Vorhabens, sondern um das „Ob“, nämlich um die Frage, ob das Vorhaben angesichts der konkreten entgegenstehenden Belange am Standort überhaupt durchgeführt werden kann. Letztlich geht es dabei im Rahmen der Abwägung um die Dringlichkeit (bzw. Unausweichlichkeit) des Bedürfnisses am ausgewählten Standort. Für Planfeststellungsverfahren, die in einem Stufenprozess stehen, dürfte die Prüfung der Nullvariante i.d.R. nicht erforderlich sein, wenn der Bedarf in einer vorgelagerten Bedarfsplanung festgestellt und die Standortfrage gut vorbereitet worden ist.[33]

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Verhältnis von Bedarfsprüfung und Alternativenprüfung unterschiedlich sein kann, je nachdem, ob eine Alternativenprüfung auch Konzeptalternativen umfasst oder ob sie bescheidener lediglich als Standort- bzw. Verfahrensalternativenprüfung zu verstehen ist. Eine Alternativenprüfung, die sich auch auf Konzeptalternativen erstreckt, muss als Element der Bedarfsplanung verstanden werden. Ähnliches gilt für die sog. Prüfung der „Nullvariante“.

---

31 Vgl. dazu nur Köck/Kern 2012, S. 21, 59 ff.

32 BVerwG, Urt. v. 15.1.2004 - 4 A 11.02, NVwZ 2004, 732; BVerwG, Urt. v. 10.4.1997 - 4 C 5.96, NVwZ 1998, 508, 2. Leitsatz. Siehe auch Groß, NVwZ 2001, 513, 514; Schüler 2008, S. 57; Steinberg/Wickel/Müller 2012, § 3, Rn. 181.

33 Siehe statt vieler Steinberg/Wickel/Müller 2012, § 3, Rn. 181.

1.3.3 Systematisierung der Bedarfsplanung

Ausgehend von dem hier entwickelten Begriffsverständnis lassen sich Bedarfsplanungen im engeren Sinne und Bedarfsplanungen im weiteren Sinne unterscheiden:

- **Bedarfsplanungen im engeren Sinne** sind alle administrativen Ermittlungs- und Abschätzungsvorgänge, die sektoral ansetzen und nach Maßgabe von Zielen auf die Vorbereitung von Entscheidungen über Infrastrukturen und andere Einrichtungen der Daseinsvorsorge bezogen sind (Öffentliche Güterversorgung). Dazu gehören die Planungs- und Konzeptpflichten mit Blick auf örtliche und überörtliche Daseinsvorsorgeeinrichtungen, wie etwa Wasserver- und Abwasserentsorgung, Elektrizitätsversorgung, Gasversorgung, Schulen oder Krankenhäuser. Und dazu gehören insbesondere die Bedarfsplanung für die Stromübertragungsnetze sowie die Verkehrswegeplanung. Bei den beiden zuletzt genannten Planungen handelt es sich darüber hinaus sogar um **formelle Bedarfsplanungen**, weil diese Bedarfsermittlungen jeweils in eine förmliche Feststellung des Bedarfs münden, die Grundlage für darauf aufbauende Planungsprozesse in einem Stufenbau der Planung ist. Erfolgt die formelle Feststellung gar durch Gesetz, sprechen wir von einer **gesetzlichen Bedarfsplanung**.
- Als **Bedarfsplanung im weiteren Sinne** bezeichnen wir demgegenüber alle Ermittlungs- und Abschätzungsvorgänge im Rahmen von Verwaltungsverfahren, die die Gestattung eines Vorhabens von einer Bedürfnisprüfung im Sinne einer besonderen Rechtfertigung abhängig machen, unabhängig davon, ob es sich dabei um echte planerische Vorgänge, um Ermessensentscheidungen oder um Prüfungen im Rahmen gebundener Verwaltungsentscheidungen handelt, und unabhängig davon, ob es um Infrastruktureinrichtungen, um sonstige Vorhaben oder schlicht um Handlungen geht, die einer vorherigen Eröffnungskontrolle unterliegen. Den **Kern dieses Typus bilden Planfeststellungen**. Sie unterscheiden sich insofern von sonstigen öffentlich-rechtlichen Gestattungen, als sie über die Gestattung hinaus eine verbindliche Raumnutzungsentscheidung enthalten, mit der abschließend auch über die raumplanerische Zulässigkeit der Bodeninanspruchnahme entschieden wird.[34] Nach geltendem Recht unterliegen öffentliche Infrastruktureinrichtungen, wie Verkehrswege, insbesondere Straßen, Schienenwege und Wasserstraßen, aber auch Hochwasserschutzeinrichtungen, wie etwa Deichanlagen oder Polder, Flughäfen, Abfalldeponien, atomare Endlagerstätten oder großräumige Leitungen, vor allem Stromtrassen, der Planfeststellung. Das Bundesverwaltungsgericht verlangt in ständiger Rechtsprechung, dass für Vorhaben, die dem Planfeststellungsrecht unterliegen, ein Bedürfnis bzw. Bedarf nachgewiesen sein muss, weil die Planfeststellung, anders als herkömmliche Unternehmergenehmigungen, Eingriffe in Rechtspositionen legitimieren, sei es dadurch, dass sie eine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfalten oder dadurch, dass sie gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung bzw. den Zielen der Raumordnung privilegiert sind (§ 38 BauGB; § 5 Abs. 1 ROG). Ebenfalls zur Bedarfsplanung im weiteren Sinne gehören **sonstige Bedürfnisprüfungen in Gestattungsverfahren** jenseits der Planfeststellung. Diese können motiviert sein durch einen Gefahrenverdacht bzw. ein besonderes Besorgnispotenzial,[35] wie es etwa im Stoffrecht bei den besonders besorgniserregenden Stoffen gem. Art. 60 Ziff. 4 REACH-VO der Fall ist, durch den Gedanken des nicht kompensierbaren „Umweltverbrauchs“, wie es bei der Abwägungsentscheidung im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

[34] Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.4.2007 - 4 C 12.05, BVerwGE 128, 358, Rn. 47.

[35] Dazu näher Winter, KJ 1992, 389 ff.

(§ 15 Abs. 5 BNatSchG) der Fall ist, oder durch die Ermöglichung von Ausnahmen und Befreiungen von an sich bestehenden umweltrechtlichen Pflichten (Beispiel: Ausnahmegestattungen im Naturschutz- und Wasserrecht).

- Als Bedarfsplanung im weiteren Sinne ist auch das **Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht** zu qualifizieren, weil Benutzungen des Wassers einer behördlichen Bewirtschaftungsentscheidung unterworfen werden, in der letztlich – nämlich bei knappen Wasserressourcen, die nicht für alle Nutzungswünsche reichen – Bedarfserwägungen den Ausschlag geben (müssen). Allerdings wird das bedarfsprüfende Element des Bewirtschaftungsermessens gegenwärtig praktisch nicht genutzt, weil echte Bedarfsentscheidungen bei der Nutzung der Wasserressourcen bislang nicht zu treffen waren.
- Zu den Bedarfsplanungen im weiteren Sinne gehört auch die örtliche Raumplanung. Für die Bauleitplanung als örtliche Raumplanung bestimmt bereits das Gesetz, dass sie nur aufzustellen ist, soweit es für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Die Bauleitplanung darf daher nur dann erfolgen, wenn sie nach der planerischen Konzeption der Gemeinde vernünftigerweise geboten ist.[36] Das ist dann der Fall, wenn die städtebaulichen Ziele, die sich die Gemeinde im Rahmen ihres Planungsermessens selbst setzt,[37] ohne planerische Grundlage nicht erreicht werden können, wenn also die Bodennutzung, die aufgrund der §§ 34 f. BauGB zulässig ist, nicht ausreicht, um die städtebauliche Konzeption realisieren zu können. Mehr an Begründung verlangt das Gesetz als Voraussetzung einer Bauleitplanung nicht. Insoweit entspricht das Planerfordernis gem. BauGB im Wesentlichen der Planrechtfertigung im Planfeststellungsrecht.[38] Ob die städtebauliche Konzeption, die die Gemeinde mit dem Mittel der Bauleitplanung erreichen möchte, nicht nur vernünftigerweise geboten, sondern unter Gewichtung und Bewertung aller durch die Planung betroffenen Belange auch in der Lage ist, sich durchzusetzen, wird allerdings nicht bereits am Maßstab des § 1 Abs. 3 BauGB entschieden, sondern jenseits strikter fachgesetzlicher Vorgaben letztlich am Maßstab des Abwägungsgebotes. Der Bedarf, also die Zusammenstellung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials, das die städtebauliche Konzeption trägt (z.B. Knappheit geeigneter Gewerbeflächen oder Knappheit von Flächen zum Wohnen angesichts der örtlichen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung), ist letztlich lediglich ein integraler Bestandteil der Planungsentscheidung.
- Schwieriger ist die Einordnung der **überörtlichen Raumplanung**. Eine Bedarfsprüfung für Raumpläne analog der erwähnten Erforderlichkeitsprüfung für Bauleitpläne sieht das ROG nicht vor. Dennoch muss auch die überörtliche Raumplanung, insbesondere die Regionalplanung, als eine Bedarfsplanung i.w.S. eingeordnet werden; denn die Aufgabe der Raumplanung, „unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 ROG) sowie „Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen“ (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 ROG), erfordert notwendigerweise raumbezogene Bedarfsermittlungen und -bewertungen. Dies gilt jedenfalls, soweit die Raumplanung über die Ziele der Raumordnung abschließende Raumnutzungsentscheidungen trifft, die Bindungswirkungen für öffentliche Stellen (§ 4 ROG) und über sog. „Raumordnungsklauseln“ (z.B. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) auch für Private erzeugen. Beispielhaft sei hier nur auf raumplanerisch festgelegte Mengenziele für die Siedlungsentwicklung auf der kommunalen Ebene (vgl. unten

---

[36] Vgl. BVerwGE 92, 15.

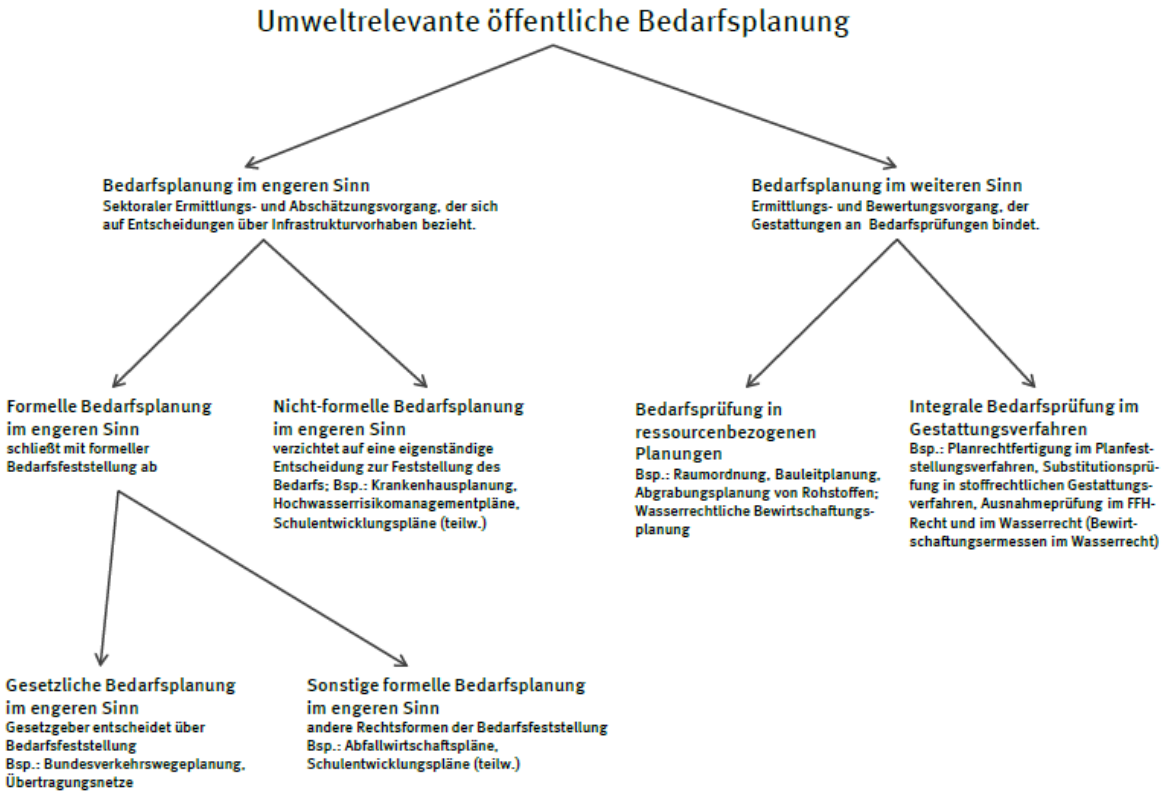
[37] Vgl. BVerwGE 133, 314.

[38] Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich seinerzeit bei der Entwicklung der Planrechtfertigung im Planfeststellungsrecht auf die Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht bezogen; siehe BVerwGE 48, 56, 60. mit Hinweis auf BVerwGE 34, 301, 305; E 45, 309, 312 – Flachglas.

9.4.1.2),[39] auf die Festlegung von Konzentrationsflächen für die Windenergie oder für PV-Freiflächenanlagen (vgl. dazu nur 9.4.1.1.1) oder auf die Festlegung von Konzentrationsflächen für die Abgrabung von Sanden, Kiesen und Steinen hingewiesen, die auf Bedarfsermittlungen und -bewertungen angewiesen sind, um sicherzustellen, dass die Zielfestlegung (Ziele der Raumordnung) sich gegen andere Nutzungsansprüche an den Raum durchsetzen kann. Anders als bei der Planfeststellung, die eine der Abwägung vorgelagerte Planrechtfertigung verlangt, ist die Bedürfnisprüfung im Rahmen der überörtlichen Raumplanung kein für sich stehender abgestufter Vorgang, sondern ein integraler Bestandteil des Planungsvorgangs.

Zusammenfassend ergibt sich die folgende Systematisierung:

Abbildung 2: Systematisierung der umweltrelevanten öffentlichen Bedarfsplanung



Quelle: Eigene Darstellung.

Bedarfsplanungen im engeren Sinne sind:

- Bedarfsfeststellung im Rahmen mehrstufiger Planungen im Fachplanungsrecht für Infrastrukturen des Bundes, namentlich für Bundesverkehrswege und für Übertragungsleitungen. Kommen besondere qualifizierende Elemente wie die förmliche administrative oder exekutive Feststellung des Bedarfs oder gar die Feststellung des Bedarfs durch Parlamentsgesetz hinzu, sprechen wir von „formeller“ bzw. „gesetzlicher“ Bedarfsplanung.

[39] Bizer/Köck/Siedentop/Einig 2011.

- Kommunale und regionale Infrastrukturplanung, wie z.B. Abwasserbeseitigungsplanung, Abfallwirtschaftsplanung, Krankenhausplanung, Schulentwicklungsplanung, Hochwasserschutzplanung.

Bedarfsplanungen im weiteren Sinne sind:

- die Planrechtfertigung im Planfeststellungsrecht,
- die „Substitutionsprüfung“ im Gefahrstoffrecht (Chemikalien, Biozide, Pestizide, Arzneimittel), die Prüfung überwiegender öffentlicher Interessen bei der Entscheidung über Ausnahmegestattungen im Naturschutz- und Wasserrecht, die Abwägung im Rahmen der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung,
- das Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht,
- die Erforderlichkeitsprüfung bei der Baueitplanung,
- Raumpläne, deren Bedarfsentscheidung allerdings integraler Bestandteil des gesamten Planungsvorgangs ist und kein eigenständiger Prüfschritt.

Keine Bedarfsplanungen sind:

- Ziel- und Maßnahmenplanungen, soweit sie nicht unmittelbar öffentliche Infrastrukturentscheidungen vorbereiten.

2 Rechtliche Grundlagen administrativer Bedarfsplanungen

Bedarfsprüfungen bzw. Bedarfsplanungen beruhen i.d.R. auf gesetzlichen Anordnungen, sind aber teilweise auch richterrechtlich entwickelt worden, wie insbesondere das Institut der Planrechtfertigung im Recht der Bauleitplanung und im Planfeststellungsrecht zeigt (siehe oben 1.1).

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ergibt sich eine Pflicht zur Bedarfsplanung für öffentliche Vorhaben (siehe sogleich unter 2.1). Für private Vorhaben gilt demgegenüber umgekehrt, dass eine administrative Bedarfsprüfung nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig ist (siehe unten 2.2).

2.1 Administrative Bedarfsprüfung für öffentliche Vorhaben: Öffentliche Infrastrukturplanung und Daseinsvorsorge

Eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Bedarfsprüfung bzw. Bedarfsplanung besteht für die Planung öffentlicher Vorhaben, insbesondere für die öffentliche Infrastrukturentwicklung.[40] Das BVerwG hat in seiner Rechtsprechung stets betont, dass die Ausübung staatlicher bzw. öffentlicher Planungskompetenzen nicht bis zum Beweis entgegenstehender Belange um ihrer selbst willen rechtens ist, sondern einer Rechtfertigung bedarf.[41] Demgemäß fordert es in ständiger Rechtsprechung, dass zunächst die Notwendigkeit der Planung mittels Bedarfsprüfung anhand der fachgesetzlichen Zwecke dargetan wird. Begründet worden ist dies – wie bereits erwähnt – zunächst mit Art. 14 GG, weil sowohl die Bauleitplanung als auch die Planfeststellung Eigentumsbeschränkungen mit sich bringen (können). In der grundlegenden „Flachglas“-Entscheidung des BVerwG zur Bauleitplanung heißt es, „dass im Verhältnis zwischen der Bauleitplanung und den durch sie betroffenen individuellen Positionen die von der Planung ausgehende

[40] Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen des Instruments der Bedarfsplanung ausführlich unten 5.

[41] Siehe schon BVerwGE 34, 299, 305 (zur Bauleitplanung).

Eigentumsbeschränkung rechtfertigungsbedürftig ist".[42] Diesen Ansatz hat das BVerwG in seiner B42-Entscheidung aus dem Jahre 1975 auf das Planfeststellungsrecht übertragen: „Die unter dem angeführten [...] Gesichtspunkt vorausgesetzte Rechtfertigung einer straßenrechtlichen Planung ergibt sich als rechtliches Erfordernis in sinngemäßer Übereinstimmung mit demselben Erfordernis bei der Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz aus der Erwägung, dass eine hoheitliche Planung ihre Rechtfertigung nicht etwa schon in sich selbst trägt, sondern im Hinblick auf die von ihr ausgehenden Einwirkungen auf Rechte Dritter für die jeweils konkrete Planungsmaßnahme rechtfertigungsbedürftig ist [...]. In diesem Sinne findet eine bestimmte straßenrechtliche Planung ihre Rechtfertigung darin, dass für das beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der vom Bundesfernstraßengesetz allgemein verfolgten Ziele ein Bedürfnis besteht, die mit ihr geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also objektiv erforderlich ist".[43] Mittlerweile hat das Bundesverwaltungsgericht die Ableitung aus Art. 14 GG weitgehend aufgegeben und greift auf das **Prinzip der Verhältnismäßigkeit** staatlichen Handelns zurück.[44] D.h., nicht nur Eingriffe in das Eigentum, sondern auch Eingriffe in sonstige Rechte (z.B. Schutzrechte des Bundes-Immissionsschutzgesetzes)[45] führen dazu, dass für das Vorhaben ein Bedarf gegeben sein muss. Von einem Bedarf geht die Rechtsprechung im Planfeststellungsrecht allerdings nicht erst dann aus, wenn das Vorhaben unausweichlich ist, sondern schon dann, wenn es gemessen an den Zielsetzungen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes vernünftigerweise geboten ist.[46] Wie der Bedarf auf der Grundlage der jeweiligen fachgesetzlichen Zielsetzung im Einzelnen zu bestimmen ist und welche Verfahren und Methoden dabei zur Anwendung kommen müssen, lässt die Rechtsprechung offen, sie betont aber einen weiten Gestaltungs- und Prognosespielraum und beschränkt sich demgemäß auf eine Evidenzkontrolle (bei gesetzlicher Bedarfsfeststellung: Überprüfung, ob die Bedarfsfeststellung evident unsachlich ist).[47]

Das zur räumlichen Gesamtplanung und zur räumlichen Fachplanung Gesagte gilt prinzipiell auch für die Planungen zur öffentlichen Daseinsvorsorge. Auch bei diesen Planungen geht es nicht ausschließlich nur um öffentliche Leistungen und damit um Vorteile für den Einzelnen, sondern auch um Eingriffe in Freiheitsrechte (z.B. Anschluss- und Benutzungszwang, Zahlung kostendeckender Benutzungsgebühren, etc.) und um Beschränkungen wirtschaftlicher Freiheitsrechte durch Etablierung bzw. Beibehaltung eines öffentlichen Wirtschaftssektors. Insofern bedarf es auch hier der Rechtfertigung der Planung durch Nachweis des Bedarfs.

In der Literatur wird darüber hinaus vertreten, dass sich die öffentliche Infrastrukturplanung nicht nur im Hinblick auf (Grund-)Rechte Dritter rechtfertigen muss, sondern auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Verpflichtung aller staatlichen Gewalt zum Umweltschutz.[48] Insbesondere von *Gerd Winter* ist schon früh darauf hingewiesen worden, dass die öffentliche Gewalt, wenn sie Infrastrukturvorsorge durch räumliche Planung (z.B. Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbegebieten) und durch sektorale Fachplanung (Straßen, Schienenwege, Flughäfen etc.) betreibt, diese Planung nicht nur wegen etwaiger Einwirkungen auf individuelle

---

42 BVerwGE 45, 309, 312.

43 Vgl. BVerwGE 48, 56 (60).

44 Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.4.2007 - 4 C 12.05, BVerwGE 128, 358, Rn. 45 – Mühlenberger Loch; siehe auch Steinberg/Wickel/Müller 2012, § 3, Rn. 98.

45 Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 9.11.2006, NVwZ 2007, 445 – Flughafen Leipzig-Halle.

46 Vgl. nur BVerwG, Urt. v. 26.4.2007 - 4 C 12.05, BVerwGE 128, 358, Rn. 45; BVerfG, Urt. v. 8.6.1998, NVwZ 1998, 1060, 1061.

47 Vgl. BVerfG, Urt. v. 08.6.1998 - 1 BvR 650/97, 1 BvR 830/98, NVwZ 1998, 1060 f.

48 Dazu insbesondere schon Winter, NuR 1985, 41 (43); Winter 1997, S. 76 ff.; Winter, ZUR 2013, 387; siehe auch Groß, VerwArch 1997, 89 (108).

Rechte oder wegen des Einsatzes öffentlicher Haushaltsmittel zu rechtfertigen hat, sondern auch wegen der Einwirkungen auf die Umwelt, die mit der Verwirklichung solcher Pläne zwingend einhergehen. In diesem Zusammenhang spricht er von einer Pflicht zur ökologischen Verhältnismäßigkeit. [49] Die staatliche Verpflichtung zum Umweltschutz, die sich seit mehr als 20 Jahren aus Art. 20a GG ergibt, enthält zwar große Spielräume für den Gesetzgeber,[50] aber auch zwingende Verpflichtungen, namentlich die Verpflichtung zur Gewährleistung eines „ökologischen Existenzminimums“[51] nicht nur für die heute Lebenden, sondern auch für künftige Generationen.[52] Zu gewährleisten ist ein Bestand an Naturgütern, der die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG sichert.[53] Aus dieser Verpflichtung ergeben sich Pflichten zur kontinuierlichen Umweltbeobachtung, zur Ermittlung ökologischer Belastungsgrenzen bzw. zur wertenden Festlegung von Qualitätszielen, wenn sich Belastungsgrenzen wissenschaftlich nicht exakt ermitteln lassen, sowie zur strategischen Planung des Umweltschutzes und zur Etablierung geeigneter Umsetzungsinstrumente, wie etwa Genehmigungserfordernisse. Zu den prozeduralen Mindestpflichten, die sich aus Art. 20a GG zwingend ergeben, gehört für den öffentlichen Bereich der Gütererzeugung, also für den unmittelbaren Verantwortungsbereich der öffentlichen Gewalt, auch eine Pflicht zur Bedarfsprüfung öffentlicher Vorhaben angesichts der Umwelteingriffe, die mit der Realisierung solcher Vorhaben verbunden sind.

Eine Pflicht zur Bedarfsplanung öffentlicher Vorhaben besteht aber nicht nur angesichts der wirtschaftlichen Grundrechte einerseits sowie der Staatspflicht zum Umweltschutz andererseits, sondern auch wegen der Leistungspflichten, die den Sozialstaat treffen. Aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit der Menschenwürde und den staatlichen Schutzpflichten für das Leben und die Gesundheit des Menschen ist ein Verfassungsauftrag für Infrastrukturvorsorge abgeleitet worden.[54] Wie dieser Auftrag zu erfüllen ist, ist im Einzelnen nicht vorgegeben.[55] Allerdings trifft den Staat die Verpflichtung, die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sicherzustellen“.[56] Zu diesen Mindestvoraussetzungen gehört nicht nur die Hilfe zum Lebensunterhalt, die für ein menschenwürdiges Leben notwendig ist,[57] sondern insbesondere auch die Gewährleistung existenzieller Daseinsvorsorgeeinrichtungen, wie Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung,[58] Stromversorgung, Abfallbeseitigung, Schulen, Krankenhäuser, ärztliche Versorgung etc.[59]

2.2 Administrative Bedarfsprüfung für private Vorhaben

Anders ist die verfassungsrechtliche Ausgangslage, wenn es um private Vorhaben geht; denn diese sind in Wahrnehmung grundgesetzlicher wirtschaftlicher Freiheitsrechte, insbesondere

---

49 Siehe Winter, ZUR 2013, 387; siehe auch bereits Winter 1997, S. 76 ff.

50 Dazu statt vieler jüngst: Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (4 ff.).

51 Vgl. dazu Calliess 2001, S. 300.

52 Gassner, NVwZ 2014b, 1140 (1141).

53 Gassner, DVBl. 2013, 547 (549).

54 Vgl. etwa Dörr 2014, S. 339.

55 Grzeszick in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 20, Abschn. VII, Rn. 18.

56 Ständige Rechtsprechung seit BVerfG, Beschl. v. 18.6.1975 - 1 BvL 4/74, BVerfGE 40, 121, 144. Vgl. dazu bereits oben Abschnitt 1.1.2.

57 Vgl. BVerfG, Urt. v. 29.5.1990 - 1 BvL 20/84, 1 BvL 26/84, 1 BvL 4/86, BVerfGE 82, 60 (85); Ginzky, NuR 2005b, 691 (108 f.).

58 Stichwort: „Menschenrecht auf Wasser“; vgl. nur Laskowski 2010, S. 419 ff.

59 Vgl. zur verfassungsrechtlichen Gewährleistungsverantwortung am Beispiel der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung: Kahl 2010, § 14, Rn. 50 ff.

der Grundrechte auf Berufsfreiheit und Eigentumsfreiheit, grundsätzlich nicht rechtfertigungs- und begründungsbedürftig,[60] sondern unterliegen privatautonomen Entscheidungen, die administrativ lediglich auf ihre Auswirkungen auf die Rechte Dritter und auf Allgemeingüter zu überprüfen sind, nicht aber darauf, ob für das Vorhaben als solches ein Bedarf im politisch-rechtlichen Sinne, also ein öffentliches Interesse, besteht. Hier stellt sich demgemäß die Frage, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber verfassungsrechtlich befugt ist, eine administrative Bedarfsprüfung zur Voraussetzung eines solchen Vorhabens vorzuschreiben. Zu verlangen ist insoweit, dass Bedarfsprüfungen durch besondere Gründe des Gemeinwohls legitimiert sind.[61]

Wie bereits im Kapitel 1.1 exemplarisch angesprochen, hat der Gesetzgeber nicht nur für die öffentliche Infrastrukturentwicklung und Daseinsvorsorge, sondern teilweise auch für private Vorhaben administrative Bedarfsprüfungen verankert. Verfassungsrechtlich unproblematisch ist dies dann, wenn der Vorhabenträger bestehende rechtliche Pflichten nicht erfüllen kann (z.B. die Vermeidungs- und Kompensationsverpflichtung bei Eingriffen in Natur und Landschaft bzw. die Wahrung der Integrität von FFH-Gebieten oder die Einhaltung des wasserrechtlichen Verschlechterungsverbots) und darüber zu entscheiden ist, ob das Vorhaben gleichwohl (ausnahmsweise) gestattungsfähig ist. In dieser Konstellation erscheint es zulässig, die Realisierung des Vorhabens davon abhängig zu machen, ob es einen Bedarf im Sinne eines festgestellten öffentlichen Interesses an der Vorhabenrealisierung gibt. Ähnliches gilt, wenn das Gesetz private Vorhaben einem Planfeststellungsverfahren unterwirft, wie es im Luftverkehrsrecht der Fall ist,[62] und damit das private Vorhaben Anteil hat an der besonderen Rechtsgestaltung, die dem Planfeststellungsbeschluss eigen ist.[63]

Schwieriger wird es, wenn private Vorhaben der Gütererzeugung – unabhängig von der Nichterfüllung bestehender rechtlicher Anforderungen – davon abhängig gemacht werden sollen, ob es dafür am Ort einen Bedarf gibt. Seit dem Apothekenurteil des BVerfG steht fest, dass das Grundrecht der Berufsfreiheit es ausschließt, den Betrieb von Fabriken, Handelseinrichtungen und Dienstleistungseinrichtungen davon abhängig zu machen, ob es am Ort noch einen weiteren Versorgungsbedarf gibt, oder ob schon genügend Versorgungseinrichtungen vorhanden sind. Der Schutz vorhandener Versorgungseinrichtungen vor Newcomern kann eine Bedarfsprüfung daher nicht rechtfertigen, weil eine freiheitliche Wirtschaftsordnung Wettbewerb voraussetzt und das Grundrecht auf Berufsfreiheit keinen Schutz vor Konkurrenz gewährt.[64]

Eine Bedarfsprüfung könnte verfassungsrechtlich aber auf andere Gründe gestützt werden, und hier kommen u.a. Gründe des Umwelt- und Ressourcenschutzes in Betracht.[65] So legitimiert Art. 20a GG den Gesetzgeber dazu, eine Bewirtschaftungsordnung für die Nutzung natürlicher Ressourcen zu etablieren, wenn diese erforderlich ist, um deren dauerhafte Nutzbarkeit bzw.

---

60 Vgl. statt vieler nur: Soell/Dirnberger, NVwZ 1990, 705, 711, die darauf hinweisen, dass die Grundrechte es ausschließen, die Genehmigung von Vorhaben von einer „Planrechtfertigung“ abhängig zu machen. Siehe auch Groß, VerwArch 1997, 89 (102 ff.).

61 Schmidt in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV: Aufgaben des Staates, 2006, § 92, Rn. 22, 27.

62 Siehe dazu näher BVerwGE 128, 358 – Mühlenberger Loch.

63 Siehe für das bergrechtliche Planfeststellungsverfahren: BVerfGE 134, 242, Rn. 184 – Garzweiler. Das BVerfG verlangt wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Planfeststellung eine Erforderlichkeitsprüfung; dazu auch Keienburg in: Boldt/Weller/Kühne/Mäßenhausen, Bundesberggesetz: Kommentar, 2016, zu § 57a, Rn. 53 f.

64 Vgl. BVerfGE 34, 252, 256; E 94, 372, 390 ff.

65 Groß, VerwArch 1997, 89 (107 ff.).

sparsame Nutzung im Interesse des Schutzes des Naturhaushalts und der Lebensgrundlagen des Menschen sicherzustellen. Ansätze für die staatliche Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen (Boden, Wasser, Luft, Rohstoffe) finden wir bereits im geltenden Recht; sie sind zwar nicht ohne Weiteres gleichzusetzen mit Bedarfsprüfungen, Bewirtschaftungskompetenzen legen es aber nahe, mit Bedarfsprüfungen zu arbeiten, wenn zu befürchten ist, dass im Rahmen der Bewirtschaftung nicht allen Nutzungsinteressen in vollem Umfang Rechnung getragen werden kann:

- So unterliegt die Bodennutzung grundsätzlich der Boden- und Raumbewirtschaftung der Gemeinde (örtliche Bodenbewirtschaftung) bzw. der Landesplanung (überörtliche Bewirtschaftung des Raumes) und erfolgt durch Raumpläne, die das Ziel der nachhaltigen Raumentwicklung zu verfolgen haben (§ 1 Abs. 5 BauGB; § 1 Abs. 2 ROG). Die wirtschaftlichen Freiheitsrechte, insbesondere die Eigentumsfreiheit und die Berufsfreiheit, zwingen die Träger der Raumplanung nicht dazu, jedem Ansiedlungswunsch Rechnung zu tragen; vielmehr unterliegt die Raum- und Bodennutzung konzeptionellen Entscheidungen über die städtebauliche und die überörtliche räumliche Entwicklung, die durch Raumpläne vorzubereiten ist, auf die kein individueller Anspruch besteht.[66]
- Die Bewirtschaftung der Wasserressourcen obliegt gemäß der Konzeption des WHG dem Staat.[67] Ausdrücklich bestimmt das WHG, dass das Grundeigentum nicht zur Wassernutzung berechtigt (§ 4 Abs. 3 WHG). Das BVerfG hat diese gesetzliche Inhaltsbestimmung des Eigentums als verfassungsrechtlich zulässig anerkannt und dabei insbesondere auf die Sicherung überragender Gemeinwohlbelange verwiesen.[68] Wassernutzungen unterliegen einem behördlichen Bewirtschaftungsermessen und müssen grundsätzlich im Einklang stehen mit den Zielen des Gewässerschutzes, also dem Verschlechterungsverbot genügen und dem Verbesserungsgebot nicht zuwiderlaufen. Durch eine Bewirtschaftungsplanung soll sichergestellt werden, dass die Wassernutzungen an den Qualitätszielen ausgerichtet werden.[69] Für die Bewirtschaftungsplanung sind Bedarfserwägungen rechtlich relevant (Ausrichtung der Entscheidung am wasserrechtlichen Gemeinwohl). Dies zeigt sich gegenwärtig deutlich in der Erarbeitung sog. „Wärmelastpläne“, die die Grundlage für die Anpassung wasserrechtlicher Nutzungserlaubnisse bilden (dazu näher unten 9.4.2.2).
- Die Nutzung der Luft, insbesondere die Bewirtschaftung der Luft im Hinblick auf den Schadstoffausstoß, hat durch das Luftqualitätsrecht und die Luftreinhalteplanung zur Gewährleistung der Qualitätsziele wichtige rechtliche Impulse bekommen,[70] die den Planungsträger dazu ermächtigen, örtliche Schadstoffemissionen so zu reallozieren, dass die Luftqualitätsnormen eingehalten werden. Dass es kein Eigentumsrecht an der Luft gibt, hat die Rechtsprechung schon im Zusammenhang mit der Einführung eines Emissionshandelssystems für Klimagase deutlich gemacht[71] und die Inanspruchnahme der Luft im Hinblick

66 Siehe für die Bauleitplanung § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB; siehe dazu auch Groß, VerwArch 1997, 89 (106). Ziele der Raumordnung stehen privaten Vorhaben nur dann entgegen, wenn sie mittels sog. „Raumordnungsklauseln“ in das jeweilige Fachrecht überführt worden sind.

67 Vgl. statt vieler: Köck, ZUR 2012c, 140 (143).

68 Vgl. BVerfGE 50, 300 (339).

69 Köck, DÖV 2013b, 844 (851).

70 Vgl. nur Köck/Lehmann, ZUR 2013, 67 (75).

71 Vgl. nur BVerwGE 124, 47; BVerfG NVwZ 2007, 942.

auf die Emission von Klimagasen einer nationalen Bewirtschaftungsentscheidung unterworfen.[72]

- Die Nutzung von Rohstoffen (Bodenschätzen)[73] unterliegt gegenwärtig nur mittelbar einer Bewirtschaftung, nämlich über die Raumplanung, die nach Maßgabe des Abwägungsgebotes darüber entscheiden kann, ob ein Raum vorrangig den Zwecken der Rohstoffgewinnung oder anderen Raumnutzungsinteressen gewidmet wird (dazu näher unten in Abschnitt 9.4). Die Knappheit von Rohstoffen und die Angewiesenheit auf bestimmte Rohstoffe für öffentliche Zwecke der Gegenwart und der Zukunft (Stichwort Generationengerechtigkeit) können den Gesetzgeber dazu legitimieren, die Rohstoffgewinnung und die Rohstoffnutzung auch jenseits von Raumentwicklungsgründen von Bedarfserwägungen abhängig zu machen. Insofern ist die gegenwärtige gesetzliche Konzeption einer gebundenen Entscheidung im Rohstoffgewinnungsrecht nicht verfassungsfest. Die Möglichkeiten der Etablierung von Bewirtschaftungsordnungen sind dabei umso größer, wenn die Rohstoffe schon durch das Gesetz der Allgemeinheit zugeordnet sind (bergfreie Bodenschätze) und nicht dem Grundeigentümer (grundeigene Bodenschätze bzw. Grundeigentümerbodenschätze).[74]

Die Skizze zeigt, dass durch die Umweltgesetzgebung in beachtlichem Maße bereits Ressourcenbewirtschaftungsordnungen etabliert und damit zugleich wichtige Voraussetzungen für Bedarfsplanungen geschaffen worden sind. In etablierten Bewirtschaftungsbereichen erscheinen Bedarfsprüfungen prinzipiell zulässig.

3 Ziele und Aufgaben der Bedarfsplanung

Die Skizze der rechtlichen Rahmenbedingungen hat deutlich gemacht, dass die Bedarfsplanung bei öffentlichen Vorhaben dazu dient, die Durchführung einer vorhabenbezogenen Planung zu rechtfertigen. Einer solchen Rechtfertigung bedarf es sowohl im Hinblick auf Einwirkungen auf Rechte Dritter, die von der Vorhabenrealisierung ausgehen können, als auch im Hinblick auf die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel (Wirtschaftlichkeitsgebot) sowie im Hinblick auf die Inanspruchnahme knapper Umweltgüter (Staatspflicht Umweltschutz). Die Ausführungen haben zudem gezeigt, dass es teilweise auch im Bereich privater Vorhaben solcher Rechtfertigungen bedarf, wenn diese Vorhaben Gestattungsverfahren unterliegen, die letztverbindliche Raumnutzungsentscheidungen herbeiführen (privatnützige Planfeststellungen), bzw. dass es jedenfalls verfassungsrechtlich tragfähige Gründe dafür geben kann, auch private Vorhaben unter Bedarfsvorbehalt zu stellen.

Worauf sich die Prüfung des Bedarfs konkret zu beziehen hat und was als Bedarf anzuerkennen ist, ergibt sich – jenseits der Anforderungen, die das Verfassungsrecht stellt – aus dem jeweiligen Fachrecht. So bestimmt § 12a Abs. 1 EnWG, dass für den Szenariorahmen als Bestandteil der Bedarfsplanung für die Übertragungs- und Hochspannungsnetze die mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung zu beachten sind. Diese sind in hohem Maße niedergelegt im Klima- und Energieprogramm der Bundesregierung bzw. in den aktualisierden

---

72 Festlegung von Treibhausgasemissionshöchstmengen für den Bereich der EU; Verteilung für Deutschland durch nationalen Allokationsplan. Siehe zur rechtlichen Verarbeitung die Rechtsprechung des BVerwG und BVerfG, vorhergehende Fußnote.

73 Auch die Bodenschätze gehören zu den natürlichen Lebensgrundlagen und unterfallen der Verfassungsdirektive des Art. 20a GG; vgl. nur Murswiek in: Sachs, GG, 2014, Art. 20a, Rn. 30a; Epiney in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 18.

74 Siehe § 3 BBergG; dazu näher etwa Ludwig, DVBl. 2016, 685.

Anpassungen und sehen im Interesse eines effektiven Klimaschutzes einen erheblichen Ausbau der erneuerbaren Energien vor. Der politisch angestrebte strategische Umbau des Energiesystems muss demgemäß im Vorgang der Bedarfsplanung berücksichtigt werden.

Die gesetzliche Inbezugnahme der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung im EnWG unterstreicht zugleich ein allgemeines Charakteristikum der Bedarfsplanung, auf das bereits hingewiesen worden ist (siehe oben 1.1.2): Der Bedarf lässt sich nicht allein auf der Grundlage ermittelter Bedürfnisse im Sinne errechneter Nachfragepotenziale oder konkret ermittelter Nachfrage bestimmen, sondern nur in Abhängigkeit von den legitimen verfolgten Zielen. Diese wiederum werden in noch sehr allgemeiner – das Gesetzgebungsermessen von Parlament und Regierung wahrender – Form z.T. durch die Verfassung gesetzt (Sozialstaatsprinzip, Verfassungsauftrag der Infrastrukturvorsorge)[75] bzw. begrenzt (Grundrechte, Schutz der Umwelt) und durch die Gesetzgebung weiter ausgeformt. Daraus folgt, dass ein Bedarf von vornherein nicht anerkannt werden kann, wenn das Recht der Verwirklichung einer auf Bedarfsrealisierung gerichteten Planung entgegensteht.[76]

Fraglich ist, ob die Erfordernisse des Umweltschutzes schon bei der Bedarfsplanung zu berücksichtigen sind oder ob die Umweltfolgen einer Planung erst dann einzustellen sind, wenn der Bedarf bereits festgestellt worden ist. Schaut man auf die gegenwärtige Ausgestaltung der Bedarfsplanungen, so ist festzustellen, dass eine Reihe von Bedarfsplänen SUP-pflichtig sind, z.B. die Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich der Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes (Nr. 1.1 Anlage 3 zum UVPG) oder die Bundesbedarfspläne nach § 12e EnWG (Nr. 1.10). Die SUP-Pflichtigkeit dieser Planungsvorgänge bewirkt, dass die Umweltfolgen der Bedarfsrealisierung zu ermitteln und dabei auch die geprüften Alternativen einzubeziehen sind (§ 14g UVPG), sie führt aber für sich allein gegenwärtig nicht dazu, den Bedarf in Frage zu stellen, sondern kann ihre Wirkung erst auf den nachfolgenden Planungsstufen entfalten und ggf. zu Anpassungen der Planung führen (siehe dazu unten 8.2).

Mit Blick auf die Ziele dieser Studie, die Bedarfsplanung als Instrument des Umweltschutzes zu analysieren und zu bewerten, ist von zentraler Bedeutung, dass die Umweltfolgen der Bedarfsplanung ermittelt und bewertet und dass in diesem Zusammenhang auch Alternativen der Bedarfsbefriedigung geprüft werden. Ob das Ergebnis dieser Bewertung Auswirkungen hat auf die Feststellung des Bedarfs oder seine Wirkungen erst in den nachlaufenden Planungsstufen entfaltet, ist demgegenüber sekundär. Nach der hier vertretenen Auffassung, nach der die Bedarfsfeststellung als wertende Anerkennung eines Bedürfnisses nach Maßgabe legitimer Ziele zu verstehen ist, spricht aber viel dafür, die Umweltauswirkungen schon bei der Bedarfsfeststellung zu berücksichtigen (siehe dazu näher unten 4). Dies erscheint jedenfalls dann zwingend, wenn die Verwirklichung der ermittelten Bedürfnisse die Tragekapazitäten der Umwelt übersteigt,[77] bzw. genauer: die rechtlich verankerten Umweltqualitätsziele im betroffenen Raum voraussichtlich verletzen wird, weil dann das (Umwelt-)Recht der Verwirklichung der Planung entgegensteht und die Planrechtfertigung misslingen muss (siehe 7.2).

---

75 Dazu näher Dörr 2014, 338 f. m.w.N.

76 Dies wird für die Bauleitplanung aus § 1 Abs. 3 BauGB abgeleitet (vgl. aus der Rechtsprechung des BVerwG etwa BVerwGE 116, 144, 147). Der Rechtsprechung liegt aber ein allgemeiner Rechtsgedanke zugrunde.

77 Vgl. dazu schon Groß, VerwArch 1997, 89. Siehe zum Konzept der ökologischen Tragekapazitäten: Rockström/Steffen/Noone/Persson et al., A safe operating space for humanity 2009, 472; Steffen/Richardson/Rockström/Cornell et al., Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet 2015, Siehe auch Ebbesson, Planetary Boundaries and the Matching of International Treaty Regimes 2014, 259, der das Konzept der „Planetary Boundaries“ auf neun internationale Umweltprobleme bezi-

4 Die wertende, programmatische Bedürfnisprüfung

Eine umweltgerechte Bedarfsplanung erfordert eine **wertende, programmatische Bedürfnisprüfung**, die sich nicht allein auf die Ermittlung einer entsprechenden Nachfrage beschränken darf.

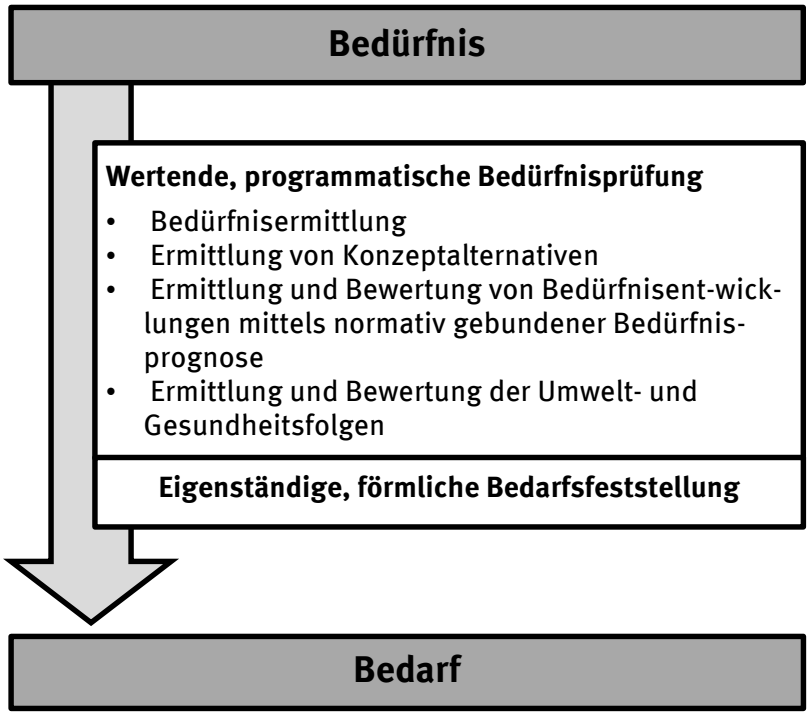
Bei dieser Prüfung sind zu Beginn die Bedürfnisse präzise zu ermitteln, deren Artikulation häufig den Anlass für Vorhabenplanungen bildet (**Bedürfnisermittlung**). Zudem sind Konzeptalternativen zur umweltschonenderen Erfüllung der identifizierten Bedürfnisse herauszuarbeiten und zu bewerten. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, welche Umweltfolgen die Umsetzung einzelner Konzeptalternativen hätte, inwieweit die Konzeptalternativen mit Abstrichen an der Zielerreichung verbunden wären und welcher Aufwand mit der Verwirklichung von Konzeptalternativen einhergehen würde. Dabei sind jedenfalls alle Konzeptalternativen einzubeziehen und einer näheren Untersuchung zu unterziehen, die nicht bereits auf der Grundlage einer überschlägigen Beurteilung als offensichtlich unverhältnismäßig bzw. offensichtlich unzumutbar zu qualifizieren und damit auszuschließen sind.

Die zukünftigen Bedürfnisentwicklungen sind mittels einer **Bedürfnisprognose** und die Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit im Rahmen einer Strategischen Umweltprüfung zu prognostizieren und zu bewerten. Diese Schritte sind Bestandteile einer Bedürfnisprüfung, die wegen der Einbeziehung von Konzeptalternativen programmatisch und wegen der Ausrichtung an normative Ziele wertend ist. Bei den Bedürfnisprognosen für öffentliche Infrastrukturvorhaben dominieren gegenwärtig politische Ziele (sofern man sich nicht von vorn herein mit dem Nachweis einer bloßen Nachfrage zufrieden gibt). Soll der Umweltschutz gestärkt werden, ist darüber hinaus zu verlangen, dass die (politischen,normativen) Ziele ihrerseits an den rechtlich bzw. politisch festgelegten Zielen einer nachhaltigen und umweltverträglichen Entwicklung auszurichten sind. In diesem Zusammenhang spielen rechtlich verankerte Umweltqualitätsziele und politisch verankerte Umwelt- und Nachhaltigkeitsprogramme eine wichtige Rolle.

Das Ermittlungs- und Bewertungsverfahren mündet in die **Bedarfsfeststellung durch die dafür legitimierte staatliche Institution**, die die Entscheidung darüber ist, ob und inwieweit ein Bedürfnis nach Maßgabe der ermittelten Ziele anerkannt wird. Erst danach dürfen weitere Planungsschritte zur Realisierung des anerkannten Bedarfs folgen.

eht: Klimawandel, Meeresversauerung, Ozonloch, Aerosolbelastung, Stickstoff- und Phosphorkreisläufe, Frischwasserbedarf, Biodiversitätsverlust, Landnutzungswandel und chemische Umweltbelastungen.
Auf die Schwierigkeiten einer wissenschaftlich-fachlichen Ableitung der Tragekapazitäten und die Notwendigkeit einer letztlich politischen Entscheidung über planetary boundaries weist zu Recht Rehbinder hin; vgl. Rehbinder ZfU 38 (2015), 257, 265 f.

Abbildung 3: Inhaltliche Anforderungen an eine wertende, programmatische Bedürfnisprüfung



Quelle: Eigene Darstellung.

Teil 2: Rahmenbedingungen des Verfassungs-, Europa- und Völkerrechts

5 Verfassungsrechtliche Vorgaben [Ludwig]

Dieser Abschnitt untersucht, inwieweit das Verfassungsrecht Grundlage und Grenze für eine umweltgerechte Bedarfsplanung ist. Das Verfassungsrecht spielt bei der Ausgestaltung des Instruments der Bedarfsplanung in zweierlei Hinsicht eine Rolle: Einerseits kann dieses durch das Verfassungsrecht eine Bestätigung erfahren (5.1). Andererseits stößt die Bedarfsplanung selbst an verfassungsrechtliche Grenzen (5.2).

5.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen des Instruments der Bedarfsplanung

Planung im Allgemeinen wird durch das Verfassungsrecht eher begrenzt als gefordert. Die grundgesetzliche Ordnung legitimiert Planung aber dort, wo aufgrund materieller Vorgaben Kontinuität und Planhaftigkeit verlangt werden.[78] Bei Bedarfsplanungen muss aber dennoch etwas näher geschaut werden, da nicht nur die Steuerung für die Zukunft im Mittelpunkt steht, sondern sie auch mit der Einschränkung von grundrechtlich geschützten Rechtspositionen verbunden sein können. Jeder staatliche Akt, der mit Eingriffen in Rechtspositionen verbunden ist, bedarf der verfassungsrechtlichen Verankerung. Bei Bedarfsplanungen stehen Verfassungsprinzipien sowie Grundrechte im Mittelpunkt. Zunächst können die Grundrechte, insbesondere das Grundrecht auf Eigentum, den Staat zu Bedarfsplanungen veranlassen, vor allem bei der

[78] Hoppe 2006, Rn. 86.

Planung von Infrastrukturvorhaben (5.1.1). Bei Bedarfsplanungen in Bezug auf Einrichtungen der staatlichen Daseinsvorsorge steht der Verfassungsauftrag zur Sozialstaatlichkeit in Verbindung mit der Menschenwürde und dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit im Mittelpunkt (5.1.2). Geht es um umweltbeanspruchende Vorhaben, kann eine Bedarfsplanung durch das Staatsziel Umweltschutz gestützt werden (5.1.3). Zusammenfassend gibt der Abschnitt eine Übersicht, welche Materien für eine Bedarfsplanung in Betracht kommen und welche verfassungsrechtlichen Normen für die Rechtfertigung von Bedarfsplanungen zur Verfügung stehen (5.1.4).

5.1.1 Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen

Wie bereits oben im Abschnitt 1.1.1 ausgeführt, können die Grundrechte, insbesondere das Grundrecht auf Eigentum, den Staat zu Bedarfsprüfungen veranlassen, vor allem, wenn eine staatliche Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens in individuelle Rechtspositionen eingreift und Grundlage für spätere Enteignungen ist, wie dies bei Planfeststellungen für (i.d.R. öffentliche) (Infrastruktur-)Projekte der Fall ist. Das BVerwG hat in seiner grundlegenden Entscheidung zur straßenrechtlichen Planfeststellung v. 14.2.1975 betont, dass „die straßenrechtliche Planung im Hinblick darauf, dass sie rechtsgestaltend in individuelle Rechtspositionen Dritter eingreift und Grundlage der zur Ausführung des Planes etwa notwendig werdenden Enteignung ist“, eine „Rechtfertigung“ des Vorhabens verlangt.[79] Die Rechtfertigung sieht das Bundesverwaltungsgericht darin, „dass für das beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der vom Bundesfernstraßengesetz allgemein verfolgten Ziele ein Bedürfnis besteht, die mit ihr geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also objektiv erforderlich ist“[80]. Das die Enteignung rechtfertigende Allgemeinwohl ist auf gesetzlicher Ebene immer ungenau. Es ist auf die Verwaltung angewiesen, die üblicherweise in gestuften Verfahren Vorentscheidungen trifft, Fixpunkte für die spätere Notwendigkeit von Enteignungen setzt und insgesamt Gestaltungsspielräume umfasst.[81] Dies betrifft auch die Beurteilung der „erforderlichen oder gewünschten Transport- oder Raumüberwindungskapazitäten. Infrastrukturnetze befriedigen nicht einen schlicht festgestellten Bedarf, sondern beruhen auf Prioritätsentscheidungen.“[82] Mittlerweile hat das BVerwG die Ableitung aus Art. 14 GG weitgehend aufgegeben und greift auf das Prinzip der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns zurück.[83] D.h., nicht nur Eingriffe in das Eigentum, sondern auch Eingriffe in sonstige Rechte (Individualrechte und Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden) führen dazu, dass für das Vorhaben ein Bedarf gegeben sein muss.

In gestuften Planungsverfahren ersetzt die Bedarfsplanung durch förmliches Parlamentsgesetz die Planrechtfertigung auf der Planungsstufe der Planfeststellung. Der Nachweis des Bedarfs ist für das Einzelvorhaben entbehrlich (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG sowie § 1 Abs. 1 BBPlG, vgl. ausführlich Abschnitt 9.1). Die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen ist daher als verfassungsrechtlicher Hintergrund von Bedarfsfeststellungen durch Legislativakt für staatliche Infrastrukturvorhaben heranzuziehen.

---

79 Vgl. BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74, BVerwGE 48, 56 (59).

80 BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74, BVerwGE 48, 56 (60).

81 Hermes 1998, S. 360; Schmidt-Aßmann, NJW 1987, 1587 (1589).

82 Hermes 1998, S. 361.

83 Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.4.2007 - 4 C 12.05, BVerwGE 128, 358, Rn. 45; siehe auch Steinberg/Wickel/Müller 2012, § 3, Rn. 98.

5.1.2 Sozialstaatsprinzip, Garantie der Menschenwürde sowie Grundrecht auf Leben und Gesundheit

Bei Bedarfsplanungen für Einrichtungen der staatlichen Daseinsvorsorge, wie Schulen und Krankenhäuser, aber auch Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungssysteme, steht das Verfassungsprinzip der Sozialstaatlichkeit im Mittelpunkt. Angesichts des stetigen Wandels der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse können die dem Sozialstaat zur Verfolgung aufgegebenen Ziele nur sehr vage umschrieben werden. Das Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit der Menschenwürde und den Grundrechten auf Leben und Gesundheit hat das Ziel, die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sicherzustellen".[84] Ferner gebietet es, dass „die staatliche Gemeinschaft in der Regel Lasten mitträgt, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal entstanden sind und mehr oder weniger zufällig nur einzelne Bürger oder bestimmte Gruppen von ihnen getroffen haben".[85] Schließlich ist der Sozialstaat verpflichtet, ein Mindestmaß an sozialer Sicherheit zu gewährleisten, indem er eine Absicherung gegen die „Wechselfälle des Lebens" (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall, Pflegebedürftigkeit) zur Verfügung stellt.[86] Planung erscheint mit Blick auf die Aufgaben des Sozialstaats vor dem Hintergrund der Komplexität und Dynamik der Industriegesellschaft als eine „unvermeidliche Konsequenz der umfassenden Sozialverantwortung des Staates".[87] So verdichten sich etwa die grundrechtlichen Schutzpflichten für Menschenwürde, Leben und Gesundheit, verbunden mit dem Sozialstaatsprinzip, zu einem Verfassungsauftrag für Infrastrukturvorsorge.[88] Daraus folgen allerdings keine Planungspflichten des Staates gegenüber dem Einzelnen[89]: Das Sozialstaatsprinzip ist als Handlungsauftrag ausgestaltet. Es enthält selbst keine konkreten Aussagen darüber, wie dieser Auftrag zu verwirklichen ist.[90] Auch unter Geltung des Sozialstaatsprinzips ist Sozialpolitik zunächst und vor allem eine Angelegenheit der Politik und ihrer Zweckmäßigkeitsentscheidungen.[91] In einem freiheitlichen Staatswesen muss das Sozialstaatsprinzip ein offenes Prinzip bleiben; es lässt eine totalitäre Sozialplanung nicht zu.[92] Dennoch gibt es einen schmalen Bereich, in dem die Sozialstaatlichkeit Anlass sein kann, den einzelnen Grundrechten in besonderen Konstellationen grundrechtliche Schutzpflichten und Leistungsansprüche zu entnehmen.[93] Grundrechtlich kann eine Verpflichtung zur Leistung in dem Sinne bestehen, dass die Legislative, aber auch die Exekutive und Judikative im Rahmen ihrer Funktionswahrnehmung den grundrechtlichen Werten Rechnung zu tragen haben bzw. sich ihre Entscheidungsspielräume verengen können bis hin zur Möglichkeit der grundrechtlichen Programmierung eines Entscheidungsergebnisses.[94] In diesem Sinne können die Grundrechte – vor allem im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip – einen Anspruch

---

84 Ständige Rechtsprechung seit BVerfG, Beschl. v. 18.6.1975 - 1 BvL 4/74, BVerfGE 40, 121, 144. Vgl. dazu bereits oben Abschnitt 1.1.2.

85 BVerfG, Urt. v. 22.11.2000 - 1 BvR 2307/94, BVerfGE 102, 254, 298.

86 Zum ganzen Absatz Huster/Rux in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2015, Art. 20, Rn. 210 f.

87 Vgl. Badura, DÖV 1968, 446 (453).

88 Dörr 2014, S. 339.

89 Hoppe 2006, Rn. 77.

90 Grzeszick in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 20, Abschn. VII, Rn. 18.

91 Hoppe 2006, Rn. 77.

92 Würtenberger 1979, S. 397.

93 Grzeszick in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 20, Abschn. VII, Rn. 29.

94 Von Münch/Kunig in: von Münch/Kunig, Grundgesetz: Kommentar, 2012, Vorb. Art. 1-19, Rn. 22.

auf leistungsstaatliches Handeln begründen und damit auch eine zur Erfüllung dieser Ansprüche erforderliche Planung initiieren.[95] Dies ist aber nur im Ausnahmefall gegeben.

Daher ist insgesamt festzuhalten, dass sich aus dem Sozialstaatsprinzip ein Handlungsauftrag des Staates ergibt, der Bedarfsplanungen für Einrichtungen der staatlichen Daseinsvorsorge, wie Schulen und Krankenhäuser, Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungssysteme, aber auch Abfallentsorgungsanlagen, verfassungsrechtlich stützt, auch wenn sich daraus keine Planungs*pflichten* ergeben.

5.1.3 Staatsziel Umweltschutz

Das im Jahr 1994 in das Grundgesetz eingefügte Staatsziel Umweltschutz nach Art. 20a GG hat den staatlichen Schutz der natürlichen Ressourcen zum Inhalt. Als Staatsziel begründet Art. 20a GG keine subjektiven Rechte[96], sondern enthält – ebenso wie das Sozialstaatsprinzip – einen staatlichen Handlungsauftrag. Inhaltlich schließt Art. 20a GG die gesamte natürliche Umwelt des Menschen ein. Dies umfasst nicht nur die Umweltmedien Luft, Wasser, Boden und Biodiversität, sondern auch das Landschaftsbild[97] sowie nach wohl h.M. die Bodenschätze[98]. Zu gewährleisten ist ein Bestand an Naturgütern – im Sinne einer Art Unternehmenssubstanz – , der die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG sichert.[99]

Die Verpflichtungen des Art. 20a GG betreffen nicht nur den Schutz der Lebensgrundlagen der jetzt lebenden Menschen, sondern umfassen auch die „Verantwortung für die künftigen Generationen“. Dies hat zur Konsequenz, dass der Staat berechtigt ist, die Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen durch die lebenden zugunsten der künftigen Generationen zu beschränken.[100] Art. 20a GG stattet damit nicht nur das Vorsorgeprinzip, sondern auch den Nachhaltigkeitsgrundsatz mit Verfassungsrang aus. Dabei dient die Vorsorge nicht ausschließlich der Risikominimierung, sondern auch der Ressourcenschonung,[101] die ökologische und ökonomische Freiräume für die Zukunft sichern will.[102] Aus dem Nachhaltigkeitsprinzip folgt, dass eine Inanspruchnahme sich erneuernder natürlicher Ressourcen auf ihre Regenerationsrate beschränkt ist; sich nicht erneuernde Naturgüter sind sparsam und schonend zu nutzen.[103] *Gassner* leitet aus Art. 20a GG weitergehend ab, dass zu sichern ist, was die künftigen Generationen benötigen, um ein Leben auf dem Niveau der Grundrechtsgewährleistungen führen zu können. Dieser Schutz soll als notwendige Folge auch den jetzt lebenden Generationen zugutekommen.[104]

---

95 Hoppe 2006, Rn. 79.

96 BVerwG, Urt. v. 6.11.1997 - 4 A 16.97, NVwZ 1998, 398; BVerwG, Beschl. v. 19.12.1997 - 8 B 234.97, NVwZ 1998, 1080; Epiney, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 38.

97 BVerwG, Beschl. v. 31.1.1997 - 4 NB 27.96, BVerwGE 104, 68 (76); BVerwG, Beschl. v. 13.4.1995 - 4 B 70.95, NJW 1995, 2648; Bernsdorff in: Umbach, GG, Art. 20a, Rn. 22; Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 20a, Rn. 21.

98 Murswiek in: Sachs, GG, 2014, Art. 20a, Rn. 30a; Epiney in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 18.

99 Gassner, DVBl. 2013, 547 (549).

100 Sogar im Sinne einer Verpflichtung des Staates: Gassner, DVBl. 2013, 547 (549).

101 BVerwG, Beschl. v. 11.3.1998 - 8 BN 6/97, NVwZ 1998, 952. Beides ist auch in Art. 191 Abs. 2 AEUV vorgesehen.

102 Gassner, NVwZ 2014b, 1140 (1141).

103 Murswiek in: Sachs, GG, 2014, Art. 20a, Rn. 32.

104 Gassner, NVwZ 2014b, 1140 (1141).

Verpflichtete des Handlungsauftrags aus dem Staatsziel Umweltschutz sind Legislative, Judikative und Exekutive. Zunächst und primär ist der Gesetzgeber angesprochen. Er ist verpflichtet, den Gehalt des Art. 20a GG zu konkretisieren, indem er geeignete Vorschriften erlässt.[105] Die Konkretisierungspflicht bezieht sich zum einen auf alles, was oberhalb der Bedeutungsschwelle, d.h. für ein Leben auf dem Niveau der Grundrechtsgewährleistungen notwendig ist. Zum anderen ist der Gesetzgeber aufgerufen, das „Wie" des Schutzes, d.h. das Schutzregime zu konkretisieren.[106] Dabei muss er sich an den Schutzwürdigkeits- und Gefährdungsprofilen eines jeden Naturgutes orientieren.[107] Insgesamt steht dem Gesetzgeber aber ein weiter Handlungsspielraum zu.[108] Die Exekutive muss die Gehalte des Art. 20a GG bei der Auslegung von Gesetzen, der Ausübung von Ermessenstatbeständen und generell im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung beachten.[109] Die Verwaltung muss maßstabsbildend tätig werden und selbst Schutzwürdigkeits- und Gefährdungsprofile erstellen, soweit der Gesetzgeber dies nicht getan hat.[110] Die Aufgabe der Rechtsprechung ist es zunächst, die Gesetze daraufhin zu kontrollieren, ob sie Art. 20a GG ausreichend konkretisieren.[111] Private werden nicht gebunden, können aber aufgrund der Schutzpflicht des Gesetzgebers von diesem zu umweltfreundlichem Verhalten verpflichtet werden.[112] Nach der Rechtsprechung des BVerfG verpflichtet die objektive Wertordnung der Grundrechte den Staat, sich schützend vor die Bürgerinnen und Bürger zu stellen und sie vor den Eingriffen in ihre Rechte durch andere zu bewahren. Das BVerfG zog im Umweltbereich das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit heran, um eine Pflicht des Staates zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor den Gefahren der friedlichen Nutzung der Kernenergie, vor Fluglärm, Straßenverkehrslärm, Ozon und Elektrosmog zu begründen.[113]

In Bezug auf Bedarfsplanungen ist vor allem relevant, dass bei planerischen Entscheidungen die Belange des Umweltschutzes in der Abwägung durch Art. 20a GG eine Stärkung erfahren.[114] Darüber hinaus gibt aber Art. 20a GG bereits für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Notwendigkeit von Bedarfsplanungen für Infrastrukturvorhaben eine wichtige Stütze: Nur notwendige Vorhaben sind überhaupt geeignet, Eingriffe in Umweltgüter zu rechtfertigen.[115]

Ob ein Vorhaben für die Gesellschaft „notwendig" ist, ist durch eine Bedarfsplanung zu bestimmen. Im Vorgang der Planung folgt dann aus dem Handlungsauftrag des Staatsziels Umwelt-

---

105 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 20a, Rn. 18.

106 Gassner, DVBl. 2013, 547; Sommermann in: von Münch/Kunig, Grundgesetz: Kommentar, 2012, Art. 20a, Rn. 37.

107 Gassner, DVBl. 2013, 547 (550). Vgl. zur Aufstellung von Maßstäben für verschiedene Schutzgüter Gassner, NuR 2014a, 482.

108 Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (4) mit Nachweisen aus der Rechtsprechung.

109 BVerwG, Beschl. v. 19.12.1997 - 8 B 234.97, NVwZ 1998, 1080; BVerwG, Urt. v. 23.11.2005 - 8 C 14.04, NVwZ 2006, 595; Epiney in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 90 ff.; Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 20a, Rn. 21.

110 Gassner, DVBl. 2013, 547 (550).

111 Gassner, DVBl. 2013, 547 (550); Gassner, NuR 2011, 320 (323).

112 Gassner, DVBl. 2015, 1173; Epiney, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20a, Rn. 53.

113 Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (6) mit ausführlichen Nachweisen zur Rechtsprechung.

114 BVerwG, Beschl. v. 31.1.1997 - 4 NB 27.96, BVerwGE 104, 68 (76).

115 Köck 2012b, Rn. 96; siehe auch Winter, NuR 1985, 41 (43 f.); Groß, VerwArch 1997, 89 (92); Winter, ZUR 2013, 387. Im Übrigen kann eine überflüssige Planung, die die stets knappen öffentlichen Planungsressourcen bindet, auch schon mit Blick auf das Wirtschaftlichkeitsgebot (dazu Abschnitt 8.6.1) als besondere Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nicht gerechtfertigt werden, Köck 2012b, Rn. 96.

schutz, dass der „Bedarf“ nicht nur als empirische Größe im Sinne einer prognostizierten Nachfrage wahrzunehmen ist, sondern auch als eine normative Kategorie. „Bedarf“ ist dann mit Blick auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu verstehen.[116] Bereits bei der Ermittlung des Bedürfnisses für Infrastrukturvorhaben sind daher die Risikominimierung für Umweltgüter und die Ressourcenschonung mit in den Blick zu nehmen.

Art. 20a GG prägt auch Bedarfsplanungen, die die Nutzung natürlicher Ressourcen zum Gegenstand haben, v.a. die Bewirtschaftung von Wasserressourcen. Hier legitimiert das Staatsziel Umweltschutz den Gesetzgeber dazu, eine Bewirtschaftungsordnung für die Nutzung natürlicher Ressourcen zu etablieren, um deren dauerhafte Nutzbarkeit bzw. sparsame Nutzung im Interesse des Schutzes des Naturhaushalts und der Lebensgrundlagen des Menschen sicherzustellen.[117] Zu Recht schrieb *Felix Weyreuther* bereits Anfang der 1980er Jahre mit Blick auf die Staatsaufgabe Umweltschutz: „Angesichts der vergleichsweise überwältigenden Steigerung des Gefährdungspotentials und des zunehmenden Spürbarwerdens der Endlichkeit unserer natürlichen Lebensgrundlagen lässt sich im Grunde nicht einmal ernstlich erwägen, dass der unerlässliche Umweltschutz [...] in erster Linie unter Einsatz von nur reagierendem Handhaben zu gewährleisten sein könnte. Wir sind auf die Anwendung vorsorgender Schutzstrategien angewiesen. Das zwingt uns zu öffentlichen Planungen, mögen wir deren Unzulänglichkeiten nun mehr oder weniger zu fürchten haben.“[118]

Ebenso wie bei der Bewirtschaftung der Wasserressourcen ermächtigt das Staatsziel Umweltschutz den Staat zur Einführung eines Bewirtschaftungsregimes für Bodenschätze. Diese sind als endliche Ressourcen grundsätzlich ein knappes Gut. Dies rechtfertigt es, auch Bodenschätze, die bei einer Gesamtbetrachtung im Moment im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland noch ausreichend vorhanden sind, deren bekannte Lagerstätten dennoch nur noch für eine Versorgung auf Jahrzehnte reichen, einer Bedarfsplanung zu unterstellen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich aus dem Staatsziel Umweltschutz ein Handlungsauftrag des Staates ergibt, der Bedarfsplanungen für die Nutzung natürlicher Ressourcen verfassungsrechtlich rechtfertigt. Bei Bedarfsplanungen für Infrastrukturvorhaben ist der verfassungsrechtliche Hintergrund nicht das Staatsziel Umweltschutz, sondern der Grundrechtsschutz. Im Rahmen des Planungsvorgangs ist aber Art. 20a GG zu berücksichtigen, insbesondere bei der normativen Ausrichtung der Bedürfnisdefinition am Umwelt- und Ressourcenschutz.

5.1.4 Zusammenfassung: Mögliche Gegenstände von Bedarfsplanung sowie verfassungsrechtliche Verankerung des jeweiligen Bedarfsplanungstyps

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sowohl die Grundrechte als auch die Staatsziele Sozialstaatlichkeit und Umweltschutz Bedarfsplanungen verfassungsrechtlich stützen.

- Bei Infrastrukturvorhaben steht die Vorbereitung der Enteignung und damit der Grundrechtsschutz im Mittelpunkt.
- Bei Einrichtungen der Daseinsvorsorge verpflichtet das Sozialstaatsprinzip den Staat grundsätzlich zum Handeln. Im Rahmen dieses Handlungsauftrags werden die Bedarfsplanungen für Einrichtungen der Daseinsvorsorge verfassungsrechtlich gestützt.

---

116 Dazu schon Köck/Salzborn, ZUR 2012, 203; Gassner, NuR 2014a, 482; Gassner, DVBl. 2013, 547; Winter, KJ 1992, 389. Vgl. auch das Anforderungsprofil in Kapitel 7.

117 Vgl. schon oben Abschnitt 1.1.2.

118 Weyreuther, DVBl 1981, 369.

- Aus dem Staatsziel Umweltschutz ergibt sich ein Handlungsauftrag des Staates, der Bedarfsplanungen für die Nutzung natürlicher Ressourcen verfassungsrechtlich rechtfertigen kann.

Die genannten verfassungsrechtlichen Normen rechtfertigen auch einzuführende Bedarfsplanungen in den jeweiligen Bereichen. So wäre eine Bedarfsplanung für Flughäfen durch die Grundrechtsrelevanz (Vorbereitung von Enteignungen) gerechtfertigt. Eine Bedarfsplanung für Bodenschätze kann auf den aus dem Staatsziel Umweltschutz folgenden Umwelt- und Ressourcenschutz gestützt werden, wenn die Gewinnung eines bestimmten Bodenschatzes in besonderer Weise raumbedeutsam (im Sinne von „umweltverbrauchend“) ist, sowie bei sehr knappen Bodenschätzen, die für die Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung sind (strategische Ressourcen).

5.2 Verfassungsrechtliche Grenzen für die Ausgestaltung des Instruments der Bedarfsplanung

Da Bedarfsplanungen hinsichtlich von Vorhaben privater Vorhabenträger staatliche Eingriffe in den freien Markt darstellen, kommt als verfassungsrechtliche Grenze des Instruments der Bedarfsplanung insoweit die sog. „Wirtschaftsverfassung“ des Grundgesetzes in ihren jeweiligen Facetten in Betracht. Zwar legt sich das Grundgesetz nicht auf eine bestimmte Wirtschaftsordnung fest.[119] Jedoch folgt aus der grundlegenden Freiheitsidee des Art. 2 Abs. 1 GG – insbesondere im Zusammenspiel mit der Berufsfreiheits- und Eigentumsgarantie –, dass eine „staatliche Kommandowirtschaft“ mit dem Grundgesetz nicht vereinbar wäre; Eingriffe in den freien Markt müssen durch überwiegende Gründe des Gemeinwohls geboten sein.[120] Die in Art. 2 Abs. 1 GG getroffene Entscheidung des Grundgesetzes für die Freiheit der Menschen wäre eine ohne grundsätzlich freiheitliche Wirtschaftsordnung Makulatur.[121] Vorschriften aus der „Wirtschaftsverfassung“ des Grundgesetzes, die die Zulässigkeit von Bedarfsplanungen beschränken könnten, sind vor allem das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG (5.2.2), das Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 GG (5.2.3) sowie das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG (5.2.4). Diese Grundrechte greifen aber nur, wenn der jeweilige Vorhabenträger, dessen Vorhaben von einer Bedarfsplanung betroffen ist, dem Grundrechtsschutz unterliegt (5.2.1).

5.2.1 Grundrechtsfähigkeit

Ob eine Bedarfsplanung gegen Grundrechte verstößt, richtet sich zunächst danach, ob der betroffene Vorhabenträger sich auf Grundrechtsschutz berufen kann. Es ist zu unterscheiden, ob der Vorhabenträger eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder eine private Person ist. Während alle privaten Vorhabenträger grundrechtsfähig sind – auch als juristische Personen (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG) – genießen alle öffentlichen Vorhabenträger, die in Form einer juristischen Person des öffentlichen Rechts organisiert sind, grundsätzlich keinen Grundrechtsschutz. Letztere unterliegen nach Art. 1 Abs. 3 GG der Grundrechtsbindung und können sich

---

[119] BVerfG, Urt. v. 20.7.1954 - 1 BvR 459/52, 1 BvR 484/52, 1 BvR 555/52, 1 BvR 623/52, 1 BvR 651/52, 1 BvR 748/52, 1 BvR 783/52, 1 BvR 801/52, 1 BvR 5/53, 1 BvR 9/53, 1 BvR 96/54, 1 BvR 114/54, BVerfGE 4, 7; BVerfG, Beschl. v. 16.3.1971 - 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66, BVerfGE 30, 292 (315); BVerfG, Urt. v. 1.3.1979 - 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78,, BVerfGE 50, 290 (336 f.).

[120] Schmidt in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV: Aufgaben des Staates, 2006, § 92, Rn. 22, 27.

[121] Di Fabio in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 2, Rn. 76.

daher im Umkehrschluss nicht selbst auf die Grundrechte berufen.[122] Dies gilt auch für öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform, die sich vollständig in Staatshand befinden. Privatrechtliche Organisationen in alleiniger staatlicher Trägerschaft sind trotz ihrer Organisationsform staatlich und damit nicht grundrechtsberechtigt.[123] Materiell nehmen sie Aufgaben durch die Staatsgewalt wahr und sind damit Teil der vollziehenden Gewalt.[124] Für die im Rahmen dieses Gutachtens untersuchten Bedarfsplanungen ergibt sich, dass diese in weiten Teilen von Seiten des Vorhabenträgers nicht grundrechtsrelevant sind, da ausführende Vorhabenträger juristische Personen des öffentlichen Rechts sind oder privatrechtliche Organisationen in alleiniger staatlicher Trägerschaft. Dies ist beispielsweise bei der Bundesverkehrswegeplanung oder bei der Schulplanung der Fall. Grundrechtsrelevante Bedarfsplanungen sind dagegen z.B. die Bedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen, die Konzentrationsflächenplanung für Windenergieanlagen, die Bedarfsplanung für Abfallentsorgungsanlagen oder eine zukünftige Bedarfsplanung für Kiese, Sande und Steine. Bei diesen sind die Vorhabenträger Private, die Träger von Grundrechten sein können. Die Grundrechtsrelevanz von Bedarfsplanungen im Hinblick auf andere Betroffene als den Vorhabenträger betrifft nicht den Aspekt der verfassungsrechtlichen Grenzen von Bedarfsplanung. Daraus kann sich vielmehr die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Bedarfsplanungen ergeben (siehe Abschnitt 5.1).

5.2.2 Grundrecht der Berufsfreiheit

Art. 12 Abs. 1 GG schützt den Beruf als jede auf eine gewisse Dauer angelegte Tätigkeit, die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.[125] Das einheitliche Grundrecht der Berufsfreiheit umfasst die Freiheit der Berufswahl und die Freiheit der Berufsausübung. Bedarfsplanungen können das Grundrecht der Berufsfreiheit einschränken, indem sie einen Bedarf für das Vorhaben eines bestimmten Unternehmers feststellen und dadurch die Realisierung anderer Vorhaben ausschließen. Sie können dadurch im Einzelfall Einschränkungen der Berufsfreiheit darstellen. Die Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufsfreiheit richtet sich nach der Drei-Stufen-Theorie, die das Bundesverfassungsgericht im Apothekenurteil entwickelt hat.[126] Der Ausschluss der unternehmerischen Betätigung an einem bestimmten Standort betrifft nicht die Berufswahl, da die Berufsausübung an einem anderen Standort möglich bleibt. Etwaige Eingriffe in die Berufsfreiheit durch Bedarfsplanungen sind daher Berufsausübungsregeln, die durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt werden. Der Schutz der Berufsfreiheit beschränkt sich auf die Abwehr in sich verfassungswidriger, weil etwa übermäßig belastender und nicht zumutbarer Auflagen. So ist etwa der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit niedergelassener Vertragsärzte durch ein Zulassungserfordernis zum Markt und mithin auch die damit verbundene Bedarfsplanung gerechtfertigt durch die Versorgung der Patienten als hohes Gut von öffentlichem Interesse.[127] Als hohes Gut des Allgemeinwohls kommen zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufsfreiheit durch Bedarfsplanungen für umweltbeanspruchende Vorhaben vor allem die Notwendigkeit der Ordnung der Bodennutzung (vgl. § 1

122 Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Mellinghoff, BVerfGG Kommentar, 2015, § 90, Rn. 144.

123 Remmert in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 19 Abs. 3, Rn. 57.

124 Hillgruber in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2015, Art. 1, Rn. 71.

125 Mann in: Sachs, GG, 2014, Art. 12, Rn. 45.

126 BVerfG, Urt. v. 11.6.1958 - 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377. Dazu Scholz in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 12 Rn. 335 ff.

127 BVerfG, v. 17.8.2004 - 1 BvR 378/00, NJW 2005, 273.

Abs. 5 S. 1 BauGB) und das Staatsziel Umweltschutz aus Art. 20a GG in Betracht.[128] Diese werden in der Regel einen Eingriff rechtfertigen können; es kommt aber für eine abschließende Beurteilung auf eine Einzelfallbetrachtung an.

5.2.3 Eigentumsgrundrecht

Bedarfsplanungen sind grundsätzlich geeignet, eigentumsrechtlich geschützte Positionen einzuschränken. Der Schutzbereich von Art. 14 GG umfasst alle vermögenswerten Rechtspositionen – jedenfalls des Privatrechts.[129] Geschützt ist das Grundeigentum, zu dem z.B. auch das Recht zur Gewinnung von grundeigenen und Grundeigentümerbodenschätzen gehört.[130] Das Eigentumsgrundrecht umfasst das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Dieses hat nicht nur den eigentlichen Bestand des Betriebes (Betriebsgrundstücke und –räume, Einrichtungsgegenstände, Warenvorräte und Außenstände) zum Schutzgegenstand, sondern auch die geschäftlichen Verbindungen und Beziehungen, den Kundenstamm, also „alles das, was in seiner Gesamtheit den wirtschaftlichen Wert des konkreten Betriebes ausmacht".[131] Es ist aber nur die Substanz des bestehenden Unternehmens geschützt, nicht dagegen Erweiterungs- und Ersatzinvestitionen, die eine qualitativ wesentliche Veränderung des Bestands vornehmen.[132] Beim Schutz des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb durch Art. 14 GG kann es zu Überschneidungen mit Art. 12 GG kommen. Abzugrenzen ist danach, ob es um die unternehmerische Initiative (Berufsfreiheit) oder um den Bestand des Gewerbebetriebs (Eigentumsgrundrecht) geht. Auch öffentlich-rechtliche Rechtspositionen können den Schutz aus Art. 14 GG genießen. So sind etwa Bergbauberechtigungen, die durch eine Bedarfsplanung für Bodenschätze betroffen sein können, subjektive Rechte und fallen in den Schutzbereich des Art. 14 GG.[133] Der staatlichen Gewährung der Bergbauberechtigung stehen Eigenleistungen des Berechtigten gegenüber, so dass die durch Hoheitsakt vermittelten Positionen als selbstständiges „Eigentum" zu werten sind.[134] Wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen sind dagegen keine durch Art. 14 GG geschützten Rechtspositionen, da ihre Erteilung nach § 12 Abs. 2 WHG im wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessen der Wasserbehörden steht.

Bedarfsplanungen können Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht privater Vorhabenträger in Form einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG sein, wenn sie so konkret sind, dass sie erkennbar und verbindlich ein bestimmtes Vorhaben ausschließen oder einschränken. Diese Verbindlichkeit wird man nur bei Bedarfsplanungen in Form eines formellen Gesetzes, einer Rechtsverordnung oder einer Satzung annehmen können. Inhalts- oder Schrankenbestimmungen des Eigentums sind zu dulden, wenn sie durch ein (verfassungsmäßiges) Gesetz im materiellen Sinne gerechtfertigt sind.[135] Das bedeutet, dass die jeweilige Bedarfsplanung die Eigentumsrechte der Vorhabenträger beachten und mit ihrem jeweiligen Gewicht in die Abwägung einstellen muss. Für die Einschränkung von Eigentumspositionen in der Abwägung streiten wiederum die Notwendigkeit der Ordnung der Bodennutzung

---

128 Groß, VerwArch 1997, 89 (106).

129 Papier in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 14, Rn. 55.

130 Zu diesen Begriffen ausführlich vgl. Abschnitt 9.4.3.2.1.

131 Papier in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 14, Rn. 95.

132 Groß, VerwArch 1997, 89 (104 f.).

133 BVerfG, v. 20.10.1987 - 1 BvR 1048/87, BVerfGE 77, 130 (136); BVerwG, Urt. v. 26.3.1998 - 4 A 2/97, Rn. 15; Gaentzsch, DVBl. 1993, 527.

134 Papier in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 14, Rn. 203. Zu speziellen verfassungsrechtlichen Aspekten der Einführung eines Bewirtschaftungsregimes für Bodenschätze im Rahmen des BBergG vgl. Abschnitt 9.4.3.3.2.

135 Papier in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 14, Rn. 27.

sowie das Staatsziel Umweltschutz. Ob eine verfassungsmäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung vorliegt, ist im Einzelfall zu beurteilen.

5.2.4 Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit

Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit im umfassenden Sinne. Jedes Tun und Lassen nach dem eigenen Willen und damit letztlich jede Freiheit von staatlichem Zwang werden vorbehaltlich vorrangiger Spezialgrundrechte von seinem Schutzbereich erfasst.[136] Art. 2 Abs. 1 GG beinhaltet auch die „Unternehmerfreiheit", die u.a. die unternehmerische Organisationsfreiheit, die berufliche Dispositionsfreiheit einschließlich der Investitionsfreiheit sowie die Wettbewerbsfreiheit abdeckt.[137] Diesbezüglich kann es zu Überschneidungen mit Art. 12 und 14 GG kommen; dann ist die allgemeine Handlungsfreiheit subsidiär anzuwenden. Eingeschränkt werden kann die allgemeine Handlungsfreiheit durch die verfassungsmäßige Ordnung. Mit Blick auf diese Schranke stellt Art. 2 Abs. 1 GG inhaltlich eine grundrechtliche Verbürgung dar, durch die öffentliche Gewalt nicht mit einem Nachteil belastet zu werden, der seinen Ursprung und seine innere Rechtfertigung nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung findet oder umgekehrt nur aufgrund solcher Vorschriften mit einem Nachteil belastet zu werden, die formell und materiell verfassungsgemäß sind.[138] Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.[139]

Im Hinblick auf Bedarfsplanungen, die private Vorhaben zum Gegenstand haben, bedeutet dies, dass auch Beschränkungen des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG sich durch das Staatsziel Umweltschutz sowie durch die Notwendigkeit der Ordnung der Bodennutzung rechtfertigen lassen. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob der Eingriff durch die Bedarfsplanung verhältnismäßig ist.

5.2.5 Zusammenfassung

Verfassungsrechtliche Grenzen des Instruments der Bedarfsplanung sind vor allem in Art. 12, 14 und 2 Abs. 1 GG zu sehen, wenn die Bedarfsplanung Vorhaben privater Vorhabenträger beschränkt oder ausschließt. Diese Grundrechte sind Ausdruck der „Wirtschaftsverfassung" des Grundgesetzes, welcher ein grundsätzliches Bekenntnis zu einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung zugrunde liegt. Das hat zur Konsequenz, dass das Grundgesetz eine „staatliche Kommandowirtschaft" ausschließt. Es soll dem freien Spiel der Kräfte des Marktes überlassen bleiben, wie viele Unternehmen mit gleicher Produktpalette in einer bestimmten Region existieren können. Bedarfsplanungen hinsichtlich privater Vorhaben sind daher nur eingeschränkt zulässig. Sie sind nicht per se ausgeschlossen, sondern bedürfen einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Als Rechtfertigungsgrund kann insbesondere Art. 20a GG herangezogen werden. Wenn Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes auf dem Spiel stehen, können diese die Einführung von Bedarfsplanungen in den betroffenen Wirtschaftssektoren rechtfertigen. Ob eine Bedarfsplanung hinsichtlich privater Vorhaben Freiheitsgrundrechte übermäßig einschränkt, ist dann im Einzelfall zu prüfen. Z.B. kann bei besonders knappen Bodenschätzen, die gleichzeitig für die Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung sind, eine Bedarfsplanung durch Art. 20a GG gerechtfertigt werden.

---

136 Murswiek in: Sachs, GG, 2014, Art. 2, Rn. 52.

137 Di Fabio in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 2, Rn. 126.

138 Di Fabio in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 2, Rn. 12 mit Rechtsprechungsnachweisen.

139 Murswiek in: Sachs, GG, 2014, Art. 2, Rn. 21.

6 Europa- und völkerrechtliche Anforderungen [Faßbender]

Der europa- und völkerrechtliche Teil filtert zunächst die relevanten völkerrechtlichen Anforderungen heraus, denen die hier vorgeschlagenen Empfehlungen im Falle ihrer Realisierung genügen müssten, und widmet sich dann den europarechtlichen Anforderungen, die jenseits der im Folgenden behandelten sekundärrechtlichen Regelungen zu den transeuropäischen Netzen und zum Elektrizitätsbinnenmarkt (siehe unten Abschnitt 9.1.1.1 und 9.1.2.1) zu beachten sind. Dabei wird ein Schwerpunkt auf den Anforderungen liegen, die sich aus den europa- und völkerrechtlichen Regelungen über die Umweltprüfungen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu den Gerichten ergeben. Anschließend werden die Konsequenzen analysiert, die sich daraus für die Ausgestaltung des Verfahrens und für den Rechtsschutz ergeben. Dabei wird sich zeigen, dass die in dieser Studie unterbreiteten Empfehlungen nicht nur mit den einschlägigen Vorgaben vereinbar sind, sondern diesen Vorgaben teilweise in besonderer Weise Rechnung tragen.

6.1 Völkerrechtliche Anforderungen

Die Errichtung und der Betrieb von Infrastruktureinrichtungen sind ebenso wie die Nutzung von natürlichen Ressourcen und Rohstoffen ortsgebunden, also dem Staatsgebiet verhaftet, und unterliegen damit den allgemeinen völkergewohnheitsrechtlichen Regeln über dessen Nutzung. Allerdings ist die Einwirkungsintensität des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts auf die Ausgestaltung entsprechender Verfahren recht gering.[140] Nichts anderes gilt für den universellen völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz, der – anders als der Menschenrechts- und Grundrechtsschutz nach der EMRK sowie nach dem Recht der Europäischen Union – immer noch schwach ausgeprägt ist und daher bei der Analyse außen vor gelassen werden kann. Lediglich zu erwähnen sind in diesem Kontext darüber hinaus die völkergewohnheitsrechtlichen Vorgaben für die Enteignung von Ausländern.[141]

Aus diesen Gründen konzentriert sich die Analyse auf die relevanten **völkerrechtlichen Verträge**. Dabei ist allgemein zu beachten, dass Fragen der Nutzung und des Abbaus von Ressourcen auf dem eigenen Staatsgebiet grundsätzlich der Souveränität der Staaten unterliegen, für die das Völkerrecht freilich Begrenzungen formulieren kann. Hier gibt es indessen bislang auf der internationalen Ebene lediglich einige Absichtserklärungen zum Ressourcenschutz.[142] Etwas anderes gilt insoweit für sogenannte „common goods“, die mehreren Staaten oder gar allen zum gemeinschaftlichen Wohl zustehen. Hier wurden zwar inzwischen auch einige völkerrechtliche Verträge geschlossen, die sich zumindest mittelbar dem Ressourcenschutz widmen. Diese betreffen jedoch in erster Linie die hier nicht weiter interessierenden maritimen Meeresbodenschätze.[143]

Aus diesen Gründen werden hier nur das Welthandelsrecht, das Investitionsschutzrecht und die relevanten völkerrechtlichen Verträge zum Umweltschutz näher untersucht. Bei den beiden zuerst genannten und auch zuerst zu behandelnden Materien zeigt sich ein Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftsrechtlichen Regelungen einerseits und Maßnahmen zum Schutz der

---

140 So zu Recht etwa Dörr 2014, S. 359 mit Blick auf die Errichtung und den Betrieb von Infrastruktur.

141 Vgl. dazu hier nur Herdegen 2014b, § 54, Rn. 1 ff.

142 Siehe die Nachweise bei Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 36 f.

143 Vgl. näher dazu Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 37 ff., die insoweit auf das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und dessen Bestimmungen zum Schutz von Ressourcen am Meeresgrund sowie daneben völkerrechtliche Regelung über die Nutzung von Ressourcen im Bereich der Antarktis verweisen.

Umwelt bzw. der Ressourcen andererseits.[144] So widmet sich dem Spannungsverhältnis zwischen Freihandel und Umweltschutz auch ein eigener WTO-Ausschuss Handel und Umwelt.[145] Es ist aber festzuhalten, dass der Umweltschutz auf völkerrechtlicher Ebene in den letzten Jahren verstärkt als relevanter Belang anerkannt und zunehmend in Verträge aufgenommen wurde. Zudem wird in der Literatur zu Recht darauf hingewiesen, dass das Völkerrecht insgesamt auch keineswegs einen grundsätzlichen Vorrang des Welthandelsrechts vor den Bestimmungen zum Schutz der Umwelt kennt.[146] Vor diesem Hintergrund werden die relevanten Verträge zum Umweltschutz in einem dritten Schritt eigenständig behandelt, zumal sie teilweise geeignet sind, die in dieser Studie unterbreiteten Empfehlungen völkerrechtlich zu untermauern.

6.1.1 Welthandelsrecht

Was das Welthandelsrecht betrifft, so ergeben sich daraus keine nennenswerten Vorgaben für die Ausgestaltung von Bedarfsplanungen.[147] Als Beschränkungen im Sinne des Welthandelsrechts kommen insbesondere unmittelbare Begrenzungen des Imports oder Exports von Waren, etwa bestimmter Rohstoffe, in Betracht.[148] Solche Beschränkungen sind indessen nicht Gegenstand der Empfehlungen, die in dieser Studie unterbreitet werden.

Sodann ist zu beachten, dass auch das in der Anlage 1 zum WTO-Übereinkommen aufgeführte Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT-Abkommen) insoweit keine nennenswerten Hürden errichtet. Denn der Anwendungsbereich dieses Abkommens erstreckt sich zwar gemäß dessen Art. 1.2 in Verbindung mit dessen Anhang 1 auf technische Vorschriften, die unter anderem die Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen betreffen. Rein verfahrensbezogene Handelsbeschränkungen wie zum Beispiel die in dieser Studie vorgeschlagene Durchführung einer Bedürfnisprüfung nach Maßgabe von bestimmten Nachhaltigkeitskriterien fallen jedoch nicht unter den Begriff der technischen Vorschrift.[149]

Aber selbst wenn man von dem – wohl eher seltenen[150] – Fall ausgeht, dass beispielsweise die Beschränkung des Abbaus von Bodenschätzen durch eine Bedarfsplanung im Einzelfall ein Handelshemmnis darstellt, das Vorgaben des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) oder des General Agreement on Trade in Services (GATS) wie etwa den Grundsatz der Inländerbehandlung tangiert,[151] ließe sich ein solches Handelshemmnis ohne Weiteres auf der Grundlage der einschlägigen Ausnahmetatbestände rechtfertigen. Zu denken ist hier vor allem an die Buchst. b) von Art. XX des GATT und von Art. XIV des GATS, die auch und gerade Umwelt-

144 Näher dazu etwa mit Blick auf das Welthandelsrecht Winter 2001, S. 71 (73 ff.).

145 Hermann/Weiß/Ohler 2007, Rn. 526.

146 So Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 41.

147 Vgl. näher dazu Franken, ZUR 2010, 66 (72); Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 50.

148 Vgl. dazu Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 41 f.

149 Ebenso im Ergebnis mit Blick auf den Schutz der natürlichen Ressourcen Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 50.

150 Hier ist zu beachten, dass Maßnahmen zur internen Marktregulierung nach WTO-Recht nicht einem Beschränkungs-, sondern nur einem Diskriminierungsverbot unterliegen; vgl. Haltern, in: Ipsen 2014, § 33, Rn. 200, 240 und 249.

151 Davon geht augenscheinlich Dörr 2014 (359 f.) mit Blick auf die Beschränkung der Errichtung und des Betriebs von Infrastruktur aus.

schutzmaßnahmen ermöglichen, daneben aber auch an Art. XX Buchst. g) des GATT, der ausdrücklich „Maßnahmen zur Erhaltung öffentlicher Naturschätze“ unter den dort genannten Voraussetzungen zulässt.[152]

Nach Art. XX des GATT darf – bei Einhaltung der dort näher ausgeführten Voraussetzungen, nämlich bei Ausschluss einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung sowie einer verschleierten Beschränkung des internationalen Handels[153] – keine Bestimmung des Abkommens so ausgelegt werden, dass sie bestimmten Maßnahmen der Vertragsparteien entgegensteht. Zu diesen abschließend aufgeführten Maßnahmen zählen nach Art. XX Buchst. b) des GATT Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, nach Art. XX Buchst. g) aber auch Maßnahmen zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze, sofern solche Maßnahmen im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauches angewendet werden. Der letztgenannte Ausnahmetatbestand soll dabei auch dem Schutz der sauberen Luft und somit im Ergebnis auch der Rechtfertigung von Maßnahmen des Klimaschutzes dienen.[154] Art. XX des GATT gilt als allgemeine Ausnahme sowohl für Art. III, Art. I wie auch Art. XI des GATT.[155] Beide Ausnahmetatbestände – Art. XX Buchst. b) sowie Buchst. g) des GATT – sind dabei gegebenenfalls auch parallel anwendbar.[156] Im Rahmen des Art. XX Buchst. b) des GATT wird der Schwerpunkt der Prüfung im Einzelfall auf der Frage der Notwendigkeit der Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit liegen.[157] Eine Art. XX Buchst. b) des GATT entsprechende allgemeine Ausnahme findet sich auch in Art. XIV Buchst. b) des GATS.

Eine entsprechend strenge Prüfung der Notwendigkeit der Maßnahmen setzt Art. XX Buchst. g) des GATT nicht voraus. Hier genügt es vielmehr, wenn die „Erhaltung der Naturressource primäres Ziel“ der Maßnahme ist, d.h. ein „substanzieller und vernünftiger Zusammenhang zwischen Zielen und Mitteln“ besteht.[158] Erforderlich ist allerdings bei derartigen Maßnahmen stets ein Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder des inländischen Verbrauchs; der dahinterstehende Grundsatz der Inländergleichbehandlung verlangt, dass Maßnahmen gerade nicht in protektionistischer Weise lediglich zu Lasten ausländischer Importeure ergriffen werden.[159]

Zu den erschöpflichen Naturschätzen im Sinne dieses Ausnahmetatbestands zählen „alle in der Natur vorkommenden und für den Menschen bedeutsamen Ressourcen“, sowohl lebende wie auch „tote Ressourcen (z.B. Mineralien, Erdöl, Ozonschicht)“.[160] Diese Ausnahmeregelung des GATT verdeutlicht die hohe Bedeutung des Nachhaltigkeitsprinzips, das auch dem gesamten

---

152 Vgl. dazu etwa Herdegen 2014a, 2014, § 10, Rn. 62 f.; siehe auch Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 42 f.

153 Zu den Anforderungen des sog. Chapeau siehe Hermann/Weiß/Ohler 2007, Rn. 534 ff.; Puth in: Hilf/Oeter 2010, § 25, Rn. 39 ff.; Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 46 f.

154 So Franken, ZUR 2010, 66 (70) m.w.N. Die nach wie vor umstrittene Frage, inwieweit Maßnahmen auch dem Schutz von Rechtsgütern auf fremdem Hoheitsgebiet dienen dürfen, wie sie etwa für die Regelung von Nachhaltigkeitskriterien für bestimmte Produkte diskutiert wird, kann dabei mit Blick auf die national ansetzende Bedarfsplanung wohl dahinstehen; siehe im Übrigen dazu etwa Ekardt in: Frenz/Müggenborg/Cosack/Ekardt, EEG, 2015, Einleitung, Rn. 97.

155 Hermann/Weiß/Ohler 2007, Rn. 522.

156 Vgl. den Nachweis bei Hermann/Weiß/Ohler 2007, Rn. 527, in und bei Fn. 53.

157 Hermann/Weiß/Ohler 2007, Rn. 528. Kritisch dazu Puth in: Hilf/Oeter 2010, § 25, Rn. 34.

158 Siehe Hermann/Weiß/Ohler 2007, Rn. 531.

159 Vgl. Hermann/Weiß/Ohler 2007, Rn. 532.

160 Hermann/Weiß/Ohler 2007, Rn. 530; siehe auch Puth in: Hilf/Oeter 2010, § 25, Rn. 35.

WTO-Recht zugrunde liegt und daher bei der Auslegung einzelner Bestimmungen zu beachten ist – und auch von den Streitbeilegungsorganen beachtet wird.[161]

Im Welthandelsrecht hat der Umweltschutz damit inzwischen generell eine stärkere Rolle eingenommen. Dies zeigt neben den zuvor dargestellten und in ihrem Anwendungsbereich jeweils beschränkten Ausnahmeregelungen insbesondere die Präambel des WTO-Übereinkommens mit der ausdrücklichen Erwähnung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung; aufgenommen wurde zugleich das „Bestreben" „Schutz und Erhaltung der Umwelt" mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand in Einklang zu bringen.[162] Über die Aufnahme in die Präambel entfalten derartige Prinzipien bzw. Zielsetzungen Bedeutung für die Auslegung der Abkommen unter dem Dach der WTO.[163]

Zudem wird dem Appellate Body der WTO von Vertretern des Schrifttums eine wesentliche Rolle bei der Weiterentwicklung des Welthandelsrechts attestiert sowie „eine Tendenz zu einer stärkeren Öffnung des Handelsrechts für Umweltschutzbelange" festgestellt – dies wiederum sowohl im Wirtschaftsvölkerrecht als auch im ebenfalls relevanten internationalen Investitionsschutzrecht.[164] Dies gilt insbesondere dann, wenn nationale Ressourcenschutzmaßnahmen – so wie die hier empfohlene Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung – der Durchsetzung völkerrechtlicher Umweltschutzanforderungen dienen sollen.[165]

Nichts anderes ergibt sich schließlich unter Berücksichtigung des Streitbeilegungsverfahrens zu den chinesischen Beschränkungen des Exports von seltenen Erden. Im Streit standen hierbei staatlich festgesetzte Förder- und Ausfuhrquoten für bestimmte Rohstoffe, die sogenannten „seltenen Erden", sowie eine Erhöhung der Exportzölle.[166] Begründet wurden diese Maßnahmen mit einem Erfordernis der Regulierung des Abbaus dieser seltenen Erden zur Verhinderung des vollständigen Abbaus und damit dem Schutz der wichtigen Rohstoffe. Eine Regulierung des Abbaus bestimmter Rohstoffe kann aus diesen Gründen nach den genannten Ausnahmeregelungen, insbesondere Art. XX Buchst. g) des GATT, auf den sich China berief, zwar durchaus gerechtfertigt sein, doch darf diese Begründung andererseits nicht lediglich vorgeschoben sein und die Maßnahme nicht einseitig zu Lasten ausländischer Nutzer eingeführt werden; das Ziel der Kontrolle des Weltmarktes und der nationalen Steuerung der internationa-

---

161 Hermann/Weiß/Ohler 2007, Rn. 530.

162 Ekardt in: Frenz/Müggenborg/Cosack/Ekardt, EEG, 2015, Einleitung, Rn. 95, zufolge soll dem Freihandel danach sogar lediglich „eine rein dienende Funktion" dergestalt zukommen, dass die o.g. Ziele gerade durch Freihandel erreicht werden sollen.

163 Puth in: Hilf/Oeter 2010, § 25, Rn. 20.

164 So Bungenberg 2015, 224 f. Einen „vorsichtigen Trend" beim Abschluss von Freihandelsabkommen zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen stellen auch Stoll/Krüger/Xu, ZUR 2014, 387(389) fest; Stoll/Krüger/Xu, ZUR 2014, 387(394) erkennen im Übrigen ebenfalls die Rolle der Streitschlichtungspraxis der WTO mit Blick auf die Rechtfertigung von Umweltschutzmaßnahmen an.

165 So auf der Grundlage einer näheren Analyse der Entscheidung des Appellate Body zum bekannten Schrimps-Turtle-Fall Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 45 f.

166 Siehe zum Hintergrund des Verfahrens Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 41 f.

len Rohstoffverteilung stellt – anders als der Umwelt- und Ressourcenschutz – keinen Rechtfertigungsgrund nach geltendem Welthandelsrecht dar.[167] Allein daran scheiterten auch die Exportbeschränkungen Chinas im konkreten Fall, die schließlich Anfang 2015 aufgehoben wurden.[168]

6.1.2 Internationales Investitionsschutzrecht

Beim internationalen Investitionsschutzrecht ist speziell für den Energiebereich auf die wirtschaftsrechtlichen Regelungen des Vertrags über die **Energiecharta** von 1994 hinzuweisen. Hier verdienen vor allem die Vorschriften zum Investitionsschutz eine besondere Erwähnung, weil diese Vorschriften in der jüngeren Vergangenheit verstärkt von internationalen Energieversorgungsunternehmen genutzt wurden, um auf völkerrechtlichem Wege gegen Beschränkungen der Energieerzeugung in Deutschland vorzugehen.[169]

Allerdings kann man auch im Bereich des Investitionsschutzrechts in der jüngeren Zeit einen **Trend zur stärkeren Berücksichtigung des Umweltschutzes** feststellen. Derartige Entwicklungen im internationalen Recht gehen vielfach auch auf die Bemühungen einzelner Akteure beim Abschluss entsprechender völkerrechtlicher Abkommen zurück. Auf europäischer Ebene finden so etwa auf Betreiben des Europäischen Parlaments in der europäischen Investitionsschutzpolitik die Ziele der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes zunehmend stärkere Berücksichtigung, beispielsweise durch Aufnahme einer Umweltklausel in die jeweiligen Abkommen.[170] Auf diese Weise lässt sich auch beim Abschluss von Übereinkommen auf völkerrechtlicher Ebene ein politischer Gestaltungsspielraum sichern, der die Festschreibung bestimmter rechtlicher Standards, etwa gerade im Umweltrecht erlaubt.[171] So berücksichtigen die von der Europäischen Union verhandelten Freihandelsabkommen heute zunehmend den Umweltschutz und enthalten u.a. ausdrücklich geregelte Umweltstandards.[172] Gemeinsam ist den verschiedenen neueren Abkommen danach regelmäßig die Vereinbarung, Umweltstandards nicht zu Zwecken einer größeren Attraktivität für Investitionen abzusenken.[173] Daneben geht es hier allerdings ebenfalls um die Regelung des Umweltschutzes als Rechtfertigungsgrund für etwaige Abweichungen von den Anforderungen des Übereinkommens, wie dies bereits anhand des GATT aufgezeigt wurde.[174]

---

167 WTO Panel Reports WT/DS431/R, WT/DS432/R WT/DS433/R vom 26.3.2014 sowie WTO Appellate Body Reports WT/DS431/AB/R, WT/DS432/AB/R, WT/DS433/AB/R vom 7.8.2014. Vgl. zur Entscheidung des Schiedspanels der WTO die Pressemitteilung der EU-Kommission vom 26.3.2014, EuZW 2014, 283, sowie zur Entscheidung des Berufungsgremiums der WTO die Pressemitteilung der EU-Kommission vom 7.8.2014, EuZW 2014, 684.

168 Siehe dazu auch die Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 6.1.2015, S. 16: „Der asiatische Riese gibt die seltenen Erden frei“, sowie den Artikel „Warum China die seltenen Erden freigibt“ vom 5.1.2016, Letzterer abrufbar unter: http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/rohstoffe-warum-china-die-seltenen-erden-freigibt-13354646.html (aufgerufen am 22.9.2016).

169 Vgl. dazu etwa Krajewski 2012, § 3 Rn. 562 ff.; Krajewski, ZUR 2014, 396 (398 ff.).

170 Vgl. die Nachweise dazu bei Bungenberg 2015, S. 241 ff. Siehe auch Stoll/Krüger/Xu, ZUR 2014, 387 (389).

171 Bungenberg 2015, S. 242.

172 So wiederum die Einschätzung von Bungenberg 2015, S. 245 ff., dargelegt anhand von Beispielen aus den EU-Kolumbien- und -Peru-Abkommen sowie dem mit Kanada verhandelten CETA-Abkommen.

173 Vgl. dazu Bungenberg 2015 (241, 245, 247). Vgl. auch den Beitrag „Klagen heißt nicht gewinnen“ in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 13.2.2016, S. 8, der ebenfalls auf zunehmend größere Gestaltungsspielräume der Staaten für Regelungen zum Zwecke des Umwelt- und Gesundheitsschutzes verweist.

174 Siehe Bungenberg 2015 (247).

Da die Berücksichtigung von Umweltstandards bzw. die Aufnahme von Vorbehaltsklauseln zugunsten von Gemeinwohlinteressen jedoch (noch) keineswegs in allen Investitionsschutzabkommen gleichermaßen vorgesehen ist,[175] bedarf es in jedem Einzelfall einer sorgfältigen Prüfung, welche konkreten Abkommen von einer Bedarfsplanung, die zu konkreten Investitionshemmnissen führt, betroffen sein können. Dabei haben sich in der Vergangenheit v.a. die Investitionsschutzabkommen des Energiesektors als besonders konfliktträchtig erwiesen.[176]

6.1.3 Völkerrechtliche Verträge zum Umweltschutz

Im hier interessierenden Kontext kommt jedoch den völkerrechtlichen Verträgen zum Umweltschutz die größte Bedeutung zu. Hier ist zunächst auf **die 1992 in Rio de Janeiro im Rahmen des sog. Erd-Gipfels beschlossenen Verträge** hinzuweisen, weil diese die Vertragsstaaten (nach wie vor) verpflichten, eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems durch Treibhausgase zu verhindern[177] und nationale Strategien, Pläne oder Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt zu entwickeln sowie die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt in ihre diesbezüglichen sektoralen oder sektorenübergreifenden Pläne, Programme und Politiken einzubeziehen.[178] Denn hieraus kann man **eine wichtige völkerrechtliche Rechtfertigung für umweltschutzpolitisch motivierte Bedarfsplanungen** herleiten.

Sodann ist das sog. **Espoo-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung** im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25.2.1991 zu erwähnen, das zwar nur auf grenzüberschreitende Sachverhalte anwendbar ist und das im Übrigen durch die gemeinsamen Umsetzungsvorschriften der EU heute nur noch von geringer praktischer Bedeutung ist. Es hat aber wichtige Anstöße für die Erstreckung der Umweltprüfung auf Pläne und Programme gegeben.[179]

Demgegenüber kommt der sog. **Aarhus-Konvention** über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.6.1998[180] auch heute noch eine eigenständige Funktion zu. Denn zum einen hat die EU, die auch Vertragspartei der Konvention ist, diesen völkerrechtlichen Vertrag nicht vollständig in konkretisierendes Sekundärrecht umgesetzt. Zum anderen zieht der EuGH die Aarhus-Konvention unmittelbar zur Auslegung der EU-Richtlinien heran. Dies alles führt zu einer erheblichen Ausweitung der Klagemöglichkeiten und zu einer Stärkung des Verfahrensrechts,[181] was auch bei Bedarfsplanungen zu beachten ist. Aus der Konvention ergeben

---

175 Vgl. Rensmann/Frey, EnWZ 2014, 243 (249).

176 Speziell zur Problematik der Förderung erneuerbarer Energien Rensmann/Frey, EnWZ 2014, 243 ff.; zur Bedeutung gerade des Europäischen Energiecharta-Vertrages Moench/Lennartz, RdE 2015, 153 (156). Der Beitrag „Klagen heißt nicht gewinnen“ in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 13.2.2016, S. 8, verweist allgemein für internationale Schiedsverfahren noch auf eine – nicht zu vernachlässigende – Erfolgsquote klagender Investoren von etwa einem Drittel sowie auf ein weiteres Drittel der Fälle, in denen zumindest ein Kompromiss gefunden wird. Vergleichbare Zahlen nennt auch Tietje, NJW-aktuell 2014, 3. Zum Vergleich sei demgegenüber auf die statistisch geringere Erfolgsquote im verwaltungsgerichtlichen Verfahren in Deutschland verwiesen, siehe Statistisches Bundesamt 2014, S. 21 f. Danach liegt die Erfolgsquote eines Klägers im Verfahren gegenüber einer beteiligten Behörde deutlich unter 20 %.

177 Vgl. Art. 2 der Klimarahmenkonvention.

178 Vgl. Art. 6 der Konvention über die biologische Vielfalt.

179 Vgl. näher dazu Gehring 2007, S. 50 ff. und 59 f.

180 Vgl. das Zustimmungsgesetz vom 9.12.2006, BGBl. I S. 1251. Die Bundesrepublik hat das Übereinkommen am 15.1.2007 ratifiziert; die Aarhus-Konvention ist daher für die Bundesrepublik am 15.4.2007 in Kraft getreten.

181 Vgl. näher zum Ganzen Gärditz, NVwZ 2014, 1 ff.

sich danach insbesondere Anforderungen an das Verfahren und die durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung sowie an die Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten, die im Folgenden unter Bezugnahme auch auf die dazu ergangenen Umsetzungsakte auf europäischer Ebene sowie die einschlägige Rechtsprechung des EuGH noch ausführlicher dargestellt werden sollen.

6.2 Europarechtliche Anforderungen

Angesichts der Tatsache, dass die einschlägigen unionsrechtlichen Vorgaben zu den transeuropäischen Netzen und zum Elektrizitätsbinnenmarkt bei der Analyse der bestehenden Bedarfsplanungen gewürdigt werden (siehe unten Abschnitt 9.1.1.1 und 9.1.2.1), beschränkt sich dieser Teil der Untersuchung auf die Anforderungen, die sich aus dem sonstigen Europarecht ergeben.

6.2.1 Europäische Grund- und Menschenrechte

Mustert man hier zunächst die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und das primäre Unionsrecht durch, so wird man davon ausgehen dürfen, dass sich aus den europäischen Grund- und Menschenrechten keine besonderen Anforderungen an die Rechtfertigung einer Bedarfsplanung ergeben. Dies ergibt sich mit Blick auf die Bindung Deutschlands an die EMRK zum einen daraus, dass bloß mittelbare Grundrechtsbeschränkungen durch nationale Planungen hier, soweit ersichtlich, bislang noch nicht als grundrechtliches Problem identifiziert wurden.[182] Zum anderen räumt der EGMR den Vertragsstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Umwelt- und Ressourcenpolitik einen relativ weiten Gestaltungsspielraum (margin of appreciation) ein.[183]

In Bezug auf den durch die EU garantierten Grundrechtsschutz ist zu beachten, dass die durch den Vertrag von Lissabon mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattete Europäische Grundrechte-Charta gemäß ihrem Art. 51 Abs. 1 primär nur für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der EU gilt. Vergleichbare Grundsätze – sowohl hinsichtlich einer Rechtfertigungsmöglichkeit aus Gründen des Umweltschutzes wie auch mit Blick auf einen eingeräumten Beurteilungsspielraum – gelten neben der EMRK auch für die Gewährleistungen der EU-Grundrechte-Charta.

Dabei können in der Sache insbesondere Wirtschaftsgrundrechte betroffen sein,[184] wenngleich auch insoweit im Einzelfall zunächst geprüft werden müsste, inwieweit eine lediglich mittelbare Beeinträchtigung durch Planungen erfasst wird. So ist im Fall von Beeinträchtigungen durch bloß mittelbar faktische Auswirkungen einer staatlichen Maßnahme genau zu prüfen, ob diese Auswirkungen dem Staat als Grundrechtsverpflichteten noch zugerechnet werden können und ob es sich somit um einen Eingriff handelt, vor dem die jeweilige Bestimmung der Grundrechte-Charta schützen will.[185] Dies wird man zumindest dann bejahen können, wenn eine Bedarfsplanung zu einer konkreten Beschränkung der Nutzbarkeit einer Ressource führt.

---

182 Etwas anderes gilt freilich dann, wenn die nationalen Maßnahmen zu Eigentumsentziehungen führen, zu denen auch sog. de facto-Enteignungen gehören; vgl. etwa Grabenwarter/Pabel 2012, § 25, Rn. 9 ff.

183 Vgl. etwa Meyer-Ladewig, NVwZ 2007, 25 (26).

184 Shirvani 2015, S. 416 f.

185 Siehe dazu Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, Art. 52, Rn. 17. Großzügiger die Einschätzung von Borowsky in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2014, Art. 52, Rn. 19, der allerdings ebenfalls zumindest „eine gewisse Nähebeziehung [...] und wohl auch das Überschreiten einer Spürbarkeitsgrenze“ für erforderlich hält.

Sodann ist zu beachten, dass die in der Charta gewährleisteten Rechte der allgemeinen Schrankenregelung des Art. 52 Grundrechte-Charta unterliegen. Die grundlegenden Vorgaben des Art. 52 Abs. 1 der Charta entsprechen dabei im Wesentlichen den Grundsätzen, die der EuGH bereits zuvor in seiner Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz auf Ebene der Europäischen Union entwickelt hatte.[186] Zwar sind nach Art. 52 Abs. 3 Grundrechte-Charta gegebenenfalls die strengeren Vorgaben der EMRK hinsichtlich einer Rechtfertigung von Eingriffen in Rechte zu beachten, die den in der EMRK garantierten Rechten entsprechen,[187] doch ist hier einmal mehr zu beachten, dass der Spielraum auch im Rahmen der Prüfung der Gewährleistungen der EMRK gegebenenfalls gerade durch die Einräumung des erwähnten *margin of appreciation* erweitert wird.[188]

Einschränkungen müssen nach Art. 52 Abs. 1 Grundrechte-Charta zunächst „gesetzlich vorgesehen" sein. Dem tragen die hier unterbreiteten Vorschläge in der Weise Rechnung, dass eine ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung gefordert wird.

Im Übrigen käme auf der Rechtfertigungsebene bei Vorliegen einer entsprechenden Beeinträchtigung wiederum eine Rechtfertigung durch den Gemeinwohlbelang Umweltschutz in Betracht.[189] Dieser ist als Rechtfertigungsgrund vom EuGH – bereits vor Inkrafttreten der Grundrechte-Charta – seit dem Urteil in der Rechtssache „Hauer"[190] wiederholt anerkannt worden[191] und findet eine ausdrückliche Bestätigung zum einen in der Zielbestimmung des Art. 3 EUV,[192] zum anderen aber auch in der Grundrechte-Charta selbst. Denn nach der Regelung des Art. 37 der Grundrechte-Charta müssen ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.

Art. 37 Grundrechte-Charta normiert damit wie Art. 11 AEUV eine **Pflicht zur Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes**, ohne freilich einen automatischen Vorrang anzuordnen.[193] Allerdings verdeutlichen die genannten Regelungen – ebenso wie die Zielbestimmung des Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV – die hohe Bedeutung, die dem Ziel des Umweltschutzes auch im europäischen Primärrecht zukommt.[194] Der in Art. 37 Grundrechte-Charta ausdrücklich erwähnte Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung verlangt insbesondere „einen sachgerechten Ausgleich mit ökonomischen und sozialen Belangen".[195] Bedeutung erlangt Art. 37 Grundrechte-Charta angesichts der geforderten Abwägung gerade in den hier zu betrachtenden Situationen eines Konflikts mit anderen primärrechtlichen Bestimmungen, etwa den Grundrechten, aber auch den Grundfreiheiten.[196]

---

186 Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, Art. 52, Rn. 21.

187 Dazu Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, Art. 52, Rn. 23, 25.

188 Vgl. Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, Art. 52, Rn. 24.

189 Kingreen in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2011, Art. 52 GRCharta, Rn. 67; Shirvani 2015, S. 421 f.

190 EuGH, Urt. 13.12.1979 – Rs. 44/79 – Slg. 1979, 3727 Rn. 20 zum Eigentumsrecht.

191 Siehe dazu auch die weiteren Beispiele bei Shirvani 2015, S. 422 (in und bei Fn. 81).

192 Allgemein zur Rechtfertigung aus den in Art. 3 EUV genannten Zielen Borowsky in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2014, Art. 52, Rn. 21a; Kingreen in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2011, Art. 52 GRCharta, Rn. 67.

193 Vgl. Shirvani 2015, S. 423.

194 Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, Art. 37, Rn. 2, bezeichnet es als „zentrales Anliegen des Primärrechts".

195 So Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, Art. 37, Rn. 7.

196 Siehe Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, Art. 37, Rn. 10.

Soweit es um die Rechtfertigung eines Eingriffs in durch die Grundrechte-Charta gewährleistete Rechte geht, ist schließlich auch auf europäischer Ebene eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen. Dabei ist die gerichtliche Kontrolldichte auch nach der Grundrechte-Charta stark zurückgenommen; dies gilt insbesondere mit Blick auf die Gewährleistung von Rechten wie der unternehmerischen Freiheit und schließlich vor allem dort, wo der jeweiligen staatlichen Stelle ein Ermessens- und Beurteilungsspielraum eingeräumt ist.[197] Insbesondere mit Blick auf die Geeignetheit einer staatlichen Maßnahme räumt der EuGH den Akteuren einen weiten politischen Gestaltungsspielraum ein und prüft anschließend auch die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme kaum näher.[198]

Auch bei Berücksichtigung der im Schrifttum zum Teil geäußerten Kritik an einer zu weitgehenden Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH[199] verbleibt ein noch erheblicher Spielraum zur Rechtfertigung etwaiger Beeinträchtigungen aus Gründen des bedeutenden Ziels des Umweltschutzes.

6.2.2 Europäische Grundfreiheiten

Zu beachten sind schließlich die europäischen Grundfreiheiten. Denn hier ist bereits in der Rechtsprechung geklärt, dass auch bloß mittelbare Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit durch planungsrechtliche Vorgaben vom Tatbestand der Niederlassungsfreiheit gemäß Art. 49 AEUV erfasst werden und daher einer Rechtfertigung bedürfen.[200] Eine solche Rechtfertigung kommt grundsätzlich aus Gründen des Umweltschutzes, zur Vermeidung eines unnötigen Flächen- und Ressourcenverbrauchs sowie aus Gründen der Raumordnung in Betracht.[201] Insoweit ist einmal mehr auf die eben bereits dargestellte Bedeutung zu verweisen, die dem Ziel eines hohen Umweltschutzniveaus im europäischen Primärrecht zukommt. Allerdings geht der EuGH mit Blick auf die Grundfreiheiten davon aus, dass ein Mitgliedstaat im Streitfall eine Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der von ihm erlassenen beschränkenden Maßnahmen vorlegen sowie genaue Tatsachen zur Stützung seines Vorbringens anführen muss.[202]

6.2.3 Anforderungen aus dem Sekundärrecht

Fragt man nach dem einschlägigen unionsrechtlichen Sekundärrecht, das neben den Regelungen zu den transeuropäischen Netzen und zum Elektrizitätsbinnenmarkt zu beachten ist, so kommt auch hier den umweltrechtlichen Normen die größte Bedeutung zu. Dies versteht sich von selbst, wenn eine wasserwirtschaftliche Bedarfsplanung im Rahmen der durch die Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG[203] vorgeschriebenen Bewirtschaftungsplanung durchgeführt werden soll. Daher werden die entsprechenden Anforderungen bei der Behandlung dieser Bedarfsplanungen berücksichtigt (siehe die Abschnitte 9.2.1.1 und 9.4.2).

---

197 Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, Art. 52, Rn. 42 f.

198 Vgl. die Einschätzung von Kingreen in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2011, Art. 52 GRCharta, Rn. 68 ff., mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechungspraxis des EuGH.

199 So etwa Kingreen in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2011, Art. 52, GRCharta Rn. 72. Siehe dazu auch Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2013, Art. 52, Rn. 44 m.w.N.

200 Vgl. BVerwG, NVwZ 2011, 821 (824) zu landesplanerischen Beschränkungen der Ansiedlung von Handelsbetrieben.

201 Vgl. EuGH, EuZW 2011, 557 ff.; BVerwG, NVwZ 2011, 821 (824); BVerwG, NVwZ 2013, 1085 f.

202 Vgl. EuGH, EuZW 2011, 557 Rn. 83.

203 ABl. EG 2000 Nr. L 327 S. 1.

Vor diesem Hintergrund konzentriert sich dieser Teil der Untersuchung auf die EU-rechtlichen Vorgaben, die jenseits der fachrechtlichen Regelungen zu beachten sind. Im Zentrum stehen dabei die sog. SUP-Richtlinie 2001/42/EG[204], die sich mit der Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme befasst und die überdies in den von ihr erfassten Fällen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht, sowie die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme[205]. Konsequenzen ergeben sich hieraus insbesondere für die Ausgestaltung des Verfahrens sowie für die Rechtsschutzmöglichkeiten. Beiden Aspekten soll daher im Folgenden näher nachgegangen werden. Dabei sollen auch die relevanten völkerrechtlichen Vorgaben in die Betrachtung einbezogen werden.

6.3 Konsequenzen für die Ausgestaltung des Verfahrens

Dabei wird in einem ersten Schritt in detaillierter Weise untersucht, welche Bedarfsplanungen von welchen Regelwerken erfasst werden. Denn es macht – nicht zuletzt unter Rechtsschutzgesichtspunkten – einen erheblichen Unterschied, ob sich die Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung aus einer EU-Richtlinie oder „nur“ aus Art. 7 der Aarhus-Konvention ergibt. Da die Aarhus-Konvention als gemischtes Abkommen sowohl von der Europäischen Union wie auch von ihren Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, ergeben sich für letztere – und somit auch für die Bundesrepublik – in zweifacher Hinsicht Vorgaben für die Umsetzung der Verpflichtungen aus der Konvention: sowohl aus dem Völkerrecht selbst als auch aus dem europäischen Sekundärrecht.[206]

Besonders problematisch gestaltet es sich dabei für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, wenn auch die EU selbst die Verpflichtungen der Aarhus-Konvention nicht vollständig umgesetzt hat und daher der aus dem Unionsrecht folgende Umsetzungsbedarf hinter den völkerrechtlichen Vorgaben zurückbleibt.[207] So wurde mit Blick auf das europäische Sekundärrecht in verschiedener Hinsicht eine unzureichende Umsetzung der Art. 6 und 7 Aarhus-Konvention bemängelt.[208]

Zudem ist von erheblicher praktischer Bedeutung, ob die Bedarfsplanung bereits nach EU-Recht einer Umweltprüfung zu unterziehen ist oder nicht. Diese Frage ist nicht immer leicht zu beantworten, wie die Diskussionen um die SUP-Pflichtigkeit der Bundesverkehrswegeplanung zeigen (vgl. unten 9.1.1.2).[209] Sodann wird in einem zweiten Schritt skizziert, welche verfahrensrechtlichen Anforderungen sich aus den einschlägigen Regelwerken ergeben.[210]

Europarechtliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind – neben den spezifischen Richtlinien wie zum Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie, der Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75/EU[211] oder der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG[212] – den fachrechtsübergreifenden sekundärrechtlichen Regelungen der UVP-Richtlinie 2011/92/EU[213] sowie der SUP-

---

204 ABl. EG 2001 Nr. L 197 S. 30.

205 ABl. EU 2003 Nr. L 156 S. 17.

206 Dazu Guckelberger/Geber, EurUP 2014, 167 ff.

207 Siehe etwa Peters, EurUP 2014, 185 (190); differenzierend Breuer/Riegger, EurUP 2014, 293 ff.

208 Peters, EurUP 2014, 185 (190, 192 sowie 194 f.) identifiziert insofern insgesamt „drei Defizitbereiche“.

209 Vgl. dazu etwa Tausch 2011, S. 314 ff.; Verwiebe 2008, S. 205 ff.

210 Vgl. zu den aus den genannten Richtlinien resultierenden Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung zuletzt Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78.

211 ABl. EU 2010 Nr. L 334 S. 17.

212 ABl. EG 2002 Nr. L 189 S. 12.

213 ABl. EU 2012 Nr. L 26 S. 1.

Richtlinie 2001/42/EG zu entnehmen. Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG, mit der verschiedene europäische Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung harmonisiert und in Umsetzung der Aarhus-Konvention – gemeinsam mit Regelungen über den Zugang zu Gerichten – eingeführt wurden,[214] nimmt die in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie fallenden Pläne und Programme sowie diejenigen, für die bereits nach der Wasserrahmenrichtlinie eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, gemäß ihres Art. 2 Abs. 5 ausdrücklich vom Anwendungsbereich aus. Hintergrund ist das bereits in der SUP-Richtlinie geregelte Beteiligungsverfahren.[215] Um die jeweils konkret anwendbaren europäischen Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung zu bestimmen, kommt es somit auf die Abgrenzung der Anwendungsbereiche der genannten Richtlinien an.

Für die Bestimmung der konkreten Verfahrensanforderungen ist allerdings die Frage nach dem Bestehen einer SUP-Pflicht von maßgeblicher Bedeutung, ergeben sich doch Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung von Plänen auf europäischer Ebene in erster Linie aus der SUP-Richtlinie. Die darin geregelten Anforderungen an das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung dienen der Umsetzung der sich aus der Aarhus-Konvention ergebenden Vorgaben für die Beteiligung bei der Aufstellung von Plänen und Programmen.[216]

6.3.1 Anwendbarkeit der SUP-Richtlinie

Betrachtet man die Vorgaben der SUP-Richtlinie selbst, so sollen Pläne und Programme nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie dann einer SUP-Pflicht unterliegen, wenn sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Dies gilt zum einen nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie für die Pläne und Programme, die den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte setzen, sowie für Pläne und Programme, für die eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 FFH-Richtlinie 92/43/EWG[217] für erforderlich erachtet wird. Einschränkungen können sich hinsichtlich der SUP-Pflicht dieser Pläne und Programme lediglich nach Art. 3 Abs. 3 SUP-Richtlinie ergeben.

Im Übrigen haben die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 4 SUP-Richtlinie darüber zu befinden, ob weitere, d.h. nicht unter Abs. 2 der Norm fallende Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werden. Dies ist nach Abs. 5 der Norm entweder durch Einzelfallprüfung, durch Festlegung der betreffenden Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze zu entscheiden. Ist danach voraussichtlich mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen, sind die entsprechenden Pläne und Programme ebenfalls einer SUP zu unterziehen.

Diese Vorgaben sind auch zwingend **bei der Schaffung neuer Bedarfsplanungen** zu beachten. Dabei wird es besonders darauf ankommen, ob diese Planungen einen Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte setzen (hier ist zum einen vor allem an die in Anhang I genannten Verkehrsinfrastrukturvorhaben sowie Vorhaben der öffentlichen Daseinsvorsorge und zum anderen an die in Anhang II

---

214 Zu den Hintergründen und Zielen der Öffentlichkeitsbeteiligung siehe etwa Fellenberg/Schiller in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, Vorb. UVPG, Rn. 16 f. sowie 32.

215 Gärditz in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, Vorbemerkung zu §§ 14a-14n UVPG, Rn. 7.

216 Gärditz in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, Vorbemerkung zu §§ 14a-14n UVPG, Rn. 4.

217 ABl. EG 1992 Nr. L 206 S. 7.

Nr. 2 genannten, weit zu verstehenden Bergbauprojekte zu denken) und/oder ob für diese Planungen eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 FFH-Richtlinie erforderlich ist. Denn in diesem Fall sind sie zwingend kraft EU-Rechts einer SUP zu unterziehen – was freilich nach den in Teil 5 ausgesprochenen Empfehlungen an eine gute Bedarfsplanung ohnehin wünschenswert erscheint.

Bei den **bestehenden Bedarfsplanungen** i.w.S. wird die Frage nach der SUP-Pflicht beispielsweise für die nach der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) zu erstellenden Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme relevant. Zwar regelt auch die WRRL insoweit gewisse Verfahrensanforderungen. Allerdings sind die einschlägigen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Art. 14 WRRL[218] auf die Bewirtschaftungspläne beschränkt.[219]

Maßnahmenprogramme unterliegen demgegenüber gemäß § 14b i.V.m. Anlage 3 Nr. 1.4 UVPG der Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung. Dies gilt nicht für Bewirtschaftungspläne, was allerdings aus europarechtlicher Sicht bedenklich erscheint, weil der Bewirtschaftungsplan als übergeordneter Plan die maßgeblichen Festsetzungen für das Erreichen der Umweltziele nach Art. 4 WRRL trifft.[220] Daher wäre eine Klarstellung, dass auch Bewirtschaftungspläne SUP-pflichtig sind, de lege ferenda wünschenswert, zumal so dem Umstand Rechnung getragen würde, dass die Koordination mit den naturschutzrechtlichen Fachplänen zu einem erheblichen Teil in den Bewirtschaftungsplänen abzuleisten ist.[221] Zudem könnte auf diese Weise eine Abstimmung mit den Naturschutzplanungen herbeigeführt werden, die nur nach nationalem Recht aufgestellt wurden. Schließlich könnte der engen inhaltlichen Verknüpfung der Maßnahmenprogramme mit den Bewirtschaftungsplänen dadurch Rechnung getragen werden, dass beide gemeinsam nur einer SUP und auch nur einer FFH-Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden.

6.3.2 Anforderungen des Völker- und Europarechts an die Öffentlichkeitsbeteiligung

Die in der geltenden UVP- und SUP-Richtlinie geregelten Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung sind zurückzuführen auf die Aarhus-Konvention.[222] Sie enthält neben Regelungen über den Zugang zu Umweltinformationen Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Vorgaben betreffend den Zugang zu Gerichten.

Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung ist nach der Aarhus-Konvention zwischen der Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten (Art. 6 der Konvention), der Beteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken (Art. 7 der Konvention) sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente (Art. 8 der Konvention) zu unterscheiden. Art. 8 spricht dabei lediglich von einem „Bemühen“ der Vertragsparteien und enthält damit kaum verbindliche Vorgaben. Anders verhält es sich jedoch

---

218 Nach Art. 14 Abs. 1 RL 2000/60/EG fördern die Mitgliedstaaten „die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung dieser Richtlinie, insbesondere an der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete“ und machen „der Öffentlichkeit, einschließlich den Nutzern“ für jede Flussgebietseinheit bestimmte Dokumente zum Zweck einer Stellungnahme zugänglich. Ziel ist gemäß Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie die Ermöglichung einer aktiven Einbeziehung und Anhörung.

219 Dazu Faßbender, W+B 2015, 87 (92), auch zur Frage nach einer weitergehenden Beteiligung nach nationalem Recht.

220 Vgl. näher dazu Möckel, NuR 2007, 602, 603 f.

221 Vgl. hierzu und zum Folgenden bereits Faßbender, W+B 2015, 87 (93).

222 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25.6.1998 (BGBl. II 2006, S. 1252 ff.), geändert durch Übereinkommen v. 27.5.2005 (BGBl. II 2009, S. 796 ff.).

mit den Verpflichtungen, die sich aus Art. 7 und vor allem aus Art. 6 Aarhus-Konvention ergeben.

Allgemein unterscheidet die Aarhus-Konvention – und darauf aufbauend auch das ihrer Umsetzung dienende europäische Sekundärrecht, so etwa Art. 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie – zwischen der „Öffentlichkeit“ und der „betroffenen Öffentlichkeit“.[223] „Öffentlichkeit“ bezeichnet nach Art. 2 Nr. 4 Aarhus-Konvention „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“. Demgegenüber erfasst der Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ gemäß Art. 2 Nr. 5 Aarhus-Konvention „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“, wobei dieser Regelung zufolge auch „nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse [im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben]“.

Beide Begriffe sind danach vergleichsweise weit gefasst, insbesondere der allgemeine Begriff der „Öffentlichkeit“. Er erfasst, ohne Einschränkungen, alle natürlichen und juristischen Personen und verweist lediglich hinsichtlich der „Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“ von natürlichen oder juristischen Personen auf die innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder die innerstaatliche Praxis. Damit kann Deutschland in Übereinstimmung mit der Aarhus-Konvention von derartigen Gruppierungen die Erfüllung zusätzlicher Voraussetzungen fordern; so darf etwa von Bürgerinitiativen ein „Mindestmaß an organisatorischer Verfestigung und Dauerhaftigkeit“ verlangt werden.[224]

Um Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ zu sein, genügt ein Interesse an einem umweltbezogenen Entscheidungsverfahren, allerdings muss es sich zumindest um ein „objektivierbares, d.h. aus konkreten Umständen hergeleitetes [und rechtlich nicht verwerfliches] Interesse“ handeln.[225] Nichtstaatliche Organisationen werden lediglich erfasst, wenn sie sich für den Umweltschutz einsetzen und etwaige zusätzliche Voraussetzungen des nationalen Rechts erfüllen. Vor diesem Hintergrund zählen Vereinigungen gemäß § 2 Abs. 6 S. 2 UVPG nur dann zur betroffenen Öffentlichkeit, wenn deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch eine Entscheidung im Sinne des § 2 Abs. 3 UVPG oder einen Plan oder ein Programm im Sinne des § 2 Abs. 5 UVPG berührt wird.

Wie bereits erwähnt, greifen europäische Richtlinien die Unterscheidung aus Art. 2 Nr. 4 und 5 Aarhus-Konvention auf. Dies gilt namentlich für Art. 2 lit. d), Art. 6 Abs. 1, 2 und 4 SUP-Richtlinie sowie für Art. 2 Abs. 1, 2 und 3 UAbs. 1 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG.

Soweit die genannten Richtlinien die Definition und damit nähere Konkretisierung der „betroffenen Öffentlichkeit“ den Mitgliedstaaten überlassen, so etwa nach Art. 6 Abs. 4 SUP-Richtlinie, ist zu beachten, dass die Mitgliedstaaten wiederum selbst nicht lediglich an die Vorgaben

[223] Siehe dazu Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (79).

[224] Vgl. Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (79 f.).

[225] So Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (80).

der Richtlinie, sondern insbesondere auch unmittelbar an die Vorgaben der Aarhus-Konvention und somit auch an Art. 2 Nr. 5 dieses Übereinkommens gebunden sind.[226] Der mitgliedstaatliche Spielraum für die Regelung von Anforderungen an die „Öffentlichkeit" bzw. „betroffene Öffentlichkeit" ist somit im Ergebnis beschränkt.

Auch soweit den Mitgliedstaaten noch ein Spielraum hinsichtlich der Regelung der Anerkennung von Verbänden zukommt, handelt es sich dabei nicht um einen unbegrenzten Spielraum. Wie der EuGH bereits 2009 für ein Projekt im Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie entschieden hat, müssen sie vielmehr insbesondere das Ziel der Aarhus-Konvention beachten, einen möglichst weiten Zugang zu Gericht sicherzustellen.[227] Zwar bezieht der EuGH sich dabei mit dem Zugang zu Gerichten zunächst auf eine andere Säule der Aarhus-Konvention, doch zum Teil wird nun auch eine Übertragung dieser Entscheidung auf den Anwendungsbereich der SUP-Pflicht und der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie als „naheliegend" betrachtet.[228]

Wie bereits erwähnt, ist nach der Aarhus-Konvention generell zwischen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei behördlichen Planungs- und Genehmigungs-, d.h. konkreten Zulassungsentscheidungen einerseits (siehe im Einzelnen Art. 6 Abs. 2-9 Aarhus-Konvention) sowie der Beteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen andererseits (Art. 7 Aarhus-Konvention) zu differenzieren.[229] Dabei enthält die Konvention keine nähere Definition der umweltbezogenen Pläne und Programme, aber auch keine Einschränkung des Anwendungsbereichs, wie sie in der vorstehend skizzierten SUP-Richtlinie mit Blick auf die hier besonders interessierenden Pläne und Programme vorgesehen ist. Es reicht vielmehr nach Art. 7 Satz 1 Aarhus-Konvention aus, dass ein Plan oder Programm umweltbezogen ist. Dies dürfte immer dann der Fall sein, wenn die Pläne oder Programme nennenswerte umweltbezogene Wirkungen entfalten. Der Umweltbezug muss also nicht den Hauptzweck oder -inhalt darstellen, so dass auch planerische Instrumente des Raumplanungsrechts[230] und **(neue) umweltrelevante Bedarfsplanungen** von Art. 7 Satz 1 Aarhus-Konvention erfasst werden und mithin den in diesem Artikel normierten Anforderungen unterliegen (würden).

Nach Art. 7 Satz 2 der Konvention finden bei den umweltbezogenen Plänen und Programmen die Bestimmungen des Art. 6 Abs. 3, 4 und 8 der Konvention entsprechende Anwendung. Art. 7 Aarhus-Konvention spricht lediglich allgemein von der Beteiligung der „Öffentlichkeit"; diese ist gemäß Art. 7 Satz 3 Aarhus-Konvention – unter Berücksichtigung der Ziele des Abkommens – von der Behörde zu ermitteln. Insgesamt kommt den Mitgliedstaaten nach Art. 7 Satz 1 Aarhus-Konvention ein vergleichsweise weiter Spielraum bei behördlichen Planungen zu. Die Staaten haben danach lediglich „angemessene praktische und/oder sonstige Vorkehrungen" zu treffen.

Zu beachten ist allerdings die Vorgabe eines transparenten und fairen Rahmens; durch den Verweis auf Art. 6 Abs. 3, 4 und 8 der Konvention wird zudem das Erfordernis einer möglichst frühzeitigen und effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung betont. Es muss demnach „ausreichend

---

226 Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (80).

227 EuGH, Urt. 15.10.2009 – Rs. C-263/08 – Slg. 2009, I-9967 Rn. 45.

228 Siehe Kokott/Sobotta, DVBl. 2014, 132 (137).

229 So ausdrücklich Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (80).

230 So bereits Epiney/Scheyli, Die Aarhus-Konvention, 2000, S. 44.

Zeit zur effektiven Vorbereitung und Beteiligung“ gegeben werden (Art. 6 Abs. 3 Aarhus-Konvention); anschließend sind die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung schließlich „angemessen“ zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 8 Aarhus-Konvention).

Eine Konkretisierung dieser weiten völkerrechtlichen Vorgaben hat die EU bereits mit Art. 6 Abs. 2 und 4 SUP-Richtlinie vorgenommen. So sprechen Art. 6 Abs. 2 und 4 SUP-Richtlinie zwar ebenfalls lediglich allgemein von einer Beteiligung der „Öffentlichkeit“ und überlassen deren Bestimmung wie die Aarhus-Konvention zunächst den Mitgliedstaaten. Im Folgenden nimmt Art. 6 Abs. 4 SUP-Richtlinie in der Sache allerdings eine – mit den weiten Vorgaben der Aarhus-Konvention zu vereinbarende – Beschränkung vor,[231] wenn er bestimmt, dass Öffentlichkeit im Sinne der Norm „die Teile der Öffentlichkeit [einschließt], die vom Entscheidungsprozess gemäß dieser Richtlinie betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden oder ein Interesse daran haben, darunter auch relevante Nichtregierungsorganisationen, z.B. Organisationen zur Förderung des Umweltschutzes und andere betroffene Organisationen“.

Allgemein betrachtet enthält das Recht der Europäischen Union ein „mehrphasiges Grundkonzept“ der Öffentlichkeitsbeteiligung, in dessen Rahmen sich verschiedene einheitliche Strukturelemente finden – in den groben Zügen richtlinienübergreifend.[232] Danach ist die Öffentlichkeit zunächst über die anstehende Entscheidung zu informieren, gegebenenfalls im Wege der Zugänglichmachung bestimmter Unterlagen, wie es Art. 6 Abs. 1 SUP-Richtlinie für den Entwurf des Plans oder Programms sowie den Umweltbericht vorsieht.[233] Generell sind – jeweils näher bestimmte – Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen,[234] bevor der Öffentlichkeit eine Stellungnahmemöglichkeit einzuräumen ist. Soweit diese im Übrigen auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt ist, wurden zum Teil Zweifel an der Vereinbarkeit mit der Aarhus-Konvention geäußert, die insoweit in Art. 6 Abs. 7 allgemein von der „Öffentlichkeit“ spricht.[235]

Die Stellungnahmen sind schließlich „angemessen“ zu berücksichtigen nach Art. 6 Abs. 8, Art. 7 Aarhus-Konvention, d.h. eine bloße Kenntnisnahme ist insofern nicht ausreichend, vielmehr wird auch eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen erforderlich.[236] Allerdings muss der zu beteiligenden Öffentlichkeit gerade keine Letztentscheidungsbefugnis im Sinne eines möglichen „Vetorechts“ eingeräumt werden.[237]

Nach Europäischem Recht ist die zu beteiligende Öffentlichkeit anschließend auch über die jeweilige behördliche Entscheidung zu informieren und sind Unterlagen zur Genehmigungs- oder Planungsentscheidung gegebenenfalls zugänglich zu machen, so etwa nach Art. 9 der SUP-Richtlinie. Die entsprechende Regelung in Art 6 Abs. 9 Aarhus-Konvention wird durch Art. 7 der Konvention zwar für Pläne und Programme nicht ausdrücklich für anwendbar erklärt. Dies

---

231 So Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (81).

232 So Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (80), zu den einzelnen Elementen sodann S. 80 ff.

233 Näher dazu Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (80 f.).

234 Siehe Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (81) mit verschiedenen Beispielen aus dem europäischen Sekundärrecht.

235 Siehe dazu Peters, EurUP 2014, 185 (192); ferner Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (81), die allerdings kritisch anmerken, dass es sich beim Beteiligungskonzept der europäischen Richtlinien um „sachlich überlegene verfahrensrechtliche“ und sachdienlichere Konzept handele. A.A. aber etwa Epiney/Scheyli 2000, S. 39: Die Konvention beschränke die Beteiligungsrechte bei Entscheidung über bestimmte Tätigkeiten auf die „betroffene Öffentlichkeit“. Auch Ekardt/Pöhlmann, ThürVBl. 2005, 252 (253) gehen davon aus, dass in Zulassungsverfahren nach Art. 6 der Aarhus-Konvention stets (nur) die „betroffene Öffentlichkeit“ zu beteiligen ist.

236 Vgl. nur Epiney/Scheyli 2000, S. 41; Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (82).

237 Peters, EurUP 2014, 185 (193).

ist allerdings für die Mitgliedstaaten der EU und damit auch für Deutschland insofern unmaßgeblich, als sich insoweit aufgrund von Art. 9 SUP-Richtlinie ausdrückliche Verpflichtungen aus dem europäischen Sekundärrecht ergeben.

Darüber hinaus befasst sich Art. 6 Abs. 5 Aarhus-Konvention mit einer vorgelagerten Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Antragsteller im jeweiligen Genehmigungsverfahren, aber dabei handelt es sich nicht um eine strikte Vorgabe,[238] sollen die Vertragsstaaten des Abkommens die Antragsteller danach doch lediglich „soweit angemessen [...] dazu ermutigen". Im Übrigen verweist Art. 7 Satz 2 Aarhus-Konvention für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen und Programmen nicht auf Art. 6 Abs. 5 der Konvention.

Unschädlich ist es freilich, wenn Vertragsparteien – seien es die Europäische Union oder die einzelnen Mitgliedstaaten – über die als Mindeststandard konzipierten Vorgaben der Aarhus-Konvention noch hinausgehen und so beispielsweise auch im Bereich der Aufstellung von Plänen und Programmen eine Form der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen, wie sie Art. 7 Aarhus-Konvention mangels Verweises auf Art. 6 Abs. 5 des Abkommens nicht zwingend fordert.[239] Dass die Vertragsparteien über die Vorgaben der Aarhus-Konvention hinausgehen können, bestätigt Art. 3 Abs. 5 Aarhus-Konvention ausdrücklich. Gleiches gilt im Übrigen auch für die SUP-Richtlinie: Auch diese enthält lediglich Mindestanforderungen, über die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung hinausgehen dürfen.[240]

Entscheidend ist nach Europa- und Völkerrecht – und zwar gemäß Art. 7 Satz 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention auch bei Plänen und Programmen – die Möglichkeit einer „effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung".[241] Für den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie ist dies wiederum in Art. 6 Abs. 2 SUP-Richtlinie ausdrücklich geregelt. Das Beteiligungsverfahren ist daher „so auszugestalten, dass eine möglichst große Chance besteht, die behördliche Entscheidung [...] inhaltlich zu beeinflussen", was wiederum v.a. die Frühzeitigkeit der Beteiligung voraussetzt, die teils nochmals separat als Anforderung formuliert ist.[242] Eine solche ausdrückliche Regelung auch der **frühzeitigen Beteiligung** findet sich in Art. 6 Abs. 2 SUP-Richtlinie, die damit den Anforderungen des Art. 7 Satz 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention Rechnung trägt, wonach eine Beteiligung „zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind", zu erfolgen hat.

Aus diesen Gründen sprechen auch europa- und vor allem völkerrechtliche Gründe für die in dieser Studie ausgesprochene Empfehlung, die Öffentlichkeit bereits am Vorgang der Bedarfsplanung zu beteiligen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Bedarfsplanung, so wie hier vorgeschlagen, auch und gerade dazu dient, umweltrechtlichen Vorgaben wie den Erfordernissen der Nachhaltigkeit oder gesetzlichen Umweltzielen Rechnung zu tragen (siehe die Empfehlungen in Teil 5). Denn in diesem Fall handelt es sich in jedem Fall um umweltbezogene Pläne und Programme im Sinne des Art. 7 Satz 1 Aarhus-Konvention.

---

238 Vgl. Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (84).

239 So Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (84), am Beispiel der Regelung in § 12b Abs. 3 EnWG.

240 Gärditz in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, Vorbemerkung zu §§ 14a-14n UVPG, Rn. 5.

241 Dazu Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (83).

242 So Hendler/Wu, DVBl. 2014, 78 (83).

6.4 Konsequenzen für den Rechtsschutz

Schließlich ergeben sich, wie bereits erwähnt, aus der Aarhus-Konvention und dem europäischen Umweltrecht auch Anforderungen an die Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten, die sich ebenfalls auf die in der Studie diskutierten Bedarfsplanungen auswirken.[243]

Die bereits erwähnte Aarhus-Konvention enthält neben den Bestimmungen über den Zugang zu Umweltinformationen sowie den Beteiligungsregelungen als dritte Säule Vorgaben für den Zugang zu Gerichten. Maßgeblich ist insoweit Art. 9 der Konvention. Dieser unterscheidet zwischen dem Zugang zu Gerichten in Angelegenheiten betreffend den Zugang zu Umweltinformationen (Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention) und Angelegenheiten betreffend die Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen gemäß Art. 6 des Übereinkommens (Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention) sowie dem Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren in sonstigen Angelegenheiten, soweit es um die Geltendmachung von Verstößen gegen umweltbezogene Bestimmungen des nationalen Rechts geht (Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention).

6.4.1 Zur Problematik der Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Bedarfsplanungen durch das nationale Recht

Die Diskussion um eine gesetzliche Bedarfsplanung am Beispiel des Netzausbaus hat aufgezeigt, dass auch eine mit der gesetzlichen Bedarfsplanung einhergehende Verlagerung des Rechtsschutzes in gestuften Genehmigungsverfahren auf die letzte Entscheidungsstufe aus europarechtlicher Sicht Bedenken begegnet. So wird eine mit dem weitgehenden Ausschluss von Rechtsschutzmöglichkeiten unmittelbar gegenüber der gesetzlichen Bedarfsplanung einhergehende Verkürzung[244] des Rechtsschutzes von Teilen der Literatur als unvereinbar mit den Vorgaben des Europarechts in der Auslegung des EuGH gerügt.[245] Die Einhaltung der Bestimmungen über die SUP auch im Verfahren der Bestätigung des Netzentwicklungsplans müsste – entgegen § 12c Abs. 4 Satz 2 EnWG – durch Umweltverbände gegebenenfalls gerichtlich durchzusetzen sein.

Allerdings wird dem entgegengehalten, dass die Bestätigung des Netzentwicklungsplans selbst keine Genehmigung UVP-pflichtiger Vorhaben darstelle.[246] Zusätzlich wird hier auch auf Art. 11 Abs. 2 UVP-Richtlinie 2011/92/EU verwiesen, der es den Mitgliedstaaten überlasse, im Einzelnen festzulegen, in welchem Verfahrensstadium eine unter die UVP-Richtlinie fallende Entscheidung, Handlung oder Unterlassung angefochten werden kann. Zwar sei diese Bestimmung der UVP-Richtlinie so in der Aarhus-Konvention nicht vorgesehen, doch würden den Mitgliedstaaten auch hinsichtlich der Umsetzung der Aarhus-Konvention noch Gestaltungsspielräume eingeräumt.[247]

Was die Frage der Klagemöglichkeiten von Verbänden betrifft, kommt es nach dem (aktuell noch)[248] geltenden nationalen Recht gemäß § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 UmwRG entscheidend auf das Vorliegen einer UVP-pflichtigen Entscheidung an. Dies geht wiederum zurück auf die

---

243 Vgl. allgemein zum Anpassungsbedarf beim deutschen Umweltrechtsschutz die ebenfalls im Auftrag des UBA erstellte Studie von Schmidt/Wegener/Zschiesche/Stracke, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, im Erscheinen.

244 So Ekardt/Valentin 2015, S. 119.

245 Vgl. etwa Moench/Ruttloff, NVwZ 2011, 1040 (1042). Kritisch auch Calliess/Dross, ZUR 2013, 76 (81).

246 So auch Ekardt/Valentin 2015, S. 119.

247 So ebenfalls Ekardt/Valentin 2015, S. 119.

248 Zu anstehenden Änderungen sogleich noch unter 6.4.3.

mit dem UmwRG in nationales Recht umgesetzte Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG, die den Zugang zu Gericht für Pläne und Programme im Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie ebenfalls nicht regelt.[249] Vor diesem Hintergrund hat etwa das OVG Bautzen in Anwendung des nationalen Rechts hinsichtlich der Frage nach einer Verbandsklagemöglichkeit – hier konkret gegen Braunkohlenpläne – darauf hingewiesen, dass für diese Pläne keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern lediglich eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung besteht und eine Verbandsklagemöglichkeit daher nicht eingeräumt werden müsse, denn § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG setze gerade die potenzielle UVP-Pflichtigkeit voraus. Auch handele es sich beim Braunkohlenplan weder um eine Entscheidung im gestuften Genehmigungsverfahren noch – mangels unmittelbarer Bindungswirkung für Dritte – um die Genehmigung eines Projekts im Sinne der UVP-Richtlinie 2011/92/EU.[250] Das OVG beruft sich dabei wiederum auf die Rechtsprechung des EuGH, wonach eine Genehmigung im Sinne der UVP-Richtlinie nur vorliege, wenn „der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält", ohne dass noch der „Erlass anderer Akte" erforderlich wäre.[251] Auch Art. 1 Abs. 2 Buchst. c) der UVP-Richtlinie definiert die Genehmigung immerhin als eine „Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält".

Demgegenüber geht in der Bundesrepublik etwa die gemäß § 3 StandAG[252] eingesetzte Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe von einem weiteren Verständnis aus und bejaht ausdrücklich auch die UVP-Pflichtigkeit der dem eigentlichen atomrechtlichen (und gemäß Nr. 11.2 Anlage 1 UVPG wiederum UVP-pflichtigen) Endlager-Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a AtG vorgeschalteten Standortauswahl, über die gemäß § 20 StandAG im Wege eines Gesetzesbeschlusses des Bundestages entschieden wird.[253] Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass es sich bei der Standortentscheidung bereits um „einen Teil der Zulassungsentscheidung für das Genehmigungsverfahren" handle.[254] Eine entsprechende UVP-Pflicht hatte auch der Gesetzgeber bereits in § 18 Abs. 4 StandAG vorgesehen. Für unzureichend befand die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe allerdings die Rechtsschutzmöglichkeiten, die gemäß europa- und völkerrechtlicher Vorgaben mit der UVP-Pflicht verbunden sind.[255] Für ein weites Begriffsverständnis sprechen schließlich auch die jeweiligen

---

249 Gärditz in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, Vorbemerkung zu §§ 14a-14n UVPG, Rn. 22.

250 Siehe OVG Bautzen, Urt. v. 9.4.2015 – 1 C 26/14 – SächsVBl. 2015, 247 (255) – Revision beim BVerwG anhängig.

251 EuGH, Urt. v. 11.9.2012 – Rs. C-43/10 – NVwZ-RR 2013, 18 (24) Rn. 82.

252 Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG) vom 23.7.2013, BGBl. I S. 2553.

253 Vgl. den Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Vorabfassung Stand 18.7.2016, K-Drs.268, S. 467 f., abrufbar unter: https://www.bundestag.de/endlager/mediathek/dokumente (aufgerufen am 22.9.2016).

254 So der Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Vorabfassung Stand 18.7.2016, K-Drs. 268, S. 468, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/endlager/mediathek/dokumente (aufgerufen am 22.9.2016). Wiegand, NVwZ 2014, 830 (833) bezeichnet es „als quasi vorgezogenes Teil-Planfeststellungsverfahren"; Keienburg, NVwZ 2014, 1133 (1138) spricht von einem Aufsplitten der im Rahmen des Genehmigungsverfahrens erforderlichen UVP. Dem entspricht die in § 9b Abs. 2 Satz 3 AtG für den Fall vorgesehene Möglichkeit der Beschränkung der UVP auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen der zuzulassenden Anlage.

255 Dazu – mit entsprechenden Empfehlungen zur Änderung des StandAG – der Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Vorabfassung Stand 18.7.2016, K-Drs. 268, S. 453 ff., abrufbar unter: https://www.bundestag.de/endlager/mediathek/dokumente (aufgerufen am 22.9.2016). Die beiden von der Kommission in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten, auf die sie sich hierbei stützt, Däuper/von

Art. 6 Abs. 4 der UVP-Richtlinie bzw. der Aarhus-Konvention über die möglichst frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung.

6.4.2 Zur Bedeutung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention

Für die zuvor genannte Auffassung, die im Ergebnis beispielsweise zu einer Rechtsschutzmöglichkeit auch gegenüber der Bestätigung des Netzentwicklungsplans führen würde, lässt sich jedenfalls die weite Auslegung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention durch den EuGH anführen. Auch wenn diese Konventionsbestimmung auf Ebene der EU noch nicht umfassend, sondern bisher allenfalls punktuell durch Bestimmungen der Umwelthaftungsrichtlinie[256] sowie der Seveso III-Richtlinie[257] umgesetzt wurde, bleiben doch auch die Mitgliedstaaten selbst an ihre Verpflichtung aus der Aarhus-Konvention gebunden. Vor diesem Hintergrund hat der EuGH in seinem **Urteil zum „Slowakischen Braunbären“**[258] an die Pflicht der Mitgliedstaaten erinnert, nationales Recht soweit wie möglich völkerrechtskonform auszulegen und dabei das durch die Aarhus-Konvention verfolgte Ziel eines weiten Gerichtszugangs zu berücksichtigen.[259]

Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, der allgemein den Zugang zu – behördlichen oder gerichtlichen – Verfahren zur Anfechtung der „von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen [...], die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen“, betrifft, **ist** denkbar weit gefasst und damit **offen für die Erfassung der** in dieser Studie behandelten – bestehenden und geforderten – **Bedarfspläne**.

Dies ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil das **Aarhus Convention Compliance Committee** (ACCC) und, dem folgend, die 5. Vertragsstaatenkonferenz einen Verstoß der Bundesrepublik gegen die Aarhus-Konvention wegen fehlender Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention in nationales Recht und wegen einer unzulässigen Beschränkung der Klagemöglichkeiten nach Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention[260] festgestellt haben.[261] Das auf Grundlage des Art. 15 Aarhus-Konvention durch die Tagung der Vertragsparteien eingesetzte Organ zur Überprüfung der Einhaltung der Konventionsbestimmungen trifft zwar keine rechtsverbindlichen

---

Mirbach/Michaels 2015, S. 17 ff. (zur UVP-Richtlinie), 31 f. (zur Aarhus-Konvention) und 48 f., sowie Keienburg 2015, S. 16 ff. m.w.N. und 49, sind abrufbar unter: https://www.bundestag.de/endlager/mediathek/dokumente (aufgerufen am 22.9.2016). Kritisch auch bereits Däuper/von Bernstorff, ZUR 2014, 24 (28); Wiegand, NVwZ 2014, 830 (834 f.) sowie Keienburg, NVwZ 2014, 1133 (1138 f.).

256 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.4.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L 143/56 vom 30.4.2004. Vgl. hier die Art. 12, 13 der Richtlinie.

257 Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.7.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 197/1 vom 24.7.2012; siehe hier Art. 15 und 23 der Richtlinie.

258 EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – C-240/09 – NVwZ 2011, 673. Zur Rezeption des Urteils in der seither ergangenen Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte Klinger, EurUP 2014, 177 (178 ff.); siehe dazu auch Wegener, EurUP 2014, 226 (230 f.).

259 Siehe EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – C-240/09 – NVwZ 2011, 673.

260 Ausführlich zur Unions- und Konventionswidrigkeit dieser Beschränkung bereits Berkemann, DVBl. 2015, 389 ff.

261 Vgl. im Einzelnen Decision V/9 h on compliance by Germany with its obligations under the Convention Adopted by the Meeting of Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at its fifth session, abrufbar unter: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP5decisions/V.9h_Germany/Decision_V9h.pdf (aufgerufen am 22.9.2016); siehe dazu ausführlich Bunge, NuR 2014a, 605 ff.; Held, DVBl. 2016, 12 (16).

Entscheidungen, doch kommt seinen Beschlüssen ebenso wie den vom Compliance Committee getroffenen Feststellungen neben einem „Empfehlungscharakter“ auch Bedeutung für die Auslegung der Bestimmungen der Aarhus-Konvention zu.[262] Darüber hinaus wurde diese Empfehlung des Compliance Committees zu Recht bereits in der Rechtsprechung und Literatur zum nationalen Recht aufgegriffen.[263]

Wesentlich sind nunmehr für Deutschland insbesondere die in der **Entscheidung der 5. Vertragsstaatenkonferenz** aus dem Jahr 2014 enthaltenen Empfehlungen zur Abstellung der festgestellten Verstöße gegen die Aarhus-Konvention, die zwar keine bindenden Vorgaben darstellen; aus dieser Entscheidung ergibt sich aber eine verbindliche Feststellung der Völkerrechtswidrigkeit der deutschen Rechtslage.[264] Empfohlen wird darin insbesondere eine Änderung des nationalen Rechts zur Umsetzung auch des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention.[265]

Angesichts der Rechtsprechung des EuGH zu den aus dem Unionsrecht resultierenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sowie auch aufgrund der unmittelbar aus dem Völkerrecht abzuleitenden Bindungen **bedarf es daher auf nationaler Ebene einer gesetzlichen Umsetzung auch der Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention**.[266]

Dabei wird in der Literatur auch das Erfordernis der Einführung einer sog. „Umweltindividualklage“ diskutiert, die dem Einzelnen eine „prokuratorische Rechtsstellung zum Schutz der Umwelt“ auch dann einräumen würde, wenn er nicht (potentiell) in seinen Rechten verletzt ist.[267] Allerdings kann dies aus der Entscheidung der 5. Vertragsstaatenkonferenz nicht unmittelbar abgeleitet werden, da diese sich lediglich mit der Klagebefugnis von „non-governmental organizations (NGOs)“ befasst.[268]

Auch die deutsche Rechtsprechung hatte bislang, soweit sie auf die Feststellung des Verstoßes gegen die Aarhus-Konvention Bezug nahm,[269] lediglich die Frage des Verbandsklagerechts zu betrachten. Dabei hat (auch) das **BVerwG im Verfahren zum Luftreinhalteplan der Stadt Darmstadt** zunächst betont, dasss das Umwelt-Rechtsbehelfs-gesetz mangels Umsetzung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention weder direkt noch analog anwendbar sei. Anschließend hat es aber eine Klagebefugnis des klagenden Umweltverbands aus § 42 Abs. 2 HS 2 VwGO i.V.m. § 47

---

262 Siehe ausführlich Bunge, NuR 2014a, 605 (610 f.); Peters, EurUP 2014, 185 (187).

263 Vgl. insbesondere BVerwG, NVwZ 2014, 64 (66); in der Literatur verweisen etwa Ekardt, NVwZ 2015, 772 (772 f.) und Klinger, EurUP 2014, 177 (184) auf die Auslegung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention durch das Compliance Committee.

264 Zum Charakter dieser Entscheidung Bunge, NuR 2014a, 605 (606, 610).

265 Decision V/9 h on compliance by Germany with its obligations under the Convention Adopted by the Meeting of Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at its fifth session, S. 2, abrufbar unter: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP5decisions/V.9h_Germany/Decision_V9h.pdf (aufgerufen am 22.9.2016).

266 So Ekardt, NVwZ 2015, 772 (775); ebenso Klinger, EurUP 2014, 177 (183).

267 Siehe Held, DVBl. 2016, 12 (12 f.), der dies allerdings im Ergebnis bei hinreichenden Möglichkeiten der Kontrolle des objektiven Umweltrechts durch Umweltverbände ablehnt (a.a.O. S. 21).

268 Vgl. Decision V/9 h on compliance by Germany with its obligations under the Convention Adopted by the Meeting of Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at its fifth session, abrufbar unter: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP5decisions/V.9h_Germany/Decision_V9h.pdf (aufgerufen am 22.9.2016). So auch Held, DVBl. 2016, 12 (16, 17). Auch Skouris, DVBl. 2016, 937 (942) betont in seiner Anmerkung zum EuGH-Urteil vom 15.10.2015 die aus Art. 9 Abs. 2 und 3 der Aarhus-Konvention resultierenden Unterschiede zwischen dem Rechtsschutz Einzelner und dem von Umweltverbänden.

269 BVerwG, NVwZ 2014, 64 (66).

Abs. 1 BImSchG hergeleitet.[270] Denn insoweit sei auch aus unionsrechtlichen Gründen „eine erweiternde Auslegung der aus dem Luftqualitätsrecht folgenden subjektiven Rechtspositionen“ geboten.[271] Immerhin gehe der EuGH in seiner Rechtsprechung zum Luftqualitätsrecht[272] für betroffene juristische Personen in gleicher Weise von einem Klagerecht aus wie für natürliche Personen.[273] Zu diesen betroffenen juristischen Personen gehörten – vor dem Hintergrund der bereits genannten Rechtsprechung des EuGH zu Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention[274] – auch Umweltverbände.[275]

Fraglich blieb jedoch die Reichweite dieser neuen Rechtsprechung des BVerwG.[276] So wurde die hier vorgenommene Erweiterung der Klagebefugnis des Umweltverbandes an die Voraussetzung geknüpft, dass der Verband Teil der „betroffenen“ Öffentlichkeit ist. Zudem betraf das konkrete Verfahren mit dem Luftqualitätsrecht ein Teilrechtsgebiet, für das der EuGH zuvor in seiner Rechtsprechung ausdrücklich den Drittschutz der einschlägigen Normen mit Blick auf betroffene natürliche und juristische Personen bejaht hatte.[277] Andererseits wird aus der Entscheidung auch abgeleitet, dass „Verbände sämtliche Verletzungen von Vorschriften, die sich aus dem Unionsumweltrecht ergeben, seien sie nun subjektiver oder objektiver, materieller oder verfahrensrechtlicher Natur, rügen können“.[278]

Schließlich ging es im konkreten Verfahren zwar um die Erweiterung der Klagerechte von Verbänden;[279] fraglich ist jedoch, ob bzw. inwieweit sich daraus auch Erweiterungen der Individualklagerechte ableiten lassen. Angedeutet wird dies, wenn das Bundesverwaltungsgericht von der Tendenz im Unionsrecht spricht, „durch eine großzügige Anerkennung subjektiver Rechte den Bürger auch für die dezentrale Durchsetzung des Unionsrechts zu mobilisieren“, und die Rechtsstellung des Einzelnen insofern als eine „prokuratorische“ bezeichnet.[280]

Entscheidend ist aber aus der Perspektive der vorliegenden Studie, dass schon die Entscheidung des BVerwG zum Luftreinhalteplan Darmstadt[281] eine – freilich völker- und europarechtlich induzierte – **Ausweitung der Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden gegen umweltrechtlich relevante Pläne** angestoßen hat.

6.4.3 Die neuesten Änderungspläne zum UmwRG

Dieser Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts und den dahinter stehenden völker- und europarechtlichen Vorgaben will die Bundesregierung mit ihren aktuellen Plänen zur erneuten

---

270 BVerwG, NVwZ 2014, 64 (67). Schlacke, NVwZ 2014, 11 (13) spricht insofern von einer „dogmatische[n] Revolution“.

271 BVerwG, NVwZ 2014, 64 (67).

272 Vgl. EuGH, Urt. v. 25.7.2008 – C-237/07 – NVwZ 2008, 984 („Janecek“) und dazu Faßbender, EuR 2009, 400.

273 BVerwG, NVwZ 2014, 64 (67 f.).

274 EuGH, Urt. v. 8.3.2011 – C-240/09 – NVwZ 2011, 673.

275 BVerwG, NVwZ 2014, 64 (68).

276 Siehe zu den strittigen Fragen Held, DVBl. 2016, 12 (17) m.w.N.

277 Vgl. auch die Entscheidung BVerwG, NVwZ 2015, 596 (599, Rn. 23), in der das Gericht für die Festlegung von Flugrouten im konkreten Fall eine Verbandsklagebefugnis, gestützt auf die Argumentation zum Luftreinhalteplan Darmstadt abgelehnt hat, da es hier an einer entsprechenden Klagebefugnis natürlicher Personen fehle. Kritisch dazu Schlacke, DVBl. 2015, 929 (934).

278 So Schlacke, NVwZ 2014, 11 (13).

279 Held, DVBl. 2016, 12 (17) spricht insofern von einem „subjektivierten“ Verbandsklagerecht. Schlacke, DVBl. 2015, 929 (933 f.) betont, dass das Gericht mit dieser Entscheidung keine Popularklage begründet, sondern die Klagebefugnis eben gerade auf anerkannte Umweltverbände begrenzt habe.

280 So BVerwG, NVwZ 2014, 64 (67, Rn. 46). Darauf weist auch Held, DVBl. 2016, 12 (17) hin.

281 BVerwG, NVwZ 2014, 64.

Änderung des UmwRG Rechnung tragen.[282] Diese Änderungspläne sind aus der Perspektive der vorliegenden Studie besonders relevant, weil sie erstmals zu einer substantiellen Erweiterung des Anwendungsbereichs des UmwRG führen sollen.

Bereits zuvor musste das UmwRG infolge der Rechtsprechung des EuGH geändert werden, um das nationale Recht an die unionsrechtlichen Vorgaben anzupassen. Diese Änderungen betrafen hingegen allein die Voraussetzungen entsprechender Klagen und die Fehlerfolgen.

So diente die Novellierung des UmwRG im Jahr 2013[283] vor allem der Umsetzung der Anforderungen, die sich aus der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Trianel“[284] ergeben hatten. Darin hatte der EuGH die bisherige Regelung des deutschen UmwRG insofern für unionsrechtswidrig erklärt, als Umweltverbände auf die Rüge der Verletzung subjektiver Rechte beschränkt waren.[285] Dementsprechend wurden die Abs. 1 und 5 des § 2 UmwRG 2013 geändert. Dabei beschränkte sich der Gesetzgeber im Hinblick auf die Verpflichtung Deutschlands aus der Aarhus-Konvention nicht lediglich auf den Anwendungsbereich umweltrechtlicher Vorschriften mit unionsrechtlichem Bezug, sondern erstreckte die Rügemöglichkeiten der Umweltverbände allgemein auf die Verletzung umweltrechtlicher Vorschriften.[286]

Die sogenannte „Altrip“-Entscheidung des EuGH aus dem Jahr 2013[287] löste jedoch erneuten Anpassungsbedarf aus, dem mit der Novellierung des UmwRG 2015[288] Rechnung getragen wurde. Gegenstand der Änderung war zum einen die Übergangsvorschrift des § 5 UmwRG, zum anderen bedurfte aber vor allem die Fehlerfolgenregelung in § 4 UmwRG einer Neufassung.[289] Weitere Änderungen, die durch das bereits erwähnte Compliance-Verfahren zur deutschen Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus-Konvention angezeigt waren, wurden zunächst noch aufgeschoben.[290] Mit der Änderung des § 4 UmwRG im Jahr 2015 unterscheidet das Gesetz nun klar zwischen absoluten (§ 4 Abs. 1 UmwRG) und relativen Verfahrensfehlern (§ 4 Abs. 1a UmwRG) und knüpft daran unterschiedliche Fehlerfolgen. Lediglich für relative Verfahrensfehler gilt gemäß § 4 Abs. 1a Satz 1 UmwRG weiterhin § 46 VwVfG, wobei der Gesetzgeber auch insofern die Rechtsprechung des EuGH aufgegriffen und in § 4 Abs. 1a Satz 2 UmwRG klargestellt hat, dass eine Beeinflussung der Sachentscheidung durch den jeweiligen Verfahrensfehler bei fehlender Aufklärbarkeit vermutet wird.[291] Unter dieser Voraussetzung kann § 46 VwVfG auch

---

282 Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 5.9.2016, BT-Drs. 18/9526.

283 Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21.1.2013 (BGBl. I S. 95).

284 EuGH, Urt. v. 12.5.2011 – Rs. C-115/09 – NVwZ 2011, 801.

285 Siehe insofern die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, BT-Drs. 17/10957, S. 1, 11 sowie insbesondere S. 15 f.

286 Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, BT-Drs. 17/10957, S. 1, 11 sowie insbesondere S. 16.

287 EuGH, Urt. v. 7.11.2013 – Rs. C-72/12 – NVwZ 2014, 49.

288 Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zur Umsetzung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 7.11.2013 in der Rechtssache C-72/12 vom 20.11.2015 (BGBl. I S. 2069).

289 Zu den Zielsetzungen der Gesetzesänderung siehe die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 18/5927, S. 1. Insbesondere zu den Änderungen des § 4 UmwRG – vor dem Hintergrund der EuGH-Entscheidung v. 15.10.2015 – siehe Kment/Lorenz, EurUP 2016, 47 (51 f.) m.w.N.

290 Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 18/5927, S. 1 und 7.

291 Siehe dazu wiederum die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 18/5927, S. 10.

angesichts des zwischenzeitlich ergangenen EuGH-Urteils im Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland[292] noch gerechtfertigt werden.[293]

Dem jüngsten Gesetzentwurf vom 5.9.2016 zufolge sollen nun wiederum die zuvor skizzierten europa- und völkerrechtliche Vorgaben, insbesondere aus Art. 9 Abs. 3 UmwRG, „1:1" umgesetzt werden.[294] Hierzu soll die Verbandsklagemöglichkeit gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4-6 UmwRG-E auf Entscheidungen über die Annahme von potenziell SUP-pflichtigen Plänen und Programmen, Entscheidungen über die Zulassung anderer, nicht UVP-pflichtiger Vorhaben, bei denen umweltrechtliche Vorschriften anzuwenden sind, sowie auf Entscheidungen über behördliche Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen nach umweltrechtlichen Vorschriften erstreckt werden. Änderungen im System der Individualklagen werden allerdings ausdrücklich nicht für erforderlich gehalten und daher abgelehnt.[295]

Weiterhin soll § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG gemäß den Empfehlungen der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention geändert werden. Während es daher künftig nicht mehr auf die Geltendmachung eines Verstoßes gegen dem Umweltschutz dienende Vorschriften ankommen soll, soll der geltend gemachte Verstoß doch weiterhin den Aufgabenbereich der jeweiligen Vereinigung betreffen und so eine gewisse Beschränkung der Rügefähigkeit von Verstößen beibehalten werden.[296]

Damit will der Gesetzgeber die oben angesprochenen Umsetzungsdefizite einer Lösung zuführen, was etwa nach Ansicht des Deutschen Anwaltvereins „im Wesentlichen erreicht" wird.[297] Andere zweifeln hingegen daran, dass mit dem Gesetzentwurf nun tatsächlich eine vollständige Umsetzung der völker- und europarechtlichen Anforderungen erreicht werden wird.[298] Zweifelhaft ist danach insbesondere, ob das UmwRG in der entsprechend geänderten Fassung nun Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention genügen würde. Während nach dieser Vorschrift ein „Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren" geschaffen werden soll, „um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen", sieht auch der jüngste Gesetzentwurf keineswegs eine umfassende Vorschrift über Rechtsschutz gegenüber Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden vor. Ergänzt werden in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4-6 UmwRG-E vielmehr wiederum nur einzelne behördliche Maßnahmen, nämlich:

„4. Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen im Sinne von § 2 Absatz 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und im Sinne der entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, für die nach
a) Anlage 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder
b) landesrechtlichen Vorschriften

---

292 EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – Rs. C-137/14 – NVwZ 2015, 1665.

293 Siehe dazu bereits oben unter 6.4.2.

294 Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 5.9.2016, BT-Drs. 18/9526, S. 1 und 21 f.

295 Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 5.9.2016, BT-Drs. 18/9526, S. 31.

296 Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 5.9.2016, BT-Drs. 18/9526, S. 37.

297 DAV 2016, S. 3, abgedruckt auch bei Müggenborg, NuR 2016, 473.

298 NABU 2016, S. 1.

eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann; ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird;

5. Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die andere als in den Nummern 1 bis 2b genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden, und
6. Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach den Nummern 1 bis 5, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union dienen."

Damit bleibt § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG-E etwa auf potentiell SUP-pflichtige Pläne und Programme beschränkt, ohne auch alle sonstigen Pläne und Programme zu erfassen; zudem werden durch Art. 2 Nr. 5 und 7 des Änderungsgesetzes wiederum Ausnahmen für einige Raumordnungspläne sowie für die Bundesverkehrswegeplanung geregelt.[299] Die Nummern 5 und 6 des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG-E der Vorschrift beschränken sich überdies auf bestimmte Verwaltungsakte und öffentlich-rechtliche Verträge, konkret die Zulassung von Vorhaben sowie Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1-5 UmwRG-E. Da hierdurch jedoch nicht sämtliche umweltrelevanten behördlichen Maßnahmen erfasst werden, fordern Stellungnahmen zum Gesetzentwurf insofern weitere Änderungen. So solle statt auf das Vorliegen eines Verwaltungsaktes allgemeiner auf eine „Entscheidung" abgestellt werden.[300]

Zudem soll nach dem Entwurf der Anwendungsbereich der materiellen Präklusion nur beschränkt und zugleich ein neuer § 5 in das UmwRG aufgenommen werden, demzufolge ein Ausschluss von Einwendungen auch künftig möglich bleibt, wenn deren erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Beibehalten werden soll auch der Einwendungsausschluss im Verwaltungsverfahren. Zusätzlich ist eine Verlängerung der Einwendungsfristen vorgesehen.[301] Schließlich soll mit Blick auf die hier vor allem interessierenden Pläne und Programme erstmalig die materielle Präklusion eingeführt werden. Auch diese geplanten Änderungen, die nur teilweise zur Abschaffung der Präklusion führen würden, werden zum Teil kritisiert.[302]

Damit bliebe für die Zukunft weiter unklar, ob der EuGH und auch das Compliance Committee die nationale Rechtslage gegebenenfalls im Falle eines erneuten Verfahrens für unions- bzw.

---

299 Vgl. dazu die Kritik in der Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins: DAV 2016, S. 6, abgedruckt auch bei Müggenborg, NuR 2016, 473 (474); sowie die Kritik des NABU 2016, S. 2 und 5 f.

300 So etwa die Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins: DAV 2016, S. 6, abgedruckt auch bei Müggenborg, NuR 2016, 473 (474). Überaus kritisch auch insofern im Übrigen NABU 2016, S. 7 ff.

301 Näher dazu die Begründung des Gesetzentwurfs, Stand Juni 2016, S. 21, 36 sowie 38 f., abrufbar unter: http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/umweltpruefungen-uvpsup/strategien-umweltpruefungen-uvp-sup-download/artikel/entwurf-eines-gesetzes-zur-anpassung-des-umwrg-an-europa-und-voelkerrechtliche-vorgaben/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=2570 (aufgerufen am 22.9.2016).

302 Vgl. die Kritik NABU 2016, S. 11 ff. sowie 16 f., zur Beibehaltung der formellen Präklusion mit Blick auf den § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG-E und zur fehlenden Abschaffung der Regelungen zur materiellen Präklusion in § 73 Abs. 4 VwVfG und den Fachgesetzen sowie zu § 5 UmwRG-E. Von Auswirkungen auch auf andere Regelungen als die vom EuGH unmittelbar gerügte Präklusionsregelung gingen bereits Keller/Rövekamp, NVwZ 2015, 1672 (1672 f.) aus. Vgl. dazu auch Bunge, NuR 2016, 11 (16); Kment/Lorenz, EurUP 2016, 47 (56); Otto, NVwZ 2016, 292; Siegel, NVwZ 2016, 337 (339 ff.).

völkerrechtskonform erachten würden. Ebenso ist unklar, ob sich nicht – in Folge des Wegfalls der Präklusion, gewissermaßen als Ausgleich dafür – weitere Änderungen im gerichtlichen Verfahren durchsetzen werden.[303]

Aus der Perspektive der vorliegenden Studie ist jedoch zunächst einmal festzuhalten, dass der jüngste Änderungsentwurf zum UmwRG zu einer **substantiellen Verbesserung auch der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Bedarfsplanungen** führen würde, weil diese bereits nach geltendem Recht in nennenswertem Umfang SUP-pflichtig sind und damit einer gerichtlichen Überprüfung unterworfen würden. Das Gleiche würde auch für neue Bedarfsplanungen gelten, die – den Empfehlungen der vorliegenden Untersuchung entsprechend – zu einer verbindlichen Bedarfsfeststellung für UVP-pflichtige Vorhaben führen. Denn diese wären nach den im Abschnitt 8.2 genannten Vorgaben des EU-Rechts ebenfalls SUP-pflichtig und damit zugleich einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich – was wiederum den Empfehlungen der vorliegenden Studie entspricht (siehe die Empfehlungen im nachfolgenden Teil 7).

Defizite verblieben danach aber **bei den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen förmliche Bedarfsplanungen im engeren Sinne**, die in Gesetzesform ergehen. Dies ist nach geltendem Recht in weiten Teilen bei der Bundesverkehrswegeplanung und bei der Bundesbedarfsplanung nach EnWG der Fall (siehe die Abschnitte 9.1.1.2.1und 9.1.2.2.2.1). Insoweit ist allerdings zu konzedieren, dass der im jüngsten Änderungsentwurf zum UmwRG ausdrücklich angeordnete Ausschluss eines unmittelbaren Rechtsschutzes gegen solche förmlichen Bedarfsplanungen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG-E am Ende) im Ergebnis sowohl von der Aarhus-Konvention als auch vom EU-Recht gedeckt ist. Denn für solche Bedarfsplanungen ist Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention maßgeblich, der, wie bereits erwähnt, bislang (auch) durch die EU nur teilweise umgesetzt wurde. Etwas anderes gilt nur dann, wenn ein Vertragsstaat von der in Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention eröffneten Option Gebrauch machen möchte, neben Art. 6 auch andere Bestimmungen der Konvention – wie zum Beispiel den hier besonders interessierenden Art. 7 – nicht dem Regime des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, sondern dem strengeren Regime des Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention zu unterwerfen. Von dieser Option will die Bundesregierung bewusst keinen Gebrauch machen.[304]

Dies ist völkerrechtlich unbedenklich und hätte zur Folge, dass Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention maßgeblich bleibt. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention vermittelt aber „nur“ die Möglichkeit einer Anfechtung der „von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen“. Dabei schließt Art. 2 Nr. 2 Satz 2 Aarhus-Konvention „Gremien oder Einrichtungen, die in gerichtlicher oder gesetzgebender Eigenschaft handeln“, ausdrücklich vom Begriff der Behörde aus. Daher geht die Bundesregierung in ihrem jüngsten Gesetzentwurf zur Änderung des UmwRG zu Recht davon aus, dass gesetzliche Bedarfspläne von den Verpflichtungen, die sich aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention ergeben, nicht erfasst werden.[305]

Dies ist freilich einer der Gründe, weshalb in dieser Studie ausdrücklich **empfohlen wird**, für die Bedarfsplanung **eine unmittelbar rechtsmittelfähige Rechtsform** (wie z.B. Rechtsverordnung oder Satzung) vorzuschreiben, weil die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung

---

303 Zur Diskussion und zu entsprechenden Vorschlägen siehe etwa Otto, NVwZ 2016, 292 (292 f.); Steinbeiß-Winkelmann, NVwZ 2016, 713 (719).

304 Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 5.9.2016, BT-Drs. 18/9526, S. 35.

305 Vgl. die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 5.9.2016, BT-Drs. 18/9526, S. 35.

grundsätzlich als wünschenswert erachtet wird (siehe die Empfehlungen in Teil 7). Denn nur so kann eine gerichtliche Kontrolle der umweltbezogenen Vorgaben durch die Umweltverbände erreicht werden, auf die auch die nunmehr geplante Änderung des UmwRG zumindest dem Grunde nach abzielt.

Vor diesem Hintergrund ist es aber in der Tat **kritisch zu berurteilen**, dass der Gesetzgeber nach den vorliegenden Entwürfen weiterhin **Begrenzungen mit Blick auf die hier besonders interessierenden Planungen** vorsehen möchte, die sich völkerrechtlich nur schwerlich rechtfertigen lassen.[306] Dies gilt zum einen für die Beschränkung der Klagemöglichkeiten auf potentiell SUP-pflichtige Pläne und Programme und zum anderen für die „fast schon verschämt", über eine Änderung des UVPG daherkommenden Beschränkungen der Klagemöglichkeiten gegen Raumordnungspläne, die Flächen für die Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen, und gegen die Verkehrswegeplanung auf Bundesebene.[307]

Teil 3: Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung

7 Elemente eines Anforderungsprofils

In der Leistungsbeschreibung zu diesem Forschungsvorhaben hat das UBA hervorgehoben, dass „eine stärkere Bedarfsorientierung [...] einen Beitrag zu mehr Umweltschutz leisten (kann), wenn sie unter Beachtung der Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsziele und der Begrenztheit der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen erfolgt."[308] Dass Bedarfsplanungen nicht nur dazu dienen, öffentliche Vorhaben vor den Freiheitsrechten der Bürger zu rechtfertigen, sondern auch Ausdruck der staatlichen Verantwortung für den Umweltschutz sind, ist bereits in Kapitel 5.1 herausgearbeitet worden. Nunmehr geht es darum, ein Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung zu entwickeln, also danach zu fragen, wie die Bedarfsprüfung bzw. Bedarfsplanung auszugestalten ist, damit sie bestmöglich die Erfordernisse des Umweltschutzes einbezieht.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass jede Form der Bedarfsplanung für raumerhebliche Vorhaben, also auch eine Bedarfsprüfung, die sich lediglich darauf beschränkt, ein bestehendes oder erwartetes Bedürfnis im Sinne einer bloßen Nachfrage festzustellen, eine umweltschützende Funktion hat; denn wenn zunächst der Bedarf dargetan sein muss, bevor man sich überhaupt mit den Problemen der Verwirklichung eines Vorhabens zu befassen hat, führt dies stets dazu, dass unnötige Vorhaben vermieden werden und die Umwelt geschont wird. Sich rechtfertigen zu müssen dafür, dass man ein Vorhaben realisieren will, entfaltet demgemäß von vornherein eine dämpfende Wirkung auf die Planung von Infrastrukturvorhaben.

Eine Bedarfsplanung, die dem Anliegen des Schutzes der Umwelt gerecht werden soll, darf sich allerdings mit der herkömmlichen Funktion und Ausrichtung einer Bedürfnisermittlung noch nicht zufrieden geben, sondern sollte so angelegt sein, dass nur das als Bedarf festgestellt wird, was sich auch vor den Erfordernissen des Umweltschutzes rechtfertigen lässt.

---

306 Vgl. auch die Kritik in der Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins: DAV 2016, S. 6, abgedruckt auch bei Müggenborg, NuR 2016, 473 (474); sowie die Kritik des NABU 2016, S. 2 und 5 f.

307 So die pointierte Kritik bei Klinger, ZUR 2016, 449 (450).

308 Vgl. UBA, Leistungsbeschreibung UFOPlan-Projekt FKZ 3714181020, 2015, S. 1.

Im Folgenden soll ausgehend von diesen Überlegungen ein Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung für öffentliche Vorhaben entwickelt werden, das vom Grundmodell der vorbereitenden gestuften Planung ausgeht, aber grundsätzlich auch auf andere Bedarfsprüfungen für öffentliche Vorhaben übertragbar ist; auf notwendige Differenzierungen wird jeweils hingewiesen. Darüber hinaus wird geprüft, inwieweit das Anforderungsprofil auch mit Blick auf private Vorhaben anwendbar und praktikabel sein kann. Dabei wird allerdings nur eine eingeschränkte Konstellation betrachtet, nämlich private Vorhaben, über deren Zulässigkeit im Rahmen einer Bewirtschaftungsentscheidung entschieden wird, bzw. private Vorhaben, deren Zulässigkeit von raumplanerischen Entscheidungen auf örtlicher bzw. überörtlicher Ebene abhängig ist. Soweit private Vorhaben der Planfeststellung unterliegen und damit an den besonderen rechtsgestaltenden Wirkungen der Planfeststellung teilhaben (letztverbindliche Raumentscheidung mit enteignender Vorwirkung), sind die hier entwickelten Anforderungen grundsätzlich übertragbar. Soweit die Zulässigkeit privater Vorhaben davon abhängig ist, dass ihnen im Wege raumplanerischer Entscheidungen auf örtlicher bzw. überörtlicher Ebene eine entsprechende Raumnutzung zugewiesen wird, wie dies beispielsweise bei der Konzentrationsflächenplanung für Windenergieanlagen oder bei der raumplanerischen Ausweisung von Rohstoffgewinnungsflächen der Fall ist (siehe dazu näher unten 9.4.1.1.1 und 9.4.3.2.3), handelt es sich nicht um eine Bedarfsplanung für private Vorhaben im eigentlichen Sinne, sondern um öffentliche Raumbewirtschaftung zum Zwecke nachhaltiger Raumentwicklung und damit um eine Bedarfsplanung m weiteren Sinne, die sich auf private Vorhaben auswirkt.

Das Anforderungsprofil dient sowohl der Analyse und der Bewertung der bestehenden Bedarfsplanungen im Rahmen unserer Bestandsaufnahme (siehe unten 9.), als auch als Maßstab, um Empfehlungen für eine Stärkung der Bedarfsplanung im Hinblick auf eine effektive Verbesserung des Umweltschutzes zu geben (siehe unten Teil 5).

Soll der Umweltschutz im Vorgang der Bedarfsplanung gestärkt werden, ergeben sich Ansatzpunkte, die sich in vier Gruppen gliedern lassen:

Allgemeine Anforderungen (7.1)

- Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen
- Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe
- Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung

Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen (7.2)

- Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen
- Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht)
- Vorliegen rechtlich verankerter Umweltqualitätsziele
- Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen

Prognoseanforderungen (7.3)

- Offenlegung von Grundannahmen und transparente Beschreibung sowie Berücksichtigung von Prognoseunsicherheiten
- Gesetzliche Vorgaben für die Prognoseerstellung

Anforderungen an Aktualität und Kontrolle (7.4)

- Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes

- Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen (Rechnungshöfe, Umweltbeauftragter)
- Periodische Aktualisierung

7.1 Allgemeine Anforderungen

Die Bedarfsplanung kann die ihr zukommenden Zwecke am besten erfüllen, wenn sie **ausdrücklich gesetzlich** verankert ist, wenn die **Ziele der Bedarfsplanung gesetzlich gefasst** sind und wenn am Ende des Bedarfsplanungsvorgangs eine **Bedarfsfeststellung** steht.

Zwar enthält das herkömmliche Planfeststellungsverfahren für öffentliche Infrastrukturprojekte eine ungeschriebene Bedarfsfeststellung im Rahmen der sog. Planrechtfertigung. Diese kann eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung aber nur sehr partiell ersetzen; denn die Planfeststellung ist für nur wenige öffentliche Infrastrukturvorhaben vorgeschrieben (siehe oben 1.2.2 sowie die Bestandsaufnahme in Abschnitt 9), und der Planrechtfertigung im Rahmen des herkömmlichen Planfeststellungsverfahrens fehlt es weitgehend an ausdrücklichen normativen Zielvorgaben für die Bedarfsfeststellung. Auch beschränkt sich die Alternativenprüfung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens im Wesentlichen auf Standort- und Verfahrensalternativen, erfasst aber grundsätzlich nicht mehr die Berücksichtigung von Konzeptalternativen. Eine umweltgerechte Bedarfsplanung benötigt aber nicht nur die Ermittlung umwelt- und rechtsgüterschonender Ausführungsalternativen, sondern auch die Ermittlung grundlegender Alternativen der Bedürfnisbefriedigung, die geeignet sind, das „Ob“ eines Vorhabens zu überprüfen.

Am wirksamsten erscheint die Bedarfsplanung, wenn sie als ein vorgezogener erster Planungsschritt/Prüfungsschritt in einem abgestuften Verfahren konzipiert ist, wie dies bei den Bundesverkehrswegen und bei den Übertragungsleitungen für Strom der Fall ist; denn eine solche gestufte Planung gewährleistet, dass für die Bedarfsfeststellung noch Konzeptalternativen einbezogen werden können, soweit sich diese – gemessen an den Zielen – noch als „vernünftige Alternativen“ (hier zunächst verstanden als sozioökonomisch verträglich und umweltverträglich, also nachhaltig, und als praktikabel) qualifizieren lassen. Der Optionenraum wird demgegenüber deutlich kleiner, wenn die Bedarfsplanung erst im Zulassungsverfahren und nicht in einem die Vorhabenentscheidung vorbereitenden programmatischen Planungsakt erfolgt. Eine gestufte Planung mit einer Bedarfsprüfung und -feststellung ist nach gegenwärtigem Recht nur für die Bedarfsplanungen im engeren Sinne vorgesehen, nicht aber für Bedarfsplanungen im weiteren Sinne.

Die ausdrückliche gesetzliche Verankerung einer Bedarfsplanung als erste Stufe eines vorbereitenden Planungs- und abschließenden Zulassungsprozesses ermöglicht es dem Gesetzgeber, die Anforderungen an die Bedarfsplanung gesetzlich zu fassen und damit spezifisch auf die besonderen Aufgaben unterschiedlicher Bedarfsplanungen zuzuschneiden. Daher erscheint es nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig, dass der Gesetzgeber spezifische Ziele der Bedarfsplanung regelt, so wie es bei der Planung von Stromübertragungsleitungen gemäß EnWG der Fall ist (§ 12a Abs. 1 EnWG). Im Sinne des Integrationsprinzips geht es hierbei nicht nur um spezifische Ziele einer Infrastrukturvorsorge, sondern auch um die Berücksichtigung der Umweltfolgen der Infrastrukturvorsorge. Eine umweltgerechte Bedarfsplanung erfordert weitergehend noch, dass der Gesetzgeber dem Planer vorgibt, die Bedarfsfeststellung an rechtlich verankerten Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen auszurichten (dazu näher unten 7.3).

Notwendig erscheint auch, dass die Bedarfsplanung als abgestufter vorgezogener Ermittlungs- und Bewertungsvorgang mit einer expliziten (förmlichen) Feststellung des Bedarfs durch die

dafür zuständige öffentliche Institution abschließt. Dies kann die Regierung sein oder der Gesetzgeber auf der jeweils geeigneten räumlichen Ebene. Aus Gründen einer wirksamen Kontrolle (siehe unten 7.4) spricht vieles dafür, für die Bedarfsfeststellung eine grundsätzlich rechtsmittelfähige Rechtsform zu wählen. Da die Bedarfsfeststellung als ein programmatischer Akt zu qualifizieren ist, bietet sich die Rechtsform der Verordnung oder der Satzung an. Angewendet auf die Übertragungsleitungen für Strom würde dies bedeuten, dass die Bedarfsfeststellung entweder der Bundesnetzagentur zu obliegen hätte, die ja ohnehin die Bedarfsprüfung der Netzbetreiber in der Sache nachzuvollziehen und zu überprüfen hat (§ 12c EnWG), oder aber dass das Bedarfsprogramm vom zuständigen Fachministerium bzw. der Regierung zu beschließen wäre. Letzteres hätte den für Programme notwendigen Vorteil der politischen Legitimität. Eine Zuständigkeit des Parlaments, wie in § 12e Abs. 4 EnWG für den Bundesbedarfsplan für Stromübertragungsleitungen vorgesehen, stärkt zwar die politische Legitimität der Bedarfsfeststellung, bleibt aber in der Sache auf eine „notarielle Beurkundungsfunktion“ beschränkt, weil das Parlament kaum in der Lage ist, die Bedarfsprüfung wirksam zu kontrollieren. Demgemäß hat die Bedarfsfeststellung durch den Gesetzgeber im Wesentlichen die Funktion, Kontrollmöglichkeiten durch Gerichte zu beschränken.[309] Für eine umweltgerechte Bedarfsplanung kommt es aber darauf an, Kontrollmöglichkeiten zu stärken (siehe unten 7.4). Grundsätzlich wird man daher sagen können, dass eine parlamentarische Bedarfsfeststellung keine notwendige Anforderung an eine umweltgerechte Bedarfsplanung ist, sondern dass rechtsmittelfreundlichere Formen der Bedarfsfeststellung vorzuziehen sind.

Zu den allgemeinen Anforderungen an eine umweltgerechte Bedarfsplanung gehört auch die **Partizipation der Öffentlichkeit im Stadium der Bedürfnisermittlung und -bewertung**. Die Öffentlichkeitsbeteiligung dient einer Vielzahl von Zielen, u.a. auch dem Aufzeigen möglicher Betroffenheiten für Mensch und Umwelt. Da die Öffentlichkeitsbeteiligung ein zwingendes Element der SUP ist (§ 14i UVPG), ist sie für SUP-pflichtige Bedarfsplanungen schon nach geltendem Recht vorgesehen, sie ist allerdings noch zu wenig auf die Besonderheiten einer Bedürfnisprüfung eingestellt, die auch Konzeptalternativen in den Blick zu nehmen hat.

7.2 Umwelt- und rechtsgüterschutzbezogene Anforderungen

Eine umweltgerechte Bedarfsplanung muss sicherstellen, dass die erwarteten **Auswirkungen auf Leben, Gesundheit und Eigentum des Menschen sowie auf die Umwelt ermittelt, bewertet und berücksichtigt werden**. Denn die Bedarfsfeststellung beinhaltet die politisch zu verantwortende Anerkennung eines ermittelten Bedürfnisses auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (siehe oben 4). Nur solche Bedürfnisse, die den Filter der Rechtsgüter- und Umweltverträglichkeit durchlaufen haben, sind als Bedarf feststellungsfähig.

Die Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung der Folgen für Mensch und Umwelt ist für SUP-pflichtige Planungsvorgänge in Deutschland seit mehr als zehn Jahren vorgeschrieben (§§ 14a ff. UVPG). SUP-pflichtig sind gem. der Anlage 3 zum UVPG die meisten Planungsvorgänge, die Gegenstand unserer Bestandsaufnahme sind (siehe unten 10.2.2). Nur sehr eingeschränkt handelt es sich dabei aber um strategische Prüfungen,[310] die u.E. wegen der Einbeziehung von Konzeptalternativen die größten Potenziale für eine umweltgerechte Bedarfsplanung bieten. Um programmatische Bedürfnisprüfungen handelt es sich bei der Bundesverkehrswegeplanung und bei den Bundesbedarfsplänen für Stromübertragungsleitungen. Beide Bedarfsplanungen unterliegen einer *eigenständigen* SUP-Pflicht (Nr. 1.1 und 1.10 der Anlage 3 zum

309 Hermes, ZUR 2014, 259 (260).

310 Näher dazu Geißler/Rehhausen, UVP-report 2014, 119 (121 f.).

UVPG). Für die Bedarfsplanungen im weiteren Sinne ist demgegenüber i.d.R. lediglich eine deutlich eingeschränkte Plan-SUP rechtlich vorgesehen.

Da auf der Ebene der Bedarfsplanung räumliche Festlegungen noch in grober Weise erfolgen, wird die Umweltprüfung mit Blick auf konkrete Auswirkungen für Mensch und Umwelt im Raum noch unscharf ausfallen müssen. Anders ist dies mit Blick auf **alternative Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung** (Konzeptalternativen und deren Umweltfolgen), denen auf dieser strategischen Ebene der Planung eine besondere Bedeutung zukommt (siehe auch oben 7.1).

Eine umweltgerechte Bedarfsplanung muss sicherstellen, dass schon auf der programmatischen Ebene der Bedürfnisprüfung die Umweltziele des Bundes bzw. des Landes oder der Kommune sowie die **rechtlich verankerten Umweltqualitätsziele** für die Bewertung herangezogen werden.

Die Europäische Union hat für Gewässer und Luft Umweltqualitätsziele normiert, welche die Mitgliedstaaten – vorbehaltlich möglicher Ausnahmeregelungen – einhalten müssen. Sie sind auch bei der Bedürfnisprüfung und Bedarfsfeststellung zu beachten. Für Gewässer verpflichtet Art. 4 Abs. 1 der europäischen Wasserrahmen-Richtlinie 2000/60 die Mitgliedstaaten, bis spätestens 2027 einen guten ökologischen und chemischen Zustand von Oberflächengewässern sowie einen guten mengenmäßigen und chemischen Zustand von Grundwasserkörpern zu erreichen. Die Umweltziele werden zum einen durch Referenzzustände je Gewässertyp (vgl. Anhang V WRRL) und zum anderen durch verschiedene Tochterrichtlinien konkretisiert: EU-Umweltqualitätsnormen-Richtlinie 2008/105 (Anhang I); Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch. Zur Reduzierung des Eintrags von Nähr- und Schadstoffen hat sich Deutschland im Übrigen auch im Rahmen der völkerrechtlichen Abkommen zum Schutz der Ostsee (HELCOM) und Nordsee (OSPAR) verpflichtet.

Zum Schutz der Luft, des Klimas und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sieht Anhang II EU-NERC-Richtlinie 2016/2284 verbindliche nationale Emissionsreduktionsziele für Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, flüchtige organische Verbindungen, Ammoniak und Feinstaub vor. Diese werden ergänzt um verbindliche Immissionsgrenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, PM10, PM2,5, Blei, Benzol und Kohlenmonoxid sowie Feinstäube in der Luft für Gebiete und Ballungsräume (Art. 13 ff. i.V.m. Anhängen XI, XIV, EU-Luftqualitäts-Richtlinie 2008/50). Des Weiteren sind nach der Entscheidung des Rates der EU 406/2009 (Anhang II) die deutschen THG-Emissionen bis 2020 um 14 % gegenüber 2005 verbindlich zu reduzieren.

Gerade mit Blick auf die Prüfung der Konzeptalternativen ist es wichtig, ob es Wege der Bedürfnisbefriedigung gibt, die gewährleisten können, dass man sich innerhalb des umweltbezogenen Zielkorridors bewegt. Die Feststellung eines Bedarfs, der die Verletzung solcher Ziele erwarten lässt, darf jenseits expliziter gesetzlicher Ausnahmemöglichkeiten[311] nur möglich sein, wenn zugleich Wege aufgezeigt werden, so schnell wie möglich wieder in den Zielkorridor zurückzukehren.[312]

[311] Siehe die Ausnahmevoraussetzungen der FFH-RL und der WRRL.

[312] Vgl. dazu auch Köck, Nachhaltigkeit im Verwaltungsrecht 2007a, 436.

7.3 Prognoseanforderungen

Bedarfsplanungen sind notwendig mit Unsicherheiten behaftet, weil es i.d.R. darum geht, auf der Basis einer Bestandsanalyse einen Infrastrukturbedarf für eine absehbare Zukunft abzuschätzen bzw. zu prognostizieren, ob eine Infrastrukturmaßnahme geeignet sein wird, in absehbarer Zukunft legitime Entwicklungsziele zu erreichen. Auf die notwendige Unsicherheit einer Prognose hat die Rechtsprechung reagiert, indem grundsätzlich Prognosespielräume anerkannt worden sind.[313] Überprüft wird daher lediglich, „ob die Prognose mit den zu jener Zeit verfügbaren Erkenntnismitteln unter Beachtung der für sie erheblichen Umstände sachgerecht erarbeitet worden ist. [...] [Das Gericht] überprüft insoweit die Wahl einer geeigneten fachspezifischen Methode, die zutreffende Ermittlung des der Prognose zugrunde gelegten Sachverhalts und ob das Ergebnis einleuchtend begründet worden ist. Ferner ist zu fragen, ob die mit jeder Prognose verbundene Ungewissheit künftiger Entwicklungen in einem angemessenen Verhältnis zu den Eingriffen stehen, die mit ihr gerechtfertigt werden sollen.“[314]

Für eine umweltgerechte Bedarfsplanung kommt es darauf an, die **Unsicherheiten der Bedürfnisprognose transparent herauszuarbeiten und bei der Bewertung einzelner Bedürfnisentwicklungen zu berücksichtigen**; denn nur dann, wenn Informationen über Unsicherheiten und – soweit möglich – über deren Grad generiert worden sind, kann entschieden werden, ob ein angemessenes Verhältnis zu den erwarteten Eingriffen besteht. Je unsicherer (unwahrscheinlicher) der „Erfolg“, desto weniger vermag er Eingriffe in die Integrität der Umwelt zu rechtfertigen.

Die Anforderung, Unsicherheiten offenzulegen und näher zu beschreiben, könnte etwa dadurch eingelöst werden, dass der Gesetzgeber entsprechende Vorgaben für die Bedürfnisprognose macht, wie dies bei der szenarienbasierten Bedarfsplanung für die Stromübertragungsleitungen geschehen ist (§ 12a EnWG); denn hier ist den Planern auferlegt worden, mindestens drei Entwicklungsszenarien zu erarbeiten und damit drei unterschiedliche Grundannahmen künftiger Entwicklungen in die Überlegungen einzubeziehen. Diese Szenarienbildung ist auch geeignet, nachhaltige Entwicklungspfade für den Optionenraum bewusst zu machen und Konzeptalternativen bei der Prognoseerstellung zu berücksichtigen und „durchzuspielen“ (siehe 7.1). Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Prognosen stets Grundannahmen – wie z.B. bestimmte Annahmen zur ökonomischen Gesamtentwicklung sowie zur „guten“ soziologischen und technologischen Ausgestaltung und Entwicklung der Zukunft – zugrunde liegen,[315] ist das deutsche Gesetzgebungsmodell für die Stromübertragungsleitungen (Pflicht zur Szenarienentwicklung mit unterschiedlichen Entwicklungspfaden) beispielgebend auch für andere Bedarfsabschätzungen, auch wenn die Vorgabe von drei Szenarien mit einem wahrscheinlichsten Szenario methodisch zu kritisieren ist (hierzu 8.4.1.2). Gegenwärtig scheint in der Verwaltungspraxis bei Bedürfnisprognosen noch zu sehr die Grundannahme einer Trendfortschreibung im Sinne eines wachstumsorientierten „business as usual“ zu dominieren. Es kommt aber darauf an, zumindest auch die Grundannahme eines nachhaltigen (insbesondere auch dauerhaft-umweltgerechten)[316] Entwicklungskonzepts den Bedürfnisprüfungen zugrunde zu legen, soweit dieses konsistent hinsichtlich der Entwicklungsziele ist und etablierter rechtlicher und politischer Programmatik entspricht und insoweit nicht vollkommen spekulativ ist (dazu näher

313 Vgl. statt vieler Ladeur, NuR 1985, 81, 86; Köck, ZUR 2013a, 269 (271).

314 BVerwG Urt. v. 8.7.1998 – 11 A 53.97, BVerwGE 107, 142 (146).

315 So Ladeur, NuR 1985, 81 (87 f.) für die Flugbedarfsprognosen in den USA.

316 SRU 1994, Tz. 6; Köck, Nachhaltigkeit im Verwaltungsrecht 2007a, 427.

unten 8.4). Zu den einzubeziehenden Grundannahmen bei Bedürfnisprognosen für Infrastrukturen gehören nicht nur die politisch manifestierten Nachhaltigkeitsziele (z.B. der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie[317] und Biodiversitätsstrategie[318]), sondern insbesondere auch die rechtlichen Umwelt(qualitäts)ziele, wie sie v.a. aus dem Europarecht für Deutschland erwachsen (siehe 7.2).

Eine Bedürfnisprognose, die die Abschätzung von (Entwicklungs-)Unsicherheiten integral einbezieht, wird die Möglichkeiten verbessern, bewerten zu können, ob Eingriffe in die Integrität der Umwelt gerechtfertigt sind. In Anbetracht des grundgesetzlichen Schutzauftrags des Staates bezüglich der Grundrechte und der Umweltgüter (Art. 1 ff. und 20a GG) sollte gleichwohl über die gesetzliche **Zweifelsregel** nachgedacht werden, auf die zurückgegriffen werden kann, **wenn die szenariengestützten Bedürfnisprognosen zu sehr uneindeutigen Ergebnissen und unterschiedlichen Bedürfnisentwicklungen geführt haben**. Diese könnte in Anlehnung an die ständige Rechtsprechung des EuGH zum FFH-Recht[319] lauten: *„Lassen sich nach dem besten Stand der Wissenschaften bei einem Vorhaben positive Effekte für das Allgemeinwohl nur mit größeren Unsicherheiten vorhersagen, sind aber im Fall der Realisierung objektiv und ohne vernünftige Zweifel erhebliche Beeinträchtigungen verfassungsrechtlicher Schutzgüter zu erwarten, haben die betroffenen Schutzgüter Vorrang und ist das Vorhaben unzulässig.“* Diese Regel sollte jedenfalls dann zur Anwendung kommen, wenn durch die Realisierung des Vorhabens politisch beschlossene Umweltziele oder rechtlich festgelegte Umweltqualitätsziele verletzt werden bzw. in absehbarer Zeit nicht mehr erreichbar sind.

7.4 Anforderungen an Kontrolle und Aktualität der Bedarfsfeststellung

Für eine umweltgerechte Bedarfsplanung erscheint es notwendig, **Kontrollmöglichkeiten schon für die Bedarfsplanung (als eine abgeschichtete Entscheidung) zu stärken**. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen. Denkbar ist, eine unabhängige, sachverständige Behörde einzubeziehen, die insbesondere mit Blick auf die Bedürfnisprüfung zu prüfen hat, ob die Bedürfnisprognose fach- und sachgerecht durchgeführt worden ist. Für eine solche Prüfung bieten sich wegen der Betroffenheit der öffentlichen Haushalte bei Infrastrukturentscheidungen der Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe an, deren Stellungnahme Voraussetzung für die Bedarfsfeststellung durch die dafür vorgesehene Institution ist (ausführlich dazu 8.6). Dies könnte helfen, die Bedarfsfeststellung insofern zu verbessern, als gewährleistet wäre, dass sehr zeitnah Fehler in der Bedürfnisprüfung erkannt und behoben würden. Eine unabhängige Kontrollbehörde, wie der Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe, erscheint allerdings nicht besonders geeignet, die Bewertungsaspekte der Bedürfnisprognose (angemessenes Verhältnis zum Eingriff in die Integrität der Umwelt) zu kontrollieren, so dass die Effekte einer solchen Kontrolleinrichtung überschaubar bleiben würden. Ggf. wäre für diese Aspekte an die Einbeziehung einer unabhängigen Umwelt-Ombudsstelle zu denken. Deutlich effektiver wäre aber wohl eine **frühe gerichtliche Kontrollmöglichkeit** der Bedarfsplanung. Dafür sprechen auch völker- und europarechtliche Gründe (siehen oben 6.).

Bedarfsfeststellungen sind als Entscheidungen unter Unsicherheit nur von mäßiger Robustheit. Je mehr Zeit zwischen der Bedarfsplanung und der abschließenden Zulassungsentscheidung liegt, desto weniger kann darauf vertraut werden, dass der festgestellte Bedarf noch belastbar

317 Bundesregierung 2002.

318 BMUB 2007.

319 Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 26.10.2006 - C-239/04, Slg. 2006, I-10183 Rn. 20.

ist. Demgemäß werden Bedarfsplanungen vielfach periodisch aktualisiert (siehe Abschnitt 10.4.3). Für eine umweltgerechte (und Grundrechte schützende) Bedarfsplanung erscheint dies notwendig, um sicherzustellen, dass die abschließende Zulassungsentscheidung nicht auf einer veralteten Bedarfsplanung beruht. Welche Aktualisierungsfrist angemessen ist, lässt sich nicht allgemein sagen, sondern ist abhängig von dem jeweiligen öffentlichen Infrastrukturbereich.

Die Kontrolle der Bedarfsplanung hängt wesentlich davon ab, welche rechtlichen Anforderungen an die Bedarfsfeststellung geknüpft werden. Je weniger gesetzliche Vorgaben bestehen, desto freier ist der Planer, weil es an Maßstäben der Kontrolle mangelt. Die hier formulierten Anforderungen an eine umweltgerechte Bedarfsplanung stellen demgegenüber eine Reihe von Maßstäben für die Kontrolle durch Gerichte zur Verfügung.

Allerdings setzt die gerichtliche Kontrolle nach geltender Rechtslage nicht schon im Stadium der Bedarfsplanung ein, sondern i.d.R. erst nach einer vorhabenbezogenen Sachentscheidung. Bei einer Bedarfsfeststellung durch Parlamentsgesetz, die die Bedarfsplanung im engeren Sinne prägt, ist zudem den Fachgerichten die Kompetenz zur Normenprüfung entzogen: Der festgestellte Bedarf ist verbindlich für alle nachfolgenden Planungsstufen.

8 Vertiefte Diskussion ausgewählter Merkmale des Anforderungsprofils

In diesem Kapitel werden ausgewählte Merkmale des zuvor skizzierten Anforderungsprofils vertieft dargestellt und diskutiert: Öffentlichkeitsbeteiligung, Strategische Umweltprüfung, Prognoseanforderungen sowie die gerichtliche und außergerichtliche Kontrolle von Bedarfsplanungen.

8.1 Öffentlichkeitsbeteiligung im Entscheidungsprozess [Bovet]

Die Öffentlichkeitsbeteiligung[320] ist seit jeher – verstärkt aber durch die Auseinandersetzungen um den Neubau des Stuttgarter Bahnhofs und durch die Planung von Höchstspannungsleitungen – Gegenstand öffentlicher Debatten.[321] Dabei wird häufig kritisiert, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung „zu spät“ einsetze, nicht kontinuierlich erfolge und selten eine wirklich ergebnisoffene Diskussion sei.[322] Neuere Entwicklungen in Planungs- und Entscheidungsabläufen setzen daher verstärkt auf partizipative Elemente, um dem Ideal einer rationalen, nachhaltigen und akzeptablen Entscheidungsfindung nahezukommen. Dazu bedarf es einer alle Interessen und Belange abwägenden und integrierenden Entscheidungsfindung, die auf einer „nachvollziehbaren Bedarfsplanung und Alternativenprüfung gründet, den Bürger möglichst schon am Anfang der Planungskaskade mitnimmt und gerade durch die Fairness des Verfahrens wichtige Bedingungen für die nötige Akzeptanz setzt.“[323]

[320] Zur Unterscheidung zwischen der „Öffentlichkeit“ sowie der „betroffenen Öffentlichkeit“ s. Abschnitt 6.3.2.

[321] Die Öffentlichkeitsbeteiligung speziell bei der Planung von Höchstspannungsleitungen wird unter 9.1.2.2.2.2 dargestellt.

[322] Appel, NVwZ 2012, 1361 (1364 f.).

[323] Köck/Salzborn, ZUR 2012, 203 (204).

8.1.1 Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Dieser Anspruch ist vor dem Hintergrund der Funktionen, welche die Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllen soll, berechtigt. Fasst man die Diskussion zu den unterschiedlichen Funktionsausprägungen zusammen, so lassen sich die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Kern in vier Punkten zusammenfassen:[324]

- **Informationsfunktion**: Die Informationsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren ist zweigleisig. Sie soll zum einen dazu beitragen, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltverbände über geplante Vorhaben informiert werden und sie damit in der Lage sind, sich eine Meinung darüber zu bilden. Zum anderen soll sie die Verwaltung unterstützen, indem ihr von der Öffentlichkeit Sachverhalte und Informationen zugetragen werden, die die Erkenntnisbasis der Behörden erweitern.
- **Kontrollfunktion**: Die Kontrollfunktion beschreibt die Möglichkeit, dass durch die Öffentlichkeitsbeteiligung Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltverbände in die Lage versetzt werden, die Verwaltungsentscheidung dahingehend zu überprüfen, ob alle relevanten Belange in den Entscheidungsprozess eingestellt wurden.
- **Befriedungsfunktion**: Indem Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltverbände ihre Belange in den Entscheidungsprozess einbringen können und dabei häufig dem Vorhabenträger gegenläufige Positionen vertreten, trägt die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Interessenausgleich bei. Ob die Akzeptanz letztlich eine eigenständige Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung oder lediglich ein erfreulicher Nebeneffekt ist, ist umstritten.[325] Die 1998 verabschiedete und in Deutschland 2006 ratifizierte Aarhus-Konvention bestätigt zumindest für den umweltrelevanten Regelungsbereich die Annahme, dass mit der Öffentlichkeitsbeteiligung ein Beitrag zur Akzeptanz von Entscheidungen erreicht werden soll.[326]
- **Grundrechtsschutz & vorverlagerter Rechtsschutz**: In der Entscheidung zum Atomkraftwerk Mülheim-Kärlich (BVerfGE 53, 30) hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass sich unmittelbar aus Art. 2 Abs. 2 GG Anforderungen an die normative Ausgestaltung und Durchführung des Verfahrensrechts herleiten lassen. Durch die Verfahrensgestaltung nimmt die Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung teil und kann dadurch mögliche Grundrechtskollisionen deutlich machen, entschärfen und sogar lösen. Dies gilt insbesondere für solche Verwaltungsentscheidungen, die durch Gesetz nur unvollkommen gesteuert werden.[327]

8.1.2 Neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung: Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und Bedarfserörterungsverfahren

Insbesondere durch die Informations- und Kontrollfunktion kommt der Öffentlichkeitsbeteiligung damit eine erhebliche Rolle bei der Bedürfnisermittlung und -bewertung zu. Speziell für gestufte Bedarfsplanungen im engeren Sinne gilt, dass erst durch die SUP (s. nachfolgender Abschnitt 8.2) eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt wurde. So war z.B. der Bundesverkehrswegeplan 2003 noch nicht Gegenstand einer Strategischen Umweltprüfung. Erstmalig für den Bundesverkehrswegeplan 2030 musste eine SUP mit Alternativenprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anl. 3

---

[324] Appel, NVwZ 2012, 1361 (1362 f.); Zschiesche 2015, S. 57 f.; Schink, ZG 2011, 226 (230 ff.); Seibert-Fohr, VerwArch 2013, 311 (320 ff.).

[325] Bejahend: Appel, NVwZ 2012, 1361 (1362).

[326] Vgl. die Erwägungsgründe in den Ziff. 9 und 10 der Aarhus-Konvention. Die Vorgaben der Aarhus-Konvention zur Öffentlichkeitsbeteiligung werden ausführlich unter 6.3 behandelt.

[327] Groß, DÖV 2011, 510

Nr. 1.1; vgl. unten 9.1.1.2.1). Die SUP findet allerdings nur Anwendung bei den in der UVPG aufgeführten Plänen und Programmen; insbesondere politisch-programmatische Entscheidungen sowie Planungen von Privaten werden davon nicht erfasst.

Durch das Planungsvereinheitlichungsgesetz (PlVereinhG)[328] aus dem Jahre 2013 ist erstmalig die sog. „**frühe Öffentlichkeitsbeteiligung**“ bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, in § 25 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes eingeführt worden. Allerdings wird durch diese Regelung weder eine Rechtspflicht der Behörde noch eine Obliegenheit des Vorhabenträgers zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung statuiert. Das Gesetz spricht insofern lediglich davon, dass die Behörde darauf „hinwirkt“, dass der Vorhabenträger eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt. Folglich handelt es sich bei dem Verfahren um ein lediglich fakultatives, grundsätzlich selbstständiges, nicht förmliches und rein informelles Verfahren unter der Verantwortung des Vorhabenträgers.[329] Wie ein solches Hinwirken aussehen und welche Durchsetzungsinstrumente die Behörde dazu ergreifen kann, bleibt offen.[330] Hier auf das „wohlverstandene Interesse des Vorhabenträgers“[331] zu setzen, ist zu optimistisch und nicht nachvollziehbar.[332]

Die Beteiligungsmöglichkeit beschränkt sich zudem auf die betroffene Öffentlichkeit. Das sind nur diejenigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden und die daher auch nach bereits geltendem Recht – wenn auch erst später im Erörterungsverfahren – zu beteiligen sind.[333] In dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung wird diesbezüglich darauf hingewiesen, dass eine verpflichtende Regelung nicht zweckmäßig sei und bei privaten Vorhabenträgern eine gesetzliche Verpflichtung einen verfassungsrechtlichen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit darstellen könnte, der einer ausreichenden Rechtfertigung bedürfte.[334] Einem privaten Vorhabenträger stehe es indes frei, ein Vorhaben im Rahmen des materiellen Rechts nach eigenen Vorstellungen zu verwirklichen. Insoweit trage er allerdings auch das Planungsrisiko selbst.[335]

Von *Martin Burgi* wurde 2012 das **Bedarfserörterungsverfahren** in die wissenschaftliche Diskussion eingebracht.[336] Er kritisiert, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung – auch die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG – erst dann stattfinde, wenn schon feststeht, dass das betreffende Vorhaben realisiert werden soll und somit die Frage des „Ob“ bereits vom Vorhabenträger entschieden worden sei.[337] Seiner Ansicht nach wäre es konsequenter und ehrlicher, eine Bürgerbeteiligung für das Stadium jenseits des Planfeststellungsverfahrens zu ermöglichen, mithin eine Beteiligung bei der dem Vorhabenträger obliegenden vorgelagerten Planungsentscheidung. Diese Entscheidung sei dadurch gekennzeichnet, dass sie über den Be-

328 Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) vom 31.5.2013, (BGBl. I S. 1388).

329 Hertel/Munding, NJW 2013, 2150 (2151); Ziekow, NVwZ 2013, 754 (756).

330 Dolde, NVwZ 2013, 769 (772); Seibert-Fohr, VerwArch 2013, 311 (323).

331 BT-Drs. 17/9666, S. 15.

332 Ebenso: Franzius, GewArch 2012, 225 (229); Appel, NVwZ 2012, 1361 (1366); Schink, ZG 2011, 226 (243).

333 Bertrams, NVwZ 2012, 289, (293).

334 BT-Drs. 17/9666, S. 15.

335 BT-Drs. 17/9666, S. 17.

336 Burgi, NVwZ 2012, 277.

337 Burgi, NVwZ 2012, 277, (277).

darf an einem hinsichtlich Art, Umfang, Standort und Kosten grob umrissenen Vorhaben entscheidet.[338] Dazu wäre in den jeweiligen Fachgesetzen zu bestimmen, dass diese Punkte zum Gegenstand der Bürgerbeteiligung gemacht werden.[339] Eine solche Bedarfserörterung sollte sich nach Ansicht von Burgi nur an öffentliche Vorhabenträger, nicht hingegen an private Vorhabenträger richten.[340] Zentrales Ergebnis der Bedarfserörterung wäre ein zusammenfassend-strukturierter Bericht über die Art und Weise sowie die Argumente der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dieser Bericht würde Äußerungen und Erörterungen abbilden, aber keine Feststellungen treffen. Verantwortlich für den gesamten Ablauf und insbesondere für den Bericht wäre nicht der Vorhabenträger, sondern eine staatliche Behörde, wobei Burgi hierfür die Anhörungsbehörde im Planfeststellungsverfahren als die geeignetste erscheint.[341] Da der Bericht keine Entscheidung träfe, obläge diese weiterhin dem Vorhabenträger. Der Gewinn eines solchen Berichts läge darin, dass er Quelle und Sammlung vieler Argumente wäre, die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens Optionen für die Alternativenprüfung und im Rahmen der Abwägung Belange darstellen könnten, ohne eine Präklusionswirkung zu erzeugen. [342]

Gegenüber der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG hat das von *Martin Burgi* vorgeschlagene Bedarfserörterungsverfahren zwei bedeutende Erweiterungen: Zum einen ist es nicht auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt, sondern ermöglicht eine breite Partizipation, und zum anderen erstreckt sich das Bedarfserörterungsverfahren auf die grundlegende Entscheidung des „Ob“ eines Projektes. Mit Blick auf Transparenz und Akzeptanz sind gerade diese beiden Aspekte entscheidend.[343] *Michael Bertrams* kritisiert, dass durch eine Bedarfserörterung die Gefahr eines deutlichen Tempoverlustes bei der Projektverwirklichung bestünde.[344] Dies mag für die Anfangsphase des Projektes zutreffen, jedoch wird sich ein gut gemachter Bedarfserörterungs-Bericht positiv auf das weitere Verfahren auswirken, indem er die Funktion einer Argumentationssammlung und -dokumentation übernimmt. Er hilft im weiteren Verfahren bei der Entwicklung von Planungsalternativen und setzt ein deutliches Zeichen, dass Argumente ernst genommen werden. Daher greift auch der weitere Einwand von Bertrams gegen das Bedarfserörterungsverfahren nicht, nämlich, dass auch ein Bedarfserörterungsverfahren u.U. letztlich den Vorhabenträger und die Politik nicht von Projektplanungen abbringt.[345] *Ortwin Renn* et al. weisen darauf hin, dass für eine gute Partizipation kennzeichnend ist, dass sie selbstwirksam ist; selbstwirksam heißt, dass Handlungsmöglichkeiten geschaffen werden, die eine Änderung des Planvollzugs ermöglichen („ernsthaft gehört werden“).[346] Und dies wird durch ein Bedarfserörterungsverfahren gewährleistet. Letztlich geht es nicht um die Herstellung von Akzeptanz, sondern um die Verbesserung der Akzeptabilität von Planungsverfahren.[347]

In gewissem Umfang wurde eine solche Bedarfserörterung bereits durch das nationale Recht geschaffen, indem Bedarfspläne nach § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG der Strategischen Umweltprü-

---

338 Burgi, NVwZ 2012, 277 (277 f.).

339 Burgi, NVwZ 2012, 277 (278).

340 Burgi, NVwZ 2012, 277 (278).

341 Burgi, NVwZ 2012, 277 (279).

342 Burgi, NVwZ 2012, 277 (279).

343 Renn/Köck/Schweizer/Bovet et al., ZUR 2014, 281 (283); Bertrams, NVwZ 2012, 289 (293).

344 Bertrams, NVwZ 2012, 289 (293).

345 Bertrams, NVwZ 2012, 289 (293).

346 Renn/Köck/Schweizer/Bovet et al., ZUR 2014, 281 (281).

347 Franzius, GewArch 2012, 225 (228); Schink, ZG 2011, 226 (229).

fung unterworfen sind, so dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 14i UVPG bereits auf dieser frühen Planungsstufe durchzuführen ist.[348] Darunter fallen der Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne nach den Verkehrswegeausbaugesetzen des Bundes (ausführlich dazu unten 9.1.1).[349] Ebenfalls einer Öffentlichkeitsbeteiligung unterworfen ist der energiepolitische Szenariorahmen für Höchstspannungsleitungen – dies allerdings nicht im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung, sondern fachgesetzlich durch § 12a Abs. 2 S. 2 EnWG (ausführlich dazu unten 9.1.2.2.3).

In einem Punkt ist das von *Martin Burgi* entwickelte Modell der Bedarfserörterung jedoch zu ergänzen, denn er beschränkt es auf öffentliche Vorhabenträger.[350] Begründet wird dies damit, dass eine verpflichtende Beteiligung in die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit privater Vorhabenträger eingreife und einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung durch überwiegende Allgemeininteressen bedürfe.[351] Ähnlich sieht es *Alexander Schink*, der zwar Industrieprojekte von einer frühen Beteiligung ausnehmen will, auf deren Verwirklichung – wie im Immissionsschutzrecht – ein Genehmigungsanspruch besteht, für Projekte oberhalb einer bestimmten Größenordnung (Kraftwerke, Windfarmen) aber ein Bedarfsprüfungsverfahren vorschreiben will, so dass die Erforderlichkeit des Vorhabens nicht allein mit wirtschaftlichen Überlegungen des Vorhabenträgers begründet werden kann, sondern auch mit dem (politischen) Aspekt des Bedarfs vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen.[352] *Wolfgang Durner* schlägt vor, auf der Ebene der Bedarfsplanungen die zusätzliche Prüfung von Projektalternativen vorzusehen, wobei er angesichts zahlreicher Fragen zur Kostentragung und zum Prüfungsumfang von einer gesetzlichen Erweiterung der Alternativenprüfung abrät und empfiehlt, zunächst durch versuchsweise Prüfungen im Einzelfall ausreichend Erfahrungen zu sammeln.[353] *Ivo Appel* weist darauf hin, dass, wenn der Gesetzgeber eine Bedürfnisprüfung der Verwaltung unter Einbeziehung der betroffenen oder auch der interessierten Öffentlichkeit vorsehen dürfte (§ 25 Abs. 3 VwVfG), er erst recht für öffentliche und auch private Vorhaben eine Bedarfserörterung normieren dürfe, die als Teil einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung konzipiert werden kann. Daher müsse seiner Ansicht nach sowohl für öffentliche als auch für private Vorhabenträger eine Bedarfserörterung normiert werden, die als Teil einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG konzipiert wird und deren Ergebnis bei nachfolgenden Sachentscheidungen zu berücksichtigen ist.[354]

Eine gute Beteiligung muss früh ansetzen und das ist im Rahmen von gestuften Verfahren bereits auf der Ebene der Bedarfsplanung, wenn also über das „Ob“ entschieden wird. Die Idee von *Martin Burgi*, ein Bedarfserörterungsverfahren einzufügen, überzeugt. In Erweiterung zu seinem Vorschlag sollte es indes nicht auf öffentliche Vorhabenträger beschränkt, sondern auch auf Vorhaben Privater ausgedehnt werden. Eine solche Bedarfserörterung ist zumindest für Vorhaben Privater, deren Verwirklichung gleichzeitig aber im öffentlichen Interesse liegt,

348 Der deutsche Gesetzgeber ist damit über die europäischen Vorgaben der SUP-Richtlinie hinausgegangen, denn danach ist für politische Entscheidungen keine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich.

349 Wulfhorst, DVBl. 2012, 466.

350 Ebenso: Appel, NVwZ 2012, 1361 (1368).

351 BT-Drs. 17/9666, S. 15; Stender-Vorwachs 2012, 513 (514).

352 Schink, ZG 2011, 226 (247).

353 Durner, ZUR 2011, 354 (359).

354 Appel, NVwZ 2012, 1361 (1363).

zu bejahen[355] und wurde vom Gesetzgeber ansatzweise in fachrechtlich § 12a Abs. 2 EnWG eingeführt. Entscheidend ist dabei, dass die Ergebnisse dieser Erörterung gut dokumentiert werden und auch im weiteren Verfahren Beachtung finden, etwa, wenn Alternativen entwickelt werden.

8.2 Strategische Umweltprüfung [Ludwig]

Ein wichtiger Aspekt im Hinblick auf die Nutzbarmachung des Instruments der Bedarfsplanung für den Umweltschutz ist die Strategische Umweltprüfung (SUP).[356] Die Strategische Umweltprüfung ist ein Instrument, mit dem im Planungsverfahren die Umweltauswirkungen des Plans frühzeitig und systematisch ermittelt, beschrieben und bewertet werden, wobei mögliche planerische Alternativen zu berücksichtigen sind und die Öffentlichkeit zu beteiligen ist (s. oben 8.1).

Hintergrund für die Einführung der SUP war die Absicht – im Unterschied zur projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung – vor allem Fragen des Bedarfs und der Notwendigkeit sowie zu unterschiedlichen Optionen der Problemlösung zu prüfen und zu vergleichen, und damit dem Vorsorgeprinzip stärker Rechnung zu tragen.[357] Nach der sog. SUP-Richtlinie 2001/42/EG sind die Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme zu ermitteln und zu bewerten. Ziel der SUP-Richtlinie ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden (Art. 1 SUP-RL).

Gemäß Art. 3 Abs. 1 SUP-RL sind die unter Art. 3 Abs. 2 bis 4 SUP-RL fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer SUP zu unterziehen. Nach Art. 2 lit. a SUP-RL sind „Pläne und Programme“ im Sinne der SUP-RL solche, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden (1. Spiegelstrich). Weiter ist nach Art. 2 lit. a Spiegelstrich 2 SUP-RL erforderlich, dass die Pläne aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Art. 3 Abs. 2 SUP-RL konkretisiert, welche Pläne und Programme SUP-pflichtig sind, nämlich solche, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte gesetzt wird. Darüber hinaus zählen dazu Pläne und Programme, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf FFH-Gebiete eine Prüfung nach Artikel 6 oder 7 der FFH-Richtlinie für erforderlich erachtet wird.

Die SUP verfolgt einen prozeduralen Ansatz. Sie ist nach § 2 Abs. 4 UVPG ein unselbständiger Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen. Umweltauswirkungen sind in einem formalisierten Verfahren zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten und in einem Umweltbericht (§ 14g UVPG) zusammenzufassen. Der Umweltbericht dient dazu, die planerische Entscheidung vorzubereiten; seine Ergebnisse sind gemäß § 14 k

---

355 Ähnlich: Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag. 2012, 130.

356 Der Ablauf und die Inhalte einer Strategischen Umweltprüfung speziell bei der Planung von Höchstspannungsleitungen wird unter 9.1.2.2.2.3 dargestellt.

357 Geißler/Rehhausen, UVP-report 2014, 119 (119).

Abs. 2 UVPG im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung des Plans oder Programms zu berücksichtigen. Inhaltliche Maßstäbe, wie mit den Ergebnissen der Prüfung im Rahmen der abschließenden Sachentscheidung umzugehen ist, sind weder in §§ 14a ff. noch in der SUP-Richtlinie vorgesehen.[358]

Die SUP hat eine umweltzentrierte Ausrichtung. Sie beschränkt sich – wie die UVP – auf die Prüfung der Auswirkungen auf die Umwelt (vgl. § 1 Nr. 1 UVPG). Andere Belange, vor allem wirtschaftliche oder soziale Aspekte, werden bei der SUP nicht mit in den Blick genommen. Sie kommen erst ins Spiel, wenn die Ergebnisse der SUP in die abschließende Abwägung aller Belange eingebracht werden.[359] Hinsichtlich der Umweltauswirkungen ist der Ansatz der SUP integrativ, denn er zielt darauf ab, sämtliche Umweltauswirkungen ganzheitlich zu erfassen. Diese Verarbeitung von Kumulations- oder Verlagerungseffekten sowie von Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Umweltmedien ist auf der Ebene der SUP mit der planerischen Entscheidungsperspektive besser möglich als bei der UVP im Rahmen der Zulassung eines einzelnen Vorhabens.[360] Zur Untersuchungstiefe ist allerdings zu sagen, dass die SUP – ebenso wie die UVP – kein Suchverfahren ist, in dem alle erdenklichen Auswirkungen eines Vorhabens auf Umweltgüter bis in alle Einzelheiten zu klären sind.[361] Gemäß § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG, § 2 IV BauGB sind nur die Umweltauswirkungen zu ermitteln, die *voraussichtlich* und *erheblich* sind.[362]

Im Rahmen der SUP ist eine Prüfung von Konzeptalternativen vorzunehmen. Allerdings sind die Vorgaben zur Prüfung von Konzeptalternativen im Rahmen des SUP-Rechts (§ 14g Abs. 1 UVPG) zu allgemein und beschränken sich auf die Erstellung des lediglich zu berücksichtigenden Umweltberichts. Daher wird empfohlen, eine Pflicht zur Prüfung von Konzeptalternativen außerhalb der SUP gesetzlich zu normieren (s. 11, vgl. auch 8.4.4.2).

Insgesamt ist aber zu konstatieren, dass der besondere Verfahrensabschnitt der SUP bei der Aufstellung von Plänen und Programmen für eine umweltgerechte Bedarfsplanung sehr wichtig ist. Die SUP ermöglicht es, die mit medienübergreifenden und komplexen Umweltfolgebeurteilungen verbundenen Unsicherheiten abzuschichten, bevor eine Gesamtabwägung mit den wirtschaftlichen und sozialen Belangen erfolgt. Durch die Beurteilung der komplexen Umweltauswirkungen im Rahmen der SUP bei der Planaufstellung erreichen diese zudem nicht mehr ungefiltert das Verfahren über die Genehmigung eines einzelnen Vorhabens. Dadurch erhält die SUP die Wirkung, die Berechenbarkeit, Rationalität und Transparenz behördlicher Genehmigungsverfahren zu erhöhen. Sie dient daher im Ergebnis auch der Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips.[363] Wegen der Bedeutung und Funktion der SUP wird daher die Empfehlung ausgesprochen, Bedarfsplanungen generell einer SUP-Pflicht zu unterwerfen. Dafür sprechen, wie unter 6. näher dargelegt wurde, wiederum europarechtliche Gründe. Um die SUP aber effektiver auszugestalten, muss der Gesetzgeber die Ziele der Bedarfsplanung gesetzlich regeln (vgl. Abschnitt 11). Dabei sollte er im Interesse des Umweltschutzes vorsehen, dass ein

---

358 Gärditz in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, Vorbemerkung zu §§ 14a bis 14n UVPG, Rn. 12.

359 Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (1100).

360 Gärditz in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, Vorbemerkung zu §§ 14a bis 14n UVPG, Rn. 10.

361 BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 19/94, BVerwGE 100, 370 (377) zur UVP.

362 Ausführlich Erb 2013, S. 164 ff.

363 Gärditz in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, Vorbemerkung zu §§ 14a bis 14n UVPG, Rn. 11.

Bedarf nur dann festgestellt werden kann, wenn sichergestellt ist, dass die Realisierung des ermittelten Bedürfnisses im Einklang mit den Erfordernissen der nachhaltigen Entwicklung, gesetzlicher Umweltqualitätsziele und entsprechender Zielfestlegungen der Regierung in Plänen und Programmen steht. Die Formulierung solcher Ziele bietet Orientierung für die SUP.

8.3 Phasenspezifischer Rechtsschutz [Ludwig]

Für die angemessene Einstellung von Umweltschutzaspekten in die Abwägung bei Bedarfsplanungen sind die Möglichkeiten der gerichtlichen Kontrolle, vor allem der Umweltverbandsklage, als sehr bedeutsam einzustufen. Erfahrungen zeigen, dass Behörden Umweltbelange stärker berücksichtigen, wenn eine Umweltverbandsklage direkt gegen die Entscheidung möglich ist.[364] Die direkten Rechtsschutzmöglichkeiten hängen von der Rechtsform ab, in der die jeweilige Bedarfsplanung ergeht. Mit der gesetzgeberischen Festlegung der Rechtsform einer (Verwaltungs-)Entscheidung wird herkömmlicherweise sowohl über spezifische (formelle) Voraussetzungen und Rechtsfolgen, insbesondere über die Fehlerfolgen, als auch über Rechtsschutzmöglichkeiten entschieden. Für Pläne gilt dies allerdings nur in eingeschränkter Weise, weil die Normativität des planerischen Ordnungsentwurfs zwischen der Einzelentscheidung und dem generell-abstrakten Rechtssatz liegt.[365] Bei manchen Plänen, z.B. beim Schulentwicklungsplan, muss daher zunächst die Rechtsnatur geklärt werden.

8.3.1 Rechtsschutz bei Bedarfsplanungen de lege lata

Eine direkte Anfechtungsmöglichkeit von Bedarfsplanungen besteht derzeit im Allgemeinen nur dann, wenn diese in Form einer untergesetzlichen Rechtsnorm ergehen (z.B. die Bedarfsfeststellung für Abfallentsorgungsanlagen im Rahmen der Abfallwirtschaftsplanung in Form der Rechtsverordnung, je nach Ausgestaltung des Landesrechts, oder Bedarfsplanungen im Rahmen von Bebauungsplänen). Bei Bedarfsplanungen in Form von Legislativakten und Verwaltungsinterna findet in der Regel lediglich eine inzidente Kontrolle im Rahmen nachfolgender Entscheidungen statt. Bedarfsplanung durch Legislativakt bedeutet, dass der parlamentarische Gesetzgeber am Ende eines behördlichen Ermittlungsvorgangs formell den Bedarf bestätigt. Dies ist bei der Bundesverkehrswegeplanung, bei der Netzplanung für länderübergreifende oder grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen sowie bei der Planung von Bundesschienenwegen der Fall. Die Bedarfsplanung durch Legislativakt ist Bestandteil eines gestuften Planungsverfahrens, da sie über einzelne Punkte für die nachfolgenden Planungsstufen verbindlich entscheidet. Sie hat dadurch die Wirkung der Entlastung der nachfolgenden Planungs- und Zulassungsentscheidungen. Eine Bedarfsfeststellung durch das Parlament bei den betreffenden Vorhaben wird durch die hohe Wohlfahrtsbedeutung sowie die Alternativenausscheidung auf politischer Ebene gerechtfertigt.[366]

Die Bedarfsplanung durch Legislativakt ersetzt die Planrechtfertigung bei der Planfeststellung für ein konkretes Vorhaben (vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG und § 1 Abs. 1 BBPlG). Dies hat eine starke Einschränkung des Rechtsschutzes zur Folge. Parlamentsgesetze können nur im Wege der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93a Abs. 1 Nr. 4a GG oder der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 GG durch das BVerfG überprüft werden. Da die gesetzlich festgestellten Bedarfspläne noch keine konkreten Trassenkorridore festlegen, fehlt für beide Arten

[364] Vgl. z.B. Beier, DÖV 2015, 309 ff.; Schink, EurUP 2015, 148 (56 ff.); Durner, ZUR 2011, 354 ff.; Erbguth, NVwZ 2005, 241 (244 ff.). Grundlegend vgl. auch Führ/Schenten/Schreiber/Schulze et al. 2014. Siehe auch zur gerichtlichen Prognosekontrolle Abschnitt 8.4.3.

[365] Schmidt-Aßmann 1995, S. 9 (15).

[366] Waechter, VVDStRL 2013, 499, S. 541.

von Anträgen – mangels unmittelbarer Betroffenheit – in der Regel die Beschwerdebefugnis.[367] In den gestuften Planungsverfahren für Übertragungsnetze und Bundesverkehrswege ist daher praktisch allein der Planfeststellungsbeschluss für das konkrete Vorhaben ein für Dritte angreifbarer Rechtsakt.[368] Zwar sind im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle des Planfeststellungsbeschlusses die vorherigen Stufen inzident zu prüfen. Allerdings werden gesetzliche Bedarfsplanungen durch die Rechtsprechung nur daraufhin überprüft, ob sie evident unsachlich sind.[369] Kommt das zuständige Gericht zu dem Ergebnis, dass die gesetzliche Bedarfsplanung verfassungswidrig ist, so bleibt es dennoch an dieses Gesetz gebunden. Das Gericht muss den Legislativakt dem BVerfG gemäß Art. 100 Abs. 1 GG vorlegen.[370]

Gegenüber der legislativen Bedarfsplanung ist die Bedarfsplanung durch einen Rechtsakt der Exekutive die Regel. Die Rechtsformen reichen von der Rechtsverordnung (für verbindlich erklärte Teile von Abfallwirtschaftsplänen) über Rechtsnormen sui generis (Schulentwicklungsplanung, wenn zwingende Voraussetzung für schulorganisatorische Beschlüsse) bis hin zum Verwaltungsinternum (Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungskonzepte, Krankenhaus- und Schulentwicklungspläne sowie Hochwasserrisikomanagementpläne).

Erfolgt die Bedarfsplanung in Form einer Rechtsverordnung oder durch eine Norm eigener Art, ist Individualrechtsschutz nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO im Wege der Normenkontrolle möglich, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Bedarfspläne als Verwaltungsinterna sind nur inzident im Rahmen der Anfechtung der aufgrund der Bedarfsplanung ergangenen Verwaltungsakte überprüfbar.

8.3.2 Zur Notwendigkeit phasenspezifischen Rechtsschutzes in gestuften Entscheidungsverfahren

Die Verlagerung des Rechtsschutzes auf die letzte Entscheidungsstufe in gestuften Genehmigungsverfahren führt dazu, dass legislative Bedarfsplanungen praktisch nicht direkt gerichtlich überprüfbar sind. Die Effektivität des Rechtsschutzes ist aber auch und gerade eine Frage seines Zeitpunktes. Wird Rechtsschutz in einer frühen Phase gestufter staatlicher Entscheidungsfindung gewährt, trifft er auf weit geringer verfestigte Vorgaben als dies bei späteren Entscheidungen der Fall ist. Durch Vorentscheidungen verfestigte Einzelfallentscheidungen sind viel resistenter; durch Inzidentprüfungen können sie nur sehr unzureichend kontrolliert werden. Wegen der relativen Offenheit früherer Phasen ist einem phasenspezifischen Rechtsschutz der Vorrang zu geben. Dieser ist gerade im Umweltrecht vonnöten.[371]

In jüngerer Zeit ist der phasenspezifische zu Lasten des konzentrierten Rechtsschutzes durch die Rechtsprechung in einzelnen Fällen gestärkt worden. So ordnete das Garzweiler-Urteil des

---

367 Für den Bundesbedarfsplan für Höchstspannungsleitungen Appel, UPR 2011, 406 (413).

368 In der Planungskaskade für Übertragungsnetze besteht auch gegen die Bundesfachplanung keine direkte Klagemöglichkeit, da diese gemäß § 15 Abs. 3 NABEG „keine unmittelbare Außenwirkung“ hat. Die Netzbetreiber können die Bestätigung des Netzentwicklungsplans angreifen. Da die im Netzentwicklungsplan aufgeführten Vorhaben grundsätzlich gemäß § 65 Abs. 2a S. 1 EnWG innerhalb von drei Jahren durch die Übertragungsnetzbetreiber zu realisieren sind, sind diese klagebefugt. Dritte können indes die Bestätigung nicht selbstständig anfechten, denn für sie ist diese Bestätigung nicht verbindlich, § 12c Abs. 4 S. 2 EnWG.

369 BVerfG, Beschl. v. 8.6.1998 – 1 BvR 650/97 (lexetius), Rn. 13. Zum Prüfungsumfang bei der gerichtlichen Kontrolle von Prognoseentscheidungen s. 8.4.3.

370 Ewer 2014, S. 61 (71).

371 Zum ganzen Abschnitt Erbguth, NVwZ 2005, 241 ff.

BVerfG vom 17.12.2013[372] in einem bergrechtlichen Fall den Rechtsschutz auf Ebene der Grundabtretung als zu spät ein:

„Der Garantie effektiven Rechtsschutzes gegen Verletzungen der Eigentumsgarantie wird nur genügt, wenn Rechtsschutz gegen einen Eigentumsentzug so rechtzeitig eröffnet wird, dass im Hinblick auf Vorfestlegungen oder den tatsächlichen Vollzug des die Enteignung erfordernden Vorhabens eine grundsätzlich ergebnisoffene Überprüfung aller Enteignungsvoraussetzungen realistisch erwartet werden kann."[373]

Weiter ließ das Urteil des BVerwG vom 16.4.2015[374] die direkte Anfechtung von Zielen der Raumordnung, denen die Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB zukommt, durch Private erstmals zu. Im Nachgang des Garzweiler-Urteils des BVerfG sind in der Literatur Vorschläge zur Ausweitung des phasenspezifischen Rechtsschutzes in bestimmten Fällen unterbreitet worden. So fordern etwa *Moench/Ruttloff* in Bezug auf die Bundesfachplanung, § 15 Abs. 3 S. 2 NABEG verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass diesem kein konstitutiver Ausschluss von Rechtsbehelfen gegenüber der Bundesfachplanung zu entnehmen ist.[375] Die grundrechtliche Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 14 GG i.V.m. Art. 19 GG gebiete es, im Einzelfall eine entsprechende Klagemöglichkeit zuzulassen, wenn ausnahmsweise die unmittelbare und konkrete Betroffenheit eines Grundstückseigentümers bereits zwingend aus den Festlegungen der Trassenkorridore folgt. Weitergehend verlangt *Beier*, in komplexen Planungsverfahren dem Eigentümer Rechtsschutz auf der Ebene zu gewähren, die die rechtliche Betroffenheit herbeigeführt hat.[376] Nur ausnahmsweise soll inzidenter Rechtsschutz im Rahmen der Klage gegen die Enteignung bzw. gegen den mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung ausgestatteten Planfeststellungsbeschluss ausreichend sein. Dies soll etwa dann der Fall sein, wenn die höherrangige Planungsentscheidung zu keinen negativen faktischen Folgen geführt hat und in der Zwischenzeit keine Verschlechterung der Durchsetzbarkeit des Eigentumsrechts gegenüber dem Vorhaben droht.

Ein phasenspezifischer Rechtsschutz ist auch bei Bedarfsplanungen in gestuften Entscheidungsverfahren, die also verbindlich für nachfolgende Entscheidungen sind, notwendig. Eine direkte gerichtliche Anfechtungsmöglichkeit stellt die Effektivität des Rechtsschutzes sicher und gewährleistet so eine bessere Einbeziehung von Umweltbelangen in die Abwägung. Die Verlagerung des Rechtsschutzes auf die letzte Verfahrensstufe begegnet auch aus europarechtlicher Sicht Bedenken im Hinblick auf das Verbandsklagerecht (s. Abschnitt 6.4). Bei Bedarfsplanungen, die als Verwaltungsinterna ergehen, reicht demgegenüber ein inzidenter Rechtsschutz aus, da sie keine Entscheidungen treffen, die für nachfolgende Verfahrensstufen bindend sind.

Rechtsschutz auf Ebene der Bedarfsplanung setzt voraus, dass für diese eine unmittelbar rechtsmittelfähige Form (wie z.B. Rechtsverordnung oder Satzung) vorgeschrieben wird. Während es Privaten in der Regel mangels grundstücksspezifischer Festlegungen an der individuellen Betroffenheit fehlen wird, erscheint die Verbandsklage als eine sehr wirksame Möglichkeit,

372 BVerfG, v. 17.12.2013 - 1 BvR 3139/09 und 1 BvR 3386/08, BVerfGE 134, 242.

373 BVerfG Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, www.bverfg.de., 4. Leitsatz.

374 BVerwG, Urteil v. 16.4.2015 - 4 CN 6.14, juris.

375 Beier, DÖV 2015, 309; Moench/Ruttloff, NVwZ 2014, 897.

376 Beier, DÖV 2015, 309.

den Umweltschutz im Rahmen von Bedarfsplanungen zu stärken. Bestehen Rechtsschutzmöglichkeiten, wird dies tendenziell auch die Einbeziehung der Öffentlichkeit effektivieren. Entsprechende Anpassungen im Verwaltungsprozessrecht sind vorzunehmen.

Ein Nachteil der direkten Anfechtbarkeit sind entsprechende Anfechtungslasten für die Verbände, die dann ggf. zwei Prozesse führen müssen (einmal auf Ebene der Bedarfsplanung, einmal auf Ebene der Einzelfallentscheidung). Allerdings wird die Frage des Bedarfs eines Vorhabens lediglich vorgezogen, so dass es sich um eine bloße Abschichtung des Prozessstoffs handelt. Um Verzögerungen in der Projektrealisierung zu vermeiden, kommt die Beschränkung auf eine Instanz in Betracht. Eine Eingrenzung auf Verbandsklagen würde die Diskussion über die Verletzung subjektiver Rechte vermeiden.

8.4 Rechtliche Prognoseanforderungen an Bedarfspläne [Möckel]

Bedarfspläne – unabhängig davon, ob im engeren oder weiteren Sinne (siehe 1.1.2) – haben gemeinsam, dass sie Zukunft gestalten sollen und umgekehrt ihre Erforderlichkeit, Sinnhaftigkeit und Ausgestaltung stark von den zukünftigen Entwicklungen der Gesellschaft im Allgemeinen und im Plangebiet abhängen. Planfestlegungen hinsichtlich des Bedarfs an einer bestimmten Infrastruktur, Landnutzungskonfiguration oder einem Vorhaben benötigen daher prognostische Aussagen zur erwartbaren zukünftigen Entwicklung, insbesondere zum Bedürfnis nach der jeweiligen Infrastruktur, Landnutzung oder dem Vorhaben.[377] Die meisten Planungsgesetze setzen daher Prognosen implizit oder ausdrücklich voraus. Dies betrifft u.a. die Raumplanungen[378] nach dem Raumordnungsgesetz (ROG), die kommunalen Bauleitplanungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB), die Landschaftsplanungen nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), die Bedarfs- und Linienplanungen für Fernstraßen, Schienen- und Wasserwege nach dem Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG), Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchAbG) bzw. Wasserstraßengesetz (WaStrG) sowie die Netzausbauplanungen für Strom- und Gasfernleitungen nach dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), dem Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) und dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG). Viele dieser Bedarfsfeststellungen und insofern auch die Ergebnisse der dabei zugrunde gelegten Prognosen sind für die folgenden Planungsstufen verbindlich.[379] Gleichzeitig weisen Prognosen aufgrund der Unwägbarkeiten der Zukunft allgemein wissenschaftliche Erkenntnisschwierigkeiten auf,[380] oder wie das BVerwG formulierte:

„Prognosen, die sich über mehrere Jahrzehnte erstrecken, tragen in hohem Maße die Gefahr in sich, fehlzuschlagen. Denn es ist mit Händen zu greifen, daß Vorhersagen desto unsicherer werden, je weiter sie in die Zukunft weisen."[381]

Aufgrund der Bedeutung von Prognosen für Bedarfsplanungen bedarf es Standards und Kriterien für die Art und Weise ihre Erstellung, um die Qualität von Prognosen zu gewährleisten und Grundrechte sowie andere Schutzgüter (z.B. Umweltgüter gemäß Art. 20a GG) vor den Folgen gesetzlicher oder behördlicher Entscheidungen aufgrund unzureichender oder fehlerhafter Prognosen zu schützen. Besonders hoch müssen die Anforderungen an Bedürfnisprognosen

377 Vgl. Schüler 2008.

378 Bedeutsam z.B. für Standortfestlegungen für Flughäfen, Bergbau und andere Landnutzungen ohne speziellere Bedarfsplanung.

379 U.a. gemäß § 1 Abs. 2 FStrAbG; § 1 Abs. 2 BSchAbG; § 12e Abs.4 EnWG; § 4 Abs. 1 ROG; § 8 Abs. 1 BauGB.

380 Tettinger, DVBl 1982, 421 (423).

381 BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – 4 A 10/95, NVwZ 1996, 1006 (1007 f.).

sein, wenn die getroffenen Bedarfsfeststellungen für die folgenden Planungsstufen verbindlich sind oder die Vorhaben bei Realisierung mit irreversiblen Folgen verbunden sind.

Das nachfolgende Beispiel zur A 143 (Westumfahrung Halle) soll illustrieren, wie schnell fehlerhafte Prognosen zu falschen Annahmen führen können.

2007 hatte das BVerwG den Planfeststellungsbeschluss für die restliche A 143 (Westumfahrung Halle) aufgehoben, die nach dem Bundesbedarfsplan die Lücke zwischen der A 38 und der A 14 schließen soll. Im Zuge des nach dem Urteil komplett neu durchzuführenden Planfeststellungsverfahrens (bis heute nicht abgeschlossen) wurde 2009 eine neue Verkehrsprognose für die A 143 (Planfall) und die Belastung der Stadt Halle ohne A 143 (Bezugsfall = Nullvariante) für das Jahr 2020 erstellt.[382] In dieser Prognose wurden die Verkehrsbelastungen bzw. -bedarfe auf 10 KFZ/10 LKW genau angegeben, ohne dass zugleich auf die Unsicherheit dieser Werte (z.B. durch absolute oder prozentuale Spannbreiten) hingewiesen wurde. Für den Bezugsfall 2020 prognostizierte die Verkehrsuntersuchung für viele Straßen in Halle deutliche und für einige Straßen extreme KFZ-Zuwächse von über 150 Prozent bis 413 Prozent.[383] Im Hinblick auf den Güterverkehr fiel der Anstieg teilweise mit 300 Prozent bis 556 Prozent noch extremer aus,[384] was im Zeitraum 2009 bis 2020 je nach Straße eine jährliche Verkehrssteigerung von 30 Prozent bis 50 Prozent erfordert hätte. Dies stand nicht nur im Widerspruch zur Prognose des Gesamtverkehrsaufkommens im Planungsraum (bis 2020: +11 Prozent PKW und +34 Prozent LKW),[385] sondern auch zur früheren Prognose aus dem Jahr 2002, wo die Verkehrsbelastung teilweise über 50 Prozent niedriger vorhergesagt wurde. Die 2009er Prognose hätte weiterhin eine massive Trendumkehr bei der tatsächlichen Verkehrsentwicklung in Halle bedeutet, die zwischen 1993 und 2009 rückläufig war.[386] Letztlich behauptete diese Verkehrsuntersuchung für den Bezugsfall ein Zuwachs von täglich 39.795 KFZ ohne nähere Begründung. Insgesamt drängte sich der Verdacht auf, dass der Bezugsfall nicht wie erforderlich aus dem Analysefall entwickelt, sondern aus dem Planfall abgeleitet wurde. Denn nur der für Autobahnen notwendige Mindestbedarf konnte die unwahrscheinlich hohen Zuwächse der Verkehrsströme in Halle im Bezugsfall erklären. Zu Recht wurde daher diese Verkehrsprognose nach der Kritik der Umweltverbände im weiteren Planfeststellungsverfahren durch eine neue Prognose eines anderen Planungsbüros ersetzt, welches deutlich niedrigere Verkehrszuwächse vorhersagt.[387] Im 2016 verabschiedeten Bundesverkehrswegeplan wird für die gesamte mitteldeutsche Region mit Ausnahme der Stadt Leipzig ein Rückgang des Verkehrsaufkommens um 10 bis 30 Prozent prognostiziert, zugleich aber die Westumfahrung Halle als fest disponiertes Projekt eingestuft.[388]

Das Beispiel illustriert, wie groß die Unsicherheiten und wie beliebig oder gar manipulierbar Prognoseergebnisse sein können und wie wichtig daher die Offenlegung der Unsicherheiten sowie aller Grundannahmen von Prognosen ist.

---

382 DEGES 2009; SSP Consult 2009.

383 DEGES 2009, S. 13 (Tabelle 2); SSP Consult 2009, S. 5 f. und 7 f.

384 DEGES 2009, S. 13 (Tabelle 2); SSP Consult 2009, S. 6 und 8. Danach sollte sich z.B. der LKW-Verkehr auf der Saalequerung B80 („Magistrale“) von 2.460 LKW im Analysefall auf 10.030 LKW im Bezugsfall erhöhen, was eine Steigerung von 408 Prozent in 15 Jahren bedeuten würde.

385 DEGES 2009, S. 13.

386 U.a. auf der B6 Richtung A14 (–20 Prozent), auf der B80-Saalequerung „Magistrale“ (–49 Prozent) und auf der Kröllwitzer-Saalequerung (–22 Prozent). Vgl. Land Sachsen-Anhalt und Freistaat Sachsen (1997): Verkehrsanalyse des Großraumes Halle-Leipzig – Daten und Fakten; Straßenverkehrszählung 2005 (SSV) in SSP Consult 2009, S. 2 f.; Stadt Halle, Verkehrsdatenerhebung in der Stadt Halle (Saale) vom 6. Mai 2009 – Erste Auswertung des erhobenen Datenmaterials, 2009, Schreiben an BI Hochstraße Halle an der Saale e. V.; Planungs- und Baudezernent Thomas Pohlack in der Mitteldeutschen Zeitung am 16.10.2009 (Möbius „Stadt rückt von Plan für dritten Saaleübergang ab“).

387 PTV 2011.

388 BMVI 2016, S. 58, 145.

Im Folgenden sollen die bestehenden gesetzlichen Anforderungen an die Prognoseerstellung sowie der Umfang der gerichtlichen Kontrolle von Prognosen bei Bedarfsplänen vertieft erörtert werden. Davor ist aber ein Blick auf die allgemeine wissenschaftliche Diskussion zu Prognosen und insbesondere zum Umgang mit den immanenten Prognoseunsicherheiten zu werfen.

8.4.1 Prognoseerstellung in den Natur- und Sozialwissenschaften

In den Natur- und Sozialwissenschaften haben sich einige Methoden der Prognoseerstellung herausgebildet. Die Diversität der Meinungen und propagierten Prognosemethoden und -verfahren ist in den Natur- und Sozialwissenschaften vermutlich höher als in der Rechtswissenschaft.[389] Es lassen sich aber verschiedene Prognosegrundtypen und -verfahren sowie bestimmte Mindeststandards identifizieren.[390] Grundsätzlich ist bei Prognosen zwischen extrapolativen und antizipativen Prognosen zu unterscheiden.[391]

8.4.1.1 Extrapolative Prognosen

Extrapolative Prognosen sind z.B. klassische Trend-Projektionen (Trendextrapolationen) sowie mathematische oder Planspielsimulationen. Sie bauen darauf auf, dass bisherige Entwicklungen anhalten, weil sie bestimmte Gesetzmäßigkeiten und Kausalitäten aufweisen oder zumindest träge hinsichtlich Veränderungen sind.[392] Sie kennzeichnet daher, dass anhand vorhandener Erfahrungen und historischer Trends auf die mögliche Zukunft geschlossen wird. Trendextrapolationen werden regelmäßig bei Verkehrsprognosen eingesetzt.[393] Da unvorhergesehene Ereignisse weitgehend ausgeblendet werden, können diese Methoden theoretisch zu ganz exakten nummerischen Ergebnissen führen, wie z.B. Prognosen zu Bevölkerungs- und Verkehrsentwicklungen zeigen.[394] Die Exaktheit ist aber regelmäßig nur vorgespiegelt, da die Wirklichkeit aufgrund gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, technischer oder ökologischer Veränderungen selten exakt vergangenen Trends folgt und v.a. nicht frei von schwer vorhersehbaren Ereignissen und Entwicklungen ist, wie der Blick in die jüngste Vergangenheit zeigt (z.B. Fall der Mauer, Erfindung des Internets, Fukushima).[395] Problematisch ist weiterhin, dass durch den mathematischen Ausdruck der aus der Vergangenheit abgeleiteten Annahmen in Form von Formeln und Variablen die Verständlichkeit für Nichtexperten stark reduziert ist und so die gesamte Prognose Gefahr läuft, als „black box“ zu erscheinen.[396]

8.4.1.2 Antizipative Prognosen

Antizipative Prognosen versuchen demgegenüber, mögliche unvorhergesehene Ereignisse und Entwicklungen vorauszuahnen oder zumindest als Unsicherheitsfaktoren mit einzubeziehen.[397] Bei antizipativen Prognosen sind subjektive Einschätzungen, Intuitionen, Erfahrungen und Kreativität daher wichtige Erkenntnismittel. Anerkannte Methoden sind u.a. die Delphi-

---

389 Vgl. nur den Streit um parametric oder non-parametric forecasting: Jabot, JTBi 2015, 205 ff.; Perretti/Munch, JTBi 2015, 211 ff. Zu den Meinungen in der Rechtswissenschaft vgl. unten Abschnitt 8.4.3.2 zur Prognosekontrolle.

390 Vgl. Fink/Siebe 2011; Jung 2007; Armstrong, FORESIGHT 2005, 29 ff.

391 Jung 2007, S. 7.

392 Jung 2007, S. 7 ff.

393 Intraplan Consult GmbH / BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt GmbH 2014, S. 92 ff., 121 ff.; de Jong/Daly/Pieters/Miller et al., Transportation 2007, 375 ff.; Hauser, SSES 1962, 446 ff.

394 BMVI 2016, S. 55 ff.; Intraplan Consult GmbH / BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt GmbH 2014, S. 231 ff., 286 ff.

395 Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.4.2002 – 9 CN 1/01 –, BVerwGE 116, 188 (190 f.); Jung 2007, S. 22.

396 Jung 2007, S. 18. Vgl. z.B. das Vorbringen in BVerwG, Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08, NVwZ 2011, 177 Rn. 93.

397 Jung 2007, S. 11 ff.

Methode und Szenarien. Bei der Delphi-Methode werden Meinungen von Experten oder Akteuren in aufeinander folgenden Fragerunden gesammelt sowie ausgewertet, um so Fachwissen und -einschätzungen zu generieren und durch Rückkoppelung einen Konsens bezüglich möglicher Entwicklungen herzustellen.[398]

Bei der Szenario-Methode versucht man, mittels (qualitativ) verschiedener Zukunftsbilder mögliche Entwicklungspfade durchzuspielen (i.S.v. was wäre wenn) sowie die Dynamiken und treibenden Kräfte aufzuzeigen.[399] Dabei kommt es weniger auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit als auf ihre innere Konsistenz bzw. Widerspruchsfreiheit (Plausibilität und Folgerichtigkeit) an, da es bei zukünftigen Entwicklungen gerade keine eindeutigen Wahrscheinlichkeiten gibt,[400] weshalb sie auch als Projektionen bezeichnet werden. Die geringere „Vorhersagegenauigkeit" von Szenarien ist kein Nachteil, sondern bietet gegenüber den extrapolativen Prognosen den Vorteil, dass sich die verschiedenen Möglichkeiten des gesellschaftlichen Werte- und Politikwandels sowie der technischen Entwicklungen aber auch außergewöhnliche Ereignisse integrieren und somit für alle nachvollziehbar darstellen lassen.[401] Je langfristiger der Blick in die Zukunft, desto größer ist die Zahl möglicher Entwicklungen sowie der Unsicherheiten, welche sich – bildlich gesprochen – trichterförmig zur Zukunft hin ausweiten.[402] *Kosow et al.* beschreiben die Wesensmerkmale der Szenario-Methode wie folgt:

„Das der Szenario-Methodik zugrundeliegende Zukunftsverständnis ist vor allem dadurch geprägt, dass nicht von einer notwendigen Zukunft, sondern von mehreren möglichen Zukünften ausgegangen wird. [...] Szenarien können maximal Bandbreiten von Entwicklungen aufzeigen, haben jedoch i.d.R. nicht den Anspruch, präzise Vorhersagen zu treffen. Szenarien stellen insofern niemals wahre und notwendig eintretende Zukünfte, sondern immer nur mögliche Zukünfte dar."[403]

Die Offenlegung von Ungewissheiten bzw. Unsicherheiten bezüglich der zukünftigen Entwicklung ist daher das Kernelement der Szenario-Methode. In der Regel werden dazu mindestens drei mögliche Szenarien herausgearbeitet, bei denen eins oftmals eine Fortschreibung der aktuellen Entwicklungslinien, Normen und gesellschaftlichen Zustände ist, während die beiden anderen Bilder oft gegensätzliche, vom „business as usual" abweichende Entwicklungspfade darstellen.[404] Dies birgt allerdings die Gefahr, dass dem mittleren Szenario schnell – aber i.d.R. unbegründet – eine höhere Wahrscheinlichkeit unterstellt wird, weshalb eine gerade Anzahl von

---

398 Jung 2007, S. 12 f.

399 Kosow/Gaßner/Erdmann/Luber 2008, S. 9 ff.; Jung 2007, S. 13 ff.; Hansel/Lambrecht, Raumplanung 1993, 148 ff.; Sträter 1988, 417 ff.; Hauck/Priess, RuR 2013, 1 ff.

400 Jung 2007, S. 14.

401 Trendabweichungen wie in der Verkehrsverflechtungsprognose zum Bundesverkehrswegeplan 2016 (vgl. Intraplan Consult GmbH / BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt GmbH 2014), S. 364 ff., stellen allerdings nicht wirklich alternative Szenarien dar. Für einen wesentlich breiteren Szenarienansatz bei der Bundesverkehrswegeplanung auf Systemebene und mit Gestaltungsszenarien Beckmann/Klein-Hitpaß/Rothengatter 2012, S. 50 ff.

402 Kosow/Gaßner/Erdmann/Luber 2008, S. 12 f.; BVerwG, Urt. v. 21.03.1996 – 4 A 10/95, NVwZ 1996, 1006 (1007).

403 Kosow/Gaßner/Erdmann/Luber 2008, S. 12.

404 Vgl. Jung 2007, S. 14 ff.; Kosow/Gaßner/Erdmann/Luber 2008, S. 22; Greeuw/van Asselt/Grosskurth/Storms et al. 2000; Intraplan Consult GmbH / BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt GmbH 2014, S. 364 ff. Vgl. auch § 12a EnWG; Luther/Schanze 2009, 1753 ff.

Szenarien objektivere Ergebnisse produziert und bei der Szenariomethode als gute wissenschaftliche Praxis anzusehen ist.[405]

Wichtig bei der Szenarioentwicklung ist, dass sich die Komponenten und Variablen in den jeweiligen Bildern widerspiegeln und keine verschiedenen Zustandsbeschreibungen entstehen, die thematisch nichts miteinander zu tun haben. Im Einzelnen gibt es daher unterschiedlichste Formen bzw. Herangehensweisen bei der Erstellung von Szenarien.[406] Weitgehend anerkannt sind fünf Phasen der Szenarioentwicklung: 1. Szenariofeldbestimmung, 2. Bestimmung von Schlüsselfaktoren, 3. Analyse von Schlüsselfaktoren, 4. Szenario-Generierung und gegebenenfalls 5. Szenario-Transfer.[407] Um möglichst in sich stimmige Bilder zu entwerfen, wird auch bei Szenarien regelmäßig ein größerer Kreis von Personen (u.a. Bürger/innen, Verantwortliche, Expert/innen, Akteure, Betroffene) beteiligt. Im Sinne einer „Schwarmintelligenz“ werden so mehr potentielle Entwicklungsmöglichkeiten eingesammelt und gleichzeitig Mehrheiten für bestimmte Entwicklungspfade eruiert.

Bekannte Beispiele im Umweltbereich sind die Szenario-Projektionen von Meadows et al. in „Die Grenzen des Wachstums“[408] oder die Klimaprojektionen des Weltklimarates (IPCC)[409]. Gesetzliche Anerkennung hat die Szenario-Methode erstmals im nationalen Energierecht gefunden (§ 12a EnWG).

8.4.1.3 Umgang mit Unsicherheiten

Bei allen methodischen Unterschieden haben alle Prognosen gemeinsam, dass ihre Vorhersagen und Projektionen mit Unsicherheiten verbunden sind.[410] Bei jeder Prognosemethode und Prognose stellt sich die Frage, wie mit diesen Unsicherheiten umgegangen wird.

Antizipative Prognosemethoden stellen die Unsicherheiten in den Mittelpunkt ihrer Analyse, indem z.B. subjektive Meinungen abgefragt (Delphi-Methode) oder unterschiedliche Zukunftsbilder entwickelt werden (Szenario-Methode).[411] Bei beiden wird i.d.R. verbal verdeutlicht, dass viele Zukünfte denkbar sind und eintreten können und es vom heutigen Zeitpunkt aus betrachtet nicht nur den einen Entwicklungspfad gibt.[412] Auch antizipative Prognosen können dabei nicht alle theoretisch denkbaren Entwicklungen darstellen, sondern müssen sich auf wenige, in sich konsistente Zukunftsbilder beschränken, die nach Möglichkeit eine ausreichend große Bandbreite möglicher Entwicklungen umfassen sollten.[413] Da sie weniger mit Formeln als mit verbalen Umschreibungen der Entwicklungen, Kausalitäten und Schlussfolgerungen arbeiten, liefern sie i.d.R. keine exakten nummerischen Ergebnisse für z.B. bestimmte Bedürfnisse. Die Bedarfsfeststellung für hieraus abgeleitete Bedürfnisse ist letztlich eine politische Abwägungsentscheidung. Die politische Entscheidungsfindung ist offen erkennbar und wird nicht wie bei

---

405 Priess/Hauck, E&S 2014, 12: 1 ff.; Hauck/Priess, RuR 2013, 1; Tress/Tress, Landscape and Urban Planning 2003, 161 ff. Vgl. die gerade Szenarienanzahl bei IPCC 2014, S. 8 f.; UNEP 2007, S. 400 ff.; UNEP 2012, S. 420 ff.

406 Instruktiv Kosow/Gaßner/Erdmann/Luber 2008, insbesondere S. 21 ff., 32 ff.

407 Kosow/Gaßner/Erdmann/Luber 2008, S. 19 ff.; Hansel/Lambrecht, Raumplanung 1993, 148 (150 ff.).

408 Meadows/Meadows/Randers/Behrens 1972. Zuletzt aktualisiert durch Randers 2014.

409 Zuletzt IPCC 2014 mit vier Grundszenarien.

410 de Jong/Daly/Pieters/Miller et al., Transportation 2007, 375 ff.; Rescher 1997, S. 42 ff., 97 ff., 122 ff.; Gausemeier/Fink/Schlake 1996, S. 30 ff., 223 ff., 364 f.; Hauser, SSES 1962, 446 ff.; Jonas 1979, S. 66-72.

411 Vgl. nur Kosow/Gaßner/Erdmann/Luber 2008.

412 Kosow/Gaßner/Erdmann/Luber 2008, S. 48 f., 58 ff.

413 Kosow/Gaßner/Erdmann/Luber 2008, S. 28 ff., 51 f.

extrapolativen Prognosen durch eine vermeintlich exakte Prognose einer Entwicklung scheinbar wissenschaftlich hergeleitet.[414]

Ob bei extrapolativen Prognosen genau diese eine Zukunft eintreten wird, bleibt trotz der genauen Berechnung und dahinterstehenden Formeln, Daten und Rechenleistungen höchst ungewiss.[415] Es entspricht deshalb dem Stand der Wissenschaft, dass bei extrapolativen Prognosen Aussagen zur Wahrscheinlichkeit ihrer abgeleiteten Zukunftsaussagen nötig sind, um das Prognoseergebnis überhaupt einordnen und verwenden zu können. Hierzu werden regelmäßig nicht nur die Formeln und Annahmen variiert und ein Strauß von Rechendurchläufen mit unterschiedlichen Eingangswerten sowie Prognoseergebnissen dargestellt, sondern auch Angaben zur Häufigkeitsverteilung und Bandbreite der Variationen und damit zur Wahrscheinlichkeit gemacht.[416] Zu Letzterem gibt es verschiedene Verfahren und Darstellungsweisen. In der Wissenschaft hat sich bei prognostischen und statistischen Untersuchungen v.a. eine Unsicherheits- oder Fehlerausweisung nach der Gaußschen Normalverteilung[417] etabliert. Neben der Ausweisung der Standardabweichung (engl. standard errors)[418] wird häufig auch die Ergebnisspannbreite der mittleren 90 bzw. 95 Prozent als Diagrammbalken oder durch Minimum-Maximum-Zahlen ausgewiesen und nur die extremen Ausreißer am Rand unter 5 Prozent bzw. 2,5 Prozent sowie über 95 Prozent bzw. 97,5 Prozent werden nicht abgebildet.[419] Darüber hinaus sind weitere Methoden zur Abschätzung und Ausweisung von Prognoseunsicherheiten oder -fehlern gebräuchlich.[420]

8.4.2 Gesetzliche Anforderungen an die Prognoseerstellung

Planungen zur räumlichen Entwicklung und zum Ausbau von Infrastrukturen sind in den oben in 8.4 genannten Raumplanungsgesetzen und in spezifischen Infrastrukturgesetzen geregelt, wobei die rechtlichen Anforderungen an die zugrunde zu legenden Prognosen sehr unterschiedlich sind. Im ROG, BauGB, BNatSchG, FStrAbG, BSchAbG und WaStrG fehlen jegliche inhaltliche Vorgaben und werden die Prognose sowie die Prognosemethode vollständig dem jeweiligen Planungsgeber überlassen. Planungsgeber sind dabei für Fernstraßen und Schienen der Bundestag, für Wasserstraßen das Bundesverkehrsministerium sowie für Raum-, Bauleit- und Landschaftspläne die Länder, regionale Planungsverbände oder Kommunen. Teilweise wird lediglich vorgeschrieben, dass die Pläne in gewissen Zeiträumen zu überprüfen sind (so in § 4 FStrAbG, § 4 BSchAbG, § 9 Abs. 4 BNatSchG). Das BVerwG zieht hieraus folgende Konsequenzen:

„Eine gesetzliche Vorgabe, nach welchen Methoden eine Verkehrsprognose im Einzelnen zu erstellen ist, gibt es nicht. Eine Verkehrsprognose ist mit den zu ihrer Zeit verfügbaren Erkenntnismitteln unter Beachtung der dafür erheblichen Umstände sachgerecht, d.h. methodisch fachgerecht zu erstellen. Die Überprüfungsbefugnis des Gerichts erstreckt sich allein darauf, ob eine geeignete fachspezifische Methode

414 Vgl. Kritik in SRU 2005, S. 205 f.

415 Jonas 1979, S. 70 f.

416 Vgl. de Jong/Daly/Pieters/Miller et al., Transportation 2007, 375 ff.; Ericsson 2001.

417 https://de.wikipedia.org/wiki/Normalverteilung (aufgerufen am 30.9.2016).

418 https://de.wikipedia.org/wiki/Standardabweichung (aufgerufen am 30.9.2016).

419 Vgl. die Auswertung verschiedener Verkehrsprognosen bei de Jong/Daly/Pieters/Miller et al., Transportation 2007, 375 ff. oder z.B. die Ausweisung in Ponisio/M'Gonigle/Mace/Palomino et al., Proc. R. Soc. B 2014, 1396; Seppelt/Manceur/Liu/Fenichel et al., E&S 2014, 50; Hall/Harvey/Dimitri Solomatine/Shrestha 2008.

420 Siehe z.B. Khosrawi-Rad 1991, 213 ff.

gewählt wurde, ob die Prognose nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist …“[421]

Deutlich detaillierter sind die gesetzlichen Vorgaben bei den Netzplanungen für Strom- und Gasfernleitungen. Nach §§ 12b, 15a und 17b EnWG müssen die zuständigen Netzbetreiber gemeinsame Netzentwicklungspläne auf der Grundlage von Szenarien festlegen. Die konkretesten Vorgaben bezüglich der Szenarien bestehen hierbei für Höchstspannungsleitungen (ausführlich 9.1.2.2.2.1). Gemäß § 12a EnWG müssen die Betreiber jährlich einen gemeinsamen Szenariorahmen erarbeiten, der folgenden Anforderungen genügt:

„Der Szenariorahmen umfasst mindestens drei Entwicklungspfade (Szenarien), die für die nächsten zehn Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken. Eines der Szenarien muss die wahrscheinliche Entwicklung für die nächsten zwanzig Jahre darstellen. Für den Szenariorahmen legen die Betreiber von Übertragungsnetzen angemessene Annahmen für die jeweiligen Szenarien zu Erzeugung, Versorgung, Verbrauch von Strom sowie dessen Austausch mit anderen Ländern zugrunde und berücksichtigen geplante Investitionsvorhaben der europäischen Netzinfrastruktur.“

Der Entwurf des Szenariorahmens ist der Regulierungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen, welche dabei die Ergebnisse der vorher durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung zu berücksichtigen hat. Der hieraus zu entwickelnde gemeinsame nationale Netzentwicklungsplan muss nach § 12b Abs. 1 und 2 EnWG alle wirksamen Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung und Verstärkung sowie zum Ausbau des Netzes enthalten, die in den nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb entsprechend den Szenarien erforderlich sind. Die Betreiber müssen hierbei eine geeignete und für sachkundige Dritte nachvollziehbare Modellierung des deutschen Übertragungsnetzes nutzen. Der Netzentwicklungsplan ist dann Grundlage des vom Bundesgesetzgeber zu erstellenden Bundesbedarfsplan (siehe 9.1.2.2.2.1).

Trotz dieser grundsätzlich sehr begrüßenswerten Normierung von gesetzlichen Vorgaben für die Prognose- und Bedarfsplanerstellung sind die Anforderungen in § 12a EnWG zu kritisieren, da die Vorgabe von drei Szenarien mit einem Szenario, welches die wahrscheinliche Entwicklung für die nächsten zwanzig Jahre darstellt, nicht dem besten wissenschaftlichen Stand der Szenariomethodik entspricht. Diese stellt gerade nicht auf Wahrscheinlichkeiten, sondern auf die Plausibilität und Folgerichtigkeit der Zukunftsbilder ab. Daher wird üblicherweise eine gerade Anzahl von Szenarien entwickelt, um der unbegründeten Unterstellung einer höheren Wahrscheinlichkeit für das mittlere Szenario bei einer ungeraden Anzahl vorzubeugen. Weiterhin ist die Erstellung der Szenarien durch die privaten Netzbetreiber als hinderlich für eine möglichst objektive Szenarioentwicklung anzusehen.

Prognosen sind des Weiteren auch bei der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Strategischen Umweltprüfung (SUP) nötig, die bei bestimmten Vorhaben bzw. Plänen nach dem UVPG vorgeschrieben sind. Bei der UVP sind vom Vorhabenträger die zu erwartenden erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Vorhabens oder Planes „unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden“ zu beschreiben (§ 6 Abs. 3 Nr. 3 UVPG). Ähnliches gilt gemäß § 14g Abs. 2 Nr. 5 UVPG bei der SUP, wobei hier allerdings nicht ausdrücklich auf den allgemeinen Kenntnisstand und die allgemein anerkannten Prüfungsmethoden verwiesen wird. Welche allgemein anerkannten Methoden gemeint sind, wird im Gesetz nicht weiter definiert. Die zukünftig zu erwartenden Auswirkungen

[421] BVerwG, Urt. v. 23.4.2014 – 9 A 25.12, Rn. 30 m.w.N.

von Vorhaben sind schließlich auch bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsprüfung und der Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung nach §§ 14 f., 34–36 BNatSchG zu prognostizieren.[422]

8.4.3 Gerichtliche Prognosekontrolle

Die gerichtliche Kontrolle von Entscheidungen der Legislative und der Verwaltung ist eine wichtige und grundlegende Bedingung für einen demokratischen Rechtsstaat, wie ihn Art. 20, 28 GG für Deutschland vorschreiben. Erfahrungen zeigen, dass Behörden z.B. Umweltbelange stärker berücksichtigen, wenn Umweltverbände gegen ihre Entscheidungen Klagen erheben dürfen.[423] Im Hinblick auf den Umweltschutzaspekt von Bedarfsplanungen sind daher die Möglichkeiten der gerichtlichen Kontrolle als sehr bedeutsam einzustufen. Allerdings unterliegt die gerichtliche Kontrolle von Bedarfsplänen mehreren Schwierigkeiten.

Erstens werden Bedarfspläne regelmäßig in einem Stadium erstellt, in dem ein Projekt sehr unkonkret ist. Die Betroffenheit privater Rechte und die Beeinträchtigung von Umweltgütern werden oft erst in der späteren Ausführungsplanung sichtbar. Zweitens wird der Bedarf an Fernstraßen, Eisenbahnen und Energiefernleitungen auf Bundesebene durch eigene Gesetze festgestellt.[424] Dagegen kann gerichtlich i.d.R. nicht direkt vorgegangen werden. Drittens leidet die Kontrolle von Bedarfsplänen und der ihnen zugrunde gelegten Bedürfnisprognosen daran, dass der Gesetzgeber – wie in Abschnitt 8.4.2 dargelegt – gegenwärtig in den allermeisten Planungsgesetzen weder die zu verwendenden Prognosemethoden, Grundannahmen und zu beachtenden oder zu berücksichtigenden Zielsetzungen vorgegeben, noch die Pflichten bei der Ermittlung der Bedürfnisse und der Feststellung des Bedarfs näher bestimmt hat.[425] Bei all diesen Planungen sind es lediglich die Gerichte gewesen, die in gewissem Umfang Anforderungen formuliert haben.[426] Viertens beschränken sich die Gerichte bei gesetzlichen Planungen regelmäßig darauf, lediglich das Fehlen von offensichtlichen Prognosefehlern zu prüfen. Bei Planungen der Verwaltung kontrollieren die Verwaltungsgerichte trotz Art. 19 Abs. 4 GG regelmäßig nur, ob die Prognose mit den zur Verfügung stehenden Erkenntnismitteln nach einer fachlich vertretbaren Methodik sachgerecht erarbeitet worden ist.[427] Die Zurückhaltung resultiert u.a. aus der Schwierigkeit, dass die zugrunde gelegten Prognosen nicht nur komplex, sondern auch mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind. Daher stellt sich die Frage, wie hoch die Kontrolldichte einer solchen Prognose vor Gericht rechtlich sein muss und tatsächlich sein kann.

8.4.3.1 Reichweite und Anforderungen der Judikative bei der Überprüfung bestimmter Planungs- und Prognosetypen

Aus verfassungsrechtlichen sowie teilweise auch aus sachlichen Gründen bestehen Entscheidungsspielräume des Gesetzgebers bzw. der Verwaltung, die der gerichtlichen Kontrolle nur eingeschränkt zugänglich sind.[428] Hierbei ist zwischen Entscheidungen des Gesetzgebers und der Verwaltung zu differenzieren, da die Verwaltung – anders als der parlamentarische Gesetz-

422 Siehe Abschnitt 8.4.3.1.2.2.

423 Führ/Schenten/Schreiber/Schulze et al. 2014, S. 95 ff.; Schmidt, ZUR 2011, 296 ff.

424 Vgl. auch Abschnitte 9.1.1 und 9.1.2.

425 Dazu schon Köck/Salzborn, ZUR 2012, 202 (205 f., 209).

426 Siehe auch Brunn, NJOZ 2014, 361 ff.

427 Schüler 2008, S. 99.

428 Vgl. Überblick bei Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 19, Rn. 69, 71, Art. 20, Rn. 87 ff.

geber – gemäß Art. 19 Abs. 4 GG grundsätzlich einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle ihres Handelns einschließlich der Beurteilungsgrundlagen unterliegt.[429] Sofern der Gesetzgeber eine Abstufung von Verfahren vorsieht, bei denen gegen bindende Vorentscheidungen kein unmittelbarer Rechtsschutz möglich ist, muss zumindest inzident eine effektive Überprüfung dieser Vorentscheidungen im Rahmen des Rechtsschutzes gegen spätere Verfahrensschritte (z.B. beim Planfeststellungsbeschluss) möglich sein (siehe 8.3.2).[430] Diesen in Bezug auf bergrechtliche Betriebspläne (hier „Garzweiler II“) getroffenen Aussagen des BVerfG kommt auch Gültigkeit gegenüber vorgelagerten Bedarfsplanungen für Infrastrukturen zu, da hier ebenfalls ein effektiver Rechtsschutz auf späteren Verfahrensstufen – u.a. aufgrund faktischer Sachzwänge in Folge der langen Verfahrensdauer, der umfangreichen Vorarbeiten und der spezifischen Irreversibilität bei Entscheidungen über in Netze und Trassen eingebundene Teilstücke – nur schwer zu erreichen ist.[431] Als Lösung wird zum einen die Möglichkeit propagiert, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz bei derartigen vorgelagerten Bedarfsentscheidungen gesetzlich zu erweitern (ausführlicher 8.1.2 und 8.3.2).[432] Zum anderen empfehlen *Moench* und *Ruttloff* die Lockerung der gesetzlichen Bindungswirkungen im Einzelfall bzw. bei Teilstücken, um so eine größere Flexibilität gegenüber späteren Erkenntnissen und besonderen Härten oder Umständen zu ermöglichen, ohne gleich den Gesamtplan aufheben oder überarbeiten zu müssen.[433]

Nach dem BVerfG muss die gerichtliche Kontrolle generell umso dichter sein, je schwerwiegender die Belastung für Betroffene ist und je mehr die Verwaltungsmaßnahme irreversible Folgen aufweist.[434] Dies gilt grundsätzlich auch für unbestimmte Rechtsbegriffe und komplexe, unübersichtliche Sachverhalte.[435] Gleichwohl haben die Gerichte auch Entscheidungsspielräume anerkannt, sofern diese verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich vorgesehen sind bzw. konkludent entnommen werden können oder besondere Umstände des Einzelfalls einer vollständigen gerichtlichen Kontrolle entgegenstehen.[436] Bei diesen beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle in der Regel auf die Einhaltung der gesetzlichen Grenzen der Spielräume und der spezifischen Verfahrensvorgaben.[437] Zu den anerkannten Entscheidungsspielräumen gehören:

---

429 Stetige Rechtsprechung zuletzt z.B. BVerfG Beschl. v. 19.12.2012 – 1 BvL 18/11, BVerfGE 133, 1, Rn. 69 m.w.N. Vgl. auch Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 19, Rn. 67; Sachs in: Sachs, GG, 2014, Art. 19 GG, Rn. 117 f., 145 ff.; Schmidt-Aßmann in: Maunz/Dürig, GG, 77. EL Juli 2016, Art. 19 Abs. 4 Rdnr. 93 ff., 183 ff., 188 ff.

430 BVerfG Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 – Garzweiler II, www.bverfg.de, Rn. 192 ff., Rn. 224; BVerfG Beschl. v. 31.5.2011 – 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1 (5. Leitsatz und 32 f.).

431 Ähnlich Moench/Ruttloff, NVwZ 2014, 897 (899 f.).

432 Vgl. z.B. Beier, DÖV 2015, 309 ff.; Schink, EurUP 2015, 148 (56 ff.); Durner, ZUR 2011, 354 ff.; Erbguth, NVwZ 2005, 241 (244 ff.).

433 Moench/Ruttloff, NVwZ 2014, 897 (901 ff.).

434 BVerfG Beschl. v. 29.3.2007 – 2 BvR 1977/06, NVwZ 2007, 948 (949); BVerfG 13.6.2005 – 2 BvR 485/05, BVerfGK 5, 328 (334); BVerfG Beschl. v. 10.10.2003 – 1 BvR 2025/03, NVwZ 2004, 93 (94).

435 BVerfG Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, www.bverfg.de, Rn. 192 ff., 224; BVerfG Beschl. v. 31.5.2011 – 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1 (Leitsatz 3 und S. 21).

436 BVerfG Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, www.bverfg.de, Rn. 192 ff.; BVerfG Beschl. v. 31.5.2011 – 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1 (Leitsätze 2 und 3 sowie S. 21). Vgl. auch Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 19, Rn. 68 f.; Sachs in: Sachs, GG, 2014, Art. 19, GG Rn. 132.

437 BVerwG Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14/ 07, BVerwGE 131, 274 (296 f.); BVerwG, Urt. v. 5.12.1986 – 4 C 13/85, BVerwGE 75, 214 (253 ff.).

1. die verfassungsrechtlich vorausgesetzte Beurteilungs- und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, welche nur durch Grundrechte, Staatsprinzipien wie dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und Kompetenznormen beschränkt ist,[438]
2. die übertragenen normativen Gestaltungsspielräume bei der gesetzlichen Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsnormen (z.B. Verordnungen, Satzungen) (vgl. Art. 80 GG),[439]
3. die gesetzlich eingeräumten Ermessensbefugnisse (vgl. § 114 VwGO) oder Beurteilungsspielräume der Verwaltung bei Entscheidungen (z.B. § 12 Abs. 2 WHG),[440]
4. die Gestaltungsfreiheit der Verwaltung im Rahmen der gebotenen Abwägung bei behördlichen Planungen,[441] die teilweise vom Gesetzgeber ausdrücklich normiert ist (z.B. § 7 Abs. 2 ROG, § 1 Abs. 7 BauGB),
5. die Beurteilungs- und Einschätzungsspielräume der Behörden bei komplexen Sachverhalten, insbesondere wenn hierbei Prognosen und Wertungen erforderlich sind, sowie teilweise bei der Subsumtion unter unbestimmte Rechtsbegriffe.[442]

Diese aufgezählten Entscheidungsspielräume mit eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle beeinflussen wesentlich auch die gerichtliche Prüfungstiefe bei gesetzlichen und behördlichen Prognoseentscheidungen und die hierfür formulierten Anforderungen der Rechtsprechung.

Das BVerwG charakterisierte Prognosen und den diesbezüglichen gerichtlichen Prüfungsumfang in einer aktuellen Entscheidung wie folgt:

„Soweit eine hoheitliche Entscheidung Prognosen erfordert, kommt dem Entscheidungsträger ein Prognosespielraum zu, der vom Gericht nur auf Prognosefehler hin überprüft werden kann. Das findet seinen Grund in den Sachgegebenheiten einer Prognose. Prognoseentscheidungen, die sich nicht lediglich auf die allgemeine Lebenserfahrung stützen, beruhen auf der Anwendung statistischer Methoden, die Aussagen über die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Entwicklungen ermöglichen. Ausgehend von gegenwärtigen Gegebenheiten, der sogenannten Prognosebasis, wird das Ergebnis der Prognose dabei mit Hilfe mathematischer Verfahren gewonnen und in einem Zahlenwert ausgedrückt. Daher ist die Überprüfung durch das Gericht darauf begrenzt, ob zutreffende Ausgangswerte zugrunde gelegt wurden, ob sich die Prognose methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lässt und ob dieses Verfahren konsequent verfolgt wurde (BVerfGE 106, 62 (152 f.) = NJW 2003, 41; BVerwGE 87, 332 (354 f.) = Buchholz 442.40 § 9 LuftVG Nr. 7 S. 37 = NVwZ-RR 1991, 601; BVerwGE 116, 188 ff. = Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 155 S. 78 ff. = NVwZ 2002, 1121; BVerwGE 120, 227 (232 f.) = Buchholz 442.40 § 32 LuftVG Nr. 10 S. 4 = BeckRS 2004, 22535; vgl. Rennert, in: Eyermann, VwGO, 12. Aufl. (2006), § 114 Rn. 63 ff.,

---

438 BVerfG 8.6.10 – 1 BvR 2011, 2959/07, BVerfGE 126, 112 (145); Beschl. v. 18.7.2005 – 2 BvF 2/01; BVerfGE 113, 167 (252 f.); Urt. v. 17.3.2004 – 1 BvR 1266/00, BVerfGE 110, 177 (194); Beschl. v. 9.3.1994 – 2 BvL 43, 51, 63, 64, 70, 80/92, 2 BvR 2031/92, BVerfGE 90, 145 (173).

439 BVerfG Beschl. v. 16.1.1980 – 1 BvR 249/79, BVerfGE 53, 135 (145); Beschl. v. 13.10.1970 – 2 BvR 618/68, BVerfGE 29, 198 (211).

440 BVerfG Beschl. v. 31.5.2011 – 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1 (22); Urt. v. 18.7.2005 – 2 BvR 2236/04, BVerfGE 113, 273 (310 f.); BVerwG Urt. v. 18.3.2004 – 3 C 24/0 120, 228 (231 f.); Urt. v. 21.12.1995 – 3 C 24/94 BVerwGE 100, 221 (225 f.).

441 BVerwG Urt. v. 24.9.1998 – 4 CN 2/98, BVerwGE 107, 215 (220, insb. 222); BVerwG, Urt. v. 20.10.1989 – 4 C 12/87, BVerwGE 84, 31 (34 ff.); BVerwG, Urt. v. 5.12.1986 – 4 C 13/85, BVerwGE 75, 214 (254); BVerwG, Urt. v. 20.10.1972 – 4 C 14/71, BVerwGE 41, 67 (68) m.w.N.

442 Z.B. BVerfG Beschl. v. 31.5.2011 – 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1 (Leitsatz 3 und S. 21); BVerfG Beschl. v. 16.12.1992 – 1 BvR 167/87, BVerfGE 88, 40 (61); BVerfG Beschl. v. 17.4.1991 – 1 BvR 419/81, 1 BvR 213/83, BVerfGE 84, 34-58; BVerwG Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 14/ 07, BVerwGE 131, 274 (Leitsätze und S. 296); BVerwG Urt. v. 16.5.2007 – 3 C 8/06, BVerwGE 129, 27 (33); Urt. v. 17.4.2002 – 9 CN 1/01 –, BVerwGE 116, 188 (191); Urt. v. 19.3.1998 – 2 C 5/97, BVerwGE 106, 262 (267 ff.); Urt. v. 21.12.1995 – 3 C 24/94, BVerwGE 100, 221 (225 f.); BVerwG, Urt. v. 20.10.1989 – 4 C 12/87, BVerwGE 84, 31 (40 ff.)

83 m.w. Nachw.). Erweist sich die Prognose hiernach als rechtmäßig, so wird sie nicht nachträglich dadurch rechtswidrig, dass sie sich nicht bewahrheitet; eine von der prognostizierten abweichende tatsächliche Entwicklung kann den Entscheidungsträger nur dazu nötigen, seine Entscheidung zu überprüfen (BVerfGE 50, 290 (335) = NJW 1979, 593; BVerwGE 56, 110 (121) = Buchholz 442.40 § 8 LuftVG Nr. 2 S. 10 = NJW 1979, 64).

Weil es sich insofern um Konsequenzen aus den Sachgegebenheiten einer jeden Prognoseentscheidung handelt, gilt dies unabhängig davon, ob die Prognose im Rahmen der Normsetzung oder der Normanwendung und ob sie vom Gesetzgeber oder von der Verwaltung getroffen wurde."[443]

Gleichwohl bestehen hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolle relevante Unterschiede zwischen legislativen und administrativen Prognosen.[444]

8.4.3.1.1 Planungen und Prognosen des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber hat als unmittelbar demokratisch legitimiertes Staatsorgan nach dem Grundgesetz die Befugnis, per Gesetz Sachverhalte auch für die Zukunft zu regeln.[445] Hierzu darf er auch Grundrechte beschränken (vgl. Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG). Aus dieser Befugnis leitet das BVerfG einen generellen Beurteilungs- und Prognosespielraum sowie eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ab, die u.a. auch hinsichtlich der Erforderlichkeit im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Grundrechtseingriffen gelten.[446] Nach dem Gericht sind dabei umso geringere Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Eintritts der Beeinträchtigungen zu stellen, je gewichtiger das Rechtsgut und je weitreichender die Beeinträchtigungen sind.[447] Bei der Kontrolldichte differenziert das BVerfG je nach den Umständen und insbesondere dem Gewicht der betroffenen Rechtsgüter sowie der Reichweite der Beeinträchtigungen zwischen einer reinen Evidenzkontrolle, einer gesteigerten Vertretbarkeitskontrolle und einer intensiven inhaltlichen Kontrolle.[448]

„Ungewißheit über die Auswirkungen eines Gesetzes in einer ungewissen Zukunft kann nicht die Befugnis des Gesetzgebers ausschließen, ein Gesetz zu erlassen, auch wenn dieses von großer Tragweite ist. Umgekehrt kann Ungewißheit nicht schon als solche ausreichen, einen verfassungsgerichtlicher Kontrolle nicht zugänglichen Prognosespielraum des Gesetzgebers zu begründen. Prognosen enthalten stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil, dessen Grundlagen ausgewiesen werden können und müssen; diese sind einer Beurteilung nicht entzogen. Im einzelnen hängt die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers von Faktoren verschiedener Art ab, im besonderen von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichendes sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter. Demgemäß hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn auch im Zusammenhang anderer Fragestellungen, bei der Beurteilung von Prognosen des Gesetzgebers differenzierte Maßstäbe zugrunde gelegt, die von einer Evidenzkontrolle (etwa BVerfGE 36, 1 (17) – Grundvertrag; 37, 1 (20) – Stabilisierungsfonds; 40, 196 (223) – Güterkraftverkehrsgesetz) über eine

---

443 BVerwG Urt. v. 29.10.2009 – 3 C 28/08, BVerwGE 135, 188 (194 f. - Rn. 25 f.). Ähnlich BVerwG Urt. v. 20.04.2005 – 4 C 18/03, BVerwGE 123, 261 (275 f.).

444 Vgl. BVerfG Beschl. v. 31.5.2011 – 1 BvR 857/07, BVerfGE 129, 1 (Leitsatz 3 und S. 21); Brunn, NJOZ 2014, 361 (364 ff.); Meßerschmidt 2000, S. 985 f.

445 Zu den Möglichkeiten der Abschätzung von Gesetzeswirkungen: Schwintowski 2014.

446 BVerfG 8.6.10 – 1 BvR 2011, 2959/07, BVerfGE 126, 112 (145); Beschl. v. 18.7.2005 – 2 BvF 2/01; Beschl. v. 11.7.2006 – 1 BvL 4/00 BVerfGE 116, 202 (225); BVerfGE 113, 167 (252 f.); Beschl. v. 19.7.2000 – 1 BvR 539/96, BVerfGE 102, 197 (218).

447 Z.B. BVerfG Urt. v. 27.7.2005 – 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348 (386).

448 BVerfG Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532 u.a., BVerfGE 50, 290 (332 f.); BVerfG Urt. v. 27.7.2005 – 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348 (386). Vgl. Meßerschmidt 2000, S. 990 ff.

Vertretbarkeitskontrolle (etwa BVerfGE 25, 1 (12 f., 17) – Mühlengesetz; 30, 250 (263) – Absicherungsgesetz; 39, 210 (225 f.) – Mühlenstrukturgesetz) bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen (etwa BVerfGE 7, 377 (415) – Apotheken; 11, 30 (45) – Kassenärzte; 17, 269 (276 ff.) – Arzneimittelgesetz; 39, 1 (45, 51 ff.) – § 218 StGB; 45, 187 (238) – Lebenslange Freiheitsstrafe).“[449]

Neben der Erforderlichkeitsprognose im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgebots ist seit 2006 nach Art. 72 Abs. 2 GG eine weitere Prognoseentscheidung des Bundesgesetzgebers für die Kompetenzbereiche in Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 GG hinsichtlich der zu erwartenden Auswirkungen und der Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes nötig.[450] Das BVerfG wiederholt im Urteil zum Altenpflegegesetz (siehe Zitat unten), dass allein die Ungewissheit zukünftiger Entwicklungen keinen völlig kontrollfreien Entscheidungsraum des Gesetzgebers begründet, sondern vielmehr die der Prognose zugrunde gelegten Tatsachenfeststellungen einer gerichtlichen Prüfung und Bewertung zugänglich sein müssen.[451] Insbesondere die Vollständigkeit der für eine Prognose erforderlichen Tatsachen ist überprüfbar, wobei dem Gesetzgeber Spielräume bei der Art und Weise der Ermittlung zukommen.[452] Soweit hingegen Unsicherheiten der Prognose durch gesicherte empirische Daten und verlässliche Erfahrungssätze ausgeräumt werden können, scheidet ein Prognosespielraum aus. Allerdings sind nach dem BVerfG Fehlprognosen selbst bei größter Sorgfalt nicht auszuschließen, weshalb dem Gesetzgeber aufgrund des innewohnenden Risikos ein Einschätzungsspielraum bei der Prognose zuzubilligen ist. Die Reichweite dieses Prognosespielraums richtet sich nach den Besonderheiten des Sachverhalts und der Schwierigkeit der Prognose.[453] Abstrakt hat das BVerfG folgende verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Prognose hergeleitet, die gerichtlich überprüfbar sind:

- Die zugrunde liegenden Sachverhaltsannahmen sind sorgfältig zu ermitteln,
- es muss ein angemessenes Prognoseverfahren gewählt und konsequent verfolgt werden und
- das Prognoseergebnis muss die tragenden Gesichtspunkte der prognostischen Einschätzung mit hinreichender Deutlichkeit offenlegen und darf nicht von sachfremden Erwägungen beeinflusst werden.

In den Worten des BVerfG:

„Für sich genommen kann es nicht ausreichen, dass künftige Entwicklungen ungewiss sind, um einen völlig kontrollfreien Entscheidungsraum des Gesetzgebers zu begründen (vgl. BVerfGE 50, 290 [332]; Hoppe, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, 1978, S.295 [310]). Denn prognostische Urteile gründen auf Tatsachenfeststellungen, die ihrerseits einer Prüfung und Bewertung zugänglich sind (vgl. BVerfGE 50, 290 [332]). Überprüfbar ist hier ebenso wie bei der Beurteilung gegenwärtiger oder vergangener Sachverhalte vor allem, ob der Gesetzgeber seine Entscheidung auf möglichst vollständige Ermittlungen gestützt oder ob er relevante Tatsachen übersehen hat. Dabei kann sich die Forderung nach möglichst ‚vollständigen‘ Ermittlungen vernünftigerweise nur auf Tatsachen beziehen, die für den jeweiligen Regelungsbereich gewichtig sind (vgl. Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessen, 2000, S.954 ff.), und dem Ge-

449 BVerfG Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532 u.a., BVerfGE 50, 290 (332 f.).

450 BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (148 f.).

451 BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (151 ff.).

452 Vgl. auch BVerfG, Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1938, 2315/93, BVerfGE 94, 49 (93 und LS 4 b) und Urt. v. 14.5.1996 – 2 BvR 1507/93, BVerfGE 94, 115 (143 und LS 4 b).

453 Ähnlich aktuell z.B. Meßerschmidt 2000, S. 965 ff., 979 ff.

setzgeber muss in gewissen Grenzen überlassen sein, auf welche Weise er die relevanten Tatsachen ermittelt (vgl. BVerfGE 94, 49 [LS 4 b und S.93]; 94, 115 [LS 4 b und S.143]; Meßerschmidt, a.a.O.). Soweit hingegen Unsicherheiten der Prognose durch gesicherte empirische Daten und verlässliche Erfahrungssätze ausgeräumt werden können, scheidet ein Prognosespielraum aus (vgl. Hoppe, a.a.O., S.295 [310 f.]).

Auch für die Feststellung künftiger Entwicklungen, von denen die ‚Erforderlichkeit' im Sinne des Art.72 Abs.2 GG abhängt, hat der Gesetzgeber einen Prognosespielraum. Entwickelt sich ein Geschehensablauf anders als zuvor angenommen, so realisiert sich darin vielfach nur das prognosetypische, jeder Abschätzung komplexer künftiger Entwicklungen innewohnende Risiko. Fehlprognosen sind selbst bei größter Prognosesorgfalt letztlich nicht auszuschließen. Also muss auch dem Gesetzgeber, der Prognosen nicht vermeiden kann, innerhalb gewisser Grenzen zugestanden werden, dass er dieses Risiko eingeht, ohne eine negative verfassungsrechtliche Beurteilung befürchten zu müssen.

Die Bemessung eines Einschätzungsspielraums bei Prognosen muss auf die empirischen und normativen Voraussetzungen achten, unter denen die Gesetzgebung stattfindet. Es kann keine einheitliche, die vielfältigen Konstellationen nivellierende Antwort geben, sondern nur differenzierte Lösungen. Welcher Maßstab im konkreten Fall angemessen ist, richtet sich insbesondere nach den Besonderheiten des Sachverhalts und der Schwierigkeit der Prognose, wobei auch hier eine trennscharfe Abgrenzung kaum möglich ist.

Der Prognosespielraum kann nur im Wege einer Gesamtbetrachtung ermittelt werden, die sowohl sachbereichsbezogen ist als auch die zu schützenden Interessen berücksichtigt und dabei das Ausmaß der Objektivierbarkeit und Rationalisierbarkeit der dem Gesetz zugrunde liegenden Erwartungen nicht außer Acht lässt (vgl. Ossenbühl, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, 1976, BandI, S.458 [505ff.]; Stettner, DVBl 1982, S.1123 [1125 m.w.N.]; ders., NVwZ 1989, S.806 [808]; Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, S.360 Rn.501). Äußere oder vom Gesetzgeber zu vertretende Umstände wie Zeitnot oder unzureichende Beratung sind nicht geeignet, den Prognosespielraum zu erweitern (so allgemein im Hinblick auf Regelungsmängel BVerfGE 71, 364 [392]; vgl. auch Stettner a.a.O.).

In die verfassungsgerichtliche Prüfung eines Bundesgesetzes am Maßstab des Art.72 Abs.2 GG sind folgende Aspekte einzubeziehen (vgl. Tettinger, DVBl 1982, S.421 [427]; Breuer, Der Staat 1977, S.21 [39 ff.]; ähnlich Ladeur, NuR 1985, S.81 ff.): Der Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zugrunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen (vgl. Burghart, Die Pflicht zum guten Gesetz, 1996, S.124 ff.). Die Prognose muss sich methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen, und dieses muss konsequent verfolgt worden sein (im Sinne der ‚Verlässlichkeit' der Prognosen, von der auch BVerfGE 88, 203 [262] spricht). Das Prognoseergebnis ist daraufhin zu kontrollieren, ob die die prognostische Einschätzung tragenden Gesichtspunkte mit hinreichender Deutlichkeit offen gelegt worden sind oder ihre Offenlegung jedenfalls im Normenkontrollverfahren möglich ist und ob in die Prognose keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind."[454]

Bei gesetzlichen Bedarfsplänen lehnt das BVerfG – trotz der Bindungswirkung für die Verwaltung und auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit[455] hinsichtlich des festgestellten Bedarfs bei Bundesfernstraßen, Bundesschienenwegen und Energieversorgungsnetzen nach § 1 Abs. 2

[454] BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (151 ff.).

[455] BVerwG Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08 NVwZ 2011, 177 (180); BVerwG Urt. v. 8.6.1995 – 4 C 4/94, BVerwGE 98, 339 (345 f.); BVerwG Urt. v. 27.11.1996 – 11 A 99/95 Juris (Rn. 26).

FStrAbG; § 1 Abs. 2 BSchAbG oder § 12e Abs. 4 EnWG – hiergegen gerichtete Verfassungsbeschwerden i.d.R. als unzulässig ab.[456] Nach dem Gericht verlangt der Verfassungsgrundsatz des effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 Abs. 4 GG keine direkte Prüfung gesetzlicher Bedarfspläne, da diese Pläne verkehrspolitische Leitentscheidungen auf gesamtstaatlicher Ebene sind, die auf einer der individuellen Betroffenheit weit vorgelagerten Ebene ergehen und keine bestimmte Trassenführung verbindlich vorschreiben.[457] Es genüge hier die mittelbare Kontrolle im Rahmen einer z.B. verwaltungsgerichtlichen Anfechtung des späteren Planfeststellungsbeschlusses, weil erst die weitere Konkretisierung im Planfeststellungsverfahren ergibt, welche Grundstücke in Anspruch genommen werden sollen.[458] Auch obliege es erst der Planfeststellungsbehörde, Raum, Einzelheiten der Trassenführung und mögliche Varianten sowie alle für und gegen das Vorhaben in seiner konkreten Gestalt sprechenden Belange abzuwägen und zu prüfen.[459] Es bestehen nach dem BVerfG auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken dahingehend, dass der Gesetzgeber mit verbindlichen Bedarfsplänen in unzulässiger Weise in die Befugnisse der Exekutive eingreift.[460]

Erfolgt in gesetzlichen Bedarfsplänen schon eine verbindliche Trassenfestlegung,[461] kann eine individuelle Betroffenheit vorliegen, die einen direkten Rechtsschutz erfordert.[462] Hierbei erachtet das BVerfG eine Evidenzkontrolle für geboten, da dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungs- und Prognosespielraum zusteht und die gerichtliche Kontrolle aufgrund des notwendig hohen prognostischen Gehalts von Bedarfsplänen an ihre Funktionsgrenzen stößt.[463] Die genauen Anforderungen an eine Evidenzkontrolle von Bedarfsplanungen und der zugrunde liegenden Prognosen umschreibt das Gericht mit dem Maßstab des „vernünftigerweise Gebotenseins".[464] Im Beschluss zur Hochgeschwindigkeitsbahntrasse „Südumfahrung Stendal" führte es dazu näher aus:

„Bei einer Planungsentscheidung der vorliegenden Art ist dem Gesetzgeber eine Gestaltungsbefugnis und damit die Kompetenz eingeräumt, die erforderliche Abwägung der verschiedenen Belange selbst vorzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht kann nicht seine eigene Abwägung an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen; es hat nur zu prüfen, ob sich diese in den verfassungsrechtlich vorgezeichneten Grenzen hält. Hierfür ist maßgebend, daß der Gesetzgeber sich davon hat leiten lassen, den für die Regelung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln, anhand dieses Sachverhalts alle sachlich beteiligten Belange und Interessen der Entscheidung zugrunde zu legen sowie umfassend und in nachvollziehbarer Weise gegeneinander abzuwägen. Das Gebot, den für die beabsichtigte Planung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln, umfaßt insbesondere die Pflicht des Gesetzgebers, die individuell betroffenen Grundstückseigentümer und Gemeinden anzuhören (vgl. BVerfGE 50, 195 [202 f.]; 56, 298 [319ff.]; 76, 107 [122]; 86, 90 [107f.]). Auf der Grundlage eines in dieser Weise ermittelten Sachverhalts und der Gegenüberstellung der daraus folgenden verschiedenen – oft

456 BVerfG 8.6.1998 – 1 BvR 650/97, 1 BvR 830/98, NVwZ 1998, 1060 f.; BVerfG 9.2.1996 – 1 BvR 1752/95, Juris.

457 BVerfG 8.6.1998 – 1 BvR 650/97, 1 BvR 830/98, NVwZ 1998, 1060 f.; BVerfG 9.2.1996 – 1 BvR 1752/95, Juris (Rn. 3 f.). Ähnlich auch BVerwG Urt. v. 8.6.1995 – 4 C 4/94, BVerwGE 98, 339 (345 f.).

458 Zu den dann nötigen Anforderungen an den effektiven Rechtsschutz siehe Fn. 430.

459 BVerfG 8.6.1998 – 1 BvR 650/97, 1 BvR 830/98, NVwZ 1998, 1060.

460 BVerfG 8.6.1998 – 1 BvR 650/97, 1 BvR 830/98, NVwZ 1998, 1060. So ebenfalls für ein Einzellinien-Gesetz BVerfG 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (15 ff.).

461 Z.B. bezüglich der Netzverknüpfungspunkte gemäß § 12e Abs. 2 EnWG, § 4 NABEG.

462 Vgl. BVerfG 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 ff.; Moench/Ruttloff, NVwZ 2014, 897 (900 f.).

463 BVerfG 8.6.1998 – 1 BvR 650/97, 1 BvR 830/98, NVwZ 1998, 1060 f.; BVerfG 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (23); BVerfG Beschl. v. 9.2.1996 – 1 BvR 1752/95, Juris (Rn. 4).

464 BVerfG 8.6.1998 – 1 BvR 650/97, 1 BvR 830/98, NVwZ 1998, 1060 f. (Rn. 11).

gegenläufigen – Belange ist der Gesetzgeber befugt, sich letztlich für die Bevorzugung eines Belangs (oder mehrerer Belange) und damit zugleich für die Zurückstellung aller anderen betroffenen Gesichtspunkte zu entscheiden. Soweit Ziele, Wertungen und Prognosen in Rede stehen, hat das Bundesverfassungsgericht seine Nachprüfungen darauf zu beschränken, ob diese Einschätzungen und Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder ob sie den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (vgl. BVerfGE 76, 107 [121 f.]; 86, 90 [108 f.]; vgl. ebenso BVerwGE 67, 74 [75 f.]; 72, 15 [25 f.]).“[465]

Dies entspricht den schon in anderen Entscheidungen getroffenen Ausführungen zur Evidenzkontrolle:

„Dieser Maßstab verlangt, daß der Gesetzgeber sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials orientiert hat. Er muß die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können und einen Verstoß gegen Verfassungsrecht zu vermeiden. Es handelt sich also eher um Anforderungen des Verfahrens. Wird diesen Genüge getan, so erfüllen sie jedoch die Voraussetzung inhaltlicher Vertretbarkeit; sie konstituieren insoweit die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, die das Bundesverfassungsgericht bei seiner Prüfung zu beachten hat.“[466]

Die entsprechende Prüfung des Bedarfsgesetzes zur „Südumfahrung Stendal“ durch das BVerfG fiel allerdings sehr kurz und apodiktisch aus. Mit wenigen Sätzen stellte das Gericht fest, dass der Gesetzgeber den dargestellten Anforderungen genügt. Er „ließ sich davon leiten, den Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln“, habe die betroffenen Bürger/innen und Gemeinden ausreichend beteiligt und stütze sich auf „eine umfassende und nachvollziehbare Abwägung aller in Rede stehenden Belange“, welche auch die Stellungnahmen und die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens berücksichtigt.[467] Zur Prüfung der Rechtfertigung und mithin des prognostizierten Bedarfs für die Neubaustrecke führt der Beschluss ohne Prüfung von Alternativen nur aus:

„Hiernach rechtfertigt sich im Blick auf Art.14 GG das Ergebnis der Entscheidung über die konkrete Trassierung der Strecke aus triftigen Gründen des Allgemeinwohls. Die Einschätzungen und Wertungen des Gesetzgebers sind weder offensichtlich fehlerhaft noch eindeutig widerlegbar oder mit den Prinzipien der verfassungsrechtlichen Ordnung unvereinbar.“[468]

Auch die Verwaltungsgerichte befassen sich bei der Überprüfung von Planfeststellungsverfahren mit vorangehenden gesetzlichen Bedarfsplänen. Das BVerwG geht dabei ebenfalls von einem weiten Gestaltungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers bei Verkehrsplänen aus, der erst verletzt sei, wenn die dem Bedarfsplan zugrunde gelegte Prognose eine unhaltbare Einschätzung der Verkehrsentwicklung darstellt.[469] Die Überprüfung dieser Unhaltbarkeit obliegt nach dem BVerwG allerdings nicht den Verwaltungsgerichten, sondern dem Bundesverfas-

465 BVerfG 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (22 f.).

466 BVerfG Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532, 533/77; 419/78; 1 BvL 21/78; BVerfGE 50, 290 (332 f.).

467 BVerfG 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (24 f.).

468 BVerfG 17.7.1996 – 2 BvF 2/93, BVerfGE 95, 1 (25 f.).

469 St. Rspr. z.B. BVerwG Urt. v. 8.6.1995 – 4 C 4/94, BVerwGE 98, 339 (347); BVerwG Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08 NVwZ 2011, 177 (180); Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5/95, BVerwGE 100, 238 (254); BVerwG Urt. v. 27.11.1996 – 11 A 99/95 Juris (Rn. 26 ff.).

sungsgericht, da es sich um eine gesetzliche Entscheidung handelt, die auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit binden soll.[470] Aufgrund der Bindungswirkung der gesetzlichen Bedarfsfeststellung ist die Planrechtfertigung bei staatlichen Infrastrukturvorhaben nach dem BVerwG auch der Abwägung in den nachfolgenden Planfeststellungsverfahren entzogen.[471]

8.4.3.1.2 Planungen und Prognosen der Verwaltungen

Für das BVerwG gehören Prognoseüberlegungen grundsätzlich zur planerischen Abwägung. In der Abwägung sind die mit der Planung verbundenen Prognosen und Prognoseunsicherheiten zu bewerten sowie darzulegen und ist im Fall von weiter als üblich reichenden Prognoseunsicherheiten zu begründen, warum dem Vorhaben gleichwohl ein besonderer Stellenwert zukommt.[472] Letzteres kann nach dem Gericht der Fall sein, wenn mit normativer Verbindlichkeit die besondere Dringlichkeit des Vorhabens angeordnet ist. Mit welchem Gewicht Prognoseunsicherheiten zu Buche schlagen, beurteilt sich nach den Gegebenheiten des Einzelfalls.[473] Als Faustregel hat das BVerwG festgehalten:

„Je weiter die Unsicherheiten reichen, desto geringer wiegt das öffentliche Interesse an dem Vorhaben und desto konkreter und verbindlicher müssen die das Vorhaben stützenden Zielvorgaben sein, wenn ihm trotz des unsicheren Bedarfs ein hohes Gewicht beigemessen werden soll.“[474]

8.4.3.1.2.1 Planerische Bedürfnisprognosen der Verwaltung

Nach dem BVerwG ist die Planrechtfertigung mit der darin enthaltenen Bedarfsfeststellung keine Frage der planerischen Abwägung, sondern eine voranstehende Prüfungsfrage.[475] Die für die Bedarfsfeststellung erforderliche Prognose ist dabei grundsätzlich Sache der zuständigen Behörde und nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar.[476] Nach der gefestigten Rechtsprechung des BVerwG sind planerische Prognosen der Verwaltung zur Bedarfsfeststellung daraufhin zu überprüfen,

- ob sie mit einer geeigneten, der jeweiligen Materie angemessenen Methode in einwandfreier Weise erarbeitet wurde,
- der zugrunde gelegte Sachverhalt zutreffend ermittelt wurde und die Prognosen nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und
- ob das Prognoseergebnis einleuchtend begründet ist.[477]

---

470 BVerwG Urt. v. 8.6.1995 – 4 C 4/94, BVerwGE 98, 339 (345 f.); BVerwG Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08 NVwZ 2011, 177 (180); BVerwG Urt. v. 27.11.1996 – 11 A 99/95, Juris (Rn. 26); BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5/95, BVerwGE 100, 238 (254).

471 BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5/95, BVerwGE 100, 238 (253 f.).

472 BVerwG Urt. v. 9.7.2009 – 4 C 12/07 NVwZ 2010, 123 (126).

473 BVerwG Urt. v. 9.7.2009 – 4 C 12/07 NVwZ 2010, 123 (126).

474 BVerwG Urt. v. 9.7.2009 – 4 C 12/07 NVwZ 2010, 123 (126).

475 BVerwG, Urt. v. 11.7.2001 – 11 C 14/00, BVerwGE 114, 364 (373 ff.); BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5/95, BVerwGE 100, 238 (254); BVerwG, Urt. v. 6.12.1985 – BVerwGE 72, 282 (286). Kritisch hierzu Winter 2010b, 193 (198 ff., 204 ff.).

476 BVerwG, Urt. v. 6.12.1985 – BVerwGE 72, 282 (286); BVerwG, Urt. v. 5.12.1986 – 4 C 13/85, BVerwGE 75, 214 (234); BVerwG, Urt. v. 11.7.2001 – 11 C 14/00, BVerwGE 114, 364 (378).

477 St. Rspr. z.B. BVerwG Beschl. v. 16.9.2014 – 4 BN 11.14, Rn. 4; BVerwG Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08, NVwZ 2011, 177 Rn. 73; BVerwG Urt. v. 20.4.2005 – 4 C 18/03, BVerwGE 123, 262 (275); Urt. v. 11.7.2001 – 11 C 14/00, BVerwGE 114, 364 (378); BVerwG, Urt. v. 27.10.1998 – 11 A 1/97, BVerwGE 107, 313 (326); BVerwG Urt. v. 8.7.1998 – 11 A 53.97, BVerwGE 107, 142 (146); BVerwG, Urt. v. 06.12.1985 – BVerwGE 72, 282 (286).

Die Plangeber müssen bei diesen Prognosen den Sachverhalt vollständig ermitteln und daraufhin in methodisch einwandfreier Weise zukünftige Entwicklungen abschätzen.[478] Der spätere Nichteintritt der Prognose ist dabei grundsätzlich unbeachtlich und allenfalls ein Indiz für eine unsachgemäße Prognoseerstellung.[479] Die Vollständigkeit der Sachverhaltsermittlung ist von den Verwaltungsgerichten uneingeschränkt zu überprüfen. Dies erfordert nach dem BVerwG eine entsprechende Begründung der Prognose und eine Offenlegung der Datengrundlage, der tragenden Erwägungen sowie der maßgebenden Ziele und Gesichtspunkte:

„Die gerichtliche Nachprüfung einer Prognoseentscheidung des Verordnungsgebers setzt voraus, dass das Gericht die tatsächlichen Annahmen, die der Verordnungsgeber seiner Prognose zugrunde gelegt hat, feststellen kann (vgl. BVerfGE 106, 62 [152 f.] = NJW 2003, 41). War die Verordnung nicht von vornherein mit einer Begründung versehen, die die maßgebenden Gesichtspunkte deutlich macht, so muss die Entstehungsgeschichte nachträglich rekonstruierbar sein. Begründungslücken oder Fehler des Ableitungszusammenhangs können den Schluss nahelegen, dass die Anforderungen an eine rechtmäßige Prognose verletzt wurden. Das lässt sich nicht dadurch korrigieren, dass die Entscheidung des Verordnungsgebers mit nachträglichen Erwägungen unterlegt wird. Diese Grundsätze, die das BVerfG für Normen in Zahlenform aufgestellt hat (BVerfGE 85, 36 [57] = NJW 1992, 361), gelten bei Normen, deren Rechtmäßigkeit von einer Prognose abhängt, gleichermaßen. Sie gelten zumal, wenn der Verordnungsgeber eine Landesregierung und damit ein Kollegialorgan war. Gegenstand einer gerichtlichen Beweisaufnahme muss dann stets die Willensbildung in diesem Kollegialorgan sein. Erwägungen in einem Fachministerium, auch dem federführenden, die sich die Landesregierung nicht zu eigen gemacht hat oder die gar erst nachträglich angestellt wurden, sind unerheblich.“[480]

Die Planungsträger haben dabei auf offizielle Daten und Annahmen zurückzugreifen. Bei Verkehrsplanungen sieht das BVerwG es deshalb als methodisch problematisch an, wenn bei einzelnen Planungen nicht die Daten der Bundesverkehrswegeplanung verwendet werden, solange diese nicht offenkundig durch neuere Erkenntnisse überholt sind.[481] Weder im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung noch bei der gerichtlichen Kontrolle müssen die Plangeber nach Ansicht des Gerichts alle Rechenschritte offenlegen, sofern bei entsprechender Nachfrage zusätzliche Informationen zu den Ausgangsdaten und den Berechnungsschritten erhältlich sind.[482] Bei der Wahl der Prognosemethode billigt das BVerwG dem Plangeber hingegen Entscheidungsspielräume zu, sofern die Methode wissenschaftlich vertretbar und nicht überholt ist.[483] Es steht der Verwaltung ebenfalls frei, den Prognosezeitpunkt auszuwählen, sofern keine gesetzlichen Vorgaben existieren und dieser nicht als Ausdruck unsachlicher Erwägungen zu werten ist.[484] Noch stärker nimmt sich das BVerwG bei der Überprüfung der Prognoseschlussfolgerungen zurück, da Prognosen von schwer vorherzusehenden Ereignissen abhängen und regelmäßig eine Vielzahl künftiger Entwicklungen prognostizierbar ist:

---

478 BVerwG, Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08, NVwZ 2011, Rn. 73 ff.; BVerwG Urt. v. 29.10.2009 – 3 C 28/08, BVerwGE 135, 188 (194 f. – Rn. 25 ff.); BVerwG, Urt. v. 17.4.2002 – 9 CN 1/01, BVerwGE 116, 188 (190 f.); BVerwG Urt. v. 7.7.1978, – 4 C 79/76 u.a. BVerwGE 56, 110 (121 f.); BVerwG Urt. v. 26.3.1981 – 3 C 134/79 BVerwGE 62, 86 (107 f.).

479 BVerwG Urt. v. 29.10.2009 – 3 C 28/08, BVerwGE 135, 188 (194 f. – Rn. 25); BVerwG Urt. v. 20.4.2005 – 4 C 18/03, BVerwGE 123, 262 (275).

480 BVerwG Urt. v. 29.10.2009 – 3 C 28/08, BVerwGE 135, 188 (195 f. Rn. 27).

481 BVerwG Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08 NVwZ 2011, 177 (180 Rn. 73 f.); BVerwGE 133, 239 = NVwZ 2010, 44 Rn. 110.

482 Leitsatz und Rn. 93 aus BVerwG, Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08, NVwZ 2011, 177 ff.

483 BVerwG Urt. v. 11.7.2001 – 11 C 14/00, BVerwGE 114, 364 (378).

484 BVerwG Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08 NVwZ 2011, 177 (180 Rn. 73 f.). Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – 4 A 10/95, NVwZ 1996, 1006 (1007).

„Daß die Studien als Prognosen andererseits Annahmen enthalten, die auch von unwägbaren oder jedenfalls nur schwer einzuschätzenden Ereignissen abhängen und deshalb so, aber auch anders hätten getroffen werden können, ist unvermeidlich und für sich allein kein Grund zur Beanstandung."[485]

Bei der gerichtlichen Überprüfung können die Verwaltungsgerichte Gutachter und Sachverständige zu Hilfe holen. Allerdings besteht hierzu nur eine Pflicht, wenn sich der Eindruck einer fehlenden Eignung der von der Verwaltung eingeholten Gutachten aufdrängt, weil diese grobe, offen erkennbare Mängel oder unlösbare Widersprüche aufweisen, sie von unzutreffenden sachlichen Voraussetzungen ausgehen oder Anlass zu Zweifeln an der Sachkunde bzw. der Unparteilichkeit des Gutachters besteht.[486]

8.4.3.1.2.2 Prognosen bei Projekten bzw. Plänen in Natura 2000 Gebieten

Projekte und Pläne in oder in der Nähe von Natura 2000-Gebieten i.S.v. § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG[487] sind gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie 92/43 und §§ 34, 36 BNatSchG einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen, sofern nicht offensichtlich ausgeschlossen werden kann, dass der Plan bzw. das Projekt einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigt.[488] In der Verträglichkeitsprüfung sind ähnlich wie bei der allgemeineren UVP bzw. SUP die potentiellen Auswirkungen von Vorhaben oder Plänen abzuschätzen, was eine Prognose für den gesamten Projekt- oder Planzeitraum erfordert. Anders als bei der UVP/SUP stellt der EuGH an die Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung sehr strenge Anforderungen, welche insbesondere die Behandlung von Unsicherheiten betreffen:

„Wie der Gerichtshof insoweit bereits entschieden hat, darf die Genehmigung des in Rede stehenden Plans oder Projekts nur unter der Voraussetzung erteilt werden, dass die Behörden Gewissheit darüber erlangt haben, dass sich der Plan oder das Projekt nicht nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirkt. Dies ist dann der Fall, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt."[489]

D.h. bei Vorliegen wissenschaftlicher Zweifel – d.h. fachlicher Unsicherheiten hinsichtlich der potentiellen Auswirkungen – ist ein Projekt oder Plan nach dem EuGH grundsätzlich unzulässig und allenfalls als Ausnahme i.S.v. Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie und § 34 Abs. 3–5 BNatSchG genehmigungsfähig. Prognoseunsicherheiten gehen daher zu Lasten des Vorhabens und nicht zu Lasten der besonders geschützten Lebensraumtypen sowie Tier- und Pflanzenarten des betroffenen Natura 2000-Gebiets. Hinsichtlich der Ermittlungstiefe verlangt der EuGH,

„dass unter Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse sämtliche Gesichtspunkte des Planes oder des Projektes zu ermitteln sind, die für sich oder in Verbindung mit anderen Plänen oder Projekten diese Ziele beeinträchtigen könnten. Diese Ziele können, wie sich aus den Artikeln 3 und 4 der Habitatrichtlinie und insbesondere deren Artikel 4 Absatz 4 ergibt, nach Maßgabe der

---

485 BVerwG Urt. v. 27.11.1996 – 11 A 99/95, Juris Rn. 29. Ähnlich zur Bedürfnisprüfung BVerwG Urt. v. 20.4.2005 – 4 C 18/03, BVerwGE 123, 262 (275).

486 BVerwG Urt. v. 9.6.2010 – 9 A 20/08, NVwZ 2011, 177 (S. 183, Rn. 98 f.); BVerwG, Buchholz 310 § 86 I VwGO Nr. 353 = BeckRS 2007, 21034 Rn. 12; BVerwG, NVwZ 2009, 320 Rn. 4 m. w. N.

487 Dies umfasst alle Flora-Fauna-Habitat-Gebiete und besondere Vogelschutzgebiete.

488 EuGH, C-127/02, Slg. 2004, I-7405, Rn. 43 f.; C-538/09, Slg. 2011, I-4687, Rn. 39; C-2/10, Slg. 2011, I-6561 Rn. 41 f.; BVerwG, Urt. v. 10.4.2013 – 4 C 3.12, BVerwGE 146, 176, Rn. 10; Urt. v. 29.9.2011 – 7 C 21.09, Rn. 40; Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20.05, BVerwGE 128, 1, Rn. 60.

489 EuGH Urt. v. 26.10.2006 – C-239/04, Slg. 2006, I-10183, Rn. 20. Vgl. auch Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02 Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, Slg. 2004, I-7405, Rn. 56 und 59.

Wichtigkeit dieser Gebiete für die Wahrung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes eines natürlichen Lebensraumtyps des Anhangs I oder einer Art des Anhangs II und für die Kohärenz des Netzes Natura 2000 sowie danach festgelegt werden, inwieweit diese Gebiete von Schädigung oder Zerstörung bedroht sind."[490]

Der Rechtsprechung des EuGH ist die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit gefolgt.[491] Nach dem BVerwG misslingt der Beweis der Unschädlichkeit eines Vorhabens oder Plans,

„wenn die Risikoanalyse, -prognose und -bewertung nicht den besten Stand der Wissenschaften berücksichtigt, zum anderen aber auch dann, wenn die einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse derzeit objektiv nicht ausreichen, jeden vernünftigen Zweifel auszuschließen, dass erhebliche Beeinträchtigungen vermieden werden."[492]

Die Berücksichtigung des besten Stands der Wissenschaften erfordert nach dem BVerwG die Ausschöpfung aller wissenschaftlichen Mittel und Quellen.[493] Allerdings hat das Gericht diese hohen Anforderungen an die Ermittlung und die strikte Behandlung von nicht ausräumbaren Unsicherheiten in mehrfacher Hinsicht abgemildert:

1. Die Verträglichkeitsprüfung ist nicht auf ein „Nullrisiko" auszurichten, weil hierfür ein wissenschaftlicher Nachweis nicht zu führen ist.[494]
2. Verbleibende Unsicherheiten über Wirkungszusammenhänge sind kein unüberwindbares Zulassungshindernis, sondern es ist zulässig, mit Prognosewahrscheinlichkeiten und Schätzungen zu arbeiten, die aber kenntlich gemacht und begründet werden müssen.[495]
3. Hierbei darf auch mit einer Wahrunterstellung i.S.e. Worst-Case-Betrachtung, welche die möglichen negativen Auswirkungen des Vorhabens unterstellt, gearbeitet werden, um trotz Unsicherheiten über die rechtliche Zu-/Unzulässigkeit entscheiden zu können.[496] Dies gilt aber nur, wenn damit der maßgebliche Sachverhalt in sachdienlicher Weise erfasst werden kann und ein Ergebnis erzielbar ist, das hinsichtlich der untersuchten Fragestellung „auf der sicheren Seite" liegt.[497]
4. Unsicherheiten sollen dann kein unüberwindbares Zulassungshindernis sein, wenn das Schutzkonzept ein wirksames Risikomanagement beinhaltet.[498]

---

490 EuGH Urt. v. 7.9.2004 – C-127/02, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, Slg. 2004, I-7405, Rn. 54.

491 BVerwG Urt. v. 28.3.2013 – 9 A 22/11 BVerwGE 146, 145 (155, Rn. 41); BVerwG, Urt. v. 6.11.2012 – 9 A 17/11, BVerwGE 145, 40, Rn. 35 ff. m.w.N.

492 BVerwG Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20/05 BVerwGE 128, 1 (31).

493 BVerwG Urt. v. 28.3.2013 – 9 A 22/11 BVerwGE 146, 145 (155, Rn. 41); BVerwG Urt. v. 6.11.2012 – 9 A 17/11, BVerwGE 145, 40, Rn. 32 m.w.N.

494 BVerwG, Urt. v. 28.3.2013 – 9 A 22/11, BVerwGE 146, 145 (155, Rn. 41).

495 BVerwG, Urt. v. 28.3.2013 – 9 A 22/11, BVerwGE 146, 145 (155, Rn. 41); Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1 (31, Rn. 64).

496 BVerwG, Urt. v. 28.3.2013 – 9 A 22/11, BVerwGE 146, 145 (155, Rn. 41); Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1 (31, Rn. 64); Urt. v. 21.6.2006 – 9 A 28.05, BVerwGE 126, 166 (181).

497 BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 – 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1 (31 Rn. 64); Urt. v. 11.7.2001 – 11 C 14/00, Juris Rn. 58 (nicht in BVerwGE 114, 364 (378) abgedruckt).

498 BVerwG Urt. v. 17.01.2007 – 9 A 20/05, BVerwGE 128, 1 (31 Rn. 64).

5. Das BVerwG nimmt hinsichtlich der Geeignetheit von Kohärenzsicherungsmaßnahmen bei Ausnahmegenehmigungen (§ 34 Abs. 5 BNatSchG) eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative der Verwaltung an und beschränkt deshalb die gerichtliche Prüfung auf eine Vertretbarkeitskontrolle.[499]

8.4.3.2 Rechtswissenschaftliche Standards für die gerichtliche Überprüfbarkeit von prognosebasierten Entscheidungen

Schon in den 70er und 80er Jahren wurde intensiv über die Reichweite gerichtlicher Kontrolle und die Anerkennung von legislativen bzw. administrativen Beurteilungsspielräumen bei Prognosen diskutiert.[500] So geht die herrschende Meinung davon aus, dass Art. 19 Abs. 4 GG die Gerichte grundsätzlich zu einer umfassenden Kontrolle von Prognoseentscheidungen der Verwaltung verpflichtet (gegebenenfalls unter Hinzuziehung außergerichtlichen Sachverstands), so dass kein genereller Beurteilungsspielraum bei Prognoseentscheidungen der Exekutive anzuerkennen ist.[501] Mehr Spielraum wird dem Gesetzgeber zugebilligt.[502] Insbesondere *Ossenbühl*, *Hoppe* und *Ladeur* haben versucht, Kriterien für diese Prognosekontrolle zu entwickeln.

Nach *Fritz Ossenbühl* kennzeichnet Prognosen ein Defizit an Rationalität hinsichtlich der Ergebnisfindung, weshalb sie eine Gradwanderung zwischen Recht und Politik bzw. in den Worten von *Carl-Friedrich von Weizsäcker* eine „Kunst des Wahrscheinlichen" sind.[503] Gerichtliche Kontrolle kann v.a. einen Zwang zur Rationalität erzeugen, welcher die Unsicherheiten von Prognosen zumindest mindert. Dieser Zwang resultiert insbesondere aus der Beachtung objektivrechtlicher Prinzipien (z.B. Verhältnismäßigkeitsprinzip) und der Rechtfertigung der Prognoseentscheidung vor den betroffenen Freiheitsgrundrechten und dem Gleichheitsgrundsatz.[504] Im Einzelnen will er bei legislativen Prognosen den grundsätzlich weit gesteckten Prognosespielraum des Gesetzgebers v.a. durch eine Verfahrenskontrolle hinsichtlich der Rationalität, Plausibilität und Schlüssigkeit sowie der Zweckorientierung der Prognose beschränken.[505] Die Überprüfung von Alternativen erachtet *Fritz Ossenbühl* dabei nur sehr eingeschränkt für geboten, da die Mittelwahl trotz der Erforderlichkeitsprüfung bei Grundrechtseingriffen letztlich zum Herzstück der legislativen Gestaltungsfreiheit gehört.[506] Hinsichtlich der Prüfungsintensität differenziert Ossenbühl zum einen nach der Art der Prognose (außenpolitische, wirtschaftslenkende und grundrechtspolitische Gesetze), zum anderen nach der Wertigkeit und Stärke des tangierten Grundrechts sowie der Schwere und Breite der abzuwehrenden Gefahr.[507]

Werner Hoppe schlägt für Verwaltungsentscheidungen einen pragmatischen Kontrollansatz vor.[508] Nach seiner Auffassung kennzeichnet die Kontrolle komplexer behördlicher Prognoseentscheidungen, dass nur die Prognosebasis und der Prognoseschluss (d.h. die Anwendung der Prognosemethode) gerichtlich kontrollierbar sind, während sich das hieraus von der Verwaltung gezogene Prognoseergebnis der Überprüfbarkeit entzieht. Im Einzelnen erachtet er bei der

---

499 BVerwG, Urt. v. 6.11.2012 – 9 A 17/11, BVerwGE 145, 40 (59, Rn. 83).

500 Vgl. Überblick bei Tettinger, DVBl 1982, 421 ff.

501 So z.B. Tettinger, DVBl 1982, 421 (424 f.) m.w.N. Für einen generellen Prognosespielraum bei planerischen Entscheidungen dagegen z.B. Nierhaus, DVBl 1977, 19 (24).

502 Vgl. Argumente bei Ossenbühl 1976, 484 (501 ff.).

503 Ossenbühl 1976, 484 (501, 503).

504 Ossenbühl 1976, 484 (503, 506 ff.).

505 Ossenbühl 1976, 484 (513 ff.).

506 Ossenbühl 1976, 484 (515).

507 Ossenbühl 1976, 484 (506-509).

508 Aktuell Hoppe in: Hoppe/Bönker/Grotefels 2010, S. 188 ff. Ausführlich Hoppe 1978, 295.

Prognosebasis grundsätzlich eine Vollkontrolle der zugrunde liegenden relevanten Prognosedaten, der anwendbaren, allgemein anerkannten Erfahrungsgrundsätze und der sonstigen rationalen Erkenntnismöglichkeiten für geboten.[509] Seine vorgeschlagene Kontrolle des Prognoseschlusses ist dagegen im Kern eine Verfahrenskontrolle, die sich darauf beschränkt sicherzustellen, dass die verwendete Prognosemethode geeignet und mindestens wissenschaftlich vertretbar ist sowie sachgemäß und konsistent angewandt wurde.[510] Dies kann ergänzt werden um eine Schlüssigkeits- und Stimmigkeitskontrolle, bei der die Rationalität, Plausibilität und Vertretbarkeit der angenommenen Wahrscheinlichkeit geprüft werden. Wie *Ossenbühl* stimmt auch *Hoppe* dem Grundsatz zu, dass je stärker das Eingriffs-, Beeinflussungs- und Gestaltungspotential einer Prognoseentscheidung ist, desto höher die Anforderungen an die Prognose und ihre Kontrolle sein müssen.[511]

Einen grundlegend anderen Kontrollansatz schlägt *Karl-Heinz Ladeur* für planerische Prognosen vor, da diese komplexe Zukunftsentscheidungen darstellen.[512] Planungen können nach seiner Ansicht nicht mittels Trendprognosen erfolgen, bei denen linear ein Zustand der Vergangenheit in die Zukunft fortgeschrieben wird. Denn mit zukunftsgerichteten Planungen sollen neue, durch Interaktion verschiedenster Einfluss- und Stellgrößen[513] beeinflusste Zustände erreicht oder zumindest vorhergesehen werden, weshalb hier ein besonders hohes Maß an Ungewissheit besteht.[514] Diese Ungewissheiten lassen sich nicht durch rationale Verfahren minimieren, vielmehr muss man sie bei Prognosen und deren Kontrolle als unabwendbar akzeptieren.[515] *Karl-Heinz Ladeur* plädiert daher ausdrücklich dafür, Ungewissheiten bei planerischen Prognosen nicht kleinzureden und hinter Formeln, Zahlen, optimistischen Annahmen oder dem Einschätzungsspielraum des Plangebers zu verstecken, sondern sie stattdessen hervorzuheben. Unter Verweis auf empirische Untersuchungen[516] fordert er, die Grundannahmen der Prognosen in den Mittelpunkt der öffentlichen und gerichtlichen Kontrolle zu stellen.[517] Hierzu gehören sowohl die ausdrücklich als auch die unbewusst oder stillschweigend zugrunde gelegten Annahmen, insbesondere jene zur allgemeinen wirtschaftlichen, technischen, gesellschaftlichen und organisatorischen Entwicklung. Letztere prägen bei Prognosen für Bedarfsfeststellungen ganz wesentlich das Prognoseergebnis, da sie über die Grundtendenz der Prognose und die in Betracht gezogenen alternativen Entwicklungen entscheiden. In der Praxis werde – so *Karl-Heinz Ladeur* – bei Großvorhaben oftmals der potentielle, meist abstrakte und letztlich aber doch ungewisse Nutzen für die Allgemeinheit regelmäßig überschätzt, während die nahezu sicher vorhersehbaren und i.d.R. irreversiblen Beeinträchtigungen der Umwelt und der betroffenen Anwohner/innen unterschätzt und in der Abwägung fast immer als weniger gewichtig angesehen werden.[518] Seiner Ansicht nach müssen daher die Anforderungen an und Begründungslasten für Prognosen umso höher sein, je mehr die Planung irreversible Folgen

---

509 Hoppe 1978, 295 (310 f.).

510 Hoppe 1978, 295 (311). Ähnlich Nierhaus, DVBl 1977, 19 (24). Zustimmend Tettinger, DVBl 1982, 421 (427).

511 Hoppe 1978, 295 (312).

512 Ladeur, NuR 1985, 81 ff.

513 Z.B. gesellschaftliche Entwicklungen wie z.B. Demographie, Systemveränderungen (Wende 1989) aber auch technische Innovationen (z.B. Digitalisierung und Internet) oder Naturereignisse (z.B. Hochwasserereignisse).

514 Ladeur, NuR 1985, 81 (83).

515 Ladeur, NuR 1985, 81 (87).

516 Milch, Social Studies of Science 1976, 5 ff.

517 Ladeur, NuR 1985, 81 (87 ff.).

518 Ladeur, NuR 1985, 81 (84 ff., 88 f.).

aufweist und keine Anpassung an andersartige Entwicklungen oder unvorhergesehene Ereignisse erlaubt bzw. keine entsprechenden Handlungsspielräume vorsieht.[519] Neben der Darlegung der Grundannahmen erachtet er die Darlegung von Sachzwängen einmal getroffener Entscheidungen sowie die Suche nach Alternativen mit einem geringeren Grad an Irreversibilität und deren Prüfung als wesentlich.[520] Die unterschiedlichen Grundannahmen, Sachzwänge und Alternativen sollten im Rahmen verschiedener Szenarien offengelegt und geprüft werden.

8.4.3.3 Zwischenfazit zur gerichtlichen Überprüfbarkeit von Prognoseentscheidungen

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolle erhebliche Unterschiede zwischen gesetzlichen und behördlichen Bedarfsplänen bestehen. Hinsichtlich der Kontrolle der zugrunde liegenden Prognosen haben die Gerichte Entscheidungs- und Beurteilungsspielräume sowohl beim planenden Gesetzgeber als auch bei behördlichen Plangebern anerkannt (Tabelle 2). Besonders groß ist die verfassungsrechtlich vorausgesetzte Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.

Tabelle 2: Gerichtliche Kontrolltiefe von Prognosen bei Bedarfsplanungen

gesetzgeberische Bedarfsplanungen	behördliche Bedarfsplanungen
sehr stark eingeschränkt, da:	eingeschränkt, da:
▸ Verbindlichkeit auch für Verwaltungsgerichtsbarkeit (BVerwG)	▸ Prognosespielraum der Verwaltung aufgrund der Unsicherheiten bei Prognosen (BVerwG)
▸ nur Evidenzkontrolle durch Verfassungsgerichtsbarkeit: Maßstab des „vernünftigerweise Gebotenseins“, d.h. nur offensichtliche Prognosefehler können gerügt werden (BVerfG)	▸ gerichtliche Prüfung darauf beschränkt, ob: ○ die Prognosen methodisch angemessen und einwandfrei erarbeitet worden sind, ○ nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und ○ das Prognoseergebnis einleuchtend begründet worden ist (BVerwG)
▸ Verfassungsbeschwerden regelmäßig unzulässig, da mangels flurstücksgenauer Trassenfestlegung noch keine subjektive Betroffenheit (BVerfG)	Ausnahme: FFH-Verträglichkeitsprüfung bei Natura 2000 Gebieten, da hier Prognoseunsicherheiten hinsichtlich Beeinträchtigungen Zulässigkeit grundsätzlich ausschließen (EuGH/BVerwG: nötig ist Gewissheit bzw. kein vernünftiger Zweifel aus wissenschaftlicher Sicht an Nichteintritt von Beeinträchtigungen)

Quelle: Eigene Darstellung.

[519] Ladeur, NuR 1985, 81 (89).

[520] Ladeur, NuR 1985, 81 (89).

Gesetzliche Bedarfsfeststellungen – z.B. bezüglich Bundesfernstraßen oder -schienenwegen – sind nur im Fall einer konkreten Trassenfestlegung vor dem BVerfG anfechtbar, da nur dann eine ausreichende subjektive Betroffenheit feststellbar ist. Die Prüfung der gesetzgeberischen Prognoseentscheidung beschränkt das Gericht aufgrund der allgemeinen Ermessens-, Beurteilungs- und Prognosespielräume des Gesetzgebers dabei auf eine Evidenzkontrolle. Ist kein unmittelbarer Rechtsschutz möglich, können gesetzliche Bedarfsfeststellungen nur inzident im Rahmen von Rechtsschutzbegehren gegen nachfolgende Verwaltungsakte (z.B. Planfeststellungsbeschlüsse) gerichtlich überprüft werden. Diese zeitlich oftmals sehr späte Kontrolle leidet sowohl an den faktischen Sachzwängen weit fortgeschrittener Planungen als auch an der starken Zurücknahme der Kontrolltiefe durch die Gerichte hinsichtlich der darin enthaltenen Prognosen des Gesetzgebers, welche sich auf evidente, offensichtliche Fehler beschränkt. Zu den Sachzwängen, welche einer gerichtlichen Aufhebung oder Änderung von Bedarfsfeststellungen bzw. darauf aufbauenden Verwaltungsentscheidungen entgegenstehen, gehört neben den geleisteten planerischen Vorarbeiten insbesondere die Einbettung des angefochtenen Vorhabens (i.d.R. nur ein Teilstück) in ein Gesamtnetz bzw. in eine lineare Trasse.

Bei Bedarfsplänen und -feststellungen der Verwaltung ist im Fall ihres Erlasses als Verwaltungsakt, Rechtsverordnung oder Satzung ein direkter Rechtschutz möglich, zum Teil auch für anerkannte Umweltverbände. Auch die gerichtliche Überprüfung der darin getroffenen Prognosen ist umfangreicher als bei gesetzlichen Bedarfsplänen. Allerdings erkennen die Verwaltungsgerichte hier planerische Gestaltungs- und Prognosespielräume der Verwaltung sowie faktische Kontrollgrenzen an und überprüfen nur, ob die zugrunde gelegte Prognose methodisch angemessen ist und einwandfrei erarbeitet wurde, nicht auf unrealistischen Annahmen beruht und das Prognoseergebnis einleuchtend begründet wird. Dies setzt eine Offenlegung der Datengrundlage sowie der tragenden Erwägungen voraus. Die Sachverhaltsermittlung ist von den Gerichten uneingeschränkt auf Vollständigkeit zu überprüfen. Die Verwaltungsgerichte räumen hinsichtlich der Prognosemethode und des Prognoseergebnisses dem Plangeber weitreichende Entscheidungs- und Beurteilungsspielräume ein. Letzteres gilt allerdings nicht bei Prognosen zu potentiellen Auswirkungen von Vorhaben innerhalb der Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung, da hier der EuGH mit dem Erfordernis der Gewissheit bezüglich des Ausschlusses negativer Gebietsbeeinträchtigungen entschieden hat, dass Prognoseunsicherheiten zu Lasten des Vorhabens und nicht zu Lasten der Erhaltungsziele der Natura 2000-Gebiete gehen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass gesetzliche Bedarfspläne derzeit nur sehr eingeschränkt überhaupt gerichtlich überprüfbar sind und im seltenen Fall einer Klagebefugnis nur eine Evidenzkontrolle erfolgt. Bei behördlichen Bedarfsplänen ist eine gerichtliche Kontrolle i.d.R. eröffnet, allerdings ist auch hier die Kontrolltiefe aufgrund von Beurteilungs- und Entscheidungsspielräumen des Plangebers beschränkt. Den Ausschluss von aus wissenschaftlicher Sicht vernünftigen Zweifeln verlangen die Gerichte nur bei den Prognosefeststellungen im Rahmen der Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung.

8.4.4 Anforderungen an die Prognoseerstellung

Bedarfspläne haben gemeinsam, dass sie Zukunft gestalten sollen und umgekehrt ihre Erforderlichkeit, Sinnhaftigkeit und Ausgestaltung stark von den zukünftigen Entwicklungen der Gesellschaft im Allgemeinen und im Plangebiet abhängen. Planfestlegungen hinsichtlich des Bedarfs an einer bestimmten Infrastruktur, Landnutzungskonfiguration oder einem Vorhaben benötigen daher prognostische Aussagen zur erwartbaren zukünftigen Entwicklung, insbesondere zum Bedürfnis nach der jeweiligen Infrastruktur, Landnutzung oder dem Vorhaben. Die meisten Planungsgesetze setzen daher Prognosen implizit oder ausdrücklich voraus.

Prognosen, insbesondere wenn sie gesellschaftliche Entwicklungen abbilden sollen, können die Zukunft nur näherungsweise abschätzen. Je länger der Prognosezeitraum und je komplexer die abzuschätzenden Zukunftsbilder, desto größere die Spannbreite möglicher Entwicklungen. Hieraus folgen zwei Grundanforderungen für eine sowohl rechtlich als auch methodisch korrekte Prognoseerstellung bei umweltgerechten Bedarfsplanungen:

- Offenlegung von Grundannahmen und transparente Beschreibung sowie Berücksichtigung von Prognoseunsicherheiten
- Gesetzliche Anforderungen an die Art und Weise der Prognoseerstellung

8.4.4.1 Offenlegung von Grundannahmen und transparente Beschreibung sowie Berücksichtigung von Prognoseunsicherheiten

Grundvoraussetzung jeder seriösen Prognose muss – unabhängig davon, nach welche Methode sie erstellt wurde – sein, dass die Spannbreite möglicher Entwicklungen bzw. die Unsicherheiten des einen Prognoseergebnisses angegeben und wenn möglich näher erläutert werden. Je nach Methode lassen sich die Spannbreite bzw. Unsicherheiten als numerische Werte errechnen (extrapolative Prognosen) oder als Zukunftsbilder (antizipative Prognosen) ausweisen. Entsprechende Anforderungen fehlen jedoch in den meisten gesetzlichen Grundlagen der untersuchten Bedarfsplanungen. Sie sollten ergänzt werden (siehe 8.4.4.2).

Allerdings bedeutet dies nicht, dass Plangeber bis zu einer normativen Regelung auf die Ausweisung von Unsicherheiten und entsprechende Erläuterungen verzichten können. Denn gründen staatliche Entscheidungen auf Prognosen, welche die möglichen Entwicklungen auf einen einzigen Entwicklungspfad verkürzen und Bedürfnisentwicklungen ohne Unsicherheitsspannbreiten ausweisen, bestehen erhebliche Zweifel, ob zum einen wissenschaftlich sowie methodisch einwandfrei gearbeitet wurde und zum anderen der Gesetzgeber, die Behörde oder der Plangeber tatsächlich eine umfassende Abwägung, Ermessensausübung oder Beurteilung durchgeführt hat. Denn die Angabe eines einzigen Entwicklungspfads oder gar einer exakten Zahl ruft Missverständnisse über die tatsächlichen Wahrscheinlichkeiten und Entwicklungsbandbreiten hervor und überhöht *eine* mögliche Entwicklung.[521] Wurde die Bandbreite potenzieller Entwicklungspfade ausgeblendet, ist dies ein starkes Indiz dafür, dass auch die betroffenen oder rechtfertigenden Belange unzureichend beurteilt bzw. unter- oder überschätzt sowie alternative Lösungen und Wege ungenügend in Betracht gezogen wurden. Bei einer Bedarfsplanung sind deshalb die Unsicherheiten der Bedürfnisprognose transparent herauszuarbeiten und bei der Bewertung einzelner Bedürfnisentwicklungen zu berücksichtigen. Denn nur wenn Informationen über Umfang und Grad der Prognoseunsicherheiten vorliegen, kann entschieden werden, ob ein angemessenes Verhältnis zu den erwarteten Eingriffen besteht. Dabei gilt: Je unsicherer (unwahrscheinlicher) der „Erfolg“ ist, desto weniger vermag er Eingriffe in die Integrität der Umwelt und in Grundrechte Dritter zu rechtfertigen.

Bei der gerichtlichen Kontrolle von Bedarfsplanungen ist daher auch ohne besondere gesetzliche Vorgaben nicht nur allgemein zu prüfen, ob die zugrunde gelegten Prognosen den Sachverhalt vollständig ermitteln und methodisch angemessen sowie einwandfrei erarbeitet haben, sondern auch:

- ob die Prognosen die Spannbreiten und Unsicherheiten hinsichtlich möglicher zukünftiger Entwicklungen vollständig und nachvollziehbar ausweisen;

---

[521] Ausdrücklich BVerwG, Urt. v. 17. April 2002 – 9 CN 1/01 –, BVerwGE 116, 188 (190 f.).

- welche Grundannahmen und Zukunftsbilder der Prognose und den verschiedenen Entwicklungspfaden zugrunde liegen;
- ob diese Grundannahmen und Bilder ausreichend begründet, hinsichtlich ihrer Relevanz und Bedeutung nachvollziehbar sowie in sich stimmig sind und sie angemessen die Spannbreite möglicher Zukunftsentwicklungen abdecken (d.h. ausreichende Vollständigkeit der relevanten Grundannahmen und Zukunftsbilder);
- ob die verschiedenen Prognoseergebnisse konsistent und folgerichtig aus den Grundannahmen und Zukunftsbildern abgeleitet wurden und
- ob die staatliche Entscheidung bzw. Planung die Unsicherheiten angemessen berücksichtigt, indem z.B. Sicherheitsabschläge, Worst-Case-Szenarien und Alternativenprüfungen vorgenommen[522] oder die spätere Überprüfbarkeit sowie die Flexibilität und Reversibilität der Entscheidung sichergestellt sind.

Die korrekte Behandlung von Prognoseunsicherheiten ist auch verfassungsrechtlich von großer Bedeutung, da die von Bedarfsplanungen und ihren Folgevorhaben ausgehenden Auswirkungen sowohl die Grundrechte der BürgerInnen (z.B. AnwohnerInnen) als auch Umweltgüter negativ beeinflussen können. Der Staat und seine Organe müssen aufgrund der aus den Grundrechten und Art. 20a GG resultierenden Schutz- und Vorsorgepflichten relevante und nicht völlig unwahrscheinliche Beeinträchtigungen abwehren[523] sowie eingreifende Rechtsakte hinsichtlich ihrer tatsächlichen Auswirkungen und Entwicklung beobachten.[524] Grundrechtseingriffe und Einschränkungen der staatlichen Schutzpflichten bedürfen der Rechtfertigung durch gewichtigere Allgemeinwohlbelange von Verfassungsrang. Deren Gewicht hängt nicht nur vom Umfang der Vorteile für die Gesellschaft, sondern auch von der Wahrscheinlichkeit der Realisation dieser Vorteile ab. Großen, aber höchst ungewissen Vorteilen kommt somit kein hohes Gewicht zu und insbesondere kein überwiegendes Gewicht gegenüber sicher zu erwartenden und gegebenenfalls sogar irreversiblen Beeinträchtigungen verfassungsrechtlicher Schutzgüter.[525] Zwar mag es – wie das BVerwG ausführt – in der Natur der Angebotsplanung liegen, dass sich „Marktchancen“ nicht verlässlich voraussagen lassen.[526] Dieses Prognosedefizit muss allerdings zu Lasten des geplanten Angebots gewertet und darf nicht als „Freibrief“ für die Rechtfertigung der bei einer Realisierung sicher zu erwartenden Beeinträchtigungen von Schutzgütern missdeutet werden.[527] Vielmehr muss „die mit jeder Prognose verbundene Ungewissheit künftiger Entwicklungen in einem angemessenen Verhältnis zu den Eingriffen stehen, die mit ihr gerechtfertigt werden sollen.“[528]

Bei der Rechtfertigung von Bedarfsplanungen ist hinsichtlich der verfolgten Zwecke zu differenzieren. Dienen die festgestellten Bedarfe der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Gesundheitsvorsorge, können sie ebenfalls aufgrund der aus den Grundrechten

---

522 Vgl. Schüler 2008, S. 35 ff., 55 ff.

523 St. Rspr. BVerfG, Urt. v. 24.11.2010 – 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1, (37 ff.); BVerfG, Urt. v. 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07, 402, 906/08, BVerfGE 121, 317 (356 ff.); BVerfG, Beschl. v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 315/99, BVerfGE 102, 1 (18); BVerfG, Urt. v. 28.5.1993 – 2 BvF 2/90 und 4, 5/92, BVerfGE 88, 203 (251 ff.). Vgl. auch Dietlein 2005, S. 51 ff., 111 ff.; Lohse 2011, 37 (48 ff.).

524 Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.11.2015 – 7 CN 1.14, Rn. 20; BVerfG, Urt. v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, BVerwGE 110, 141 (166).

525 Vgl. Jonas 1979, S. 70 ff., 76 ff.

526 BVerwG Urt. v. 11.7.2001 – 11 C 14/00, BVerwGE 114, 364 (376).

527 So aber BVerwG Urt. v. 11.7.2001 – 11 C 14/00, BVerwGE 114, 364 (376 ff. sowie Rn. 56 bei Juris).

528 BVerwG Urt. v. 8.7.1998 – 11 A 53.97, BVerwGE 107, 142 (146).

resultierenden Schutzpflichten des Staates geboten sein und andere Grundrechtseingriffe sowie Schutzpflichtrücknahmen rechtfertigen. Anders ist dies bei dem mit Bedarfsplanungen oftmals bezweckten Ausbau wirtschafts- und wachstumsfördernder Infrastrukturen, da hierzu gerade keine verfassungsrechtlichen Ziele oder Staatspflichten bestehen. Zwar erwähnt Art. 104b Abs. 1 GG „Wirtschaftswachstum“ und den „Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet“, er spricht aber bei den diesbezüglichen wirtschaftsfördernden Finanzhilfen des Bundes an die Länder nur von „kann“. Auch aus dem Sozialstaatsprinzip und der Berufsfreiheit folgt keine allgemeine Pflicht des Staates zum Bau wirtschaftsfördernder Infrastrukturen.[529] Etwas anderes gilt nur, wenn die geplanten Infrastrukturen existentiell zur Sicherung des Allgemeinwohls oder zum Schutz anderer Grundrechtsträger erforderlich sind und ihre diesbezügliche Wirkung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auch zu erwarten ist.

8.4.4.2 Gesetzliche Vorgaben für die Prognoseerstellung

Prognosen weisen aufgrund der Unwägbarkeiten der Zukunft allgemein wissenschaftliche Erkenntnisschwierigkeiten auf,[530] oder wie das BVerwG formulierte:

„Prognosen, die sich über mehrere Jahrzehnte erstrecken, tragen in hohem Maße die Gefahr in sich, fehlzuschlagen. Denn es ist mit Händen zu greifen, daß Vorhersagen desto unsicherer werden, je weiter sie in die Zukunft weisen.“[531]

Aufgrund der Bedeutung von Prognosen für Bedarfsplanungen bedarf es gesetzlicher Standards und Kriterien für die Art und Weise ihrer Erstellung, um die Qualität von Prognosen zu gewährleisten und Grundrechte sowie Umweltgüter ausreichend vor Beeinträchtigungen aufgrund von unzureichenden oder fehlerhaften Prognosen zu schützen. Besonders hoch müssen die Anforderungen an Bedürfnisprognosen sein, wenn die getroffenen Bedarfsfeststellungen für die folgenden Planungsstufen verbindlich sind[532] oder die Vorhaben bei Realisierung mit irreversiblen Folgen verbunden sind.

Die obige Anforderung, Unsicherheiten offenzulegen und näher zu beschreiben (8.4.4.1), sollte nicht nur höchstrichterlich hergeleitet, sondern durch entsprechende Vorgaben des Gesetzgebers für die Bedürfnisprognose normiert werden. Die Qualität von Prognoseentscheidungen des Gesetzgebers oder der Verwaltung lässt sich insbesondere verbessern, wenn der Gesetzgeber für die verschiedenen Bedarfsplanungen die jeweils sachgerechteste Prognosemethode verbindlich vorschreibt und diesbezüglich konkrete Anwendungsvorgaben macht, wie es mit § 12a EnWG für die Netzentwicklungsplanung für Stromfernleitungen teilweise geschehen ist. Für Infrastrukturplanungen ist die Szenario-Methode als die derzeit wohl geeignetste Methode anzusehen, da sie am adäquatesten und transparentesten mit dem Problem der Unsicherheiten von Zukunftsprognosen umgeht. Ohne derartige methodische Vorgaben haben die Planungsgeber hinsichtlich der Prognosemethode und des Prognosezeitraums nach der Rechtsprechung weitreichende Entscheidungsspielräume, solange sie wissenschaftlich vertretbar, nicht überholt und nicht Ausdruck unsachlicher Erwägungen sind (siehe 8.4.3.1).

Da Prognosen und Szenarien auf Grundannahmen beruhen, sollte der Gesetzgeber als demokratisch legitimiertes Organ des Weiteren bestimmte Grundannahmen verbindlich vorgeben

---

529 Mann und Sachs in: Sachs, GG, 2014, Art. 12, Rn. 22. 213 f. sowie Art. 20, Rn. 47 ff.; Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 12, Rn. 2, und Art. 20, Rn. 105 ff. Vgl. auch zur sogenannten „wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes“ BVerfG Urt. v. 20.7.1954 – 1 BvR 459/52, BVerfGE 4, 7 (17 f.); Urt. v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377 (400).

530 Tettinger, DVBl 1982, 421 (423).

531 BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – 4 A 10/95, NVwZ 1996, 1006 (1007 f.).

532 U.a. gemäß § 1 Abs. 2 FStrAbG; § 1 Abs. 2 BSchAbG; § 12e Abs. 4 EnWG; § 4 Abs. 1 ROG; § 8 Abs. 1 BauGB.

bzw. ihre Berücksichtigung in zumindest einem Szenario vorschreiben. Zu den Grundannahmen gehören neben demographischen Entwicklungen insbesondere die rechtlichen und politischen Nachhaltigkeits- und Umweltziele, da diese Ziele ja erreicht werden müssen oder sollen.[533] Rechtlich verbindliche Ziele resultieren sowohl aus internationalen Abkommen sowie dem europäischen Recht als auch aus dem Grundgesetz und einfachgesetzlichen Zielfestlegungen (siehe 7.2). Politische Nachhaltigkeitsziele wurden in verschiedenen internationalen, europäischen und nationalen Nachhaltigkeitsstrategien festgelegt und sind Leitlinien einer längerfristigen Politik, welche den Bestand der Gesellschaft innerhalb der ökologischen Belastungs- und Ressourcengrenzen gewährleisten soll.[534] Fehlen in den Bedarfsplanungsgesetzen entsprechende Vorgaben, kommt es wie im Bundesverkehrswegeplan 2016 und den daraus folgenden Bedarfsplan-Gesetzen weiterhin zu einer Geringschätzung von Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen und einer Übergewichtung von verkehrspolitischen und wirtschaftlichen Zielen, obwohl die dort geplanten Infrastrukturen mindestens die nächsten 50 Jahre Bestand haben werden.[535]

Aufgrund der Vielfalt möglicher Zukünfte kommt der Ermittlung und der Berücksichtigung von alternativen Zukünften und Gestaltungsoptionen einschließlich Konzeptalternativen[536] eine große Bedeutung zu, die sie gegenwärtig im Bedarfsplanungsrecht für Infrastrukturen kaum haben (siehe 1.2.2, 7.1 und 8.4.2).[537] Auch wenn eine Pflicht zur Prüfung von Alternativen schon aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und dem planerischen Abwägungsgebot resultiert,[538] bedarf es hierzu konkreter Vorgaben des Gesetzgebers bezüglich Inhalt und Umfang der Alternativenprüfung bei den Bedarfsplanungen. Die Vorgaben der Strategischen Umweltprüfung reichen hierfür nicht aus, da sie zu allgemein sind und sich auf die Erstellung des lediglich zu berücksichtigenden Umweltberichts beschränken (siehe 8.2). Auch die höchstrichterlichen Anforderungen genügen für eine angemessen breite Prognoseprüfung nicht, da die Gerichte aus dem Erforderlichkeits- und Abwägungsgebot nur folgern, dass ein Vorhaben „zum Wohl der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist“, nicht aber das aus mehreren alternativen Wegen der besste Weg auszuwählen ist.[539] Schließlich zeigt die Praxis, dass ohne Vorgaben bei Bedarfsplanungen Alternativszenarien und insbesondere Konzeptalternativen – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt einbezogen werden, was das BVerwG bisher nicht beanstandet hat.[540] So wurden für den Bundesverkehrswegeplan 2016 in der Verkehrsverflech-

---

533 Vgl. SRU 2005, S. 106 ff.; Beckmann/Klein-Hitpaß/Rothengatter 2012, S. 58, 61 f.

534 United Nations 2015; EU-Kommission 2010; Bundesregierung 2002. Vgl. auch Europäischen Parlament und Rat 2013; WBGU 2014; Steffen/Richardson/Rockström/Cornell et al., Science 2015, 736 ff.; Köck, Die Verwaltung 2007, 419 (424 ff.).

535 Vgl. BMVI 2016, S. 5 f., 16 ff., 24 f. Kritisch hierzu UBA 2016b.

536 Z.B. Ausbau des öffentlichen Personen- und Güterverkehrs und der Schiene statt weitere Angebotserweiterungen für den motorisierten Individual- und Kraftverkehr.

537 Vgl. Beckmann/Klein-Hitpaß/Rothengatter 2012, S. 50 ff.; Winter 2010b, 193, S. 204 ff. Kritisch zur gegenwärtigen Alternativenprüfung Steinberg, ZUR 2011, 340 (342 f.); Winter, NuR 2010a, 601 ff.; Schink, EurUP 2015, 148 (158) zum NABEG.

538 Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.13 – 1 BvR 3139, 3386/08, BVerfGE 134, 242 (296 f.); BVerwG, Urt. v. 24.6.2004 – 4 C 11/03, BVerwGE 121, 152 (163 f.); BVerwG, Urt. v. 27.10.2000 – 4 A 18/99, BVerwGE 112, 140 (150); Urt. v. 5.12.1986 – 4 C 13.85, BVerwGE 75, 214 (236 f.); Schink, EurUP 2015, 148 (158) m.w.N. aus der Literatur.

539 Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.12.13 – 1 BvR 3139, 3386/08, BVerfGE 134, 242 (296 ff., Rn. 183 ff.); BVerwG, Urt. v. 20.11.2008 – 7 C 10/08, BVerwGE 132, 261 (273, Rn. 50); BVerwG, Urteil vom 9.11.2006 – 4 A 2001/ 06, BVerwGE 127, 95 (102 f., Rn. 33 f.); BVerwG, Urt. v. 15.1.2004 – 4 A 11/02, BVerwGE 120, 1 (3).

540 Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.1.2004 – 4 A 11/02, BVerwGE 120, 1 (4); BVerwG, Urt. v. 27.10.2000 – 4 A 18/99, BVerwGE 112, 140 (148).

tungsprognose als „Alternativszenarien“ lediglich Trendvariationen beim zukünftigen Wachstum des Brutto-Inlandsprodukts geprüft,[541] nicht aber Szenarien zu z.B. einer treibhausgasneutralen Verkehrsmobilität in Deutschland, einer massiven Umschichtung des Fernstraßenverkehrs auf die Schiene bis 2030 oder einem starken Anstieg der Treibstoffpreise (siehe 9.1.1.2.1).[542]

Insgesamt scheint die Szenariomethode die gegenwärtig geeignetste Methode für die Erstellung von alternativen Prognosen zu sein. Insofern ist der Weg zu begrüßen, den der Gesetzgeber mit § 12a EnWG bei der Netzentwicklungsplanung für Stromfernleitungen eingeschlagen hat. Allerdings sollte die dortige Vorgabe von drei Szenarien mit einem Szenario, welches die wahrscheinliche Entwicklung für die nächsten zwanzig Jahre darstellt, nicht übernommen, sondern abgeändert werden, da dies nicht dem besten wissenschaftlichen Stand der Szenariomethodik entspricht, welche gerade nicht auf Wahrscheinlichkeiten, sondern auf die Plausibilität und Folgerichtigkeit der Zukunftsbilder abstellt. Daher wird üblicherweise eine gerade Anzahl von Szenarien entwickelt, um der unbegründeten Unterstellung einer höheren Wahrscheinlichkeit für das mittlere Szenario bei einer ungeraden Anzahl vorzubeugen. Des Weiteren ist darauf zu achten, dass eine möglichst neutrale Stelle die Szenarien entwickelt, um den nicht expliziten Einfluss interessengeleiteter Vorstellungen und Ziele zu minimieren. Insofern ist eine behördliche Szenarienentwicklung der Estellung durch private Unternehmen wie im Fall von § 12a EnWG vorzuziehen.

Beim Vergleich der verschiedenen alternativen Szenarien sind dann alle Vor- und Nachteile für die Gesellschaft einschließlich der Art und Schwere der Risiken für die Allgemeinheit, die Umweltgüter und die Betroffenen im Fall einer anderen Entwicklung zu berücksichtigen und abzuwägen.[543] Denn nicht die prognostizierte Nachfrage nach einer bestimmten Infrastruktur rechtfertigt Eingriffe in die nach Art. 1 ff. und 20a GG geschützten Grundrechte Dritter und Umweltgüter – selbst wenn sie vom Gesetzgeber festgestellt wurde –, sondern nur eine umfassende Abwägung der hinter einem Vorhaben stehenden öffentlichen Interessen (z.B. Mobilität der BürgerInnen und Waren, Verkehrssicherheit) mit allen betroffenen Belangen (siehe 8.4.4.1).[544] Weitgehend irreversiblen Folgen (z.B. Verlust an Habitaten und Arten, Schadstoffemissionen in die Umwelt, Gesundheitsbeeinträchtigungen) und langfristigen Folgen (z.B. Kosten der Unterhaltung von Infrastrukturen, Kosten des Rückbaus überflüssiger Infrastrukturen) kommt hierbei ein besonders hohes Gewicht zu.

Da sich gegenwärtig die höchstrichterlichen Anforderungen darauf beschränken, dass der Prognosesachverhalt vollständig ermittelt, eine angemessene Prognosemethode korrekt angewandt und das Prognoseergebnis ausreichend begründet wird, sollte der Gesetzgeber in allen Gesetzen zu Bedarfsplanungen konretere Anforderungen an die Art und Weise der Prognoseerstellung normieren, die dann von den Gerichten überprüft werden können. Im Einzelnen sind folgende gesetzliche Festlegungen bzw. Klarstellungen zu empfehlen:

---

541 Statt 1,14 Prozent BIP-Wachstum p.a. einmal 1,41 Prozent und einmal 0,83 Prozent p.a. (Intraplan Consult GmbH / BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt GmbH 2014, S. 364 ff.).

542 Vgl. auch die Kritik des UBA an der Umweltverträglichkeitsprüfung, UBA 2016a.

543 Vgl. SRU 2005, S. 205 ff.; Winter 2010b, 193 (118 f., 204 ff.).

544 Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.1.2004 – 4 A 11/02, BVerwGE 120, 1 (4); BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5/95, BVerwGE 100, 238 (254 f.); BVerwG, Urt. v. 7.7.1978 – 4 C 79/76, BVerwGE 56, 110 (118); BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 – IV C 21/74, BVerwGE 48, 56 (60); SRU 2005, S. 99 ff.; Winter 2010b, 193 (201 f, 205 f.).

- die anzuwendende Prognosemethode, wobei gegenwärtig die Szenariomethode als die wohl zutreffendste Methode für Bedarfsplanungen von Infrastrukturen anzusehen ist (vgl. § 12a EnWG);
- dass existierende, rechtlich verbindliche Gesellschaftsziele (z.B. Umweltqualitätsziele der NERC-Richtlinie, der WRRL oder die THG-Reduktionsziele der EU-Entscheidung 406/2009; siehe 7.2) zu beachten und Ziele aus politischen Strategien (z.B. der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie) zu berücksichtigen sind, ergänzt gegebenenfalls durch weitere spezifische Grundannahmen und Zukunftsziele;
- dass alle Grundannahmen und Zielvorstellungen, die einer Prognose und den verschiedenen Entwicklungspfaden zugrunde liegen, offenzulegen sind;
- dass die untersuchten Zukunftsbilder eine angemessene Spannbreite möglicher Zukunftsentwicklungen abzudecken haben, wobei eine gerade Mindestanzahl an Zukunftsbildern vorgeschrieben werden sollte;
- dass die Zukunftsbilder ausreichend begründet und hinsichtlich ihrer Relevanz und Bedeutung nachvollziehbar sowie in sich stimmig sein müssen;
- dass bei der darauf aufbauenden staatlichen Entscheidung bzw. Planfestlegung die Prognoseunsicherheiten angemessen zu berücksichtigen sind sowie die spätere Überprüfbarkeit und soweit wie möglich die Flexibilität und Reversibilität der Entscheidung sicherzustellen sind;
- dass verbleibende Prognoseunsicherheiten bezüglich des gesellschaftlichen Bedarfs zu Lasten des geplanten Vorhabens gehen und dessen Gewicht in der Abwägung mit den Schutzinteressen Dritter und von Umweltgütern vor sicher zu erwartenden Eingriffen entsprechend mindern müssen.

Der letzte Punkt ist an sich nur eine Klarstellung des schon gegenwärtig verfassungsrechtlich gebotenen Umgangs mit Prognoseunsicherheiten bei staatlichen Eingriffen in Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger und bei nach Art. 20a GG geschützten Umweltgütern (siehe 8.4.3.1.2 und 8.4.4.1).[545] Da eine gewichtende Abwägung zwischen abstrakten Vorteilen für die Allgemeinheit in der Zukunft und den konkreten Nachteilen für betroffene BürgerInnen und Umweltgüter mangels gesetzlicher Vorgaben für eine numerische Gewichtung und entsprechende Methodik stark von den subjektiven Vorstellungen des abwägenden Planungsträgers sowie der hiermit beauftragten Person abhängen, bedarf es einer gesetzgeberischen Vorrangregelung.[546] In Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH bei Eingriffen in Natura 2000-Gebiete (siehe 8.4.3.1.2.2) könnte der Gesetzgeber den Umgang mit Prognoseunsicherheiten bei Bedarfsplanungen normativ wie folgt in den Planungsgesetzen konkretisieren:

„Lassen sich nach dem besten Stand der Wissenschaften bei einem Vorhaben positive Effekte für das Allgemeinwohl nur mit größeren Unsicherheiten vorhersagen, sind aber im Fall der Realisierung objektiv und ohne vernünftige Zweifel erhebliche Beeinträchtigungen verfassungsrechtlicher Schutzgüter zu erwarten, haben die betroffenen Schutzgüter Vorrang und ist das Vorhaben unzulässig.“

545 Vgl. BVerwG Urt. v. 9.7.2009 – 4 C 12/07 NVwZ 2010, 123 (126).

546 Ausführlich Hofmann 2007.

8.5 Erweiterung der gerichtlichen Kontrolle durch „Environmental Courts“? [Fischer, Ludwig]

Um die Umweltgerechtigkeit der Bedarfsplanung effektiv abzusichern und europa- und völkerrechtliche Vorgaben zu erfüllen, ist eine eigenständige und somit frühzeitige gerichtliche Kontrolle der Bedarfsplanung im Sinne eines phasenspezifischen Rechtsschutzes Element unseres Anforderungsprofils. Dies setzt voraus, dass Bedarfspläne in rechtsmittelfähigen Formen ergehen (s. 7.4 und 8.3.1). Für die Einbeziehung der Gerichte sprechen insbesondere ihre Einbindung in den Systemzusammenhang, da sie rechtsverbindliche Entscheidungen treffen, und die Rationalität dieser Entscheidungen, die unabhängig von politischen Einflüssen nur an die verrechtlichten Prüfungsmaßstäbe gebunden sind (Art. 20 Abs. 3 GG). Davon versprechen wir uns eine besonders effektive Absicherung der Umweltbelange in den Bedarfsplänen.

Da Gerichte auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit beschränkt sind, setzt dies jedoch voraus, dass die umweltbezogenen Prüfungsmaßstäbe verrechtlicht werden (s. 8.5.1). Gleichzeitig weisen die bestehenden Möglichkeiten des gerichtlichen Rechtsschutzes Defizite auf, die besondere Probleme im Kontext der frühzeitigen Kontrolle von Bedarfsplänen mit sich bringen (s. 8.5.1). Ausgehend von der Analyse dieser Defizite und Probleme wird die internationale Diskussion um „Environmental Courts“ auf Lösungsmöglichkeiten untersucht (s. 8.5.3).

8.5.1 Grenzen der gerichtlichen Kontrolle: Beschränkung auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit

Die Kontrolle von staatlichen Entscheidungen bewegt sich zwischen zwei Polen. Auf der einen Seite steht die Rechtmäßigkeit, also die Bindung der entscheidenden staatlichen Stelle an höherrangiges Recht im Sinne einer Fremdprogrammierung.[547] Diese Bindung ist methodisch mit der Auslegung untersetzt[548] und verfassungsrechtlich durch das Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) abgesichert.[549] Auf der anderen Seite steht die Zweckmäßigkeit, also „die Sachangemessenheit […], die aus Sicht des Rechtsanwenders nicht schon durch das bindende Recht – also heteronom – vorgegeben ist, sondern der er sich im bestehenden rechtlichen Rahmen selbst – also autonom – unterwirft“[550], wodurch er eine Selbstprogrammierung vornimmt.[551]

Die Zweckmäßigkeitskontrolle ist mit der Methode der Konkretisierung verknüpft[552] und findet in allen Feldern der Rechtssetzung Anwendung. Ihre verfassungsrechtliche Grundlage ist das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). Wegen der Bindung des Gesetzgebers an das Grundgesetz (Art. 1 Abs. 3 GG) und das europäische Recht und der Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) müssen sich die Überlegungen zur Zweckmäßigkeit stets im Rahmen der „verfassungs- und gesetzesdirigierten“[553] Vorgaben halten. Da die Behörden abstrakte gesetzliche Vorgaben stets konkretisieren und auf den Einzelfall anwenden, kann keine Entscheidung frei von Überlegungen zur Zweckmäßigkeit sein.[554] Aus der Perspektive der Steuerung bedeutet dies, dass „die Steuerungsmöglichkeit des Gesetzes an der Stelle [endet], an der

547 Schmidt-Aßmann 2006, 2. Kap., Rn. 8.

548 Wolff, NK-VwGO, 2014, § 114, Rn. 14; Schenke, VwGO, 2016, § 114, Rn. 23.

549 Sachs, GG, 2014, Art. 20, Rn. 110 ff.

550 Jestaedt 2016, Rn. 2.

551 Jestaedt 2016, Rn. 7.

552 Jestaedt 2016, Rn. 21; Schenke, VwGO, 2016, § 114, Rn. 24.

553 Jestaedt 2016, Rn. 2.

554 Jestaedt 2016, Rn. 8.

der Bereich der Zweckmäßigkeit beginnt."[555] Gleichzeitig bestimmt prima vista aber das Gesetz selbst, wo die Grenze zwischen Recht- und Zweckmäßigkeit verläuft.

Diese Zweiteilung der Entscheidungs- und Kontrollmaßstäbe führt auch zu einer Zweiteilung der Kontrolle. Während vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) Rechtsaufsichtsbehörden und Gerichte (besondere Absicherung durch Art. 19 Abs. 4 GG) die Rechtmäßigkeitsprüfung grundsätzlich vollumfänglich vornehmen,[556] ist die Prüfung der Zweckmäßigkeit eine den Gerichten verbotene,[557] mithin politische Aufgabe. Allerdings wirkt die strikte Zweiteilung angesichts der fortschreitenden „Verrechtlichung einzelner Sach- und Lebensbereiche"[558], bei der ehemalige Zweckmäßigkeitsmaßstäbe verrechtlicht werden, als überkommen.[559] Andererseits wird nicht jeder tatbestandlich genannte Maßstab vollgültiger Rechtsmaßstab,[560] was sich insbesondere bei Planungen zeigt und die auf den ersten Blick einfach anmutende Trennung von Recht- und Zweckmäßigkeit verschwimmen lässt.

Planungsprozesse antworten „auf die Herausforderungen einer komplexen Welt, die nach problemgerechten/sachgemäßen Festlegungen von Entscheidungsprämissen verlang[en]."[561] Die angestrebte Problemgerechtigkeit und Sachgemäßheit verschwimmt zwischen den Grenzen der Recht- und Zweckmäßigkeit. Das vorliegende Gutachten hat herausgearbeitet, dass der Gesetzgeber für Bedarfsplanungen gesetzliche Ziele setzen sollte, die wiederum einen Prüfmaßstab für die Kontrolle liefern (s. 7.2). Allerdings ist wesentlicher Bestandteil einer Planung die Abwägung, die die gesetzlichen Vorgaben und die dazu ermittelten tatsächlichen Belange ausgleicht und zu einem zweckmäßigen Ergebnis konkretisiert.[562] Inwieweit dieser Prozess einer Rechtmäßigkeitsprüfung unterliegt, hängt davon ab, inwieweit höherrangige gesetzliche Vorgaben den Planungsprozess verbindlich steuern.[563]

Dieses besonders im Planungsrecht anzutreffende Phänomen verrechtlichter Zweckmäßigkeit stellt die Gerichte vor die Herausforderung festzustellen, welche Maßstäbe gerichtlich zu kontrollierende Maßstäbe der Rechtmäßigkeit sind. Dabei wird die Möglichkeit eröffnet, dass Gerichte Planungen auf die Übereinstimmung mit verrechtlichten Zweckmäßigkeitsmaßstäben als Teil der Rechtmäßigkeit überprüfen.[564] Von dieser Möglichkeit macht die Rechtsprechung nur teilweise Gebrauch; sie zieht sich nicht selten darauf zurück, den Behörden Einschätzungsprärogativen und Beurteilungsspielräume einzugestehen.

Angesichts der enormen Komplexität der zu entscheidenden Sachverhalte – zumal bei Bedarfsplanungen, die erheblich von politischen Zielen, Prognosen und einem hohen Grad an Abstraktion geprägt sind – streitet für das Vorgehen der Rechtsprechung die demokratische Legitimation der Verwaltung. Diese versetzt sie in die Position, über komplexe Lebenssachverhalte, in denen sich verschiedene Lösungen anbieten, zweckmäßig und damit politisch zu entscheiden.

---

555 Wolff, NK-VwGO, 2014, § 114, Rn. 27.

556 Sachs, GG, 2014, Art. 19, Rn. 145.

557 Schenke, VwGO, 2016, § 114, Rn. 1; Wolff, NK-VwGO, 2014, § 114, Rn. 3; BVerwG, v. 11.10.1956 - I C 179.54, BVerwGE 4, 89 (92); BVerwG, v. 12.12.1969 - IV C 105.66, BVerwGE 34, 301 (308); BVerwG, v. 8.11.1973 - 5 C 29/71, BVerwGE 44, 156 (159); BVerwG, v. 13.12.1978 - 6 C 37.78, BVerwGE 57, 174 (181).

558 Jestaedt 2016, Rn. 3.

559 Schmidt-Aßmann 2013, S. 116.

560 Schmidt-Aßmann 2013, S. 117.

561 Köck 2012b, Rn. 22.

562 Wolff, NK-VwGO, 2014, § 114, Rn. 213, 216; Schenke, VwGO, 2016, § 114, Rn. 35 f.

563 Vgl. Jestaedt 2016, Rn. 3; Wolff, NK-VwGO, 2014, § 114, Rn. 225.

564 Kahl 2013, § 47, Rn. 133.

Bei Planungen ist der Gestaltungsspielraum und somit der Bereich der Normkonkretisierung besonders ausgeprägt, so dass ein erheblicher Anteil der Bedarfsfeststellung im Bereich der Zweckmäßigkeit verbleibt und einer gerichtlichen Kontrolle entzogen ist. Andererseits hat unser Fachgespräch ergeben, dass die Gerichte die erweiterten Kontrollmaßstäbe auch mangels eigener Sachkunde nicht vollständig ausfüllen können.

Somit ergibt sich die paradoxe Situation, dass eine Verrechtlichung der Umweltziele im Recht der Bedarfsplanungen nicht unbedingt dazu führt, dass diese auch zu Kontrollmaßstäben werden. Daher setzen unsere Vorschläge auf zwei Ebenen an. Einerseits geht es darum, die Möglichkeiten und Grenzen eines gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Bedarfspläne aufzuzeigen, wozu dieser Abschnitt 8.5 dient. Andererseits zeigt sich, dass die gerichtliche Kontrolle die Umweltbelange im Bereich der Zweckmäßigkeit nicht absichern kann. Daher gehen wir im Abschnitt 8.6 auf die Möglichkeiten einer verwaltungsinternen Zweckmäßigkeitskontrolle durch Rechnungshöfe und Umweltombudspersonen ein.

8.5.2 Defizite des gerichtlichen Rechtschutzes in Umweltangelegenheiten

Betrachtet man den bestehenden gerichtlichen Rechtschutz hinsichtlich seiner Eignung zur frühzeitigen Kontrolle von Bedarfsplanungen, so fallen zwei Defizite auf.

Zum einen zeichnen sich Verfahren vor den Verwaltungsgerichten schon heute durch eine erhebliche Dauer aus.[565] Im laufenden Verfahren gilt der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung, teils kraft gesetzlicher Anordnung (§ 80 VwGO), teils kraft einstweiliger Anordnung des Gerichts (§ 47 Abs. 6 VwGO). Diese aufschiebende Wirkung ist notwendig, um zu verhindern, dass auf Grundlage einer nicht umweltgerechten, rechtswidrigen Bedarfsplanung weitere Planungs- und Zulassungsverfahren durchgeführt werden. Die periodische Aktualisierung der Planung (Abschnitt 7.4) erfordert teilweise Fristen, die kürzer sind, als die zu erwartende Verfahrensdauer, so dass Bedarfspläne noch vor Eintritt der Rechtskraft aktualisiert werden müssten. Selbst ohne aufschiebende Wirkung hängt die drohende Unwirksamkeit der Bedarfsplanung wie ein Damoklesschwert über Ausführungsplanung, Zulassung und Realisierung. Eine frühzeitige gerichtliche Kontrolle der Bedarfsplanung muss daher ein besonderes Augenmerk auf eine kurze Verfahrensdauer legen.

Zum anderen basiert Umweltrecht häufig auf technischen oder ökonomischen Überlegungen, so dass eine Kontrolle zur Durchsetzung der Steuerungswirkungen entsprechend sachkundige Kontrollinstanzen voraussetzt. Dies setzt häufig die Einholung von Gutachten voraus, was wiederum die Verfahrensdauer verlängert. Gemäß § 86 VwGO trifft die Gerichte eine umfassende Pflicht, den Tatbestand zu ermitteln. Dazu können sie neben anderen Beweismitteln auch Sachverständige bestellen (§ 98 VwGO).[566] Insbesondere in komplexen Verfahren, gerade im Umwelt- und Planungsrecht, sind Sachverständige unverzichtbar.[567] Der/die Sachverständige soll Helfer/in des Gerichts sein,[568] was aus praktischer Sicht jedoch pointiert als „frommer Selbstbetrug“ bezeichnet wird.[569] Denn das Gericht drückt mit der Notwendigkeit der Zuziehung eines Sachverständigen schon das Fehlen eigenen Sachverstandes aus und ist daher nur

565 Troidl, NVwZ 2014, 1052 (1052); Steinbeiß-Winkelmann, ZRP 2007, 177; Steger 2008, S. 31 ff.

566 Schmidt-Aßmann, DVBl. 1997, 281.

567 Rudisile, VwGO, 2016, § 98, Rn. 102.

568 Rudisile, VwGO, 2016, § 98, Rn. 101.

569 Sendler, NJW 1986, 2907 (2908).

beschränkt in der Lage, die Aussagen des Sachverständigen zu überprüfen.[570] So haben Zivilgerichte laut einer 1986 veröffentlichten Studie 95 % der Sachverständigengutachten ohne Begründung oder kritisches Hinterfragen übernommen.[571] Damit geht faktisch ein erheblicher – und oft entscheidender – Teil der Entscheidung auf Sachverständige über, die zwar vom Gericht ausgewählt sind, aber nur an wissenschaftliche Maßstäbe gebunden sind. Es überrascht daher, dass gegen Überlegungen zur Verbesserung des Sachverstandes der Gerichte selbst (s. dazu gleich 8.5.3) vorgetragen wird, dass dabei die Gefahr der Interessensverfolgung und Voreingenommenheit bestünde,[572] dies aber nicht auf die Hinzuziehung von Sachverständigen übertragen wird.

8.5.3 Environmental Courts zur Ausweitung der gerichtlichen Sachkunde

Dass Gerichte gerade im Bereich des Umwelt- und Planungsrechts an ihre Funktionsgrenzen stoßen, ist kein Phänomen des deutschen Rechts allein. Um die Sachkunde der Gerichte zu verbessern, haben einige Staaten besondere Umweltgerichte eingeführt (Environmental Courts).[573] Mit einer verbesserten Sachkunde der Gerichte ist auch die Erwartung einer kürzeren Verfahrensdauer verbunden. Als Environmental Courts werden Spruchkörper bezeichnet, die mit einer besonderen sachlichen Zuständigkeit und Expertise Entscheidungen im Bereich des Umweltrechts überprüfen. Die ersten Fachgerichte für die Umwelt wurden in Skandinavien eingerichtet (Dänemark 1917, Schweden und Finnland 1918). International wurde die Idee erstmals mit der aufkommenden Umweltgesetzgebung in den 1970er Jahren aufgegriffen und umgesetzt. Seit 2005 nimmt weltweit die Zahl der Umweltgerichte zu.[574] Im Jahr 2009 gab es 350 Environmental Courts in 41 Ländern.[575] 2015 gingen Schätzungen davon aus, dass zumindest die rechtlichen Grundlagen für über 800 Environmental Courts geschaffen wurden.[576]

Die Einrichtung von Environmental Courts verfolgt verschiedene Ziele. Zunächst geht es darum, dass auf Grundlage einer höheren Sachkompetenz umweltgerechtere Entscheidungen getroffen werden. Darüber hinaus werden durch Information, Partizipation und Zugang zu den Gerichten die Beteiligung der Öffentlichkeit und somit die Akzeptanz und Qualität der Entscheidungen gesteigert.[577] Betrachtet man die Environmental Courts weltweit, stellt man erhebliche organisatorische Unterschiede fest. Die in das deutsche Recht übertragbaren Modelle der gerichtlichen Kontrolle („Courts“ in Abgrenzung zu administrativen „Tribunals“)[578] kommen dabei sowohl als eigenständige Umweltgerichtsbarkeit, als auch als „Green Chambers“ und „Green Judges“ innerhalb der bestehenden Gerichtsbarkeit vor.[579]

Für die erstgenannte Lösung einer eigenständigen Umweltgerichtsbarkeit spricht, dass sich der Prüfungsumfang umweltrechtlicher Streitigkeiten von den übrigen Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten schon heute unterscheidet, da im Umweltrecht Verfahrensfehler – anders

---

570 Sendler, NJW 1986, 2907 (2909) spricht deshalb – bewusst übertreibend – von einem säkularisierten Gottesbeweis, den der/die Richter/in mangels eigenen Verständnisses staunend-gläubig oder ungläubig hinzunehmen hat.

571 Breunung 1982, S. 299.

572 Sendler, NJW 1986, 2907 (2912 f.); Rudisile, VwGO, 2016, § 98, Rn. 108 f.

573 Bechtel 2016, S. 6.

574 Pring/Pring 2009, S. 9.

575 Pring/Pring 2009, S. 11.

576 Bechtel 2016, S. 5.

577 Vgl. Pring/Pring 2009, S. 11.

578 Bechtel 2016, S. 8.

579 Pring/Pring 2009, S. 38; Bechtel 2016, S. 9 ff.

als im übrigen Verwaltungsrecht (§§ 45 ff. VwVfG) – grundsätzlich beachtlich sind (§ 4 UmwRG).[580] Auch hinsichtlich eines weiteren Vorteils, der Möglichkeit der Erweiterung des Zugangs zu den Gerichten auf Interessensverbände und die Öffentlichkeit,[581] weist das Umweltrecht schon heute erheblich von den Grundsätzen des deutschen Verwaltungsprozessrechts abweichende Strukturen auf.[582] Gegen die Einführung einer eigenständigen Umweltgerichtsbarkeit spricht, dass dies zu einer Fragmentierung des Gerichtssystems führen würde, die wegen des unbestimmten Begriffs der Umwelt zudem wenig nachvollziehbar wäre.[583] Tatsächlich ist Umwelt ein Querschnittsthema, das eine immer größer werdende Zahl von Entscheidungen beeinflusst. Welche dieser Entscheidungen vor einem Environmental Court mit erhöhter Sachkompetenz angefochten werden müssten und welche man den Verwaltungsgerichten überlassen könnte, ist eine kaum zu beantwortende Abgrenzungsfrage. Dies gilt gerade im deutschen Verwaltungsrecht auch wegen der Konzentrationswirkung zahlreicher Genehmigungen, die eine Vielzahl verwaltungsrechtlicher Fragestellungen betreffen (z.B. § 13 BImSchG, § 75 Abs. 1 VwVfG). Da umweltrechtliche Aspekte in vielen Entscheidungen eine Rolle spielen, erscheint es sinnvoller, die Expertise und Sensibilität für die Umwelt generell zu erhöhen und die Umwelt in alle Entscheidungsprozesse zu integrieren, statt sie in einer eigenen Gerichtsbarkeit zu separieren. Daher soll die Option einer eigenständigen Gerichtsbarkeit für die Umwelt hier nicht weiter betrachtet werden.

Auch die zweite Ausgestaltungsmöglichkeit, die Bildung von Umweltkammern und -senaten („Green Chambers“) und die Ernennung von Umweltrichter/innen („Green Judges“), führt zu einer höheren Sachkompetenz der Gerichte. Gerichtliche Entscheidungen im Umweltrecht werden dann von spezialisierten Richter/innen mit besonderer Expertise getroffen.[584] Dies wird in OVGs und im BVerwG bereits heute durch die Einrichtung besonderer Senate und in den VGs durch entsprechende Kammern sichergestellt.[585] Darüber hinaus bieten Environmental Courts auch in Form von Green Chambers oder Green Judges die Chance, nichtjuristische Expertise in die Entscheidung zu integrieren.[586] So wurde etwa an niederländischen Verwaltungsgerichten das unabhängige naturwissenschaftlich-technische Beratungsgremium („Administrative Courts Advisory Foundation“), bestehend aus ca. 50 nichtjuristischen Expert/innen eingerichtet, das die Richter/innen bei der Bewertung technischer und naturwissenschaftlicher Fragestellungen unterstützt.[587] Bei der Integration weiterer Sachkompetenz in die Gerichte wird häufig befürchtet, dass damit erhebliche Interessenskonflikte durch technisch oder politisch voreingenommene Richter/innen entstünden.[588] Um solche Interessenskonflikte zu vermeiden und die Unabhängigkeit der Gerichte bei der Bewertung komplexer Fragestellungen zu sichern, erscheint die Ernennung vollberuflicher Richter/innen die wirkungsvollste Lösung zu sein. Eine Möglichkeit dazu bieten sogenannte „Expert Panels“, in die verschiedene Expert/innen als Voll- oder Teilzeitrichter/innen berufen werden und je nach Fall ausgewählt werden.[589] In Dänemark findet sich für die Zuziehung von ehrenamtlichen Richter/innen eine besondere Form

580 Steinbeiß-Winkelmann, NVwZ 2016, 713 (717 f.); Fellenberg, NVwZ 2015, 1721.

581 Pring/Pring 2009, S. 15.

582 Bunge, ZUR 2014b, 3; Ekardt, NVwZ 2014, 393; Steinbeiß-Winkelmann, NVwZ 2016, 713 (717 ff.); zu den völker- und europarechtlichen Hintergründen dieser Besonderheiten sowie aktuellen Entwicklungen s. 6.

583 Pring/Pring 2009, S. 17.

584 Pring/Pring 2009, S. 14.

585 Statt vieler: Geschäftsverteilungsplan des BVerwG für das Jahr 2016, S. 2 ff.

586 Pring/Pring 2009, S. 14.

587 Führ/Schenten/Schreiber/Schulze et al. 2014, S. 5, 118 m.w.N.

588 Sendler, NJW 1986, 2907 (2912 f.); Rudisile, VwGO, 2016, § 98, Rn. 108 f.

589 Pring/Pring 2009, S. 57.

der Expert Panels. Dort können Umweltverbände und Industrie- und Agrarverbände je 100 Expert/innen aus dem jeweiligen Gerichtsbezirk für ein Expert Panel benennen, die dann als sachkundige ehrenamtliche Richter/innen zu bestimmten Fällen hinzugezogen werden.[590] Damit sind zwar Interessenkonflikte der ehrenamtlichen Richter/innen nicht ausgeschlossen, aber rationalisiert.

Letztlich hängt die Wahl der Organisationsform insbesondere von der Anzahl zu entscheidender Fälle ab. Gibt es ausreichend Fälle, um verschiedene sachkundige Richter/innen zu beschäftigen, spricht deren Unabhängigkeit für ein Expert Panel aus fest angestellten Richter/innen. Dies dürfte insbesondere dann der Fall sein, wenn das Expert Panel die Zuständigkeit für einen größeren oder mehrere Gerichtsbezirke besitzt. Regelmäßig sind Infrastrukturplanungen zur Verfahrensbeschleunigung erstinstanzlich bei den OVGs oder gar beim BVerwG angesiedelt, wo Expert Panels daher sinnvoll erscheinen.[591]

Insgesamt scheinen Environmental Courts nach einer ersten Prüfung eine Möglichkeit zur Verbesserung der Kontrolle von Bedarfsplanungen zu sein, denn die verbesserte Sachkunde des Gerichts lässt zum einen auf kürzere Verfahrensdauern hoffen, [592] zum anderen stärkt sie die Gerichte bei der Ausschöpfung der Prüfungsmaßstäbe. Sofern sie dadurch noch mehr als bisher in die Lage versetzt werden, auch das Ergebnis der Planung zu kontrollieren, erhöhen Environmental Courts die Steuerungswirkung des Rechts[593] und fördern somit die Umweltgerechtigkeit von Bedarfsplanungen. Das Konzept stellt Lösungsmöglichkeiten für alle defizitären Bereiche der bestehenden Gerichtsbarkeit bereit und würde Gerichte zu einer wirkungsvoll steuernden Kontrollinstanz aufwerten. Eine Parallele gibt es im Handelsrecht zu den Kammern für Handelssachen nach §§ 73 ff. GVG, bei denen sachverständige ehrenamtliche Richter/innen hinzugezogen werden. Eine genauere Prüfung der Möglichkeiten der Einführung von „Environmental Courts“ in Deutschland übersteigt den Rahmen dieses Gutachtens, weshalb diese Überlegungen in den Empfehlungen in Teil 9 nicht aufgegriffen werden.

8.6 Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen [Ludwig, Fischer]

Im Hinblick auf die Verbesserung der Kontrolle von Bedarfsplanungen ist nicht nur an eine Ausweitung der gerichtlichen Kontrolle, sondern auch an eine Stärkung von außergerichtlichen Kontrollmechanismen zu denken. Unter anderem hat die außergerichtliche Kontrolle den Vorteil, dass auch die Zweckmäßigkeit geprüft werden kann. Als mögliche zuständige Institutionen werden in diesem Abschnitt die Rechnungshöfe (8.6.1) sowie (noch nicht im geltenden Recht verankerte) Umweltombudsstellen/Bundesumweltbeauftragte (8.6.2) untersucht.

8.6.1 Verstärkte Einbeziehung der Rechnungshöfe bei der Kontrolle einer umweltgerechten Bedarfsplanung

Im Kontext von öffentlichem Bedarf und Wirtschaftlichkeit ist die Kontrolle seit langem Aufgabe der Rechnungshöfe. Gerade mit Blick auf Reformüberlegungen erscheint es prima facie vielversprechend, die Rolle der Rechnungshöfe bei der Kontrolle von Bedarfsplanungen zu untersuchen und über Neujustierungen nachzudenken. In diesem Abschnitt werden zunächst die Aufgaben und Befugnisse der Rechnungshöfe dargestellt (8.6.1.1). Sodann wird untersucht, ob

590 Pring/Pring 2009, S. 59.

591 Zu praktischen Aspekten der Umsetzung: Bechtel 2016, S. 18 ff.

592 Pring/Pring 2009, S. 14.

593 Pring/Pring 2009, S. 15.

und inwieweit den Rechnungshöfen die Kontrolle von Bedarfsplanungen bereits nach geltendem Recht unterliegt (8.6.1.2) und wie diese verbessert werden könnte (8.6.1.3).

8.6.1.1 Aufgaben und Befugnisse der Rechnungshöfe

Die Rechnungshöfe sind oberste Behörden des Bundes und der Länder. Sie fungieren als Prüfer, Berater und Informationsquellen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der jeweiligen Gebietskörperschaft sowie ihrer Sondervermögen und Betriebe. Wesentliche Merkmale der Finanzkontrolle sind: externe Kontrolle (also organisatorisch von der Verwaltung getrennt), unmittelbare Kontrolle (im Unterschied zur politischen und parlamentarischen Kontrolle) und Weisungsfreiheit.[594] Damit wird den Rechnungshöfen die Autonomie zugestanden, die notwendig ist, um frei von politischen Einflüssen eine rationale Kontrolle staatlicher Entscheidungen durchführen zu können. Die Aufgaben und Befugnisse der Rechnungshöfe werden am Beispiel des Bundesrechnungshofs erläutert. Die Grundsätze sind auf die Tätigkeit der Rechnungshöfe der Länder[595] übertragbar.

Die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs finden sich außer in Art. 114 GG in §§ 88 bis 114 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie im Bundesrechnungshofgesetz (BRHG). Der Bundesrechnungshof hat nach Art. 114 Abs. 2 GG die Aufgabe die „Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung“ des Bundes zu überprüfen. Er kontrolliert damit den Haushaltsvollzug der Exekutive. Aus dem Verfassungswortlaut ergeben sich prinzipiell keine Einschränkungen der Prüfungsbefugnisse des Bundesrechnungshofs. Vielmehr gilt zur Vermeidung prüfungsfreier Räume der Grundsatz der Universalität oder Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle.[596] Der Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofes erstreckt sich somit potenziell auf die gesamte Staatstätigkeit[597] und ist im Wesentlichen deckungsgleich mit der Aufgabenverantwortung des Bundes.[598] Dies schlägt sich auch in der Aufgabenbeschreibung des Bundesrechnungshofs in § 88 Abs. 1 BHO nieder. Danach prüft der Bundesrechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Dies wird in § 89 Abs. 1 weiter konkretisiert. So sind aufgrund von § 89 Abs. 1 Nr. 2 BHO sämtliche Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können, von der Prüfungsbefugnis umfasst. Z.B. ist der Bundesrechnungshof auch für die Prüfung zuständig, ob die Verwaltung effizient ist, und kann Organisationsprüfungen durchführen. Diese umfassen nicht nur die Funktionsprüfung der Verwaltungsabläufe, sondern auch die Ziel- und Aufgabenkritik einzelner Verwaltungseinheiten.[599]

Der Bundesrechnungshof darf grundsätzlich sämtliche Vorgänge prüfen, und dies jederzeit und aus eigenem Entschluss. Da er gemäß Art. 114 Abs. 2 GG rechnungsunabhängig prüft, darf die Prüfung schon vor Abschluss der Rechnungslegung durch den Bundesfinanzminister einsetzen (sog. gegenwartsnahe Prüfung). Der Bundesrechnungshof muss nicht warten, bis ein Verwaltungsvorgang völlig abgewickelt ist und die mangelnde Ordnungsgemäßheit oder die Unwirtschaftlichkeit ihr Schadenspotenzial entfaltet hat.[600] Er hat somit die Möglichkeit zur frühzeitigen Prüfung.

---

[594] Reus/Mühlhausen, VR 2010, 1 (2).

[595] Vgl. z.B. Art. 144 HessVerf.

[596] BVerwG, v. 6.3.2002 - 9 A 16.01, BVerwGE 116, 92, 94; Butzer in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2015, Art. 114, Rn. 7; Lewinski/Burbat, BHO, 2013, § 88, Rn. 8.

[597] von Arnim, DVBl. 1983, 664; Kisker in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, 1990, § 89, Rn. 117.

[598] Bergel 2010, S. 27 m.w.N.

[599] Ausführlich von Gall/Wulle, DÖV 2000, 845.

[600] Siekmann in: Sachs, GG, 2014, Art. 114, Rn. 28.

Einschränkungen der Prüfungskompetenzen ergeben sich aus der Aufgabenverteilung im Staat. Nicht zu den Befugnissen des Bundesrechnungshofs zählt die sogenannte politische Kontrolle: Die von der Regierung oder dem Parlament vorgegebenen finanzwirtschaftlichen und politischen Ziele sind Kernbereich der Zuständigkeit der Politik. Diese muss der Bundesrechnungshof respektieren.[601] Er muss bei Prüfungsergebnissen, die eine politische Entscheidung berühren, deutlich machen, dass er keine eigene politische Bewertung abgibt und auf die Information und Beratung der Berichtsempfänger beschränkt ist.[602] Allerdings bewegen sich die Rechnungshöfe bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit immer auf politischem Boden. Daher ist eine Grenzziehung nicht immer einfach und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofs können immer eine politische Aussage treffen. Eine Grenzziehung kann danach erfolgen, dass der Bundesrechnungshof den Weg zur Verwirklichung eines Zwecks zu beurteilen hat, nicht aber den Zweck als solchen.[603]

Die Befugnisse des Bundesrechnungshofs sind auf eine interne Prüfungs-, Berichts- und Beratungstätigkeit beschränkt (vgl. § 96 Abs. 2 BHO). Er darf nicht mit Außenwirkung, insbesondere zur Information und Meinungsbildung in der Öffentlichkeit, handeln und ihm steht auch kein Verwerfungsmonopol zu. Der Bundesrechnungshof darf nur – freilich mit dem Gewicht seiner Autorität[604] – kritisieren. Er ist darauf angewiesen, dass seine Anregungen aufgegriffen werden. Der Bundesrechnungshof fasst seine Feststellungen in Prüfungsmitteilungen zusammen, die den geprüften Stellen zur Stellungnahme zugehen. Prüfungsergebnisse von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung teilt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium der Finanzen mit (§ 96 Abs. 2 BHO). Über die wichtigsten Ergebnisse seiner Prüfungen berichtet der Bundesrechnungshof jährlich dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung gemäß § 97 BHO in Form von „Bemerkungen“ (Jahresberichte). Sie sind Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament. In neuerer Zeit hat sich die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs immer mehr von einer nachträglichen Kontrolle hin zu einer zukunftsgerichteten Beratungstätigkeit verschoben,[605] was die Frühzeitigkeit der Kontrollwirkung noch verbessert. Rechtsgrundlage für die Beratungstätigkeit ist § 88 Abs. 2 BHO. Danach kann der Bundesrechnungshof aufgrund von Prüfungserfahrungen den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien beraten. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Durchsetzungsfähigkeit des Rechnungshofes beschränkt ist.

Weitere faktische Restriktionen der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofs ergeben sich durch knappe Kontrollressourcen.[606] Der Bundesrechnungshof ist faktisch nicht in der Lage, seine Aufgabe vollständig – d.h. für die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – zu erfüllen. Deswegen steht ihm eine (eigene) Einschränkungsbefugnis gemäß § 89 Abs. 2 BHO zu. Gleiches gilt für die Rechnungshöfe der Länder.[607] Die Rechnungshöfe dürfen nach pflichtgemäßem Ermessen die Prüfungen beschränken bzw. Rechnungen ungeprüft lassen. Dies soll es ihnen ermöglichen, ihrer Berichtspflicht rechtzeitig nachzukommen.[608] Dies

---

601 Butzer in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 2015, Art. 114, Rn. 15; Reus/Mühlhausen, VR 2010, 1, 7.

602 Vgl. § 6 Abs. 1 Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofs.

603 Kube in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 114, Rn. 102.

604 Vgl. v. Mutius/Nawrath in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, 2014, Art. 114, Rn. 33.

605 von Gall/Wulle, DÖV 2000, 845 (846).

606 Kisker in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, 1990, § 89, Rn. 123; Reus/Mühlhausen 2014, Rn. 742.

607 Vgl. z.B. § 89 Abs. 2 LHO Hessen.

608 Piduch, BHO, 2014, § 89, Rn. 4 für den Bundesrechnungshof.

betrifft vor allem Fälle, in denen eine Vollprüfung mit einem unverhältnismäßigen Mitteleinsatz verbunden wäre. Prüfungsbeschränkungen sollen aber keine „prüfungsfreien Räume“ schaffen, sondern die Rechnungshöfe nur an angemessener Stelle entlasten.[609]

8.6.1.2 Möglichkeit der Prüfung von Bedarfsplanungen durch die Rechnungshöfe

Das verfassungsrechtlich verankerte Wirtschaftlichkeitsgebot spielt vor allem bei Bedarfsplanungen eine Rolle, die Grundlage für die Ausführung staatlich finanzierter Vorhaben aus den Bereichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge sind, etwa Bedarfsplanungen für Verkehrswege, Hochwasserschutzeinrichtungen oder für Abfallentsorgungsanlagen. Bei Bedarfsplanungen, die die Nutzung von natürlichen Ressourcen zum Gegenstand haben, kommt das verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot eher am Rande zum Tragen. Es kann z.B. eine Rolle spielen, wenn im Rahmen der Bauleitplanung Infrastrukturen vorgesehen werden, deren Unterhaltung mit Folgekosten verbunden ist.[610] Ein anderer Anwendungsfall ist denkbar, wenn bei der Bewirtschaftung von Wasserressourcen die Verfolgung von Umweltzielen mit erheblichen Kosten verbunden ist. Wegen der direkten Betroffenheit der öffentlichen Haushalte spielen die Prüfungsbefugnisse der Rechnungshöfe bei Bedarfsplanungen für Infrastrukturen aber eine wichtigere Rolle.

Rechtsgrundlage für die Überprüfung von Bedarfsplanungen für Infrastrukturen sind § 89 Abs. 1 Nr. 2 BHO sowie die entsprechenden Vorschriften der Länder.[611] Danach dürfen sämtliche staatliche Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können, durch die Rechnungshöfe überprüft werden (Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle). Geprüft werden darf nicht nur der Posten im Haushaltsplan mit den für ein Einzelvorhaben bereitgestellten Mitteln, sondern bereits die Planung des Gesamtbedarfs an staatlicher Infrastruktur einer bestimmten Art. Die Kontrolle von Bedarfsplanungen nehmen die Rechnungshöfe im Rahmen ihrer Beratungstätigkeit wahr (für den Bundesrechnungshof vgl. § 88 BHO). Indem sie frühzeitig tätig werden, können sie bereits den Planungsprozess beeinflussen.

Maßstäbe der Prüfung durch die Rechnungshöfe sind die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Prüfung am Maßstab der Ordnungsmäßigkeit ist eine Zweck- und Rechtmäßigkeitsprüfung. Bei der Rechtmäßigkeitsprüfung fragen die Rechnungshöfe nach der Übereinstimmung des staatlichen Handelns mit den Gesetzen und Verwaltungsvorschriften.[612] So muss z.B. die Abfallwirtschaftsplanung die Anforderungen nach § 30 KrWG einhalten und eine überörtliche Fachplanung für die Abfallwirtschaft bereitstellen.[613] Vor dem Hintergrund der Aufgabe der Prüfung des verfassungsrechtlich verankerten Wirtschaftlichkeitsgebots sind die Rechnungshöfe aber nicht gehalten, die von ihnen geprüften Vorgänge auf die Einhaltung sämtlicher Rechtsvorschriften zu prüfen. Der Prüfauftrag der Rechnungshöfe bei Bedarfsplanungen ist daher beschränkt und umfasst nicht das gesamte Umweltrecht.[614] Im Rahmen der Zweckmäßigkeitsprüfung schauen sich die Rechnungshöfe an, ob die gewählte Handlungsal-

---

609 Lewinski/Burbat, BHO, 2013, § 89, Rn. 5 für den Bundesrechnungshof.

610 Vgl. etwa Thüringer Rechnungshof 2014, S. 45.

611 Z.B. § 89 LHO NRW.

612 Jarass in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 114, Rn. 7.

613 Dies hat beispielsweise der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 1999 geprüft und für den Entwurf des Abfallwirtschaftsplans für Mecklenburg-Vorpommern 1999 verneint.

614 Die Prüfung des gesamten Umweltrechts ist bei Bedarfsplanungen aber auch nicht nötig, da die Umweltauswirkungen für die meisten Aspekte noch nicht erkennbar sein werden. So kann z.B. noch nicht geprüft werden, ob Beeinträchtigungen eines Natura-2000-Gebiets zu erwarten sind.

ternative die Erreichung des angestrebten Ziels am besten gewährleistet. Der Wirtschaftlichkeitsmaßstab findet seinen Ausdruck im verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebot sowie in § 90 Nr. 3 und 4 BHO und den entsprechenden Vorschriften der Länder.[615] Die Prüfung am Maßstab der Wirtschaftlichkeit beinhaltet eine Kontrolle der Kosten-Nutzen-Relationen, also eine Prüfung der Zweckmäßigkeit unter betriebswirtschaftlichem oder auch gesamtwirtschaftlichem Blickwinkel.[616] Sie ermöglicht auch eine Überprüfung der Bedarfsprognose. Den Rechnungshöfen steht mit der Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ein umfassenderer Prüfungsmaßstab zu als den Gerichten, die nur am Maßstab der Rechtmäßigkeit prüfen dürfen.

Auch Bedarfsplanungen, bei denen der Bedarf abschließend durch Gesetz festgestellt wird, wie der Bundesverkehrswegeplan sowie die Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen, sind durch den Bundesrechnungshof überprüfbar. Bereits während des Planungsverfahrens darf der Bundesrechnungshof einzelne Aspekte der Planung überprüfen und diese im Rahmen der Beratungstätigkeit gegenüber der Politik nach § 88 Abs. 2 BHO einbringen. So hat der Bundesrechnungshof etwa die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau im Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung 2015 überprüft.[617] Restriktionen der Prüfungstätigkeit der Rechnungshöfe in Bezug auf Bedarfsplanungen ergeben sich allerdings dadurch, dass diese auf eine interne Prüfungstätigkeit beschränkt sind, sowie faktisch aus der Knappheit der Kontrollressourcen.[618] Dennoch kann die Kontrolle von Bedarfsplanungen für Vorhaben aus den Bereichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge durch die Rechnungshöfe einen Beitrag für eine umweltgerechte Bedarfsplanung leisten. Weist der zuständige Rechnungshof etwa auf nicht fach- und sachgerecht erstellte Bedürfnisprognosen hin und kommt es in der Folge zu einer Anpassung der Planung, dient dies nicht nur der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Wirtschaftlichkeitsgebots, sondern mittelbar auch dem Umweltschutz.

Im Ergebnis können die Prüfungen der Rechnungshöfe helfen, sehr zeitnah Fehler in der Bedürfnisprüfung zu erkennen und zu beheben. Zwar umfasst der Prüfauftrag der Rechnungshöfe die Wirtschaftlichkeit und daher nicht den Umweltschutz. Mithin erscheinen diese Prüfungen nicht besonders geeignet, die Bewertungsaspekte der Bedürfnisprognose (angemessenes Verhältnis zum Eingriff in die Integrität der Umwelt) zu kontrollieren. Dennoch können die Prüfungen bei Bedarfsplanungen für staatliche Infrastrukturvorhaben mittelbar zu mehr Umweltschutz führen, wenn sie eine fehlerhafte Bedürfnisprognose und damit zu groß dimensionierte Projekte beanstanden.

8.6.1.3 Stärkere rechtliche Verankerung der Kontrollbefugnisse der Rechnungshöfe

Zu überlegen ist, ob diese bereits bestehenden Kontrollbefugnisse der Rechnungshöfe rechtlich gestärkt werden sollten. Festzuhalten ist zunächst, dass eine gesetzliche Verpflichtung zur Überprüfung von Bedarfsplanungen durch die Rechnungshöfe nicht möglich ist, weil deren Weisungsunabhängigkeit Verfassungsrang genießt. In Betracht kommt aber eine Regelung, die bei einer negativen Stellungnahme des zuständigen Rechnungshofs in Bezug auf eine admi-

615 Z.B. § 90 LHO Brandenburg.

616 Kube in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 114, Rn. 100 ff. Für die Organisationsprüfung ähnlich von Gall/Wulle, DÖV 2000, 845 (854).

617 Bundesrechnungshof 2015.

618 Ausführlich zu den Beschränkungen der Prüfungstätigkeit der Rechnungshöfe am Ende des vorhergehenden Abschnitts.

nistrative Bedarfsplanung für staatlich finanzierte Vorhaben erhöhte Begründungsanforderungen vorsieht. Vorbild für eine solche Regelung könnte § 10 Abs. 7 GenTG sein. Danach holt die zuständige Behörde über die zuständige Bundesoberbehörde vor der Entscheidung über eine Genehmigung eine Stellungnahme der zentralen Kommission für die Biologische Sicherheit zur sicherheitstechnischen Einstufung der vorgesehenen gentechnischen Arbeiten und zu den erforderlichen sicherheitstechnischen Maßnahmen ein. Die Kommission muss ihre Stellungnahme unverzüglich abgeben. Die Stellungnahme ist bei der Entscheidung der zuständigen Behörde zu berücksichtigen. Weicht die zuständige Behörde bei ihrer Entscheidung von der Stellungnahme der Kommission ab, so hat sie die Gründe hierfür schriftlich darzulegen.

So könnte man in die gesetzliche Grundlage für die jeweilige Bedarfsplanung eine ähnliche Vorschrift aufnehmen. Einzuholen wäre eine Stellungnahme des zuständigen Rechnungshofs vor der Entscheidung über die Bedarfsplanung, wenn der Plan im Entwurf vorliegt. Die Stellungnahme wäre bei der Entscheidung über die Bedarfsplanung durch die zuständige Behörde zu berücksichtigen. Um von der Stellungnahme des Rechnungshofs abzuweichen, müsste die entscheidende Behörde die Gründe hierfür schriftlich darlegen. Bei Bedarfsfeststellungen durch formelles Parlamentsgesetz des Bundes ist ein solches erhöhtes Begründungserfordernis aber nicht möglich, da der Gesetzgeber nach Art. 20 Abs. 3 GG nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist und als demokratisch legitimiertes Organ entscheidet. Bei administrativen Bedarfsplanungen, die staatlich finanzierte Vorhaben zum Gegenstand haben, ist das erhöhte Begründungserfordernis dagegen als ein Instrument einzuschätzen, das eine besonders sorgfältige Prüfung des Bedarfs forciert.

Ein solches erhöhtes Begründungserfordernis wäre mit der Weisungsunabhängigkeit der Rechnungshöfe, die durch das GG und die Landesverfassungen garantiert ist, vereinbar. Die Regelung würde nur Verpflichtungen für die entscheidende Behörde beinhalten, nämlich eine Stellungnahme einzuholen und eine Abweichung von der Stellungnahme zu begründen. Dem zuständigen Rechnungshof bleibt es aber überlassen, ob er zu dem jeweiligen Bedarfsplan überhaupt eine Stellungnahme abgeben möchte (Selbstinitiierung). Die Einschränkungsbefugnis des zuständigen Rechnungshofs gemäß § 89 Abs. 2 BHO bzw. der entsprechenden Ländervorschriften bleibt unberührt.

8.6.2 Überlegungen zur Einführung einer Umweltombudsstelle bzw. eines Bundesbeauftragten für den Umweltschutz

Da die Rechnungshöfe sich auf die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit beschränken, ist für die direkte Prüfung der Einhaltung von Umweltaspekten bei Bedarfsplanungen an die Einrichtung einer dafür zuständigen, unabhängigen Institution zu denken. In Betracht kommt eine Umweltombudsperson bzw. ein/e Umweltbeauftragte/r. Im Folgenden wird der Begriff der „Ombudsperson“ sowie die Ausgestaltung des damit verbundenen Amtes in verschiedenen Rechtsordnungen untersucht (8.6.2.1). Sodann wird die Option Umweltombudsstelle bzw. Staatliche/r Umweltbeauftragte/r auf Bundesebene in Deutschland angeprüft (8.6.2.2).

8.6.2.1 Der Begriff „Ombudsperson“ und die Verankerung in verschiedenen Rechtsordnungen

Das Wort „Ombudsperson“ geht auf das altnordische Wort *„umbodh“* zurück, welches so viel wie „Vollmacht“ bedeutet.[619] Ombudsleute sind Vertrauenspersonen, die in Organisationen die

[619] https://de.wikipedia.org/wiki/Ombudsperson (aufgerufen am 22.9.2016).

Einhaltung von Rechten anderer überwachen.[620] Staatlich eingesetzte Ombudsleute haben dabei gleichzeitig die Aufgabe, staatliche Institutionen zu kontrollieren. Ombudsleute können i.d.R. nur vermittelnd tätig werden und öffentlich Bericht erstatten, Eingriffsrechte stehen ihnen nur selten zu. Ombudsleute im klassischen Sinne haben verschiedene Funktionen, nämlich Individualrechtsschutz, Verwaltungskontrolle und Rechtsfortbildung.[621] Die Verwaltungskontrolle erfolgt dabei klassischerweise als Folge individueller Beschwerden. Als Kriterien für die Einordnung einer Institution als Ombudsstelle haben sich herausgebildet: Neutralität und Unabhängigkeit, allgemein definiertes Mandat, Fremd- und Selbstinitiierung und Untersuchungs- und Maßnahmenbefugnisse.[622]

Weltweit kennen ca. 150 nationale und regionale Rechtsordnungen die Institution der Ombudsperson. In der EU hatten im Jahr 2012 25 der damals 27 Mitgliedstaaten Ombudsleute auf gesamtstaatlicher Ebene; lediglich Deutschland und Italien richteten Ombudsstellen nur auf regionaler bzw. Länderebene ein, und zwar in Gestalt von Bürgerbeauftragten bzw. Difensori Civici.[623] Eine wichtige Ombudsperson auf europäischer Ebene ist der/die Europäische Bürgerbeauftragte.[624] In Deutschland gibt es Ombudsleute vorwiegend in größeren Unternehmen, um dortigen Missständen, wie z.B. Korruption, Hinweisen der Angestellten nachgehen zu können bzw. um diesen zu helfen, ihre Rechte durchzusetzen.[625] Auf staatlicher Ebene hat der Bund die Institution des/der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit als oberste Bundesbehörde eingerichtet. Weiter sieht Art. 45b GG die Berufung eines/einer Wehrbeauftragten des Bundestages zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle vor. Für die Wahrung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat existieren auf Länderebene Bürgerbeauftragte in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Thüringen und seit 2016 auch in Baden-Württemberg. Diese erfreuen sich großer Akzeptanz und Beliebtheit.[626] Die übrigen Bundesländer sowie der Bund setzen auf (Petitions-)Ausschüsse.[627]

Schaut man auf die Zuständigkeit von Ombudsleute für den Umweltschutz, so ist zunächst festzustellen, dass diese in Gestalt von Bürgerbeauftragten auch Aufgaben in Bezug auf den Umweltschutz wahrnehmen. Denn sie haben grundsätzlich eine umfassende Zuständigkeit für sämtliche Anliegen der Bürgerinnen und Bürger und kümmern sich daher i.d.R. auch um Umweltangelegenheiten. Die Intensität dessen variiert jedoch: In einigen Staaten, wie Dänemark, Frankreich und Spanien, ist die Ombudsperson in Sachen Umwelt einflussreich, in anderen Staaten, wie z.B. den Niederlanden, ist dieser Einfluss nur marginal.[628] Oftmals handelt es sich dabei um ein mittelbares Tätigwerden der Ombudsleute:

Z.B. umfasst das Amt der in Schweden im Jahr 1809 geschaffenen Verfassungsinstitution des *„Justitieombudsman“* das Recht, in einigen Umweltangelegenheiten Zugang zu den Gerichten zu erhalten. Dies gilt jedenfalls in Fällen, in denen dies nicht über den Behördenweg bzw. das

620 Zandonella 2006.

621 Haas 2012, S. 7.

622 Haas 2012, S. 106 ff.

623 Haas 2012, S. 2.

624 Vgl. die Homepage des/der Europäischen Bürgerbeauftragten http://www.ombudsman.europa.eu/start.faces (aufgerufen am 22.9.2016).

625 Buchert, CCZ 2008, 148.

626 Franke 1999, S. 21.

627 Vgl. die Übersicht zu regionalen Bürgerbeauftragten auf http://www.ombudsman.europa.eu/de/atyourservice/regionalombudsmen.faces (aufgerufen am 22.9.2016).

628 Ebbesson 2002, S. 37.

Verwaltungsverfahren oder durch eine Berufung/Revision möglich ist.[629] Der Prüfmaßstab schwedischer Ombudsleute bezieht sich dabei vor allem darauf, ob Verwaltungsbehörden und Gerichte in ihrem Handeln die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Sachlichkeit und Unparteilichkeit sowie die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingehalten haben. Weiterhin soll ihr Handeln auf seine Rechtmäßigkeit sowie Richtigkeit und Zweckmäßigkeit überprüft werden. Der Fokus liegt jedoch auf der Prüfung der Einhaltung von Verfahrensregeln.[630] Bei Nichteinhaltung stehen folgende Maßnahmen zur Verfügung: eine Anklagefunktion, um straf- oder disziplinarrechtliche Sanktionen gegen Amtsträgerinnen und Amtsträger einzuleiten; eine Feststellungsfunktion in Form von kritischen Äußerungen, um auf Missstände hinzuweisen; eine Rechtsfortbildungsfunktion, um eine einheitliche Rechtsanwendung oder die Verbesserung von Gesetzen anzuregen.[631] Die Sanktionen kommen nur äußerst selten zum Einsatz.[632] Ein wirklich effektiver Schutz für die Rechtssuchenden und gerade für die Umwelt ist dadurch nicht geboten.[633]

In Großbritannien können sich Bürgerinnen und Bürger über die Ombudsperson grundsätzlich gegen jede Behörde wenden, sofern sie der Ansicht sind, durch diese ein Unrecht erfahren zu haben. Dies dürfte somit auch Beschwerden in Umweltangelegenheiten erfassen. Problematisch könnten insofern jedoch einige der Voraussetzungen für eine Beschwerdeerhebung sein, so insbesondere der sogenannte „MP-Filter“: Eine Beschwerde ist grundsätzlich nur zulässig, wenn diese der Ombudsperson über eine/n Unterhausabgeordnete/n[634] zugeht, wobei der/die Abgeordnete die Ombudsperson zur Untersuchung auffordern muss. Zweck dahinter ist, dass der/die Abgeordnete zuerst prüft, ob die Beschwerde überhaupt in die Zuständigkeit der Ombudsperson fällt und ob er/sie nicht bereits selbst Abhilfe schaffen kann. Faktisch liegt es damit im Ermessen des/der Abgeordneten, ob sie Bürgerinnen und Bürgern Zugang zu Ombudsperson schaffen, wobei zusätzlich fraglich ist, inwieweit der/die jeweilige Abgeordnete tatsächlich einen Überblick über die Kompetenz der Ombudsperson hat. Die Ombudsstelle wird in England somit vielmehr als eine „zusätzliche Waffe“ von Abgeordneten verstanden; nicht als eigenständige bürgernahe Institution.[635]

Eine Ombudsstelle, deren Tätigkeitsfeld sich auf Umweltaspekte beschränkt, existiert in Österreich in Form der Umweltanwaltschaften. Neben den klassischen Aufgaben von Ombudsleuten – Bürgerberatung und -information sowie Vermittlung in Konflikten – haben die österreichischen Umweltanwaltschaften das Recht zur Begutachtung von Gesetzen sowie Parteistellung in Behördenverfahren.[636] Letztere umfasst bei UVP-pflichtigen Verfahren auch das Recht, die Einhaltung von Rechtsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der von ihnen wahrzunehmenden öffentlichen Interessen dienen, als subjektives Recht in gerichtlichen Verfahren geltend zu machen sowie Beschwerde an das Bundesverwaltunggericht und Revision an den Verwaltungsgerichtshof einzulegen (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Abs. 3 UVP-G 2000 Österreich). Die

---

629 Vgl. den Artikel „Access to justice in environmental matters – Sweden“ auf der Seite „Europäisches Justizportal“ unter https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-se-maximizeMS-en.do?member=1 (Abschnitt VI: Other Means of Access to Justice) (aufgerufen am 22.9.2016).

630 Haas 2012, S. 46.

631 Haas 2012, S. 51 f.

632 Haas 2012, S. 52.

633 Ebbesson 2002, S. 37, Fn. 120.

634 Im Englischen „Member of Parliament“, kurz: MP.

635 Haas 2012, S. 136, dort auch Fn. 57.

636 http://www.umweltanwaltschaft.gv.at (aufgerufen am 22.9.2016).

Umweltanwaltschaften vertreten somit direkt Interessen der Umwelt, und nicht nur über den Umweg der Bürgeranliegen.

8.6.2.2 Option Umweltombudsstelle/Staatliche/r Umweltbeauftragte/r

In Anlehnung an das Modell der Umweltanwaltschaften in Österreich könnte eine Umweltombudsstelle auf Bundesebene eingerichtet werden. Hintergrund eines solchen Amtes ist nicht die Stärkung Privater in Umweltangelegenheiten, sondern direkt die des Umweltschutzes bei staatlichen Entscheidungen. Es handelt sich also um ein Ombudsamt, das Umweltinteressen vertritt. Um diese Aufgabe wahrzunehmen, müsste die Stelle weisungsunabhängig, frei von politischen Einflüssen und mit entsprechendem Sachverstand ausgestaltet sein. Anleihen für die Ausgestaltung einer solchen Institution lassen sich z.B. beim Amt des/der Bundesbeauftragten für den Datenschutz nach §§ 21 ff. BDSG nehmen. Da ein solches Amt in den deutschen Rechtsraum eingebunden werden müsste, wäre wohl am ehesten die Bezeichnung „Bundesbeauftragte/r für den Umweltschutz“ angebracht. Das Amt sollte umfassen: Vertrauensperson für die Bürgerinnen und Bürger in Umweltangelegenheiten, Informations- und Prüfrechte sowie Berichtspflichten. Eine Parteistellung in SUP- und UVP-pflichtigen Verwaltungsverfahren ist denkbar. Klagerechte sollten mit dem Amt aber nicht verbunden sein, um Konkurrenzen mit dem Klagerecht der Umweltverbände zu vermeiden.[637] Im Hinblick auf die gerichtliche Überprüfung ist eher der Weg der Stärkung der Verbandsklagerechte zu wählen (vgl. Abschnitt 6.4). Synergien können dennoch entstehen und genutzt werden, wenn der/die Umweltbeauftragte den Umweltverbänden bei der Informationsbeschaffung behilflich ist. Außerdem kann durch die Tätigkeit eines/r Bundesbeauftragten für die Umwelt bereits im Vorfeld von Gerichtsprozessen der Umweltschutz gestärkt und damit Klagen möglicherweise vermieden bzw. auf bestimmte Aspekte beschränkt werden.

Mit der Vertretung von Umweltinteressen in SUP-pflichtigen Verfahren, verbunden mit Berichten an die Öffentlichkeit, könnte ein/e Bundesbeauftragte/r für die Umwelt auch bei Bedarfsplanungen tätig werden. Denkbar ist auch in diesem Fall – ebenso wie für die Rechnungshöfe – die Verknüpfung dieser Rechte mit erhöhten Begründungspflichten der planerstellenden Behörde im Fall einer negativen Stellungnahme des/der Umweltbeauftragten.

Insgesamt erscheint die Möglichkeit der Einführung einer Umweltombudsstelle/eines Umweltbeauftragten auf Bundesebene in Deutschland als eine Option, um die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei staatlichen Entscheidungen und damit auch im Rahmen von Bedarfsplanungen besser zu kontrollieren.[638] Die genaue Prüfung der Möglichkeiten der Verankerung im deutschen Recht übersteigt allerdings den Umfang dieses Gutachtens.

Teil 4: Systematische Untersuchung unterschiedlicher Bedarfsplanungen

9 Exemplarische Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung umweltbeanspruchender Planungen

Dieser Abschnitt ist der Bestandsaufnahme verschiedener Arten von Bedarfsplanungen gewidmet. Sie hat den Zweck, Bedarfsplanungen am Maßstab des Anforderungsprofils (s. oben Abschnitt 7) zu messen und zu bewerten. Dabei geht es nicht um eine vollständige Erfassung aller

[637] Vgl. Führ/Schenten/Schreiber/Schulze et al. 2014, S. 145.

[638] In diese Richtung auch Führ/Schenten/Schreiber/Schulze et al. 2014, S. 23.

Bedarfsplanungen, sondern um ein exemplarisches Vorgehen und insbesondere um Bedarfsplanungen mit Umweltrelevanz. Einbezogen werden nicht nur Bedarfsplanungen i.e.S. (vgl. oben 1.1), sondern mit der Raumordnung, der Bauleitplanung und der Bewirtschaftungsplanung für die Wasserressourcen werden auch Bedarfsplanungen i.w.S. analysiert. Das Kapitel bezieht entsprechend dem Untersuchungsauftrag auch die Bodenschätzegewinnung mit besonderem Fokus auf Kiese, Sande und Steine ein, obwohl es insoweit derzeit keine originäre Bewirtschaftungsplanung gibt. In einem Exkurs werden Vorschläge für die mögliche Ausgestaltung einer solchen gemacht.

Die Bestandsaufnahme wird nach verschiedenen Typen von Bedarfsplanungen strukturiert. Folgende Typen werden zugrunde gelegt:

- Bedarfsplanungen bei nationalen umweltbeanspruchenden Infrastrukturen (am Beispiel der Bundesverkehrswege- und Übertragungsnetzplanung) (9.1),
- Bedarfsplanungen für lokale bzw. regionale Daseinsvorsorgeeinrichtungen (Wasserver- und Abwasserentsorgungskonzepte; Abfallwirtschaftsplanung; Krankenhausbedarfsplanung, Schulentwicklungsplanung) (9.2),
- Bedarfsplanungen für umweltbeanspruchende Schutzeinrichtungen (am Beispiel von Hochwasserschutzeinrichtungen) (9.3),
- Bedarfsplanungen für die Nutzung natürlicher Ressourcen (Raumordnung und Bauleitplanung für die Bodennutzung; Bewirtschaftungsplanung für die Wasserressourcen) (9.4).

Dabei wird ein – im Vergleich zum Anforderungsprofil (s. oben 7) – leicht vereinfachtes Prüfungsschema zugrunde gelegt, weil einige der von uns differenziert herausgearbeiteten Merkmale so noch nicht verlangt werden (z.B. bei den Prognoseanforderungen).

1. Allgemeine Anforderungen
a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen
b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe
c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen
a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen
b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht)
c) Materielle Orientierung der Bedürfnisprüfung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen

3. Prognoseanforderungen
Gesetzliche Vorgaben für die Prognoseerstellung sowie Offenlegung von Grundannahmen und transparente Beschreibung sowie Berücksichtigung von Prognoseunsicherheiten (besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung)

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität
a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes
b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen (Rechnungshöfe, Umweltbeauftragte/r)
c) Periodische Aktualisierung

9.1 Umweltbeanspruchende nationale Infrastrukturen am Beispiel der Bundesverkehrswege und der Übertragungsnetze

In diesem Abschnitt werden die Bedarfsfeststellungen für Bundesverkehrswege (9.1.1) und für Übertragungsnetze (9.1.2) als gesetzlich ausgeformte Bedarfsplanungen analysiert.

9.1.1 Bundesverkehrswegeplanung [Bovet]

9.1.1.1 Überblick über das gestufte Planungsverfahren für Bundesverkehrswege

Die bundesgesetzlich geregelte Verkehrsplanung umfasst sowohl die Bundesfernstraßen, wozu die Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Ortsdurchfahrten (§§ 1 Abs. 2, 5 Abs. 4 FStrG) gehören, als auch die Bundesschienenwege und die Wasserstraßen; Flughäfen sowie See- und Binnenhäfen sind nicht Gegenstand der Bundesverkehrswegeplanung. Die Verkehrsplanung erfolgt in einem gestuften Verfahren: Zunächst im Rahmen der vorbereitenden Bedarfsplanung mit Blick auf das gesamte Wegenetz und in der anschließenden Vorhabenplanung als Zulassungsentscheidung für die Realisierung eines konkreten Projekts.[639] Die Verfahrensstufung wurde dabei vom Gesetzgeber als sog. „unechtes gestuftes Verfahren“ ausgestaltet, da auf der Ebene der Bedarfsplanung zunächst nur verwaltungsinterne Wirkung erzeugt wird. Erst auf der Stufe der Planfeststellung wird im Rahmen der Zulassungsentscheidung eine Außenwirkung erzielt.

Parallel zu dieser nationalen Planung wird auf europäischer Ebene die Planung der sog. **Transeuropäischen Netze** (Trans-European Networks – TEN) erarbeitet. Rechtsgrundlage für diese Planung sind die Regelungen in Art. 170 bis Art. 172 AEUV. Danach soll die Europäische Union zur Umsetzung des Binnenmarktes und zur Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes die transeuropäischen Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur auf- und ausbauen. Zur Erreichung der Ziele kann die Europäische Union nach Art. 171 Abs. 1 AEUV Leitlinien zu Zielen, Prioritäten und Grundzügen der transeuropäischen Netze aufstellen und sie kann Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausweisen. Nach Art. 171 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV kann die Europäische Union diese Vorhaben von gemeinsamem Interesse über Durchführbarkeitsstudien, Anleihebürgschaften sowie Zinszuschüsse unterstützen oder über den Kohäsionsfonds zu spezifischen Verkehrsinfrastrukturvorhaben finanziell beitragen. Entsprechend hatte die Europäische Union zunächst die EU-Leitlinien Nr. 661/2010/EU[640] erlassen. Mit der EU-Verordnung Nr. 1315/2013 vom 11.12.2013 über Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) wurden diese aufgehoben und neue Leitlinien aufgestellt.[641] Gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV hat die Verordnung allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Dennoch bleiben die Mitgliedstaaten Herr über Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb ihrer Infrastrukturen, denn nach Art. 170 Abs. 1 AEUV „leistet die Union einen Beitrag“, hat aber keine Kompetenz für eine eigenständige Infrastrukturpolitik.[642]

---

639 Hermes 1998, S. 196.

640 Siehe dazu: Adelsberger, IzR 2012, 339.

641 Fördermöglichkeiten für Investitionen in den Ausbau der transeuropäischen Netze bestehen über die Fazilität „Connecting Europe Facility – CEF“ (EU VO Nr. 1316/2013). Der Fonds stellt Finanzmittel i.H.v. 23 Mrd. Euro zur Verfügung, darüber hinaus werden 11 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds bereitgestellt. 80 % dieser Mittel werden in das Kernnetz investiert (Becker/Harms, IR 2014, 128 (131)).

642 Steinberg/Wickel/Müller 2012, S. 558; Becker/Harms, IR 2014, 128 (129).

Die TEN-V umfasst hinsichtlich der Verkehrsnetze insbesondere Straßen, Eisenbahnstrecken, Binnenwasserstraßen, Häfen und Flughäfen. Gegenstand des transeuropäischen Verkehrsnetzes ist eine Struktur, die zwei Ebenen umfasst: ein Gesamtnetz und ein Kernnetz, das auf Grundlage des Gesamtnetzes errichtet wird. Das Kernnetz soll bis 2030, das Gesamtnetz bis 2050 vollendet sein.[643] Im Kernnetz wurden neun Korridore gebildet, die die wichtigsten Verkehrsrouten im Netz abbilden sollen; sechs davon führen durch Deutschland.[644] Darüber hinaus werden in der Verordnung sog. „Vorhaben von gemeinsamem Interesse" geregelt, das sind Vorhaben, die durch die Schaffung neuer Verkehrsinfrastrukturen, durch die Sanierung und den Ausbau der vorhandenen Verkehrsinfrastrukturen und durch Maßnahmen zur Förderung der ressourcenschonenden Nutzung des Netzes zum Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes beitragen (Art. 7 Abs. 1 TEN-V). Sie müssen nicht nur den in der Verordnung genannten Zielen dienen, sondern u.a. auch auf Basis einer sozioökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse wirtschaftlich tragfähig sein und einen europäischen Mehrwert aufweisen. Die Bedeutung der „Vorhaben von gemeinsamem Interesse" liegt insbesondere darin, dass die europäische Prioritätensetzung dazu führt, dass sich bei der Erarbeitung des nationalen Bundesverkehrswegeplans die Planrechtfertigung nicht mehr in Zweifel ziehen lässt.[645] Allerdings genießen diese Vorhaben keinen absoluten Vorrang, sondern es kann sein, dass sich auf nationaler Ebene andere Projekte als vordringlich erweisen.[646] Im Rahmen der Abwägung sind diese „Vorhaben von gemeinsamem Interesse" zu berücksichtigen und können dazu führen, dass im Rahmen der Alternativenprüfung eine Trasse verworfen wird, weil mit ihr das vorrangig verfolgte Ziel eines Lückenschlusses im nationalen und transeuropäischen Fernstraßennetz verfehlt würde.[647] Den erforderlichen Informationsaustausch zwischen Union und Mitgliedstaaten gewährt Art. 49 Abs. 2 TEN-V, denn die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission ihre Pläne und Programme, die sie mit Blick auf den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes aufstellen.

Der **Bundesverkehrswegeplan (BVWP)** wird vom Bundesministerium für Verkehr als Investitionsrahmenplan für einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren erarbeitet und von der Bundesregierung beschlossen.[648] Der Bundesverkehrswegeplan erfasst neben den Investitionen in den Neu- und Ausbau auch Investitionen in die Erhaltung und Erneuerung, ist aber nicht dazu bestimmt und geeignet, Auskunft über die Realisierbarkeit konkreter Infrastrukturmaßnahmen zu geben.[649] Darüber hinaus dient er dem Ziel, die Bedarfspläne der einzelnen Verkehrsträger aufeinander abzustimmen (siehe dazu unten 9.1.1.2.1).[650] Allerdings existiert weder eine Pflicht zur Planaufstellung, noch gibt es gesetzliche Anforderungen an das Aufstellungsverfahren und die Planinhalte. Mangels Regelungswirkung ist er letztlich ein bloßes Politikum und nicht justiziabel.[651]

---

643 Vgl. Art. 9 Abs. 2 und Art. 41 Abs. 2 TEN-E VO.

644 Abbildung des Kernnetzes unter: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/ten-t-country-fiches/ten-t-corridor-map-2013.pdf (aufgerufen am 22.9.2016).

645 Steinberg/Wickel/Müller 2012, S. 561.

646 Steinberg/Wickel/Müller 2012, S. 561.

647 BVerwG, Beschl. v. 20.10.2008 - 7 B 21.08, NVwZ 2009, 333 (315).

648 Hermes 1998, S. 197.

649 BVerwG, Beschl. v. 24.2.2004 - 4 B 101/03, BeckRS 2004, 21838.

650 Tausch 2011, S. 49.

651 Kühling/Herrmann 2000, Rn. 18.

Für die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege wird auf der Grundlage des BVWP ein **Bedarfsplan** erstellt, welcher als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz bzw. zum Bundesschienenwegeausbaugesetz erlassen wird.[652] Hier zeigt sich die – wenn auch nur faktische – Bedeutung des Bundesverkehrswegeplans, denn dieser ist in der Praxis der Bedarfsplan-Entwurf und wird im Gesetzgebungsverfahren nicht mehr verändert.[653] Die rechtliche Wirkung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen ergibt sich aus § 1 Abs. 2 S. 2 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG), wonach die Bedarfsfeststellung für nachfolgende Vorhabenplanungen verbindlich ist. Eine gleiche Regelung gibt es für die Bundesschienenwege, wo die Feststellung des Bedarfs im Bedarfsplan für die Planfeststellung nach § 18 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) verbindlich ist (§ 1 Abs. 2 Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG)).[654] Für die Bundeswasserstraßen existiert dagegen kein Ausbaugesetz bzw. Bedarfsplan.[655]

An diese Stufen der Bedarfsplanung schließt sich die konkrete Vorhabenplanung an. Für Bundeswasserstraßen und Bundesfernstraßen – ausgenommen sind Ortsumgehungen – bestimmt das Bundesverkehrsministerium sodann zusammen mit den Landesplanungsbehörden die Planung und **Linienbestimmung** (§ 13 WaStrG bzw. § 16 FStrG). Bei den Bundesfernstraßen muss das Ministerium dazu lediglich ein Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder herstellen, für die Wasserstraßen wird ein Einvernehmen verlangt. Die Bestimmung der Linienführung umfasst den Anfangs- und Endpunkt sowie den grundsätzlichen Verlauf der Trasse.[656] Die Linienbestimmung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts „nicht auf unmittelbare Rechtswirkungen nach außen gerichtet, sondern hat innerhalb des Planungsverlaufs lediglich den Charakter einer vorbereitenden Grundentscheidung mit allein verwaltungsinterner Bedeutung. Rechtliche Verbindlichkeit gegenüber dem Träger der Straßenbaulast und gegenüber Dritten erlangt sie erst dadurch, dass sie in den Festsetzungen des Planfeststellungsbeschlusses ihren Niederschlag findet.“[657]

Im Rahmen eines **Raumordnungsverfahrens** nach § 15 Abs. 1 ROG wird die Raumverträglichkeit geprüft. Dabei sind die raumbedeutsamen Auswirkungen unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen; insbesondere werden die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen geprüft. Gegenstand der Prüfung sind auch die vom Vorhabenträger eingeführten Standort- oder Trassenalternativen. Nach § 1 ROV muss u.a. für den Bau einer Bundesfernstraße (Nr. 8), für den Neubau und die wesentliche Trassenänderung von Schienenstrecken der Eisenbahnen des Bundes (Nr. 9) sowie für den Ausbau, Neubau und die Beseitigung einer Bundeswasserstraße (Nr. 13) ein solches Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Zuständig für das Raumordnungsverfahren sind die Länder.

---

652 Krit. zum Nebeneinander von BVWP einerseits und den Ausbaugesetzen mit Bedarfsplänen andererseits: Lewin 2003, S. 47 f.

653 Ewer 2014, S. 61, 64.

654 Beim Bundesschienenwegenetz fallen Trägerschaft und Finanzierungsverantwortlichkeit auseinander, so dass es nach § 9 Abs. 1 BSWAG zur Durchführung der in den Bedarfsplan aufgenommenen Baumaßnahmen sowie zu deren Finanzierung einer Vereinbarung bedarf zwischen den Eisenbahnen des Bundes, deren Schienenwege gebaut oder ausgebaut werden sollen, und denjenigen Gebietskörperschaften, die dies finanzieren (Hermes 1998, S. 198).

655 Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Entscheidung BVerwGE 172, 15 (21 ff.) allerdings in § 56 Abs. 3, 4 WaStrG eine verkehrspolitische Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers für die Vollendung des Rhein-Main-Donau-Kanals gesehen, die als Bedarfsfeststellung interpretiert wurde (Groß, VerwArch 2013, 1 (4)).

656 Lewin 2003, S. 60.

657 BVerwG, Urt. v. 14.4.2010 - 9 A 13/08, NVwZ 2010, 195 (196 m.w.N).

Im anschließenden Schritt der **Planfeststellung** wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt (§ 75 Abs. 1 VwVfG). Ein Planfeststellungsverfahren ist für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen (§§ 17 ff. FStrG), von Betriebsanlagen einer Eisenbahn (§§ 18 ff. AEG) sowie für den Ausbau, den Neubau oder die Beseitigung von Bundeswasserstraßen (§§ 14 ff. WaStrG) durchzuführen. Mit dem Planfeststellungsbeschluss liegt dann die Baugenehmigung vor.

Die nachfolgende Tabelle 3 fasst die Stufen für die Bundesverkehrswegeplanung zusammen.

Tabelle 3: Überblick über die Planungsstufen für Bundesverkehrswege

		Bundesfernstraßen	Bundesschienenwege	Wasserstraßen
Bedarfsplanung	**Transeuropäische Netzplanung**	Ja.	Ja.	Ja.
	Bundesverkehrswegeplan	Ja.	Ja.	Ja.
	Gesetzliche Bedarfsfeststellung	Ja. Bedarfsplan ist Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz.	Ja. Bedarfsplan ist Anlage zum Bundesschienenwegeausbaugesetz.	Nein.
Vorhabenplanung	**Linienbestimmung**	Ja. § 16 FStrG	Nein.	Ja. § 13 WaStrG
	Raumordnungsverfahren gemäß § 15 Abs. 1 ROG i.V.m. § 1 ROV	Ja. § 1 Nr. 8 ROV	Ja. § 1 Nr. 9 ROV	Ja. § 1 Nr. 13 ROV
	Planfeststellung	Ja. §§ 17 ff. FStrG	Ja. §§ 18 ff. AEG	Ja. §§ 14 ff. WaStrG

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 (BVWP 2030)[658] ist die neueste Fassung des Bundesverkehrswegeplans. Er wurde vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur erarbeitet, am 3. August 2016 vom Bundeskabinett beschlossen und ersetzte damit den 2003 beschlossenen Bundesverkehrswegeplan. Am 2. Dezember 2016 hat der Bundestag auch die Ausbaugesetze zum Bundesverkehrswegeplan 2030 beschlossen.

Aufgrund gesetzlicher Änderungen und zahlreicher Kritiken an der vormals verwendeten Methodik[659] war das Aufstellungsverfahren für den BVWP 2030 neuartig. So erforderte die nun-

[658] Die Erarbeitung verzögerte sich mehrfach; zu Beginn des Erarbeitungsprozesses wurde der BVWP noch als „BVWP 2015“ bezeichnet.

[659] Beckmann/Klein-Hitpaß/Rothengatter 2012.

mehr geltende Strategische Umweltprüfung (SUP) zum einen eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung und höhere Transparenz, zum anderen eine systematisches Prüfung der Umweltaspekte (§ 14b I Nr. 1 i.V.m. Anl. 3 Nr. 1.1 UVPG).

9.1.1.2 Bedarfsplanung am Beispiel der Bundesfernstraßen

Von den drei erwähnten Bundesverkehrswegeplanungen soll im Folgenden die Bundesfernstraßenplanung genauer untersucht werden. Die Bedarfsplanung der Bundesfernstraßen ist – wie die in Kapitel 9.1.2 untersuchte Planung der Übertragungsnetze – eine nationale Planung umweltbeanspruchender Infrastrukturen. Sie umfasst den Bundesverkehrswegeplan und den Bedarfsplan, der als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz erlassen wird.

9.1.1.2.1 Der Bundesverkehrswegeplan

Für Bundesfernstraßen besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, die nach Art. 72 Abs. 2 GG dahingehend eingeschränkt ist, dass der Bund das Gesetzgebungsrecht nur hat, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Diese Anforderung ist für die Bundesfernstraßen zu bejahen, da es einer auf das gesamte Bundesgebiet bezogenen Regelung bedarf, um dem Interesse einer individuellen Fortbewegung und einer Erreichbarkeit aller Regionen gerecht zu werden.[660] Die Verwaltung der Bundesfernstraßen liegt grundsätzlich bei den Ländern oder den nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften (Art. 85, 90 Abs. 2 GG).

Motiv für die Bedarfsprüfung auf Bundesebene ist die **Verwaltungs- und Finanzierungsverantwortung** des Bundes für die Verkehrswege (Bundesschienenwege: Art. 87e GG, Bundeswasserstraßen: Art. 89 Abs. 2 GG, Bundesfernstraßen: Art. 90 GG), die ohne fachliche Gesamtbedarfsplanung nicht sinnvoll wahrgenommen werden kann.[661] Daher besteht nach § 88 Abs. 2 BHO eine Prüfungsmöglichkeit des **Bundesrechnungshofes** für die Investitionskosten von Straßenbauprojekten, von der der Rechnungshof auch Gebrauch macht.[662]

Eine Planungspflicht für den Bundesverkehrswegeplan gibt es aber nicht, er ist ein Investitionsrahmenplan, der von der Bundesregierung auf **freiwilliger Basis** erstellt wird.[663] Gleichwohl wird er in § 3 Abs. 2 BSWAG sowie in Nr. 1.1 der Anlage 3 UVPG vorausgesetzt und ist somit – zumindest mittelbar – gesetzlich verankert.[664]

Der Bundesverkehrswegeplan ist keine parlamentarische Planung, sondern die Feststellung des Investitionsbedarfs. Insofern adressiert er keine Planungsträger und hat auch keine rechtliche Außenwirkung. Faktisch kommt ihm allerdings im Gesetzgebungsverfahren zum FStrAbG eine entscheidende Rolle zu, da er als Anlage zum Gesetzesentwurf eingereicht wird und regelmäßig unverändert das Gesetzgebungsverfahren durchläuft (ausführlich dazu siehe unten 9.1.1.2.2).

---

660 Vgl. Begründung zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes, BT-Drs. 15/1657, S. 17.

661 Vgl. Hermes, in: Schneider/Theobald/Albrecht 2011, § 7, Rn. 46.

662 S. dazu bereits oben 8.6.1.1 sowie z.B. die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Kritik des Bundesrechnungshofes am Bundesverkehrswegeplan vom 13.4.2016 (BT-Drs. 18/8134).

663 Tausch 2011, S. 49; Lewin 2003, S. 46.

664 Wulfhorst, DVBl. 2012, 466, 467.

Ziel des Bundesverkehrswegeplans ist die Feststellung des Gesamtinvestitionsbedarfs für Neu- und Ausbauvorhaben. Grundlage dieser Bedarfsplanung ist aber keine selbstständige Verkehrsnetzkonzeption des Bundes, sondern Grundlage sind im Wesentlichen die Bedarfsanmeldungen der Bundesländer.[665] Für den BVWP 2030 wurden durch die Länder über 1.800 Straßenprojekte, durch die DB AG gut 100 Schienenprojekte und durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ca. 30 Wasserstraßenprojekte angemeldet. Der Großteil dieser Projekte war bereits in den vorherigen Bundesverkehrswegeplänen enthalten.[666]

Der BVWP macht keine konkreten Aussagen dazu, ob das Projekt überhaupt finanziert wird oder wann der Zeitpunkt der Realisierung sein soll,[667] sondern trifft eine Projektauswahl unter Bedarfs- und Finanzierungsgesichtspunkten. Damit stellt der Bundesverkehrswegeplan nur eine informale politische Absichtserklärung oder – in den Worten von *Bernhard Stüer*[668] – „geronnene Politik" dar. Die Funktion des Bundesverkehrswegeplans besteht also im Kern darin, zu entscheiden, welche der von den Ländern angemeldeten Projekte aus dem Bundeshaushalt (prioritär) finanziert werden sollen.[669] Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) kritisierte den bisherigen Ansatz des Bundesverkehrswegeplans 2003 daher auch als eine „Wunschzettel-basierte Planung auf der Grundlage vielfältiger Bedarfsanmeldungen", die aufgegeben werden sollte.[670]

Die **verkehrspolitischen und gesellschaftlichen Zielstellungen**, die im Bundesverkehrswegeplan formuliert werden, sind nicht gesetzlich vorgegeben, sondern werden aus verkehrs- und umweltpolitischen Programmen abgeleitet. Ein Vergleich der Ziele aus dem BVWP 2030 und denjenigen aus dem Jahr 2003 zeigt eine weitgehende Übereinstimmung (Tabelle 4).

Tabelle 4: Vergleich der Zielstellungen im BVWP 2030 und BVWP 2003

BVWP 2030	BVWP 2003
Mobilität im Personenverkehr ermöglichen	Gewährleistung dauerhaft umweltgerechter Mobilität
Sicherstellung der Güterversorgung, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen	Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen Schaffung fairer und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger
Erhöhung der Verkehrssicherheit	Verbesserung der Verkehrssicherheit für Verkehrsteilnehmer und Allgemeinheit
Reduktion der Emissionen von Schadstoffen und Klimagasen	Reduktion der Emissionen von Lärm, Schadstoffen und Klimagasen (vor allem CO2)

665 SRU 2005, Tz. 388; Lewin 2003, S. 48.

666 BMVI 2016, S. 77 ff.

667 Steinberg/Wickel/Müller 2012, S. 563; Tausch 2011, S. 49. BVerwG, Beschl. v. 24.2.2004 - 4 B 101/03, BeckRS 2004, 21838.

668 Stüer, NVwZ 2002, 1164.

669 SRU 2005, Tz. 388.

670 SRU 2005, S. 197; ebenso: Wulfhorst, DVBl. 2012, 466 (467).

BVWP 2030	BVWP 2003
Begrenzung der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft	Verringerung der Inanspruchnahme von Natur, Landschaft und nicht erneuerbaren Ressourcen
Verbesserung der Lebensqualität einschließlich der Lärmsituation in Regionen und Städten	Förderung nachhaltiger Raum- und Siedlungsstrukturen
	Förderung der europäischen Integration

Quelle: BMVI 2016, S. 5; BMVBW 2003, S. 8 (Reihenfolge der Ziele des BVWP 2003 zur Gegenüberstellung leicht verändert).

Den sechs übergeordneten Zielen des BVWP 2030 wurden Unterziele und Lösungsstrategien zugeordnet. Allerdings sind diese Ziele – wie in der Vergangenheit – nicht quantifiziert und als Planziel gesetzt; auch erfolgte keine Gesamtausrichtung der Planung auf das Ziel der Nachhaltigkeit. Damit umgeht der BVWP 2030 das Erfordernis, zielkonforme Alternativen zu entwickeln, also solche, die den Rahmen quantifizierter Ziele einhalten. So wird z.B. im Umweltbericht zur Thematik Flächeninanspruchnahme auf das „30-ha-Ziel“ Bezug genommen,[671] es wird aber nicht herangezogen , um die zulässige Verkehrsflächen des Bundesverkehrsflächen zu berechnen und als Cap für die Alternativenentwicklung zu setzen.[672] Zwar werden auf Gesamtplanebene[673] die Szenarien hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme bewertet, indem die ha-Fläche benannt wird, die durch das Szenario in Anspruch genommen wird,[674] aber die Szenarien wurden nicht mit Blick auf eine Deckelung durch das Flächenverbrauchsziel entwickelt. Das UBA weist in seiner Stellungnahme[675] auf weitere vergleichbare fehlende Zielkonformität für die Bereiche Luftschadstoffe (NOX) und Klimagase hin.

Für die Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans gibt es **keine gesetzlichen Verfahrensanforderungen** und auch die Abfolge ist nicht vorgegeben.[676] Für den BVWP 2030 wurde in mehreren Schritten vorgegangen:

1. Konzeptphase: neue Grundkonzeption, Modernisierung der BVWP-Methodik
2. Prognosephase: Globalprognose, Sektoralprognose
3. Bewertungsphase: Netzmängelanalysen/Projektdefinition, Bewertung (Umwelt/NKS/ Städtebau)
4. Beteiligungsphase: Ressorts/Länder, Öffentlichkeit (Verbände, Bürgerinnen und Bürger)
5. Beschlussphase: BVWP (Bundeskabinett), Ausbaugesetze (Deutscher Bundestag).

671 ARGE Bosch Baader GFP 2016.

672 Kritisch zur Berechnung des BVWP-Flächenanteils am 30-ha-Ziel: UBA 2016b, S. 3. S. dazu auch die kleine Anfrage im Bundestag vom 11.8.2016, BT-Drucksache 18/9397.

673 Im Rahmen der Alternativenprüfung der Einzelprojekte wird der Flächenverbrauch nicht bewertet (ARGE Bosch Baader GFP 2016, S. 134 ff).

674 ARGE Bosch Baader GFP 2016, S. 140.

675 UBA 2016b.

676 Lewin 2003, S. 46; Groß, VerwArch 2013, 1 (2).

Grundlage für den BVWP 2030 waren eine Verkehrsprognose für das Zieljahr 2030 und eine überarbeitete Methodik; beides wurde in der sog. „Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015“[677] zusammengeführt. Die Verkehrsprognose 2030 umfasst sechs Prognoseteile: Strukturdaten, Seeverkehrs- und Verkehrsverflechtungsprognose sowie die drei Sektoralprognosen zur Netzumlegung in den Bereichen Straße, Schiene und Wasserstraße.[678] Die **Bewertung der Aus- und Neubauprojekte** wurde im BVWP 2030 anhand vier sog. Module und anschließender Prüfung von Wechselwirkungen und Sensitivitäten vorgenommen:

- Bilanzielle Bewertung der Verkehrsprojekte (Nutzen-Kosten-Analyse) (Modul A)
- Umwelt- und naturschutzfachliche Beurteilung (Modul B)
- Raumordnerische Beurteilung (Modul C)
- Städtebauliche Beurteilung (Modul D)
- Intermodale und Intramodale Interdependenzen
- Sensitivitäten

Die **Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)** erfolgte dabei in Geldwerten, indem die Investitionskosten eines Vorhabens allen in Geldeinheiten darstellbaren positiven und negativen Projektauswirkungen gegenübergestellt wurden.[679] Der Bundesrechnungshof hat hieran Kritik geübt, weil es bei Straßenbauprojekten erhebliche Mängel bei der Berechnung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses (NKV) gab: „Damit nahm das BMVI bewusst in Kauf, dass die Investitionskosten bei Ausbauprojekten, die eine wesentliche Größe für die Berechnung des NKV als zentrales Entscheidungskriterium für die Einstufung der Projekte im BVWP sind, vollständig ungeprüft blieben. […] Damit hat das BMVI bei diesen Projekten sein Ziel der Plausibilisierung vollständig verfehlt. Bei den Ausbauprojekten ist daher nicht gewährleistet, dass die NKV der von den Ländern gemeldeten Straßenbauprojekte verlässlicher und untereinander vergleichbar sind.“[680]

Erstmalig wurde für den BVWP 2030 eine **Strategische Umweltprüfung (SUP)** durchgeführt.[681] Diese ersetzt auf Projektebene die bisherige Umweltrisikoeinschätzung und die FFH-Verträglichkeitseinschätzung. Obwohl die SUP-Richtlinie 2001/42/EG den BVWP nicht zu den prüfpflichtigen Plänen zählt,[682] hat der deutsche Gesetzgeber nach § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anl. 3 Nr. 1.1 für den Bedarfsplan nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes eine obligatorische SUP vorgesehen. Nach § 19b Abs. 2 UVPG werden „bei der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene […] bei der Erstellung des Umweltberichts in Betracht kommende vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, insbesondere alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger ermittelt, beschrieben und bewertet.“ Es sollen also nicht nur kleinräumige Stra-

677 BMVI 2014.

678 BVU, ITP, IVV, planco Juni 2014.

679 BMVI 2016, S. 63 ff.

680 Bundesrechnungshof 2016, S. 14 f.

681 ARGE Bosch Baader GFP 2016.

682 Nach Art. 2 lit. a 2. Spiegelstrich SUP-RL werden von der Richtlinie nur solche Pläne erfasst, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Diese Voraussetzung liegt beim BVWP nicht vor, da es sich um einen Investitionsrahmenplan auf freiwilliger Basis handelt. Vgl. zur gesamten Diskussion Steinberg/Wickel/Müller 2012, § 7, Rn. 93 f.

ßenalternativen, sondern auch Konzept- und Systemalternativen geprüft werden. Dass der vorgelegte BVWP diese Anforderungen erfüllt, wird u.a. vom Umweltverband BUND[683] und vom UBA[684] bezweifelt.

Die Bewertung der Umweltauswirkungen erfolgte mittels zweier Ansätze: Die Faktoren Lärm, Luftschadstoffe und CO_2-Emissionen flossen monetarisiert in die Nutzen-Kosten-Analysen ein. Die anderen Umweltauswirkungen waren Gegenstand einer verbalen umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung und wurden anhand einer dreistufigen ordinalen Skala bewertet (geringe, mittlere oder hohe Umweltbetroffenheit). Des Weiteren wurde im Zuge der SUP erstmals eine Bewertung der Umweltauswirkungen des Gesamtplans vorgenommen. Dazu wurden die vom Gesamtplan in Anspruch genommenen Ressourcen jeweils ins Verhältnis zu einer Bezugsgröße gesetzt, die aus den geltenden Umweltzielen abgeleitet wurde (z.B. das 30-ha-Flächensparziel der Bundesregierung).[685] Der Grad der Zielerreichung wurde in einer fünfstufigen Skala bewertet.[686]

Es wird bezweifelt, dass die Alternativenprüfungen umfassend und tief erfolgten, weshalb es z.B. bereits Kleine Anfragen im Bundestag dazu gab.[687] Auch Umweltverbände üben Kritik an der Durchführungsqualität der Alternativenprüfung und werfen den Straßenbauverwaltungen vor, nur in Ausnahmefällen die Meldungen möglicher Alternativen an das Bundesverkehrsministerium weitergegeben zu haben.[688] (Zur Kritik an der fehlenden Entwicklung zielkonformer Szenarien s. oben).

Die Aspekte der Raumordnung wurden bewertet, indem Defizite der An- und Verbindungsqualitäten bezogen auf Zentren des Zentrale-Orte-Systems sowie räumlich ausgeprägte Erreichbarkeitsdefizite auf der Grundlage raumordnerischer Mindeststandards analysiert wurden. Diese Analyse wurde nur für den Personenverkehr durchgeführt, da keine entsprechenden Verfahren mit Bezug zum Güterverkehr vorliegen. Bei Bundesstraßen der Verbindungsstufe II oder darunter wurden auch die städtebaulichen Auswirkungen der Vorhaben betrachtet. Dabei wurden „Straßenraumeffekte", „Flächen- und Erschließungseffekte" sowie „Sanierungs- und Erneuerungseffekte" betrachtet.

Darüber hinaus wurden im BVWP 2030 **Wechselwirkungen** zwischen mehreren zu bewertenden Vorhaben betrachtet.[689] Dabei wurden sowohl Wechselwirkungen innerhalb eines Verkehrsträgers (Intramodale Interdependenzen) als auch verkehrsträgerübergreifend (Intermodale Interdependenzen) untersucht. Unter dem Begriff „**Sensitivitäten**" wurden für die Langfristplanung typische Unsicherheiten betrachtet. Der BVWP 2030 nimmt dazu folgende Einflussvariablen in den Blick: demographische Entwicklung, projektbedingte Zeitgewinne für die Verkehrsteilnehmer und Wirtschaftswachstum.

Eine **Öffentlichkeitsbeteiligung** hatte im Aufstellungsverfahren des Bundesverkehrswegeplans 2003 bei ausgewählten Arbeitsschritten stattgefunden und beschränkte sich auf eine in-

683 BUND 2016, S. 5.

684 UBA 2016b.

685 ARGE Bosch Baader GFP 2016, S. 12 ff.

686 ARGE Bosch Baader GFP 2016, S. 56 ff.

687 Z.B. Kleine Anfrage im Bundestag: Nicht-Berücksichtigung der Alternative zum Autobahnneubau A 39 Lüneburg – Wolfsburg im Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030. BT-Drs. 18/8325 vom 27.4.2016.

688 BUND 2016, S. 5.

689 BMVI 2016, S. 70 ff.

terne ministerielle Abstimmung und eine Einbindung der Länder, Ressorts und Umweltverbände.[690] Im Rahmen der SUP wurde nach § 19b i.V.m. § 14i UVPG daher erstmals eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung für den aktuellen BVWP 2030 durchgeführt.[691] Gemäß § 14i Abs. 2 und 3 UVPG beschränkt sich die Konsultation der Öffentlichkeit nicht auf den Umweltbericht, sondern gilt für den gesamten SUP-pflichtigen Plan, so dass die Öffentlichkeit zu allen vom Plan berührten Belangen Stellung nehmen konnte.[692]

Die SUP-Richtlinie 2001/42/EG schreibt in Art. 6 Abs. 2 keinen Zeitraum vor, den eine Öffentlichkeitsbeteiligung umfassen muss, sondern verweist darauf, dass den Behörden und der Öffentlichkeit innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit gegeben werden muss, vor der Annahme des Plans oder Programms zum Entwurf sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung nehmen zu können. Nach § 14i Abs. 2 S. 2 UVPG muss die Stellungnahmefrist angemessen sein und mindestens einen Monat betragen. Für den BVWP 2030 hatte die Öffentlichkeit vom 21.3.2016 bis zum 2.5.2016 Gelegenheit zur Stellungnahme – also sechs Wochen. Ob angesichts der Komplexität des Themas und des Umfangs dieser Zeitraum als angemessen gelten kann, ist fraglich.[693]

9.1.1.2.2 Die gesetzliche Bedarfsfeststellung

Die gesetzliche Bedarfsfeststellung ist die zweite Stufe der Fernstraßenplanung auf Bundesebene. Während der BVWP die Projektauswahl unter Bedarfs- und Finanzierungsgesichtspunkten trifft, erfolgt über den Bedarfsplan die gesetzliche Festlegung des Bedarfs für die durch den BVWP bestimmten Projekte.[694] Der Bedarfsplan ist Teil des Fernstraßenausbaugesetzes, dem er gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 FStrAbG als zeichnerische Anlage beigefügt wird. Das FStrAbG ist aber nicht nur das Trägergesetz für den Bedarfsplan, sondern enthält auch Regelungen zu Verfahrensanforderungen und Rechtswirkung. Die Umsetzung wird durch die Regelung des § 17c Nr. 1 FStrG vorangetrieben, denn wenn mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen wird, tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher auf Antrag des Trägers des Vorhabens von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert.

Der Bund ist **zuständig** für die Bedarfsplanung der Bundesfernstraßen, denn gemäß § 5 Abs. 1 FStrG trägt er die Straßenbaulast und muss die finanziellen Mittel für den Neu- und Ausbau aufbringen.[695] **Adressaten** des Bedarfsplans sind zum einen die Planungsträger auf Landesebene, die das Raumordnungsverfahren durchführen (siehe oben 9.1.1.1), und zum anderen erfolgt eine haushaltstechnische Konkretisierung des Bedarfsplans über zwei weitere Stufen: Zur Verwirklichung des Ausbaus nach dem Bedarfsplan stellt das Bundesverkehrsministerium gemäß § 5 FStrAbG Fünfjahrespläne auf. Erst mit ihnen wird konkret Auskunft über die Finanzierung von Fernstraßenmaßnahmen gegeben.[696] Sie bilden den Rahmen für die jährliche Aufstellung der Straßenbaupläne nach Artikel 3 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes (StrFinG). Im Einzelfall können diese Ausbaupläne auch Maßnahmen enthalten, die nicht dem Bedarfs-

690 Wulfhorst, DVBl. 2012, 466 (468).

691 BMVI 2016, S. 44 ff.

692 Wulfhorst, DVBl. 2012, 466 (467).

693 Ebenso: UBA 2016b.

694 SRU 2005, S. 199 (Tab. 8-1).

695 Lewin 2003, S. 49.

696 Tausch 2011, S. 70.

plan entsprechen, soweit dies wegen eines unvorhergesehenen höheren oder geringeren Verkehrsbedarfs, insbesondere aufgrund einer Änderung der Verkehrsstruktur, erforderlich ist (§ 6 FstrAbG).

Ziel der gesetzlichen Bedarfsfeststellung ist die Rechtswirkung des § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG, wonach die Feststellung des Bedarfs **für die Linienbestimmung** nach § 16 des FStrG **und für die Planfeststellung** nach § 17 des FStrG **verbindlich** ist. Die Bindung wirkt in zweierlei Hinsicht. Zum einen bindet die Bedarfsplanung – obgleich sie nur eine vorbereitende Planungsstufe in einem komplexeren Fachplanungsverfahren ist – die Exekutive bei Linienbestimmung und Planfeststellung. Zum anderen „konkretisiert der Bundesgesetzgeber den Bedarf im Sinne der Planrechtfertigung für die in den Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben mit bindender Wirkung auch für die zur Rechtmäßigkeitskontrolle von Planfeststellungen berufenen Gerichte."[697] Infolge der gesetzlichen Bedarfsfeststellung ist damit grundsätzlich eine Nachprüfung ausgeschlossen, ob für die geplante Autobahn ein Verkehrsbedarf vorhanden ist.[698]

Gemäß § 7 FStrAbG berichtet das Bundesverkehrsministerium dem Deutschen Bundestag jährlich über den Fortgang des Bundesfernstraßenbaus.[699] Darüber hinaus ist das Bundesverkehrsministerium gemäß § 4 FStrAbG verpflichtet, nach Ablauf von jeweils fünf Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan an die Verkehrsentwicklung anzupassen ist. In die Prüfung sind die berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen. Die Überprüfung soll die Möglichkeit geben, auf veränderte Prognosegrundlagen reagieren zu können.[700] In der Regel bejaht das Bundesverkehrsministerium die Anpassungsbedürftigkeit.[701] Eine solche Anpassung kann nur vom Gesetzgeber über eine Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes erfolgen. Da das FStrAbG in § 4 aber lediglich eine Überprüfungs- und keine Fortschreibungspflicht normiert, ist es dem Gesetzgeber überlassen, ob er eine vom Bundesverkehrsministerium angemahnte Anpassung vornimmt oder unterlässt.

Bedarfspläne sind zeichnerische Anlagen zum FStrAbG und haben Gesetzesqualität. Sie sind normative (Ausbau-)Pläne, die aufgrund ihrer Zukunftsoffenheit und relativen Flexibilität auch als „an Bedarfseinschätzung orientierte Planungsgesetze" bezeichnet werden,[702] die noch der weiteren finanziellen und fachplanerischen Implementierung bedürfen. Da der Bedarfsplan als Gesetz ergeht, kann nur über die Verfassungsbeschwerde Rechtsschutz ersucht werden. Allerdings ist eine solche Klage in der Regel unzulässig, da aufgrund des groben Maßstabes noch keine Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht erkennbar sind und es damit an der Betroffenheit fehlt.[703] Damit bleibt die Möglichkeit einer Inzidentprüfung im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses. Bei deutlichen Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes müssten die Verwaltungsgerichte den Bedarfsplan im Wege der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorlegen. Die Erfolgsaussichten eines solchen Verfahrens sind jedoch gering, denn der Kontrollbereich wird vom Bundesverwaltungsgericht mit Hinweis auf den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes auf eine Evidenzkontrolle beschränkt: Die Wahl der Prognosemethoden für die Verkehrswegepläne steht dem Gesetzgeber

---

697 BVerwG, Urt. v. 8.6.1995 - 4 C 4/94, BVerwGE 98, 339 = NVwZ 1996, 381 (383).

698 BVerwG, Urt. v. 22. 1. 2004 - 4 A 32/02, BVerwGE 120, 87 (100); BVerwG, Beschl. v. 16.1.2007 - 9 B 14/06, NVwZ 2007, 462; BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 - 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054 (1057); BVerwG, Urt. v. 9.6.2010 - 9 A 20/08, NVwZ 2011, 177.

699 Zuletzt im Februar 2014 im Verkehrsinvestitionsbericht für das Berichtsjahr 2012 (BT-Drs. 18/580).

700 BT-Drs. 6/1180, S. 5.

701 Tausch 2011, S. 69.

702 Badura 2000, S. 167, 169.

703 Ewer 2014, S. 61, 64.

zu und ist nicht von den Gerichten zu hinterfragen.[704] Etwas anderes kommt nur in Betracht, wenn die Ausgangslage sich zwischenzeitlich so gravierend verändert, das das angestrebte Planungsziel unter keinen Umständen auch nur annähernd noch erreicht werden kann.[705]

Prüft man die Bundesverkehrswegeplanung anhand der oben entwickelten Kriterien, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: Es existiert keine gesetzliche Pflicht zur Planaufstellung des Bundesverkehrswegeplans; gleichwohl wird er in § 3 Abs. 2 BSWAG sowie in Nr. 1.1 der Anlage 3 UVPG vorausgesetzt und ist somit – zumindest mittelbar – gesetzlich verankert.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Ja, es handelt sich um eine formelle Bedarfsplanung i.e.S., denn der Bundesverkehrswegeplan ist die erste Stufe in der Bedarfsplanung. Abgeschlossen wird diese mit der gesetzlichen Bedarfsfeststellung im Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG), in dem der BVWP als Anhang erlassen wird. Dabei müssen die gesetzlichen Vorschriften für ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren nach Art. 74 Abs. 1, 72 Abs. 2 GG eingehalten werden. Daran schließt sich die Vorhabenplanung als Zulassungsentscheidung für die Realisierung eines konkreten Projekts an.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Während der BVWP 2003 noch nicht Gegenstand einer Strategischen Umweltprüfung war, musste für den aktuellen BVWP 2030 erstmalig eine SUP mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anl. 3 Nr. 1.1). Es bestand eine sechswöchige Beteiligungsfrist, beginnend zwei Tage nach Veröffentlichung der Unterlagen.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Für den aktuellen BVWP 2030 wurden erstmals gem. § 19b Abs. 2 UVPG Konzeptalternativen geprüft.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Während der BVWP 2003 noch nicht Gegenstand einer Strategischen Umweltprüfung war, musste für den aktuellen BVWP 2030 erstmalig eine SUP mit Alternativenprüfung durchgeführt werden (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anl. 3 Nr. 1.1). Im Zuge der SUP wurde auch eine Bewertung der Umweltauswirkungen des Gesamtplans vorgenommen; die Qualität dieser Bewertung wird von Umweltverbänden kritisiert.

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Die Ziele des BVWP speisen sich aus verkehrs- und umweltpolitischen Programmen und nicht aus quantifizierten Umweltzielen. Allerdings wurden bei der Bewertung der Umweltauswirkungen des Gesamtplans die von den Projekten in Anspruch genommenen Ressourcen jeweils ins Verhältnis zu einer Bezugsgröße gesetzt, die aus den geltenden Umweltzielen abgeleitet wurde. Bei der gesetzlichen

[704] BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 - 9 A 20/05, NVwZ 2007, 1054; Steinberg/Wickel/Müller 2012, S. 267. Vgl. auch den Abschnitt zur gerichtlichen Überprüfung von Prognoseentscheidungen in 8.4.2.

[705] BVerwG, Urt. v. 27.11.1996 - 11 A 99/95, BeckRS 9998, 41365.

Bedarfsfeststellung findet in der Regel keine inhaltliche Überprüfung statt, so dass das im BVWP definierte Bedarfsverständnis übernommen wird.

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Für den Bundesverkehrswegeplan gibt es keine de lege lata vorgeschriebenen Verfahrensanforderungen. In der Praxis wurde bei der Erstellung des BVWP 2030 zwischen einer Global- und einer Sektoralprognose unterschieden.

4. Anforderungen an Aktualität und Kontrolle

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Der BVWP ist als Investitionsrahmenplan lediglich eine informale politische Absichtserklärung. Er ist als Investitionsrahmenplan weder justiziabel noch anfechtbar. Gesetzesqualität bekommt er durch die Bedarfsfeststellung nach § 1 Abs. 1 FStrAbG. Gemäß § 1 Abs. 2 sind die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 ff. FStrG verbindlich. Gegen das FStrAbG kann theoretisch im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde geklagt werden, es fehlt allerdings regelmäßig an der unmittelbaren Betroffenheit, so dass es bei der Möglichkeit einer Inzidentprüfung im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses bleibt.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Der Zuständigkeitsbereich des Bundesrechnungshofes ist wegen der finanziellen Auswirkungen eröffnet. Bereits während des Planungsverfahrens darf der Bundesrechnungshof einzelne Aspekte der Planung überprüfen und diese im Rahmen der Beratungstätigkeit nach § 88 Abs. 2 BHO einbringen.

c) Periodische Aktualisierung: Es gibt keine gesetzlichen Vorgaben zur Geltungsdauer des BVWP und zum Erfordernis einer wiederholten Überprüfung. Tatsächlich wird der BVWP mit einer Geltungsdauer von 12-15 Jahren beschlossen. Gemäß § 7 FStrAbG berichtet das Bundesverkehrsministerium dem Deutschen Bundestag jährlich über den Fortgang des Bundesfernstraßenbaus. Darüber hinaus ist das Bundesverkehrsministerium gemäß § 4 FStrAbG verpflichtet, nach Ablauf von jeweils fünf Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan an die Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Es besteht aber lediglich eine Überprüfungspflicht und keine Fortschreibungspflicht. Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, es wurde eine Fristverlängerung gewährt.

9.1.2 Die Bedarfsplanung von Höchstspannungsleitungen [Bovet]

Das Stromnetz in Deutschland ist unterteilt in ein Übertragungsnetz und Verteilnetz. Das Übertragungsnetz dient dem landesweiten Transport von Strom zu den Verbrauchsschwerpunkten und wird unter Höchstspannung (220-380 kV) betrieben (Höchstspannungsnetz). Daneben gibt es das Verteilnetz (Hoch-, Mittel- und Niederspannungsnetz), das der weiteren Verteilung von Strom dient. Untereinander sind die Netze mit Umspanneinrichtungen verbunden, die es zur Aufgabe haben, die jeweils erforderliche Spannungsumwandlung vorzunehmen.

In diesem Abschnitt wird die Planung der Höchstspannungsleitungen vorgestellt. Zunächst wird die Netzplanung auf europäischer Ebene dargestellt, die noch keine Bedarfsplanung i.e.S. ist, weil ihr eine eigenständige und systematische Bedarfsermittlung fehlt. Es ist aber abzusehen, dass sie sich durch eine zunehmende Regulierung und institutionell untersetzte Me-

thodik zu einer solchen verdichten wird (9.1.2.1). Im anschließenden Abschnitt wird dann ausführlich die Planung von Höchstspannungsleitungen auf nationaler Ebene erläutert: Nach einer Einführung in die unterschiedlichen Planungsabfolgen werden für die gestufte Planungsabfolge für Vorhaben mit überregionaler und europäischer Bedeutung die zentralen Fragen zur Zuständigkeit, Strategischen Umweltprüfung (SUP) und Öffentlichkeitsbeteiligung in einzelnen Abschnitten abgehandelt (9.1.2.2).

9.1.2.1 Die Planung von Stromnetzen auf europäischer Ebene

Zunächst waren die Feststellung des Ausbaubedarfs und die Planung von Stromnetzen der nationalen Daseinsvorsorge zugeordnet und eine Entscheidung, die der Netzbetreiber im Rahmen des mitgliedstaatlichen Rechtsrahmens zu treffen hatte. Erst im Jahr 2009 wurde durch den Vertrag von Lissabon mit Art. 194 AEUV eine ausdrückliche europäische Kompetenz für Energiepolitik geschaffen (9.1.2.1.1). Die europäischen Regelungen mit Energiebezug aus der Zeit davor beruhen auf der Kompetenz zur Schaffung des Binnenmarktes und der transeuropäischen Netze. So wurden Mitte der neunziger Jahre für den grenzüberschreitenden Netzausbau die europäischen TEN-E-Leitlinien erlassen, die erstmals die Planung transeuropäischer Stromleitungen thematisierten. Inzwischen wurden diese Leitlinien durch die Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur abgelöst (9.1.2.1.2). Begleitet wird diese verstärkte Regulierung durch **die Einrichtung von Institutionen wie ACER** (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) und **ENTSO-E** (European Network of Transmission System Operators for Electricity). Während ACER die Aufgabe hat, die europäischen Energiemärkte im Sinne von Transparenz und Stabilität zu überwachen und zu regulieren,[706] ist ENTSO-E ein organisatorischer Zusammenschluss von 41 Übertragungsnetzbetreibern aus 34 europäischen Ländern,[707] der den sog. Ten Year Network Development Plan (TYNDP) erarbeitet, mit dem eine Zusammenfassung der als notwendig erachteten Ausbauvorhaben für die Übertragungsnetze erstellt wird (9.1.2.1.3).

9.1.2.1.1 Europäische Kompetenzen im Energiebereich

Bis zum Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) am 1.12.2009, der den EG-Vertrag ablöste, besaß die Union keine eigene Kompetenz zur Regulierung des Energiesektors; die EU-Gesetzgebung im Energiebereich erfolgte vor allem auf Grundlage der „energieneutralen“ Kompetenz zur Harmonisierung des Binnenmarktes (damals Art. 95 EGV), der Umweltkompetenz (damals Art. 175 EGV) und der Kompetenz hinsichtlich der transeuropäischen Netze (damals Art. 156 EGV). Im Jahr 2009 wurde dann mit Art. 194 AEUV erstmals eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage für eine „Energiepolitik“ geschaffen. Sie definiert die vier Kernziele der EU-Energiepolitik wie folgt:

- Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts,
- Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union,
- Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und
- Förderung der Interkonnektion der Energienetze.

---

706 Verordnung (EG) Nr. 713/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden.

707 Verordnung (EG) Nr. 714/2009 vom 13.7.2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003.

Die neu geschaffene Regelung des Art. 194 AEUV ist lex specialis für die Energiepolitik und verdrängt andere unspezifische Kompetenznormen.[708] Die Energiepolitik gehört gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. i AEUV grundsätzlich zu den geteilten Zuständigkeiten, so dass die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz nur noch wahrnehmen können, „sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat“ (Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV), wobei es sich offensichtlich beim Ausbau der Energienetze um eine ergänzende Kompetenz handelt, da nicht angestrebt wird, dass die Union die Zuständigkeit für den Ausbau der Energieinfrastrukturnetze vollständig übernimmt.

Darüber hinaus enthalten die Art. 170 – 172 AEUV eine Kompetenz für den Auf- und Ausbau transeuropäischer Energieinfrastrukturnetze und für den Erlass von (Planungs-)Leitlinien, zur Harmonisierung technischer Normen und für die finanzielle Förderung (s. dazu auch für den Verkehrsbereich oben 9.1.1.1). Auch hierbei handelt es sich gemäß Art. 4 Abs. 2 lit h) AEUV um eine zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit. Es ist also keine originäre, von nationaler Planung losgelöste Kompetenz für eine europäische Infrastrukturpolitik, sondern die Union „trägt zum Auf- und Ausbau der Netze bei“ (Art. 170 Abs. 1 AEUV).[709] Die Kompetenz zum Erlass von Leitlinien umfasst die Möglichkeit, rechtlich unmittelbar verbindliche Leitlinien zu erlassen, diese dürfen jedoch die Planungshoheit der Mitgliedstaaten jedoch nicht durch Detailvorgaben allzu sehr beschränken.[710] Auch die Koordinierungsregelung des Art. 171 Abs. 2 AEUV ist begrenzt auf die Schaffung eines harmonisierten Planungsprozesses unter Einschluss einer Bedarfsprüfung, aber reicht nicht so weit, dass den Mitgliedstaaten Vorgaben zu Methoden, Verfahren und Umsetzung der Planung gemacht werden können, denn die Mitgliedstaaten bleiben die Herren der maßgeblichen Planungsverfahren.[711]

9.1.2.1.2 Die Verordnung Nr. 347/2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur

Seit Mitte der 1990er-Jahre gibt es auf der Ebene der Europäischen Union Ansätze, um auf die Entwicklung und Planung transnational bedeutsamer Stromnetze Einfluss zu nehmen. Erstmals 1996 wurde in den sogenannten TEN-E-Leitlinien[712] eine Liste besonders förderungswürdiger Vorhaben erstellt[713] und im Jahr 2007 durch eine finanzielle Förderung[714] gesichert. Die Rechtsnatur der Leitlinien ist umstritten, wobei der *effet utile* und die Tatsache, dass die Veröffentlichung der Leitlinien im Amtsblatt für europäische Rechtsakte erfolgte, für eine Verbindlichkeit der Vorgaben sprechen.[715]

---

708 Faßbender/Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 7.

709 Faßbender/Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 8.

710 Faßbender/Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 9.

711 Faßbender/Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 10.

712 Entscheidung Nr. 1254/96/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich vom 5.6.1996.

713 Es folgten die Entscheidung Nr. 1229/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2003 über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1254/96/EG sowie die Entscheidung Nr. 1364/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.9.2006 zur Festlegung von Leitlinien für die transeuropäischen Energienetze und zur Aufhebung der Entscheidung 96/391/EG und der Entscheidung Nr. 1229/2003/EG.

714 Verordnung (EG) Nr. 680/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.6.2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze.

715 Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 54.

Zieltrias der Energiepolitik ist spätestens seit 2007 „Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“.[716] Den bis dahin erlassenen Rechtsakten fehlte es allerdings an Stringenz und Durchsetzungsinstrumenten zur Erreichung dieser Ziele.[717] Diesem Manko wollte man mit der Verordnung von 2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E VO)[718] begegnen. Sie wurde auf der Grundlage des Art. 172 AEUV als Verordnung erlassen und gilt daher gemäß Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV in allen Mitgliedstaaten unmittelbar, auch wenn sie in Teilen aus sich heraus nicht vollzugsfähig ist, weil sie z.B. Konkretisierungsmöglichkeiten für die nationalen Genehmigungsverfahren beinhaltet (Art. 8 TEN-E VO).[719]

Ziel der Verordnung ist es, nicht mehr nur einzelne Verbindungen für förderungswürdig zu erklären, sondern sicherzustellen, dass die für die Interoperabilität des transeuropäischen Stromnetzes zentralen Ausbauvorhaben tatsächlich vorangetrieben werden, indem Infrastrukturprioritäten festgelegt und Vorgaben für ein schnelleres und transparentes Genehmigungsverfahren gemacht werden sowie die Entwicklung einer Kosten-Nutzen-Analyse vorgesehen wird.[720] Von den in Anhang I insgesamt neun Strom-, Gas und Erdölkorridoren betreffen vier das Stromnetz und entsprechend sind vier regionale Gruppen vorgesehen: [721]

- das Offshore-Netz der nördlichen Meere (NSOG),
- die Nord-Süd-Stromverbindungsleitungen in Westeuropa (NSI West Electricity),
- die Nord-Süd-Stromverbindungsleitungen in Mittelosteuropa und Südosteuropa (NSI East Electricity),
- der Stromverbundplan für den Energiemarkt im Ostseeraum (BEMIP Electricity).

Die Gruppen setzen sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der nationalen Regulierungsbehörden, der Übertragungsnetzbetreiber sowie der Kommission, der Agentur ACER und des ENTSO-Strom zusammen (Anh. III Nr. 1 Ziff. 1 TEN-E VO), wobei gemäß Art. 3 Abs. 1 S. 3 TEN-E VO nur die Mitgliedstaaten und die Kommission über Entscheidungsbefugnisse verfügen.

Für die Bedarfsermittlung und Netzplanung werden in den Korridoren Vorhaben von gemeinsamem Interesse (**Projects of Common Interest (PCI)**) identifiziert (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Anh. I, Art. 3 TEN-E VO). Dabei werden die Zieltrias „Versorgungssicherheit, Marktintegration und

---

716 Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament – Eine Energiepolitik für Europa SEK(2007) 12 /* KOM/2007/0001 endg.*.

717 Kment, Die Verwaltung 2014a, 377, 394; Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 55 und S. 74; siehe auch Erwägungsgrund (6) der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, ABl. L 115/39 vom 25.4.2013.

718 Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 1364/2006/EG und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 713/2009, (EG) Nr. 714/2009 und (EG) Nr. 715/2009, ABl. L 115/39 vom 25.4.2013.

719 Fest/Operhalsky, NVwZ 2014, 1190 (1191).

720 Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2013 zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E VO), ABl. L 115/39, Erwägungsgrund (43).

721 Darüber hinaus werden drei „vorrangige thematische Gebiete“ zu intelligenten Netzen, Stromautobahnen und Kohlendioxidnetzen bestimmt, die alle Mitgliedstaaten betreffen.

Nachhaltigkeit“ (Art. 4 Abs. 2 lit. a) i-iii TEN-E VO), die europäischen Klima- und Energieziele[722] sowie das 10-%-Stromverbundziel[723] als Kriterien genommen. Eine darauf ausgerichtete Bedarfsermittlung erfolgt indes (noch) nicht (siehe Erwägungsgründe (2), (3) und (7)). Aufgrund des Vetorechts der Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 3a TEN-E VO ist die Zusammenstellung letztlich nur eine Abbildung nationaler Vorhaben und beruht auf keiner autonomen und zielgerichteten Bedarfsermittlung. Mit diesem Vetorecht soll dem in Art. 172 Abs. 2 AEUV angelegten Billigungserfordernis Rechnung getragen werden.[724]

Die Auswahl der PCI-Vorhaben erfolgt in mehreren Schritten:[725] Als ersten Schritt legen die Träger von Vorhaben, die möglicherweise als PCI in Betracht kommen und für die sie den Status als Vorhaben von gemeinsamem Interesse anstreben, der zuständigen Gruppe einen Antrag vor.[726] Die nationalen Regulierungsbehörden überprüfen dann, ob die Vorhaben die o.g. Auswahlkriterien erfüllen und ob sie grenzüberschreitende Bedeutung im Sinne der Verordnung besitzen. Dann bewerten und evaluieren die für die Energieinfrastrukturkorridore und -gebiete zuständigen regionalen Gruppen die Vorhaben und stellen eine Rangfolge der Bedeutung der Vorhaben auf.[727] Nach Anh. III Nr. 1 (5) TEN-E VO hört jede Gruppe die Organisationen, die die relevanten betroffenen Kreise vertreten, darunter Erzeuger, Verteilernetzbetreiber, Lieferanten, Verbrauchern und Umweltschutzorganisationen, an. In Zukunft ist vorgesehen, dass die regionalen Gruppen teilweise externe Stakeholder zu ihren Sitzungen zulassen. [728]

Die Vorhaben werden dann von der Kommission in eine **unionsweite Liste** überführt (Art. 3 Abs. 4 TEN-E-Verordnung), wobei sie sowohl die Stellungnahmen von ACER und den Mitgliedstaaten berücksichtigen muss, als auch sicherzustellen hat, dass die Kriterien einer überregionalen Kohärenz vorliegen und dass die Gesamtzahl der PCI überschaubar bleibt (Art. 3 Abs. 5 TEN-E-Verordnung). In der ersten unionsweiten Liste von Vorhaben gemeinsamem Interesses vom 14.10.2013[729] sind insgesamt 136 PCI im Bereich Strom, 104 PCI im Bereich Gas, sechs PCI im Bereich Erdöl und zwei PCI für intelligente Netze eingetragen. Direkten Bezug zu Deutschland haben 20 PCI im Strombereich, fünf PCI im Gasbereich und zwei PCI im Erdölbereich. Darunter befindet sich unter 3.12 auch die von der bayerischen Staatsregierung in Frage gestellte Gleichstrompassage Süd-Ost von Lauchstädt nach Meitingen.[730]

Die PCI-Liste wird **alle zwei Jahre** in einer Art rollierendem Verfahren **aktualisiert**. Ab der zweiten Unionsliste müssen die auszuwählenden PCI Teil des letzten verfügbaren ausgearbeiteten TYNDP gewesen sein.[731] Daher kam dem ersten TYNDP eine wichtige Rolle zu, denn er stellt

---

722 Mitteilung KOM(2010) 639 vom 10.11.2010: Energie 2020 – Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie. Hier werden die sog. 20-20-20-Ziele formuliert: 20 % Treibhausgasreduktion, 20 % Einsparung des Energieverbrauchs und 20 % Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromversorgung in der gesamten EU bis 2010.

723 Siehe z.B. Europäische Kommission: Paket zur Energieunion – Erreichung des Stromverbundziels von 10 %, Vorbereitung des europäischen Stromnetzes auf 2020, COM(2015) 82 final vom 25.2.2015.

724 Strobel, EnWZ 2014, 299 (300).

725 Guckelberger, DVBl. 2014, 805 (806); Dross/Bovet, ZNER 2014, 430 (433 f.); Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 59.

726 Anh. III Nr. 2 Ziff. 1 TEN-E VO.

727 Art. 3 Abs. 1, 3 i.V.m. Anh. III Nr. 2 TEN-E VO.

728 Dross/Bovet, ZNER 2014, 430 (434).

729 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1391/2013 der Kommission vom 14.10.2013 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur in Bezug auf die Unionsliste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse.

730 Vgl. Bayerischer Landtag LT-Drs. 17/2196 vom 3.6.2014.

731 Anh. III Nr. 2 Ziff. 3 TEN-E VO.

eine Art Vorauswahl dar.[732] Es besteht allerdings auch die Möglichkeit, dass einzelne Vorhaben wieder von der Liste entfernt werden. Die zweite unionsweite Liste von Vorhaben[733] von gemeinsamem Interesse ist am 27.1.2016 in Kraft getreten und enthält nur noch 19 deutsche PCI im Strombereich zuzüglich eines Pumpspeicherkraftwerks, ein PCI im Gasbereich und zwei PCI im Ölbereich mit direktem Bezug zu Deutschland.

Da sich die hier interessierende Strom-Liste faktisch aus ausgewählten Netzausbauvorhaben der nationalen Netzentwicklungspläne speist, stellen die PCI **eine Auswahl der bereits durch die Mitgliedstaaten bestätigten Netzausbauvorhaben** dar.[734] Die Kommission hat bislang keine Möglichkeit, Ausbauvorhaben, die sie selbst als wichtig erachtet, z.B. die Anhebung des geringen Stromverbundgrads[735] von Zypern, Malta oder Spanien,[736] gegen das Interesse des Mitgliedstaats zu forcieren. Kritisch ist der schwache – weil einmalig und späte – Einbezug der Öffentlichkeit in den Auswahlprozess (vgl. Anh. III Nr. 1 Ziff 5 TEN-E VO). Er beschränkt sich auf eine Anhörung der „relevanten betroffenen Kreise“ und eine direkte Anhörung erfolgt nur, falls dies als zweckdienlich erachtet wird.[737]

Konsequenz der Qualifikation als PCI ist es, dass das Netzausbauvorhaben einen „Vorrangstatus“ genießen soll, wobei dieser in erster Linie bei den Verfahrensanforderungen für das nationale Genehmigungsverfahren zu bemerken ist, und weniger bei der vorlaufenden Bedarfsplanung.[738] Für diese gilt allerdings, dass nach Art. 7 TEN-E-Verordnung die Aufnahme der PCI in die Unionsliste ihre **Erforderlichkeit im energiewirtschaftlichen Sinne** in den Bundesbedarfsplan begründet. Während ein PCI gemäß Art. 5 Abs. 8 TEN-E VO von der Unionsliste entfernt werden kann, wenn seine Aufnahme in diese Liste auf fehlerhaften Informationen beruhte, die ein ausschlaggebender Faktor für diese Aufnahme waren, oder das Vorhaben nicht mit dem Unionsrecht in Einklang steht, verstößt die nachträgliche Streichung aus einem nationalen Bedarfsplan gegen die TEN-E VO.[739] Damit wäre die Frage des Bedarfs an einer neuen Leitung, die auch ausschließlich auf nationalem Gebiet liegen kann, der gerichtlichen Überprüfung entzogen, was für die Diskussionen in den Mitgliedstaaten theoretisch einige Brisanz entwickeln könnte.[740] Allerdings wird aufgrund des Auswahlverfahrens ein europäisches Ausbauvorhaben in der Regel bereits Bestandteil des nationalen Bedarfsplans sein – wobei der Fall der Gleichstrompassage Süd-Ost zeigt, dass auch Bundesländer sich gegen eine mitgliedstaatliche

732 Strobel, EnWZ 2014, 299 (302).

733 Delegierte Verordnung (EU) 2016/89 der Kommission vom 18.11.2015 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 347/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Unionsliste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse.

734 Dross/Bovet, ZNER 2014, 430 (433).

735 Der Verbundgrad bezeichnet die Kapazität der grenzüberschreitenden Stromverbindungsleitungen zu anderen Mitgliedstaaten in Relation zu der heimischen Stromerzeugungskapazität.

736 Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Paket zur Energieunion – Erreichung des Stromverbundziels von 10 %, Vorbereitung des europäischen Stromnetzes auf 2020, COM(2015) 82 final vom 25.2.2015, S. 5 ff., 9.

737 Strobel, EnWZ 2014, 299 (302).

738 Zu den Anforderungen an das Genehmigungsverfahren im Einzelnen: Leidinger, DVBl. 2015, 400; Guckelberger, DVBl. 2014, 805; Dietrich/Steinbach, DVBl. 2014, 488; Erbguth/Schubert, EurUP 2014, 70; Schadtle, ZNER 2013, 126; Linßen/Aubel-Pump, DVBl. 2013, 965; Giesberts/Tiedge, EurUP 2013, 166; Armbrecht, DVBl. 2013, 479; Kment, UPR 2014b, 81.

739 Fest/Operhalsky, NVwZ 2014, 1190 (1196).

740 Dross/Bovet, ZNER 2014, 430 (434).

Entscheidung wehren. Eine Diskrepanz besteht in Deutschland wohl allein bei PCI 2.11.2 („Inländische Verbindungsleitung in der Region von Punkt Rommelsbach nach Herbertingen, von Herbertingen nach Tiengen, von Punkt Wullenstetten nach Punkt Niederwangen (DE) und bis zum Grenzgebiet DE-AT“), für das sowohl im BBPlG wie auch im EnLAG ein solcher Interkonnektor aus der erweiterten Bodenseeregion zur österreichischen Grenze fehlt.[741] Bei Nichtaufnahme als PCI steht den Vorhabenträgern der Weg über die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV offen.

Für eine harmonisierte energiesystemweite **Kosten-Nutzen-Analyse** der PCI hat ENTSO-E in Zusammenarbeit mit ACER, der Kommission und unter Einbezug der Öffentlichkeit eine Methode entwickelt (vgl. Art. 11 TEN-E VO), die die Grundlage für die Auswahl von PCI, etwaige Kostenaufteilungsverfahren sowie die Auswahl förderwürdiger Vorhaben durch die EU bildet.[742] Damit wird ein Element der Prognoseermittlung und -bewertung auf Unionsebene eingeführt.[743] Nach Art. 11 Abs. 8 TEN-E VO muss ENTSO-E bis zum 31.12.2016 der Kommission und ACER noch ein schlüssiges Strom- und Gasmarkt- sowie -verbundnetzmodell übermitteln. Das Modell muss u.a. die Stromübertragungsinfrastruktur und Speicheranlagen betrachten sowie die vorrangigen Energieinfrastrukturkorridore und -gebiete abdecken. Nach der Genehmigung dieses Modells durch die Kommission wird dieses Modell dann in die Methoden aufgenommen werden. Frühestens dann wird man von einer echten Bedarfsplanung sprechen können, denn dann werden Unionsliste, TYNDP und Sanktionsinstrumente (Art. 5 Abs. 7 TEN-E VO) derart ineinandergreifen, dass eine eigenständige vorgeschaltete europäische Bedarfsplanung vorliegt.

9.1.2.1.3 Der Ten Year Net Development Plan (TYNDP)

Zentrales planerisches Steuerungsinstrument auf europäischer Ebene ist der nach Art. 8 Abs. 3b) TEN-E VO alle zwei Jahre zu verabschiedende europäische Netzentwicklungsplan (Ten Year Net Development Plan (TYNDP)), **ein nicht bindender gemeinschaftsweiter Netzentwicklungsplan**. Der TYNDP wird von ENTSO-E erarbeitet, das sich dazu Szenarien bedient, die anhand von Markt- und Netzstudien evaluiert werden.[744] Der erste „Pilot TYNDP“ wurde 2010 erstellt. Der zweite offizielle TYNDP wurde von Juli bis September 2014 öffentlich konsultiert und im Dezember 2014 verabschiedet.[745]

Der TYNDP hat drei hauptsächliche Funktionen: Er soll eine größere Transparenz hinsichtlich des europäischen Übertragungsnetzes sicherstellen, den Entscheidungsprozess auf regionaler und europäischer Ebene unterstützen und er ist die Basis für die Auswahl der PCI. Die wichtigsten neuen Elemente des TYNDP 2014 gegenüber den bisherigen sind neben der Betrachtung eines längerfristigen Zeithorizontes jenseits des Zehn-Jahres-Rahmens die Bewertung der Vorhaben anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse.[746] Allerdings handelt es sich bei den Vorhaben

---

741 Strobel, EnWZ 2014, 299 (303).

742 ENTSO-E Guideline for Cost Benefit Analysis of Grid Development Projects is submitted to the European Commission for approval pursuant to Article 11 of Regulation (EU) 347/2013. FINAL – Approved by the European Commission, 5.2.2015.

743 Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 64.

744 Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 76 f.

745 ENTSO-E 2014. Der TYNDP 2016 wurde am 20. Dezember 2016 beschlossen und konnte im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht mehr analysiert werden.

746 ENTSO-E 2014, S. 8.

lediglich um eine Zusammenfassung der auf nationaler Ebene identifizierten Ausbauerfordernisse – eine systematische Bedarfsermittlung und Netzplanung findet nicht statt. Vor allem hat der TYNDP keinerlei Rechtswirkung, weil er die Übertragungsnetzbetreiber nicht an den Ausbau der enthaltenen Leitungen bindet. Das Ziel der Erstellung des Zehnjahresplans ist es somit, zunächst einen konsolidierten Überblick über die Planung der Stromnetze zu ermöglichen und damit eine gewisse Transparenz sicherzustellen – sowohl für die interessierte Öffentlichkeit als auch für die Europäische Kommission und die Regulierungsbehörden sowie benachbarte Übertragungsnetzbetreiber. Der TYNDP ist dennoch ein großer Fortschritt, weil er die Transparenz und Einheitlichkeit der europaweiten Netzplanung schlagartig und erheblich erweitert.

Das System Development Committee der ENTSO-E, welches den TYNDP entwickelt, ist in sechs regionale Gruppen unterteilt: North Sea, Baltic Sea, Continental Central East, Continental South East, Continental Central South und Continental South West. Die Erstellung des TYNDP erfolgt in mehreren Schritten. Zunächst wird ein einheitliches Netz modelliert. ACER gibt daraufhin eine Stellungnahme zum TYNDP und den nationalen Entwicklungsplänen ab und bewertet die Vereinbarkeit zwischen TYNDP und nationalen Entwicklungsplänen. Allerdings fehlt ihr ein konkretes Entscheidungs- oder Vetorecht im Hinblick auf den TYDNP; denn die Stellungnahmen von ACER sind ohne Bindungswirkung und Rechtsfolgen. Die Öffentlichkeit wird in diesen Prozess zunehmend einbezogen. ENTSO-E stellt zu diesem Zweck Informationen über das Internet zur Verfügung und hat eine Konsultationsphase eingerichtet, während der sich Stakeholder äußern können. Des Weiteren veranstaltet ENTSO-E regionale und europaweite Workshops. Neben Veranstaltungen, zu denen die Öffentlichkeit eingeladen war, wurde auch eine Long-Term Network Development Stakeholder's Group eingerichtet, die unter anderem ACER, die Generaldirektion Energie der Europäischen Kommission und verschiedene Verbände (u. a. die Renewable Grid Initiative, Greenpeace, Eurelectric, EWEA, Friends of the Supergrid, Europacable) umfasst und die den Austausch mit den Stakeholdern verbessern soll.

Die Erarbeitung des TYNDP 2016 hat bereits begonnen und es ist vorgesehen, dass die gegenwärtige Methodik insofern verbessert wird, als z.B. Speicher sowie die technischen Herausforderungen der Volatilität verstärkt betrachtet werden sollen. Große Hoffnungen liegen hier auf den Ergebnissen des europäischen Projektes „e-Highway2050", in dem eine langfristige Planungsmethodik für den notwendigen Aus- und Umbau der europäischen Stromübertragungsnetze entwickelt wird. [747]

Mit dem im Februar 2015 beschlossenen Paket zur Energieunion[748] wird ein weiterer Schritt zu einer verstärkten Zusammenarbeit gemacht. Zur Erreichung der Zieltrias „Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit" sollen fünf sich gegenseitig unterstützende sog. Dimensionen im Fokus der zukünftigen Handlungen stehen:

- Sicherheit der Energieversorgung, Solidarität und Vertrauen;
- ein vollständig integrierter europäischer Energiemarkt;
- Energieeffizienz als Beitrag zur Senkung der Nachfrage;
- Verringerung der CO2-Emissionen der Wirtschaft;
- Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

747 ENTSO-E 2014, S. 15.

748 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Paket zur Energieunion, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie vom 25.2.2015, COM(2015) 80 final.

Um zu gewährleisten, dass die energiepolitischen Maßnahmen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene auf kohärente Weise zu den Zielen der Energieunion beitragen, soll ein zuverlässiges, transparentes und integriertes Lenkungssystem für die Energieunion etabliert werden. Wie das aussehen soll, deutet die Kommission an, indem sie darauf verweist, dass die derzeitigen energie- und klimapolitischen Planungs- und Berichterstattungsverfahren gestrafft und unnötiger Verwaltungsaufwand bei der Überwachung vermieden werden sollen. Gleichzeitig soll durch den Lenkungsprozess die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission vertieft werden.

Prüft man den TYNDP anhand der oben entwickelten Kriterien, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: Die Unionsliste mit PCI ist alle zwei Jahre zu erstellen (Art. 3 Abs. 4 TEN E-VO). Der europäische Netzentwicklungsplan (Ten Year Net Development Plan (TYNDP)) ist nach Art. 8 Abs. 3b) VO (EG) Nr. 714/2009 alle zwei Jahre zu verabschieden.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Nein. Die Erstellung des TYNDP beruht in erster Linie auf Meldungen durch Mitgliedstaaten.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Ja. ENTSO-E ist verantwortlich für den Plan. ACER, Mitgliedstaaten und Öffentlichkeit werden einbezogen.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Wird nicht durchgeführt.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Der TYNDP ist nicht SUP-pflichtig

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Nein. Die Festlegung der Projects of Common Interest (PCI) erfolgt auf Grundlage mitgliedstaatlicher Meldungen. Die Zieltrias „Versorgungssicherheit, Marktintegration und Nachhaltigkeit“, die europäischen Klima- und Energieziele sowie das 10-%-Stromverbundziel sind zwar politische Leitgrößen, eine darauf ausgerichtete Bedarfsplanung liegt jedoch (noch) nicht vor.

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Die Bedarfsermittlung für die transeuropäischen Energieinfrastrukturkorridore und -gebiete erfolgt anhand einer Szenarientechnik und einer eigens dafür entwickelten Kosten-Nutzen-Methode; diese sind aber nicht gesetzlich vorgeschrieben. Die Ermittlung eines schlüssigen Strom- und Gasmarkt- sowie -verbundnetzmodells muss bis Ende des Jahres 2016 erfolgen.

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Der TYNDP ergeht als Plan. Die Unionsliste mit den PCI wird als VO erlassen. Der TYNDP hat keinerlei Rechtswirkung, weil er die Übertragungsnetzbetreiber nicht an den Ausbau der enthaltenen Leitungen bindet. Durch die die Aufnahme der PCI in die Unionsliste wird ihre Erforderlichkeit im energiewirtschaftlichen Sinne im deutschen Bundesbedarfsplan begründet; eine Klagemöglichkeit gibt es nicht.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch andere Kontrollmechanismen: Die Zuständigkeit des Europäischen Rechnungshofs ist eröffnet.

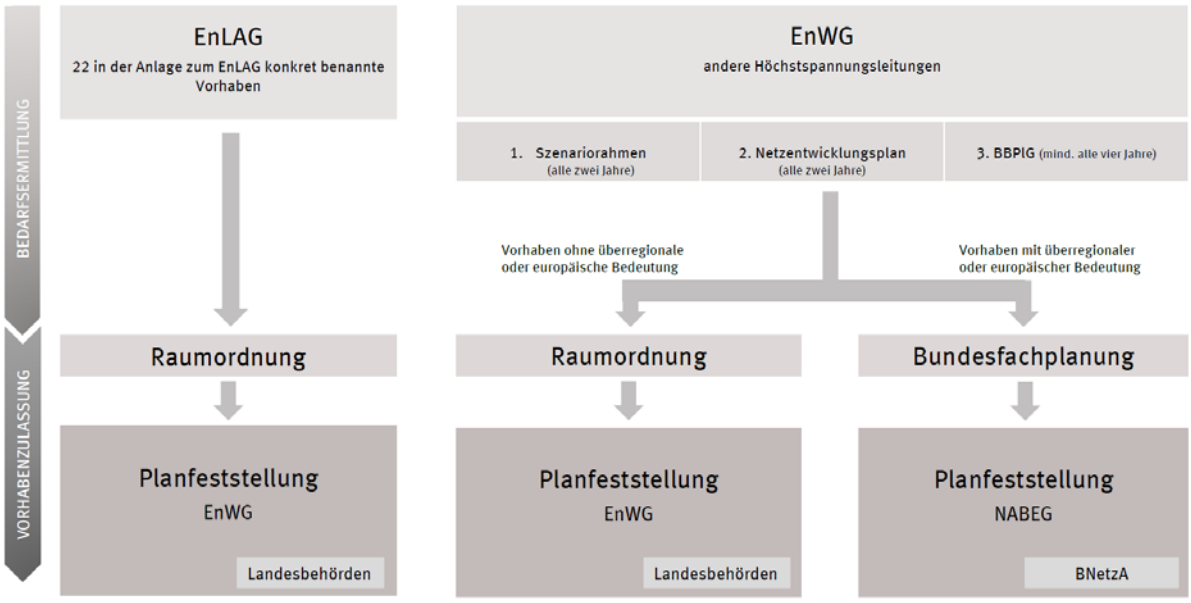
c) Periodische Aktualisierung: Alle zwei Jahre.

9.1.2.2 Die Planung von Höchstspannungsleitungen auf nationaler Ebene

Für die Bedarfsfeststellung von Höchstspannungsleitungen auf nationaler Ebene sieht das Gesetz unterschiedliche Rechtsregime vor:

- Für derzeit 22 konkret benannte Vorhaben (vgl. Anlage zum Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen – Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG)) erfolgt die Feststellung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und des vordringlichen Bedarfs einstufig und ausschließlich nach dem EnLAG.
- Die Bedarfsplanung der anderen Höchstspannungsleitungen erfolgt demgegenüber in einem gestuften Verfahren nach dem EnWG. Auf Zulassungsebene ist zu unterscheiden: Bei länderübergreifenden oder grenzüberschreitenden Vorhaben schließen sich die Bundesfachplanungen und das Planfeststellungsverfahren an. Bei Vorhaben ohne überregionale oder europäische Bedeutung erfolgt das Zulassungsverfahren über Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren, für das die jeweiligen Landesbehörden zuständig sind.

Abbildung 4: Überblick über die Planungskaskade für Höchstspannungsleitungen



Quelle: Eigene Darstellung.

9.1.2.2.1 Die einstufige Bedarfsfeststellung für EnLAG-Vorhaben

Im Jahr 2009 trat das Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) in Kraft. Durch § 1 Abs. 2 EnLAG i.V.m. § 1 EnWG werden die energiewirtschaftliche Notwendigkeit, der vordringliche Bedarf

und damit die für die Planfeststellung notwendige Planrechtfertigung für die in der Anlage aufgeführten 22 Vorhaben gesetzlich festgestellt. Nach Ablauf von jeweils drei Jahren wird gemäß § 3 EnLAG durch das Bundeswirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Bundesumweltministerium überprüft, ob der Bedarfsplan an neue Entwicklungen in der Elektrizitätsversorgung anzupassen ist.

Im EnLAG wird zum ersten Mal im Zusammenhang mit den Stromnetzen mit dem Instrument „Bedarfsplan" gearbeitet, den das energiewirtschaftliche Fachplanungsrecht bis dahin nicht kannte. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden der Bau und der Betrieb des Höchstspannungsnetzes nicht von öffentlichen Planungsträgern verantwortet, sondern darüber entschieden die vier privaten Übertragungsnetzbetreiber (Tennet TSO, 50Hertz Transmission, Amprion und TransnetBW) im Rahmen ihrer unternehmerischen Einschätzung.[749] Grundlage des EnLAG-Bedarfsplans sind die TEN-E-Leitlinien und die dena-Netzstudie I[750] – so dass man bei den EnLAG-Vorhaben nicht von einer Bedarfsermittlung durch staatliche Stellen sprechen kann.[751]

Das Zulassungsverfahren der EnLAG-Vorhaben richtet sich gemäß § 1 Abs. 1 EnLAG nach §§ 43 ff. EnWG und umfasst die Durchführung eines Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahrens; zuständig sind hierfür die nach Landesrecht zuständigen Behörden. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens entfällt die Prüfung der sogenannten Planrechtfertigung, da die gesetzliche Bedarfsfeststellung ja bereits durch das EnLAG getroffen wurde und diese Entscheidung Behörden und Rechtsprechung bindet.[752] Nach § 1 Abs. 3 EnLAG ist für Streitigkeiten über die konkrete Zulassung von EnLAG-Vorhaben eine Rechtswegverkürzung vorgesehen, denn das Bundesverwaltungsgericht ist als erste und letzte Instanz bestimmt.

Der Gesetzgeber hoffte, die Realisierung der EnLAG-Verfahren durch das Gesetz zu beschleunigen. Diese Hoffnung hat sich nicht bewahrheitet: Von dem im Jahr 2009 anvisierten, über 1.800 km umfassenden Bau bzw. Umbau von Höchstspannungsleitungen waren Mitte 2016 nur 629 km realisiert. Die Übertragungsnetzbetreiber rechnen mit einer Fertigstellung von 55 Prozent der EnLAG-Leitungskilometer bis 2017.[753]

Die Gründe für den schleppenden Ausbau sind vielfältig. So existiert in der Verwaltungspraxis eine unterschiedliche Handhabung der einschlägigen Gesetze. Erschwerend kommt bei den länderübergreifenden Vorhaben ein Mangel an Koordination und Abstimmung hinzu. Häufig konnte auch eine lokal- und landespolitische Einflussnahme übergeordneter Landesministerien auf Genehmigungsbehörden beobachtet werden. So wurden z.B. durch das Anfordern zusätzlicher Gutachten Verzögerungen verursacht oder es wurden Anweisungen erteilt, den Planfeststellungsantrag nicht zur Verfahrenseröffnung anzunehmen.[754] Nicht zuletzt handelt es sich bei den EnLAG-Vorhaben um linienförmige Infrastrukturprojekte, die nur abschnittsweise verwirklicht werden können, weshalb sich jede Verzögerung auf andere Vorhaben auswirkt.[755]

9.1.2.2.2 Die gestufte Planungsabfolge für Vorhaben mit überregionaler und europäischer Bedeutung

---

749 Schirmer/Seiferth, ZUR 2013, 515 (516).

750 Dena Netzstudie 2005.

751 Schirmer/Seiferth, ZUR 2013, 515 (519).

752 BVerwG, Beschl. v. 22.7.2010 - 7 VR 4/10, NVwZ 2010, 1486 (1487).

753 BNA 2016.

754 Steinbach, DÖV 2013a, 921 (922); Steinbach, NABEG, EnLAG, EnWG - Kommentar, 2013b. Einleitung, Rn. 43.

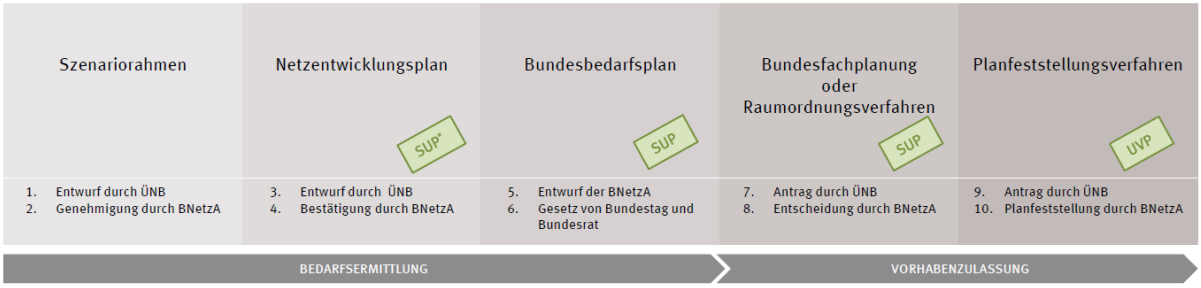
755 Fest, NVwZ 2013, 824 (825).

Für die Bundesbedarfsplanung des Höchstspannungsnetzes wurde 2011 – bedingt insbesondere durch die europäische Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie[756] – in §§ 12a bis g EnWG ein weiteres neues Rechtsregime geschaffen, das an die Stufenfolge des Bundesverkehrswegeplans erinnert (vgl. oben 9.1.2), wobei die Regelungen im Energiewirtschaftsgesetz deutlich detaillierter sind als diejenigen für die Bundesverkehrswege. Es bleibt bei einer originären Verantwortung der privaten Übertragungsnetzbetreiber für die Bedarfsplanung, gleichzeitig wird aber die staatliche Infrastrukturverantwortung ausgeformt.[757] Diese zeigt sich darin, dass die Bedarfsplanung stärker darauf ausgerichtet wird, die Öffentlichkeit einzubinden und mehr Transparenz zu schaffen.[758] Insbesondere mit der Verpflichtung der Übertragungsnetzbetreiber, ihre Energieerzeugungsszenarien und netztechnischen Berechnungen offenzulegen, begegnete der Gesetzgeber dem Vorwurf, die Netzbetreiber würden nicht nachvollziehbare, fehlerhafte oder überholte Bedarfsermittlungen in ihre Planung einstellen.[759] Die stärkere staatliche Infrastrukturverantwortung ist auch eine Folge des Ausstiegs aus der Kernenergie und des politisch forcierten Ausbaus der erneuerbaren Energien, denn zur Gewährleistung einer sicheren und wirtschaftlichen Energiebereitstellung (§ 1 Abs. 1 EnWG) sind Umbau und Anpassung des Stromnetzes unumgänglich. Nicht zuletzt tragen die europäischen Bestrebungen für einen Strombinnenmarkt auch dazu bei, dass der Gesetzgeber die Stellung einer Bundesbehörde (Bundesnetzagentur) im Rahmen der Planung stärkte und sie zu einem Kontrollorgan bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben machte (s. dazu nächstes Kapitel).[760]

9.1.2.2.2.1 Die Planungskaskade für Höchstspannungsleitungen

Die Phase der Bedarfsermittlung erfolgt in drei Schritten: Szenariorahmen, Netzentwicklungsplan und Bundesbedarfsplan; daran schließen sich die Bundesfachplanung bzw. Raumordnungsverfahren und das abschließende Planfeststellungsverfahren an (s. Abbildung 5).

Abbildung 5: Zusammenfassende Darstellung der Verfahrensschritte von Bedarfsermittlung und Vorhabenzulassung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ermittlung des Ausbaubedarfs für das Übertragungsnetz beginnt gemäß § 12a EnWG damit, dass die vier Übertragungsnetzbetreiber alle zwei Jahre einen gemeinsamen **Szenariorahmen**

[756] Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.7.2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG.

[757] Steinbach, DÖV 2013a, 921 (923).

[758] Calliess/Dross, JZ 2012, 1002 (1006); Steinbach, DÖV 2013a, 921 (922 f.).

[759] Steinbach, DÖV 2013a, 921 (923).

[760] Steinbach, DÖV 2013a, 921 (923).

erarbeiten. Eine solchermaßen koordinierte, gemeinsame Planung der Übertragungsnetzbetreiber ist neu. Der Gesetzgeber wollte damit der Struktur der Netzbetreiberlandschaft Rechnung tragen und Fehlplanungen vermeiden, die bei einer rein individuellen unternehmerischen Planung fast unumgänglich sind.[761] Der Szenarioplan umfasst mindestens drei Entwicklungspfade (Szenarien), die für die nächsten zehn und höchsten 15 Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken (§ 12a Abs. 1 S. 2 EnWG). Eines der Szenarien muss zudem die wahrscheinliche Entwicklung für die mindestens nächsten 15 und höchstens 20 Jahre darstellen. Für den Szenariorahmen legen die Übertragungsnetzbetreiber angemessene Annahmen für die jeweiligen Szenarien bezüglich Erzeugung, Versorgung und Verbrauch von Strom sowie dessen Austausch mit anderen Ländern zugrunde und berücksichtigen geplante Investitionsvorhaben der europäischen Netzinfrastruktur. Dieser Entwurf wird der Bundesnetzagentur vorgelegt, die ihn auf ihrer Internetseite – und nur dort[762] – öffentlich bekannt macht, woraufhin die Öffentlichkeit die Gelegenheit zur Äußerung hat. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieser Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt die Bundesnetzagentur dann den Szenariorahmen. Der Szenariorahmen ist alle zwei Jahre zu erstellen, eine Strategische Umweltprüfung erfolgt nicht.

Insbesondere durch die Verpflichtung der Netzbetreiber, bei der Bedarfsermittlung die mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abzudecken (§ 12a Abs. 1 S. 2 EnWG), wird die Ermittlungsaufgabe **normativ gesteuert**. Je lückenhafter, unsteter und überholter die energiepolitischen Vorgaben der Bundesregierung allerdings sind, desto schwieriger wird auch die Bedarfsermittlung, weil mehr Unsicherheiten zu verarbeiten sind.

Auf Grundlage des genehmigten Szenariorahmens und unter Berücksichtigung der vorhandenen Offshore-Netzpläne und des gemeinschaftsweiten Netzentwicklungsplans Ten-Year Network Development Plan (TYNDP) (vgl. oben 9.1.2.1) erarbeiten die Übertragungsnetzbetreiber gemäß § 12b EnWG einen gemeinsamen nationalen **Netzentwicklungsplan (NEP)**. Der Netzentwicklungsplan beschreibt keine konkreten Trassenverläufe von Übertragungsleitungen, sondern er dokumentiert den notwendigen Übertragungsbedarf zwischen Netzknoten und gibt konkrete Empfehlungen für den Aus- und Neubau der Übertragungsnetze.

Die Ziele und Aufgaben der Bedarfsermittlung sind durch das Gesetz bestimmt (§ 12b Abs. 1 EnWG): Der gemeinsame nationale Netzentwicklungsplan muss alle wirksamen Maßnahmen zur bedarfsgerechten Optimierung, Verstärkung und zum Ausbau des Netzes enthalten, die spätestens nach 15 Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind. Darüberhinaus sind u.a. Angaben zu machen zu den in den nächsten drei Jahren erforderlichen Netzausbaumaßnahmen, inklusive Zeitplanung und verwendeter Übertragungstechnologie sowie Angaben zu Pilotprojekten und zum Stand der Umsetzung des vorhergehenden Netzentwicklungsplans.

Der Entwurf des Netzentwicklungsplans wird von den Übertragungsnetzbetreibern auf ihren Internetseiten veröffentlicht und die Öffentlichkeit hat wieder die Gelegenheit zur Äußerung. Die Netzbetreiber sind darüber hinaus verpflichtet, auch alle weiteren erforderlichen Informationen im Internet zur Verfügung zu stellen. Die Betreiber von Elektrizitätsverteilernetzen wiederum sind verpflichtet, mit den Übertragungsnetzbetreibern zusammenzuarbeiten, um eine sachgerechte Erstellung des Netzentwicklungsplans zu gewährleisten, indem sie die für die Erstellung des Netzentwicklungsplans notwendigen Informationen auf Anforderung unverzüglich zur Verfügung stellen. Dem Netzentwicklungsplan ist eine zusammenfassende Erklärung

761 Ruge, ER 2013, 143 (144).

762 Krit. Guckelberger 2013, S. 59 (66).

beizufügen über die Art und Weise, wie der Szenariorahmen und die Ergebnisse im Entwurf des Netzentwicklungsplans berücksichtigt werden und aus welchen Gründen die darin enthaltenen Ergebnisse nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde. Dieser Entwurf des Netzentwicklungsplans ist von den Übertragungsnetzbetreibern der Bundesnetzagentur vorzulegen, die daraufhin prüft, ob der vorgelegte Netzentwicklungsplan den gesetzlichen Anforderungen gemäß § 12b Abs. 1, 2, 4 EnWG entspricht. Diese Prüfung ist für die Bundesnetzagentur nicht einfach, weil die Planungsgrundlagen Dritter nachvollzogen werden müssen.[763] Sie kann – ohne dass besondere Voraussetzungen erfüllt sein müssen[764] – Änderungen des Entwurfs des Netzentwicklungsplans durch die Übertragungsnetzbetreiber verlangen. Bei Zweifeln, ob der Netzentwicklungsplan mit dem gemeinschaftsweit geltenden TYNDP (siehe oben 9.1.2.1.3) in Einklang steht, konsultiert die Bundesnetzagentur die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) (§ 12c Abs. 1 EnWG).

Nur falls basierend auf dem Netzentwicklungsplan ein Bundesbedarfsplan entstehen soll (mindestens alle vier Jahre, § 12e Abs. 1 EnWG), erstellt die Bundesnetzagentur einen den Anforderungen des § 14g des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) entsprechenden Umweltbericht zur Feststellung der umweltfachlichen Auswirkungen des geplanten Netzausbaus (§ 12c Abs. 2 EnWG, Nr. 1.10 Anl. 3 UVPG), der dann auch Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung ist (ausführlich dazu: siehe unten 9.1.2.2.2.3).[765] Der Netzentwicklungsplan wird allein oder – falls er als Entwurf für den Bundesbedarfsplan dient – gemeinsam mit dem Umweltbericht gemäß § 12c Abs. 3 EnWG am Sitz der Bundesnetzagentur für sechs Wochen ausgelegt und gleichzeitig im Internet öffentlich bekannt gemacht, damit sich die Behörden, deren Aufgabenbereich berührt wird, und die Öffentlichkeit einbringen können. Die Frist zur Äußerung läuft bis zwei Wochen nach Ende der Auslegung. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bestätigt die Bundesnetzagentur dann den Netzentwicklungsplan.

Der bestätigte Netzentwicklungsplan wird von der Bundesnetzagentur mindestens alle vier Jahre als Entwurf für den **Bundesbedarfsplan** inkl. Begründung der Bundesregierung vorgelegt. Der Netzentwicklungsplan durchläuft dann das reguläre Gesetzgebungsverfahren.[766] Das Gesetz lässt offen, ob der Netzentwicklungsplan und der Entwurf für den Bundesbedarfsplan identisch sind. Laut Gesetzesbegründung ist der Netzentwicklungsplan (nur) „Grundlage für die Erarbeitung des Entwurfs“ des Bundesbedarfsplans,[767] weshalb die Bundesregierung befugt ist, Änderung am Entwurf vorzunehmen.[768] Von diesem Recht hat die Bundesregierung 2013 allerdings keinen Gebrauch gemacht und es fand wohl keine kritische Prüfung statt, denn der Bundestag hat den Netzentwicklungsplan unverändert als Bundesbedarfsplan beschlossen.[769]

Mit Erlass des Bundesbedarfsplans durch den Gesetzgeber werden für die darin enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf gesetzlich

---

763 Näher dazu: Hermes in: Schneider/Theobald/Albrecht 2011, § 7, Rn. 46.

764 Schirmer/Seiferth, ZUR 2013, 515 (516).

765 Heimann in: Steinbach, NABEG, EnLAG, EnWG - Kommentar, 2013b, § 12c EnWG, Rn. 10.

766 Heimann in: Steinbach, NABEG, EnLAG, EnWG - Kommentar, 2013b, § 12e EnWG, Rn. 8; Schirmer/Seiferth, ZUR 2013, 515 (517).

767 BT-Drs. 17/6027, S. 69.

768 Heimann in: Steinbach, NABEG, EnLAG, EnWG - Kommentar, 2013b, § 12e EnWG, Rn. 8; Schirmer/Seiferth, ZUR 2013, 515 (517); Durner 2015, S. 108.

769 Krit. dazu: Durner 2015, S. 108.

festgestellt (vgl. § 1 BBPlG).[770] Von der Feststellung werden gemäß § 1 Abs. 2 BBPlG auch die Nebenanlagen zu den Leitungsvorhaben (z. B. Umspannwerke, Konverteranlagen) umfasst.[771] Die gesetzlichen Feststellungen sind sowohl für die Übertragungsnetzbetreiber als auch für die Planfeststellung und Plangenehmigung verbindlich. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Verbindlichkeit des Bundesverkehrswegeplans ist auf die Bundesbedarfsplanung von Höchstspannungsleitungen übertragbar (siehe dazu oben 9.1.1.2.2),[772] weshalb die gerichtliche Überprüfung letztlich nur nach Art. 100 Abs. 1 GG in Form einer konkreten Normenkontrolle stattfinden kann. Dem Gesetzgeber steht dabei ein weiter Gestaltungs- und Prognosespielraum zu, der nur bei einer evident unsachlichen Bedarfsfeststellung überschritten wird, weil es „für das Vorhaben offenkundig keinerlei Bedarf gibt, der die Annahme des Gesetzgebers rechtfertigen könnte“[773].

Im Bundesbedarfsplangesetz sind die länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen sowie die Anbindungsleitungen von den Offshore-Windpark-Umspannwerken zu den Netzverknüpfungspunkten an Land zu kennzeichnen. Anders als im Bundesverkehrswegeplan erfolgt keine Abschichtung oder Priorisierung in einen „vordringlichen“ und „weiteren Bedarf“ (vgl. oben 9.1.1.2.1). Dies entspricht dem Charakter der Feststellung des energiewirtschaftlichen Bedarfs, der entweder besteht oder nicht.[774] Mit dem Erlass des Gesetzes für den Bundesbedarfsplan endet die Bedarfsermittlung. In der Bedarfsfeststellung in Gesetzesform zeigt sich die staatliche Infrastrukturverantwortung deutlich, denn damit verbunden ist zum einen die Vorstellung einer breiten Legitimation und zum anderen die Beschleunigung anschließender Planung durch Vorwegnahme der Planrechtfertigung.[775]

Von den derzeit 43 konkret benannten Vorhaben im Bundesbedarfsplangesetz (vgl. Anl. zu § 1 Abs. 1 BBPlG) sind 16 als länderübergreifend oder grenzüberschreitend im Sinne des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes gekennzeichnet. Für diese Vorhaben führt die Bundesnetzagentur die Bundesfachplanungen (§§ 4 – 17 NABEG) und im Anschluss die Planfeststellungsverfahren durch. Für die Vorhaben ohne überregionale oder europäische Bedeutung ist die jeweilige Landesbehörde zuständig und das Zulassungsverfahren erfolgt über ein Raumordnungsverfahren und eine Planfeststellung auf Grundlage des EnWG.

Die **Bundesfachplanung** beginnt mit einem Antrag des Vorhabenträgers, der seine vorgeschlagenen Trassenkorridore auf die Raum- und Umweltverträglichkeit prüfen lässt. Dann werden die Korridore gemäß § 17 NABEG in den Bundesnetzplan aufgenommen, der im Bundesanzeiger veröffentlicht wird. Auch im Rahmen der Bundesfachplanung ist nach § 5 Abs. 2 NABEG eine Strategische Umweltprüfung inklusive Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Im Gegensatz dazu ist im **Raumordnungsverfahren** eine Öffentlichkeitsbeteiligung bundesrechtlich nur fakultativ vorgesehen (§ 15 Abs. 3 S. 3 ROG); allerdings haben einige Länder diese verbindlich vorgeschrieben (z.B. § 19 Abs. 5 S. 1 BaWü LPlG).

---

770 Bundesbedarfsplangesetz vom 23.7.2013 (BGBl. I S. 2543; 2014 I S. 148), zuletzt geänd. durch Artikel 11 des Gesetzes vom 21.7.2014 (BGBl. I S. 1066).

771 Dazu: Elspaß, NVwZ 2014, 489.

772 Schirmer/Seiferth, ZUR 2013, 515; Ewer 2014, S. 61 (68); siehe dazu auch BVerwG, Urt. v. 18.7.2013 - 7 A 4/12, NVwZ 2013, 1605 in dem das Gericht die Übertragbarkeit auf die EnLAG-Vorhaben bejaht.

773 BVerwG, Urt. v. 9.6.2010 - 9 A 20/08, NVwZ 2011, 177; Posser/Schulze in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 583. Vgl. zur gerichtlichen Überprüfbarkeit von gesetzlichen Bedarfsfeststellungen ausführlich Abschnitt 9.1.2.2.2.4.

774 Fest, NVwZ 2013, 824 (829).

775 Steinbach, DÖV 2013a, 921 (923).

Das konkrete Vorhaben wird sodann (abschnittsweise) **planfestgestellt**. Die Zuständigkeit für die Vorhaben mit überregionaler und europäischer Bedeutung liegt gemäß § 2 Abs. 2 NABEG i.V.m. der Planfeststellungszuweisungverordnung (PlfZV) bei der Bundesnetzagentur. Das Verfahren richtet sich nach den §§ 18–28 NABEG.

9.1.2.2.2.2 Die Stellung der Bundesnetzagentur im Planungsprozess

Die gestärkte Verantwortung des Staates bei der Planung von Höchstspannungsleitungen kommt durch die Aufgabenwahrnehmung der Bundesnetzagentur deutlich zu Tage. Es handelt sich dabei um eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie mit Sitz in Bonn.

Die Bundesnetzagentur ist fast für die gesamte Planungskaskade zuständig. Während die Idee des „One-Stop-Shop“ für die Bedarfsermittlung europarechtlich vorgegeben ist (Art. 8 TEN-E VO), ist in Deutschland die Bundesnetzagentur aufgrund der Planfeststellungszuweisungverordnung auch für das gesamte Zulassungsverfahren länderübergreifender oder grenzüberschreitender Vorhaben zuständig.[776] Man hofft, damit das Risiko zu senken, dass sich lokale und regionale Widerstände durch politische Einflussnahme auf das Verfahren verzögernd auswirken.[777] Durch die Identität der Behördenzuständigkeit für Bedarfsermittlung und Zulassung soll zudem eine bessere Abschichtung von Prüfschritten gewährleistet und sollen Doppelprüfungen vermieden werden.[778] Darüber hinaus besteht die Erwartung, dass die Bundesnetzagentur kontinuierlich Expertise in der Verfahrensdurchführung sammeln kann, während Landesbehörden Verfahren für Höchstspannungsleitungen nur selten und dann auch meistens nur einmalig durchführen müssten. Kritisiert wird an der Zuständigkeitsbündelung, dass der Bundesnetzagentur Ortskenntnisse und durch den Behördensitz in Bonn die Bürgernähe fehlen.

Die Funktion der Bundesnetzagentur ist nicht auf eine nachvollziehende Abwägung ohne eigene Gestaltungsmacht beschränkt, sondern die Bundesnetzagentur verfügt über ein Letztentscheidungsrecht. [779] *Wolfgang Durner* weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass der Netzausbau und die gesamte Energiewende nicht unverbindliche Angebote der Politik an die Stromindustrie sind, sondern ein politisches, im Ansatz durchaus planwirtschaftliches Projekt des Bundes und keine autonom der Energiewirtschaft überlassene Aktivität. Bei einem System, das die gesamten Kosten und Risiken über Netzentgelte auf die Stromkunden abwälzt, sei es notwendig, dass der Staat die Netzausbaumaßnahmen verantworte. [780]

Von ihren Entscheidungsbefugnissen hat die Bundesnetzagentur auch bereits Gebrauch gemacht, als sie den NEP 2013 nach einer Öffentlichkeitsbeteiligung erst nach einer Reduzierung der 74 vorgeschlagenen Maßnahmen auf 51 bestätigte und der Bundesregierung übergab (vgl. § 12c Abs. 1 S. 2 EnWG).[781] Die Verantwortung des Staates bei der Infrastrukturplanung wird auch daran deutlich, dass die Bundesnetzagentur über Instrumente zur Durchsetzung einer aktiven Mitwirkung der Übertragungsnetzbetreiber an der Bedarfsplanung verfügt:

- Die Bundesnetzagentur kann nach § 12c Abs. 4 S. 3 EnWG bestimmen, welcher Übertragungsnetzbetreiber für eine bestimmte **Maßnahme des Netzentwicklungsplans** verantwortlich ist. Wird dieser benannte Übertragungsnetzbetreiber ohne zwingenden Grund

---

776 Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Planfeststellungszuweisungverordnung äußert Fest, NVwZ 2013, 824 (826).

777 Steinbach, DÖV 2013a, 921 (922).

778 Steinbach, DÖV 2013a, 921 (924).

779 Durner 2015, S. 105; a.A.: Bunge, UVP-report 2012, 138 (141).

780 Durner 2015, S. 105 f.

781 Durner 2015, S. 104 f.

nicht tätig, kann ihn die Bundesnetzagentur unter Fristsetzung dazu auffordern und nach Ablauf der Frist ein Ausschreibungsverfahren zur Durchführung der betreffenden Investition betreiben (§ 65 Abs. 2a EnWG).

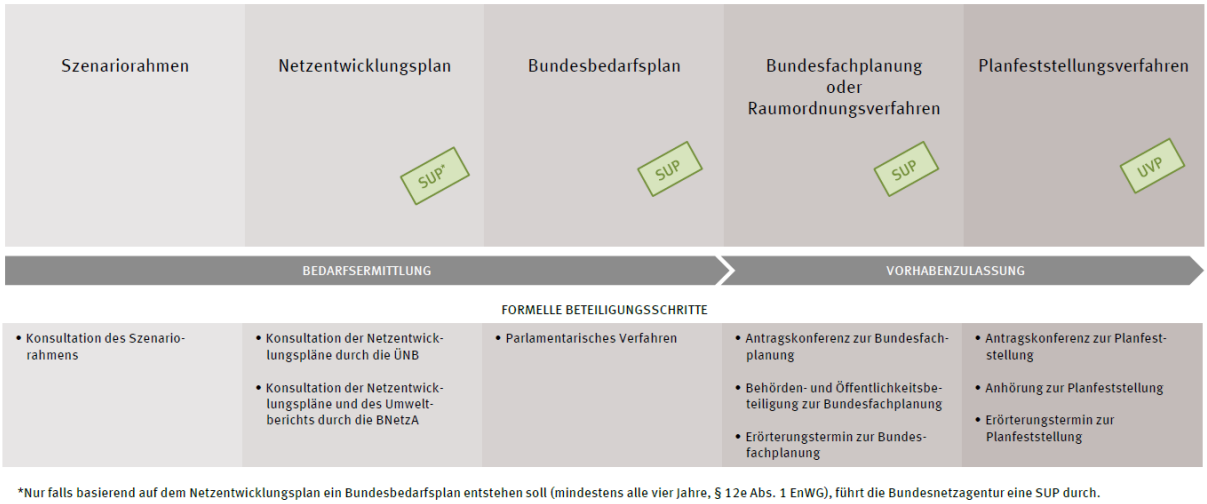
- Nach § 6 S. 2 NABEG kann die Bundesnetzagentur nach Aufnahme eines Vorhabens in den **Bundesbedarfsplan** die verpflichteten Vorhabenträger durch Bescheid auffordern, innerhalb einer angemessenen Frist den erforderlichen Antrag zu stellen. Kommt der Vorhabenträger dieser Anordnung nicht nach, kann gemäß § 34 NABEG sogar ein Zwangsgeld gegen ihn verhängt werden.

In der Etablierung dieser regulierungsrechtlichen Zwangsinstrumente wird noch einmal sehr deutlich, dass der Staat beim Ausbau des Übertragungsnetzes mehr Einfluss haben will. Denn bisher war die Vorhabenrealisierung davon abhängig, dass der Vorhabenträger einen entsprechenden Antrag stellt. Mit den aktuellen Regelungen wird nicht nur gesetzlich die Planrechtfertigung festgestellt, sondern der Staat kann auch die Entscheidungen durchsetzen, ob und wann der Antrag gestellt wird.

9.1.2.2.2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Höchstspannungsleitungen

In allen Schritten der Planungskaskade zur Planung von Höchstspannungsleitungen findet eine Beteiligung der Öffentlichkeit statt (s. Abbildung 6). Bei der Bedarfsermittlung erfolgt eine Konsultation der Öffentlichkeit sowohl für den energiepolitischen Szenariorahmen als auch für den Netzentwicklungsplan. Während die Öffentlichkeitsbeteiligung für den Szenariorahmen durch die Bundesnetzagentur erfolgt (§ 12a Abs. 2 S. 2 EnWG), sind für die Öffentlichkeitsbeteiligung des Netzentwicklungsplans die Bundesnetzagentur (§ 12c Abs. 3 S. EnWG) und die Übertragungsnetzbetreiber verantwortlich (§ 12b Abs. 3 EnWG).

Abbildung 6: Formelle Beteiligungsschritte im Rahmen der Bedarfsermittlung und Vorhabenzulassung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Regeln der Öffentlichkeitsbeteiligung sollten möglichst umfassende Transparenz gegenüber der betroffenen Öffentlichkeit herstellen mit dem Ziel, größere Akzeptanz für den Leitungsausbau zu erreichen.[782] Eine wissenschaftliche quantitative Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung der ersten Beteiligungsrunden zeigt ein hohes Interesse an der Bedarfsermittlungsphase (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Überblick der Konsultationszeiträume und der Anzahl an Stellungnahmen zu den drei Konsultationsstufen der Netzentwicklungspläne 2012, 2013 und 2014 (ÜNB 2012, 2012a, 2012b, 2013b; BNetzA 2012, 2014).[783]

	Szenariorahmen			1. NEP- Entwurf			2. NEP- Entwurf		
	Zeitraum (Wochen)	Anzahl der Stellungnahmen		Zeitraum (Wochen)	Anzahl der Stellungnahmen		Zeitraum (Wochen)	Anzahl der Stellungnahmen	
		Institut.	privat		Institut.	privat		Institut	privat
NEP 2012	6	72	1	6	273	1827	6 + 2	199	3114
NEP 2013	6	53	9	6	84	382	6 + 2	230	7437
NEP 2014	6	41	3	steht noch aus			steht noch aus		

Quelle: Harms 2014, S. 24.

Der geringe Anteil von Stellungnahmen Privater bei der Konsultationsphase zum Szenariorahmen ist nicht überraschend, denn es handelt sich um ein sehr technisches Werk, für dessen Verständnis Fachwissen erforderlich ist. Worauf die insgesamt abnehmende Beteiligung (2012: 73 Stellungnahmen; 2014: 44 Stellungsnahmen) zurückzuführen ist, kann indes nur vermutet werden. Sowohl steigende Akzeptanz als auch Resignation könnten die Ursache sein. Die Beteiligung im Rahmen der Konsultation des Netzentwicklungsplans ist – mit Ausnahme derjenigen zum 1. NEP-Entwurf 2013 – sehr hoch. Die Ursache für die schwache Beteiligung im Jahr 2013 ist unklar.

Eine frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit in die Erstellung des Szenariorahmens ist insbesondere deshalb wichtig, weil die Übertragungsnetzbetreiber verpflichtet sind, darin ihre Energieerzeugungsszenarien und netztechnischen Berechnungen offenzulegen, auf denen der zu ermittelnde Netzausbau beruht. Mit der Beteiligung in einem solchen frühen Planungsstadium kann sich die Öffentlichkeit über die eingestellte Bedarfsermittlung informieren und diese auf Nachvollziehbarkeit und Aktualität überprüfen.

Bis zur Gesetzesänderung des EnWG zum 1.1.2016[784] (Änderung v. 10.12.2015, BGBl. I S. 2194) musste der dreistufige Bedarfsermittlungsprozess mit Szenariorahmen, Netzentwicklungsplan und Bedarfsplan jährlich durchgeführt werden. Dies hatte zur Folge, dass sich die Durchgänge überlappten, was bei den Bürgerinnen und Bürgern zu Verwirrung führte, denn es

[782] BT-Drs. 17/6072, S. 2.

[783] NEP: Netzentwicklungsplan, Institut.: Institutionen, privat: Privatpersonen, 6 + 2: Die Öffentlichkeit kann sich entgegen den Behörden bis zwei Wochen nach Ablauf der sechswöchigen Frist äußern.

[784] EnWG n.F. (neue Fassung) in der ab dem 1.1.2016 geltenden Fassung durch Artikel 2 G. v. 10.12.2015 BGBl. I S. 2194.

war ihnen nicht immer klar, wozu Stellung bezogen wurde.[785] Insbesondere die qualitative Auswertung von Stellungnahmen Privater und von Bürgerinitiativen vermittelt den Eindruck, dass bei diesen kaum eine Vorstellung davon existierte, welche Argumente und Gesichtspunkte sie in welchem Beteiligungsschritt vorbringen dürfen.[786] Noch verwirrender wurde die Öffentlichkeitsbeteiligung dadurch, dass zu den gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsterminen freiwillige Formate (z.B. Informations- oder Dialogkonzepte) zulässig sind[787] und von ihnen vielfach Gebrauch[788] gemacht wurde.[789] Hinzu kam, dass sich nach der erstmaligen Bestätigung des Netzentwicklungsplans die Beteiligung der Öffentlichkeit auf Änderungen des Szenariorahmens oder des Netzentwicklungsplans gegenüber dem Vorjahr beschränken konnte. Ein vollständiges Verfahren musste gemäß § 12d S. 1 EnWG a.F. nur mindestens alle drei Jahre sowie bei wesentlichen Änderungen durchgeführt werden.

Die zu Tage getretenen Schwierigkeiten einer zeitlichen Überschneidung verschiedener Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung haben den Gesetzgeber veranlasst, den bislang bestehenden jährlichen Turnus zur Vorlage eines Netzentwicklungsplans auf zwei Jahre zu erweitern -und zwar in jedem geraden Kalenderjahr. Dadurch können die Vorgaben des Ten-Year Network Development Plans (TYNDP), der in ungeraden Kalenderjahren (und damit jeweils im Vorjahr) erstellt wird, besser einbezogen werden. Mindestens alle vier Jahre übermittelt die Bundesnetzagentur den Netzentwicklungsplan und den Offshore-Netzentwicklungsplan der Bundesregierung als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan. Die Übertragungs- und Fernleitungsnetzbetreiber werden aber verpflichtet, in den Kalenderjahren, in denen kein Netzentwicklungsplan vorzulegen ist, einen Umsetzungsbericht vorzulegen.

Aber auch unter einem solchen entzerrten Prozess ist wichtig, dass der Öffentlichkeit bei jedem Verfahrensschritt und jeder Öffentlichkeitsbeteiligung verdeutlicht wird, wo sich das Verfahren gerade befindet, welche Wirkungen die einzelnen Entscheidungsschritte haben und wie mit geltend gemachten Einwendungen im weiteren Planungsverfahren umgegangen wird.[790]

9.1.2.2.2.4 Die SUP bei Bedarfsplänen für Höchstspannungsleitungen

Das methodische Vorgehen bei der SUP von Bedarfsplanungen wird im Folgenden anhand der SUP für Bedarfspläne für Höchstspannungsleitungen erläutert. Zunächst wird nach § 14f UVPG der Untersuchungsrahmen festgelegt (sog. Scoping). Das Scoping bei der SUP dient allein der Orientierung der Planungsbehörde selbst.[791] Die eigentliche SUP mit der Erstellung des Umweltberichts (§ 14g UVPG) findet in einem zweistufigen Vorgehen statt:[792] Zunächst werden die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der maßnahmenbezogenen Teiluntersuchungsräume für jedes Vorhaben ermittelt, beschrieben und bewertet und anschließend zu einer Bewertung der Gesamtauswirkungen des Plans zusammengeführt.

Für Schritt eins ermittelt, beschreibt und bewertet die Bundesnetzagentur die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Vorhaben des Bundesbedarfsplans (Punktepaare)

---

785 Durner 2015, S. 98.

786 Durner 2015, S. 100; Guckelberger 2013, S. 59 (78).

787 BT-Drs. 17/6541, S. 51: „Dem Vorhabenträger und auch der zuständigen Behörde steht es selbstverständlich im Einzelfall frei, neue begleitende Verfahrens- und Dialogformen zuzulassen, die zur Steigerung der Akzeptanz von Leitungsprojekten beitragen können. Dafür bedarf es keiner speziellen gesetzlichen Regelung."

788 Ahmels 2014, S. 57.

789 Guckelberger 2013, S. 59 (65).

790 Bovet/Schweizer, Energiewirtschaftliche Tagesfragen 2015, 50 (53); Guckelberger 2013, S. 59 (80).

791 Wulfhorst in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, § 14g UVPG, Rn. 12.

792 BNA 2013, S. 81 ff.; BNA 2015, S. 51 ff.

innerhalb eines Untersuchungsraums in Form einer Ellipse, soweit sie nicht das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland überschreiten. Die Festlegung und Ausdehnung des ellipsenförmigen Untersuchungsraumes in Schritt eins wird in den drei Umweltberichten ausführlich beschrieben.[793] Die in Schritt zwei vorgenommene Gesamtplanbetrachtung erfolgt verbal-argumentativ. Die deutschlandweite Gesamtplanbetrachtung erfolgt auf der Grundlage der Ergebnisse der beschriebenen und bewerteten Umweltauswirkungen der einzelnen Maßnahmen sowohl statistisch als auch deskriptiv.

Konkret hat die Bundesnetzagentur dafür im ersten Schritt die sogenannten Wirkfaktoren ermittelt, beschrieben und bewertet, d.h. sie hat die Wirkungen des Ausbaus von Höchstspannungsleitungen (z.B. Freileitungen, Erdkabel sowie Seekabel)[794] auf Mensch und Umwelt geprüft. Dies ist zunächst abstrakt geschehen und ohne Raumbezug. So wirken Bau, Anlage und Betrieb einer Freileitung, eines Erdkabels oder eines Seekabels jeweils unterschiedlich auf die verschiedenen Schutzgüter. Zudem wurden die geltenden Umweltziele betrachtet. Aus den relevanten Umweltzielen und den Wirkfaktoren hat die Bundesnetzagentur die schutzgutbezogenen Kriterien generiert. Diese Kriterien spiegeln wider, welche Umweltziele auf der Ebene des Bundesbedarfsplanes relevant sind.

Die ermittelten schutzgutbezogenen Kriterien werden einer der zwei Empfindlichkeitskategorien „hoch“ oder „mittel“ zugeordnet. Daneben werden teilweise zusätzliche flächenbezogene Inhalte betrachtet. Dabei handelt es sich zum einen um Flächen mit eingeschränkter Verfügbarkeit, also um Bereiche, bei denen bereits bei diesem Betrachtungsmaßstab absehbar ist, dass sie aufgrund nutzungsrechtlicher und anderer nicht umweltfachlicher Gründe nicht oder nur eingeschränkt für den Leitungsbau genutzt werden können. Zum anderen werden bestimmte Bereiche nicht dargestellt, da auf dieser Planungsebene und bei dem Betrachtungsmaßstab voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen nicht betrachtet und/oder nicht ermittelt werden können.

Die Kriterien dienen in Verbindung mit den Flächen eingeschränkter Verfügbarkeit dazu, den Ist-Zustand darzustellen sowie die Umweltauswirkungen bei der Durchführung des Bundesbedarfsplans zu ermitteln und zu beschreiben. Die Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen erfolgt anhand der Wahrscheinlichkeit der Betroffenheit des jeweils innerhalb einer Ellipse betrachteten Bereichs. Davon abhängig werden die einzelnen Bereiche anhand eines zweiteiligen Systems bewertet.[795]

Die aufzuarbeitenden Inhalte des Umweltberichts sind in § 14g UVPG aufgeführt (vgl. Tabelle 5).

---

793 Z.B. BNA 2013, S. 79.

794 Mit dem am 31.12.2015 in Kraft getretenen „Gesetz zur Änderung von bestimmungen des Energieleitungsbaus“ (BGBl. I 2015, 2490) hat der Gesetzgeber einen Vorrang der Erdverkabelung für bestimmte Gleichstrom-Übertragungsleitungen angeordnet. Dessen Auswirkungen konnten in der vorliegenden Untersuchung nicht mehr untersucht werden.

795 Identisch in BNA 2013 S. 82 und BNA 2015, S. 52.

Tabelle 5: Inhalte und gesetzliche Grundlagen des Umweltberichts eines Bedarfsplans für Höchstspannungsleitungen

§ 14g Abs. 2 UVPG	Inhalt
S. 1 Nr. 1	Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Bundesbedarfsplans sowie der Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen.
S. 1 Nr. 2	Darstellung der für den Bundesbedarfsplan geltenden Ziele des Umweltschutzes sowie der Art, wie diese Ziele und sonstige Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Planes berücksichtigt wurden.
S. 1 Nr. 3	Darstellung der Merkmale der Umwelt, des derzeitigen Umweltzustandes sowie dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Bundesbedarfsplanes.
S. 1 Nr. 4	Angabe der derzeitigen, für den Bundesbedarfsplan bedeutsamen Umweltprobleme, insbesondere der Probleme, die sich auf ökologisch empfindliche Gebiete nach Nummer 2.6 der Anlage 4 UVPG beziehen.
S. 1 Nr. 5	Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt nach § 2 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG.
S. 1 Nr. 6	Darstellung der Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Bundesbedarfsplans zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen.
S. 1 Nr. 7	Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, zum Beispiel technische Lücken oder fehlende Kenntnisse.
S. 1 Nr. 8	Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen sowie eine Beschreibung, wie die Umweltprüfung durchgeführt wurde.
S. 1 Nr. 9	Darstellung der geplanten Überwachungsmaßnahmen gemäß § 14m UVPG.
S. 2 und 3	Die Angaben nach § 14g Abs. 2 Satz 1 UVPG sollen entsprechend der Art des Plans Dritten die Beurteilung ermöglichen, ob und in welchem Umfang sie von den Umweltauswirkungen des Plans oder Programms betroffen werden können. Allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung der Angaben.

Quelle: Eigene Darstellung nach BNA 2012, S. 47 f.; BNA 2013, S. 74; BNA 2015, S. 37.

Im Entwurf des Umweltberichts 2014[796] kommt als besonderer Aspekt die sog. „Riegelbewertung“ dazu. Ein Riegel stellt einen durchgängigen Bereich dar, der quer zu möglichen Trassenverläufen durch den gesamten Untersuchungsraum reicht. Aufgrund seiner Lage und Ausprägung im Untersuchungsraum muss ein Riegel bei der späteren Korridorfindung in jedem Fall gequert werden. Liegt ein Riegel vor, lässt dies allerdings keine Aussage darüber zu, ob eine spätere Korridor- bzw. Trassenfindung möglich ist. Ein Riegel gilt daher nicht per se als Ausschlusskriterium einer Maßnahme, sondern deutet eine entsprechend umfangreiche Prüfung in späteren Planungsschritten an.

Im Netzentwicklungsplan werden keine konkreten Trassenverläufe von Übertragungsleitungen benannt, sondern er dokumentiert den notwendigen Übertragungsbedarf zwischen Netzknoten und gibt konkrete Empfehlungen für den Aus- und Neubau der Übertragungsnetze. Dazu werden Anfangs- und Endpunkte von Leitungsverläufen eines Vorhabens sowie die anzuwendende Technik (Gleich- oder Wechselstrom) identifiziert. Daher können für die SUP noch keine allzu konkreten Aussagen zu den Umweltfolgen gemacht werden. Man kann aber bereits zu diesem Zeitpunkt erkennen und feststellen, wo einem Leitungsausbau gegebenenfalls schwer überwindliche Hindernisse entgegenstehen.

Die Abschichtung von Prüfinhalten in einem mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozess, etwa zwischen Bundesbedarfsplan für Höchstspannungsleitungen und nachfolgender Bundesfachplanung, richtet sich nach § 14f Abs. 3 UVPG. Danach soll zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens bestimmt werden, auf welcher der Stufen dieses Prozesses bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen. Bei nachfolgenden Plänen und Programmen sowie bei der nachfolgenden Zulassung von Vorhaben, für die der Plan oder das Programm einen Rahmen setzt, soll sich die Umweltprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen beschränken.[797]

Nach Art. 5 Abs. 1 SUP-RL, § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG sind im Umweltbericht nicht nur die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, sondern auch die Umweltauswirkungen vernünftiger Alternativen. Im Zusammenspiel von § 14g Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 UVPG gliedert das Gesetz die Alternativenprüfung in zwei Phasen.[798] In der ersten Phase werden alle vernünftigen Alternativen ausgewählt; diese Vorauswahl ist gemäß § 14g Abs. 2 S. 1 Nr. 8 UVPG kurz zu begründen. Vernünftige Alternativen sind sämtliche Lösungsmöglichkeiten, die voraussichtlich geeignet sind, gleichermaßen wie die ursprünglich beabsichtigte Planungsaussage die grundlegenden Ziele der Planung zu erreichen.[799] In der zweiten Phase sind die Umweltauswirkungen der ausgewählten Alternativen nach § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. In der Unterteilung der Alternativenprüfung in zwei Phasen wird der verfahrensrechtliche Ansatz der SUP deutlich. Das klar strukturierte Verfahren soll eine transparente, rationale Aufbereitung des umweltrelevanten Abwägungsmaterials gewährleisten.[800] Von dem Grundsatz der umweltzentrierten Prüfung, d.h. der Konzentration auf Umweltbelange in der SUP (vgl. oben), weicht die Alternativenprüfung in der ersten Phase ab, denn

796 BNA 2015, S. 63 ff.

797 Zur Abschichtung in gestuften Planungsverfahren vgl. Erb 2013, S. 38 ff. sowie bei der SUP in der Raumordnung einerseits und der Bauleitplanung andererseits ausführlich Schwarz 2011, S. 149 ff.

798 Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (1100) m.w.N.

799 Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 116; Calliess/Dross, ZUR 2013, 76 (77).

800 Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (1100).

das Kriterium der „Vernünftigkeit“ ist erkennbar nicht auf Umweltaspekte beschränkt.[801] So sind beispielsweise umweltfreundliche Alternativen, die nicht finanzierbar sind, nicht als „vernünftig“ einzustufen.[802] Die Alternativenprüfung bezieht sich nicht nur auf Standortalternativen, sondern auch auf Konzeptalternativen, d.h. es müssen auch unterschiedliche Planungskonzeptionen zur Erreichung eines allgemeinen Ziels in Betracht gezogen werden.[803] Ausgeformt ist dieser Grundsatz für Verkehrswegeplanungen des Bundes in § 19b Abs. 2 UVPG. Danach müssen in Betracht kommende vernünftige Alternativen, insbesondere alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger, ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollte dadurch „gesetzlich betont werden, dass sich eine Alternativenprüfung auf der vorgelagerten Planungsebene von einer reinen Korridorbetrachtung stärker lösen und in Richtung einer Netzbetrachtung entwickeln sollte“.[804]

Die zweite Phase der Alternativenprüfung findet dann für sämtliche als vernünftig erkannte Alternativen statt. Anders als bei anderen Alternativenprüfungen dürfen einzelne vernünftige Alternativen nicht schon frühzeitig ausgeschieden werden.[805] Die Entscheidung zu Gunsten einer Alternative und deren Begründung finden dann in der Gesamtabwägung statt.[806]

Bei der Bedarfsplanung von Höchstspannungsleitungen fand im Umweltbericht zum Netzentwicklungsplan 2012 unter Verweis auf einen nicht zumutbaren Aufwand nur eine eingeschränkte Alternativenprüfung statt.[807] Dies hat zu scharfer Kritik geführt, die hier nicht im Einzelnen gewürdigt werden kann.[808] In den Umweltberichten 2013 und 2014 hat die Bundesnetzagentur eine weitergehende Alternativenprüfung vorgenommen.[809]

Die SUP ist mit einer eigenen Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden (§ 14i i.V.m. § 9 Abs. 1 bis 1b UVPG). Für die Berechtigung, sich bei der SUP (wie auch bei der UVP) zu äußern, gelten die gleichen Grundsätze wie bei der Öffentlichkeitsbeteiligung sonst im deutschen Recht. Nach § 14i i.V.m. § 9 Abs. 1 S. 2 UVPG ist der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung zu geben. „Betroffene Öffentlichkeit“ ist jede natürliche oder juristische Person, deren Belange durch den Plan oder ein Programm berührt werden. Hierzu zählen auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch einen Plan oder Programm berührt wird (vgl. die Legaldefinition in § 2 Abs. 6 S. 2 UVPG). Der Terminus der „berührten Belange“ wurde aus § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG übernommen. „Belange“ sind alle öffentlich-rechtlich oder zivilrechtlich begründeten eigenen Rechte sowie wirtschaftliche, ökologische, soziale, kulturelle, ideelle oder sonstige nicht unredlich erworbene und deshalb anerkennenswerte eigene Interessen der jeweiligen Beteiligten, die in die Entscheidung einzustellen sind.[810]

Die Öffentlichkeitsbeteiligung beginnt mit der Auslegung des Entwurfs des Plans oder Programms, des Umweltberichts sowie weiterer Unterlagen, deren Einbeziehung die zuständige Behörde für zweckmäßig hält (§ 14i Abs. 2 UVPG); die betroffene Öffentlichkeit kann sich zum

---

801 Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (1100).

802 Spannowsky, UPR 2005, 401 (404); Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (1100).

803 Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (1102).

804 BT-Dr. 15/4540, S. 7.

805 Wulfhorst, NVwZ 2011, 1099 (1101) m.w.N.

806 Wulfhorst in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, § 14g UVPG, Rn. 38.

807 BNA 2012, S. 52 ff.

808 Vgl. zur Kritik Calliess/Dross, JZ 2012, 1002 (1010); Antweiler, NZBau 2013, 337 (339 f.); a.A.: Faßbender und Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 117 und 317 ff.

809 Dazu: Calliess/Dross, ZUR 2013, 76.

810 Zum ganzen Absatz Stüer 2015, Rn. 3334.

Entwurf des Plans oder Programms und zu dem Umweltbericht äußern (§ 14i Abs. 3 UVPG). In Baden-Württemberg beginnt die Öffentlichkeitsbeteiligung sogar bereits beim Scoping-Termin, der dort öffentlich ist (§ 19 Abs. 2 S. 3, § 29 Abs. 4 S. 3 UWG BW). Ein Erörterungstermin ist nach § 14i Abs. 3 S. 3 UVPG – abweichend von § 73 Abs. 6 VwVfG – durchzuführen, soweit Rechtsvorschriften des Bundes dies für bestimmte Pläne und Programme vorsehen. Gemäß § 14i Abs. 2 und 3 UVPG beschränkt sich die Konsultation der Öffentlichkeit nicht auf den Umweltbericht, sondern bezieht sich auf den gesamten SUP-pflichtigen Plan, so dass die Öffentlichkeit zu allen vom Plan berührten Belangen Stellung nehmen kann.[811]

Im Gegensatz zu Planfeststellungsverfahren oder immissionsschutzrechtlichen Verfahren ist die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mit einer Präklusion verbunden. Die Beteiligung betrifft allerdings auch keine konkreten Zulassungsentscheidungen, sondern Pläne und Programme auf einer vorgelagerten Verfahrensstufe. Die Beteiligungsmöglichkeit soll zwar der betroffenen Öffentlichkeit Rechte vermitteln, nicht zugleich aber Mitwirkungslasten aufbürden.[812]

Nach § 14m UVPG sind die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans oder Programms ergeben, zu überwachen, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können. Das Monitoring betrifft nicht das Planaufstellungsverfahren, da Überwachungsmaßnahmen erst nach förmlichem Abschluss der Planung greifen sollen.[813] Sollten sich bei der Durchführung des Plans erhebliche Umweltauswirkungen zeigen, kommen beispielsweise nachträgliche Anordnungen (vgl. etwa § 17 BImSchG, § 19 S. 1 GenTG), die Aufhebung der Zulassungsentscheidung (z.B. §§ 48, 49 VwVfG, § 18 WHG) oder Untersagungsverfügungen gegen genehmigungsfreie Vorhaben in Frage. Abhilfemaßnahmen können aber auch auf der Ebene des Plans oder Programms durchgeführt werden, so dass der Plan oder das Programm geändert oder im Ausnahmefall aufgehoben werden kann.[814] Beim Monitoring geht es aber nur um die Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans ergeben,[815] die Abwägung und damit auch die Bedarfsprüfung werden nachträglich nicht in Frage gestellt. Obwohl es zu einer Objektivierung der Planung beiträgt und den Prozessgedanken von Planung unterstützt, ist das sog. Monitoring bisher praktisch kaum bedeutsam geworden.[816]

Gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG, §§ 12c, 12e EnWG i.V.m. Nr. 1. 10 Anl. 3 UVPG sind Bundesbedarfspläne und gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG, §§ 4, 5 NABEG i.V.m. Nr. 1.11 Anl. 3 UVPG Bundesfachplanungen SUP-pflichtig (obligatorische SUP). Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens muss zudem eine projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung zur konkreten Leitungstrasse durchgeführt werden (§ 23 NABEG i.V.m. §§ 6, 11, 12 UVPG). Der Ansatz, strategische Umweltprüfungen auf verschiedenen Ebenen durchzuführen, ist grundsätzlich positiv zu beurteilen, da jede Ebene ihre eigene Konfliktbewältigung erfordert.[817] Gemäß § 14f Abs. 3 UVPG soll in solchen gestuften Planungsprozessen zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen schon bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens bestimmt werden, auf welcher der Stufen dieses Prozesses bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen. Diese Abschichtung zielt auf eine Reduktion der Komplexität des Planungsprozesses und damit

811 Wulfhorst, DVBl. 2012, 466 (467).

812 Stüer 2015, Rn. 3336.

813 Gärditz in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016 § 14m UVPG, Rn. 1.

814 Gärditz in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016 § 14m UVPG, Rn. 11.

815 Z.B. die Auswirkungen von Seekabeln auf die Monitoring der Bodenfauna, BNA 2013, S. 126.

816 Bovet/Hanusch, DVBl. 2006, 1345.

817 Paeper, UVP-report 2012, 113 (113).

zugleich auf eine Beschleunigung des Verfahrens ab. Daher befassen sich die Umweltprüfungen auf den folgenden Stufen mit zusätzlichen Umweltauswirkungen und denjenigen, die auf den vorausliegenden Stufen nicht betrachtet worden sind.[818]

In der Phase der Bedarfsermittlung (vgl. oben 9.1.2.2) ist also nur für den Bundesbedarfsplan eine SUP durchzuführen. Diese wird gemäß § 12c Abs. 2 EnWG von der Bundesnetzagentur parallel zur materiell-rechtlichen Prüfung des Netzentwicklungsplans vorgenommen, denn sobald sie dessen Bestätigung erteilt hat, ist gemäß § 12e EnWG keine weitere Überarbeitung oder Änderung des Netzentwicklungsplans mehr möglich.[819] Von den Umweltverbänden wurde angezweifelt, dass diese parallele Prüfung des Netzentwicklungsplans und die Erarbeitung des Umweltberichts zu aussagekräftigen Ergebnissen führen, weil die Ergebnisse der Strategischen Umweltprüfung nicht in die Erarbeitung des Netzentwicklungsplans einfließen könnten und die Umweltprüfung damit sinnlos werde. Insbesondere die Ergebnisse von Alternativenprüfungen könnten so keinen Einfluss auf die Erstellung des Netzentwicklungsplans mehr nehmen.[820]

Der Umweltbericht dient der Vorbereitung des Bundesbedarfsplans, deshalb ist er nur erforderlich, wenn der Netzentwicklungsplan als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan an die Bundesregierung geleitet wird, was mindestens alle drei Jahre oder bei wesentlichen Änderungen des Netzentwicklungsplans der Fall ist.[821] Tatsächlich hat die Bundesnetzagentur bisher für alle drei Netzentwicklungspläne 2012-2014 einen Umweltbericht erstellt, wobei sich Umfang und Schwerpunkt der Prüfungen unterscheiden.

Strategische Umweltprüfungen sind nur für förmliche Pläne und Programme vorgesehen. Für den Szenariorahmen als „Strategie mit Policy-Charakter“[822] muss daher keine SUP durchgeführt werden, obwohl durch die Szenarien Anleitungen zum Handeln bzw. Rahmenbedingungen festgelegt und damit wegweisende Entscheidungen getroffen werden. Nach Ansicht von *Sporbeck/Drygalla-Hein* könnte eine SUP unschwer bereits beim Szenariorahmen ansetzen, dergestalt, dass weitere „strategische“ Kriterien in die Betrachtung einfließen (wie z.B. dezentrale Energieerzeugung, Speicherung), die wiederum Auswirkungen auf den Umfang des Netzausbaus bei den verschiedenen Bedarfsprognosen haben können.[823]

Im Netzentwicklungsplan werden keine konkreten Trassenverläufe von Übertragungsleitungen benannt, sondern er dokumentiert den notwendigen Übertragungsbedarf zwischen Netzknoten und gibt konkrete Empfehlungen für den Aus- und Neubau der Übertragungsnetze. Dazu werden Anfangs- und Endpunkte von Leitungsverläufen eines Vorhabens sowie die anzuwendende Technik (Gleich- oder Wechselstrom) benannt. Daher können für die SUP noch keine allzu konkreten Aussagen zu den Umweltfolgen gemacht werden. Man kann aber bereits zu diesem Zeitpunkt erkennen und feststellen, wo einem Leitungsausbau gegebenenfalls schwer überwindliche Hindernisse entgegenstehen. Allerdings ist die Strategische Umweltprüfung kein Suchverfahren, in dem alle erdenklichen Auswirkungen eines Vorhabens auf Umweltgüter bis in alle Einzelheiten zu untersuchen sind.[824] Ausreichend ist, wenn bei der Untersuchung anerkannte Prüfmethoden zur Anwendung kommen, die zu nachvollziehbaren Bewertungen und Aussagen

---

818 Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 115.

819 Bunge, UVP-report 2012, 138 (140).

820 DNR, BUND, NABU, Deutsche Umwelthilfe, WWF: Gemeinsame Eckpunkte der Umweltverbände 2012, S. 2.

821 Heimann in: Steinbach, NABEG, EnLAG, EnWG - Kommentar, 2013b, § 12c EnWG, Rn. 10.

822 Geißler/Rehhausen, UVP-report 2014, 119 (125).

823 Sporbeck/Drygalla-Hein, UVP-report 2012, 156 (159).

824 BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 - 4 C 19/94, BVerwGE 100, 370 (377).

führen. Hinzu kommt, dass die Bundesnetzagentur sowohl für die SUP auf Ebene der Bedarfsplanung als auch auf der Ebene der Bundesfachplanung zuständig ist – z.T. auch bei der Planfeststellung. Daher hat sie immer die Möglichkeit, die Verfahren aufeinander abzustimmen und kann leicht auf Ergebnisse früherer Umweltprüfungen und Monitoringergebnisse zurückgreifen. Das erlaubt ihr, auf allen Stufen einheitliche oder doch miteinander kompatible Methoden anzuwenden und zu ihrer Weiterentwicklung beizutragen.[825]

Gemäß § 12c Abs. 3 S. 5 ENWG kann sich nur die „betroffene Öffentlichkeit" zum Entwurf des Netzentwicklungsplans und zum Umweltbericht äußern; d.h. gemäß § 2 Abs. 6 S. 2 UVPG jede natürliche oder juristische Person, deren Belange durch den Plan berührt werden. Der Begriff „Belang" ist weit auszulegen. Es genügt, wenn anerkennenswerte Rechte oder Interessen der Person oder Vereinigung in Rede stehen.[826]

Der Umweltbericht wird gemäß § 12c Abs. 3 S. 4 EnWG zeitgleich mit dem Entwurf des Netzentwicklungsplans für sechs Wochen am Sitz der Regulierungsbehörde ausgelegt und im Internet veröffentlicht. Die betroffene Öffentlichkeit kann sich zum Entwurf des Netzentwicklungsplans und zum Umweltbericht bis zwei Wochen nach Ende der Auslegung äußern. Diese Frist von also insgesamt acht Wochen ist angesichts des Umfangs der Pläne und des Berichts [827] sehr kurz bemessen.[828] Zur Unterstützung dieser Beteiligung hat die Bundesnetzagentur parallel zur Auslegung freiwillig sechs Informationsveranstaltungen im Bundesgebiet durchgeführt.[829] Die Ergebnisse der Beteiligung muss die Bundesnetzagentur bei ihrer Bestätigung des Netzentwicklungsplans berücksichtigen, § 12c Abs. 4 S. 1 EnWG.

9.1.2.2.2.5 Rechtsschutz im gestuften Verfahren von Höchstspannungsleitungen

Der Rechtsschutz im gestuften Verfahren von Höchstspannungsleitungen ist schmal gehalten. Für die Bedarfsermittlungsphase besteht eingeschränkter Rechtsschutz hinsichtlich der Bestätigung des Netzentwicklungsplans, gegen die die Übertragungsnetzbetreiber klagen können. Da die im Netzentwicklungsplan aufgeführten Vorhaben grundsätzlich gemäß § 65 Abs. 2a S. 1 EnWG innerhalb von drei Jahren durch die Übertragungsnetzbetreiber zu realisieren sind, sind sie klagebefugt.[830] Dritte können indes die Bestätigung nicht selbstständig anfechten, denn für sie ist diese Betätigung nicht verbindlich (§ 12c Abs. 4 S. 2 EnWG).[831]

Die Strategische Umweltprüfung ist gemäß § 2 Abs. 4 UVPG unselbstständiger Teil des behördlichen Verfahrens im Rahmen der Prüfung und Bestätigung des Netzentwicklungsplans. Daher kann sie nicht selbstständig angefochten werden, sondern in Bezug auf das Verfahren oder die Inhalte der Strategischen Umweltprüfung kann Rechtsschutz nur inzident im Rahmen der Anfechtung des abschließenden Planfeststellungsbeschlusses erlangt werden.[832]

---

825 Bunge, UVP-report 2012, 138.

826 Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 121.

827 Z.B.: Netzentwicklungsplan 2013 (erster Entwurf inkl. Anhang) ca. 350 Seiten; Netzentwicklungsplan 2013 (zweiter Entwurf inkl. Anhang) ca. 380 Seiten; Umweltbericht 430 Seiten + 725 Seiten Anhang.

828 Fest, NVwZ 2013, 824 (828).

829 Guckelberger 2013, S. 59, 69.

830 Heimann in: Steinbach, NABEG, EnLAG, EnWG - Kommentar, 2013b, § 12c EnWG, Rn. 49; Appel, UPR 2011, 406 (412).

831 BR-Drs. 17/6072, S. 69.

832 Leidinger in: Posser/Faßbender, Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung, 2013, S. 121.

Das Bundesbedarfsplanungsgesetz ist ein förmliches Parlamentsgesetz, gegen das grundsätzlich eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 93a Abs. 1 Nr. 4a GG oder eine konkrete Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 GG möglich wäre. Mangels unmittelbarer Betroffenheit fehlt allerdings die Beschwerdebefugnis (vgl. zum identischen Problem beim Bundesverkehrswegeplan oben 9.1.1.2.2). [833] Auch gegen die Bundesfachplanung ist keine direkte Klage möglich. Gemäß § 15 Abs. 3 S. 1 NABG hat sie „keine unmittelbare Außenwirkung", weshalb nach S. 2 der Vorschrift bestimmt ist, dass das Ergebnis der Bundesfachplanung nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen den Planfeststellungbeschluss angreifbar ist.

Damit ist in der Planungskaskade allein der Planfeststellungsbeschluss ein für Dritte angreifbarer Rechtsakt, in dem die vorherigen Stufen inzident zu prüfen sind. Zuständig ist dafür gemäß § 4 BBPlG, § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO das Bundesverwaltungsgericht als erste und letzte Instanz.

Prüft man die Bedarfsplanung von Höchstspannungsleitungen anhand der oben entwickelten Kriterien, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: Gemäß § 12a EnWG müssen Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan alle zwei Jahre erarbeitet werden. Der Bundesbedarfsplan wird gemäß § 12e Abs. 1 EnWG mindestens alle vier Jahre als Gesetz erlassen.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Ja, es handelt sich um eine formelle Bedarfsplanung i.e.S. Die Bedarfsermittlung schließt mit dem Bundesbedarfsplangesetz ab. Mit Erlass des Gesetzes werden für die darin enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf verbindlich festgestellt (vgl. § 1 BBPlG).

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Ja. Regelungen im EnWG und NABEG bzw. EnLAG und VwVfG. SUP-pflichtig nach Nr. 1.10 der Anlage 3 zum UVPG.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Im Rahmen der SUP.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Falls basierend auf dem Netzentwicklungsplan ein Bundesbedarfsplan entstehen soll (mindestens alle vier Jahre, § 12e Abs. 1 EnWG), erstellt die Bundesnetzagentur einen den Anforderungen des § 14g des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) entsprechenden Umweltbericht zur Feststellung der umweltfachlichen Auswirkungen des geplanten Netzausbaus (§ 12c Abs. 2 EnWG, Nr. 1.10 Anl. 3 UVPG).

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Die Bedarfsplanung ist sowohl auf die in § 1 EnWG genannten Ziele des Gesetzes, als auch auf die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung (§ 12e Abs. 1 S. 2 EnWG) auszurichten.

[833] Ewer 2014, S. 61, 68 f.

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Gemäß § 12a EnWG müssen die vier Übertragungsnetzbetreiber einen gemeinsamen Szenariorahmen erarbeiten. Der Szenarioplan umfasst mindestens drei Entwicklungspfade (Szenarien), die für die nächsten zehn Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken.

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Für die Bedarfsermittlungsphase besteht eingeschränkter Rechtsschutz hinsichtlich der Bestätigung des Netzentwicklungsplans, gegen die die Übertragungsnetzbetreiber klagen können. Da die im Netzentwicklungsplan aufgeführten Vorhaben grundsätzlich gemäß § 65 Abs. 2a S. 1 EnWG innerhalb von drei Jahren durch die Übertragungsnetzbetreiber zu realisieren sind, sind sie klagebefugt. Dritte können indes die Bestätigung nicht selbstständig anfechten, denn für sie ist diese Bestätigung nicht verbindlich (§ 12c Abs. 4 S. 2 EnWG). Der Bundesbedarfsplan ergeht als Gesetz, gegen das grundsätzlich eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 93a Abs. 1 Nr. 4a GG oder eine konkrete Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 GG möglich wäre. Mangels unmittelbarer Betroffenheit fehlt allerdings die Beschwerdebefugnis. Auch gegen die Bundesfachplanung ist keine direkte Klage möglich. Gemäß § 15 Abs. 3 S. 1 NABG hat sie „keine unmittelbare Außenwirkung", weshalb nach S. 2 der Vorschrift bestimmt ist, dass das Ergebnis der Bundesfachplanung nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen den Planfeststellungsbeschluss angreifbar ist. Damit ist in der Planungskaskade allein der Planfeststellungsbeschluss ein für Dritte angreifbarer Rechtsakt, in dem die vorherigen Stufen inzident zu prüfen sind. Zuständig ist dafür gemäß § 4 BBPlG, § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO das Bundesverwaltungsgericht als erste und letzte Instanz.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Der Zuständigkeitsbereich des Bundesrechnungshofes ist wegen der finanziellen Auswirkungen eröffnet. Bereits während des Planungsverfahrens darf der Bundesrechnungshof einzelne Aspekte der Planung überprüfen und seine Ergebnisse im Rahmen der Beratungstätigkeit nach § 88 Abs. 2 BHO einbringen.

c) Periodische Aktualisierung: Szenariorahmen und NEP sind alle zwei Jahre zu erarbeiten.

9.2 Lokale und regionale Einrichtungen der Daseinsvorsorge

Ein weiterer Typus von Bedarfsplanungen sind solche für umweltbeanspruchende lokale und regionale Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Dazu gehören u.a. die Wasserver- und Abwasserentsorgung (9.2.1), die Abfallwirtschaftsplanung (9.2.2), die Krankenhausplanung (9.2.3) und die Schulentwicklungsplanung (9.2.4).

9.2.1 Wasserver- und Abwasserentsorgung [Fischer]

Die Versorgung mit Wasser und die Entsorgung von Abwasser sind wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge (vgl. § 50 Abs. 1 WHG).[834] Bei der Erfüllung beider Aufgaben spielen die zu erwartenden Bedürfnisse eine entscheidende Rolle: Leitungen und Kläranlagen können nicht

[834] Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, § 50, Rn. 11; Beile, Wassergesetz Rheinland-Pfalz, § 46, S. 2.

vernünftig dimensioniert werden, ohne auch für die Zukunft zu ermitteln und zu prognostizieren, wie viel Wasser benötigt wird und wie viel Abwasser anfällt. Dies gilt insbesondere angesichts der demographischen Entwicklung[835] und des Klimawandels[836], die erhebliche Auswirkungen auf die Siedlungswasserwirtschaft haben werden. Ebenso sind für die Bewirtschaftung der Gewässer und für die Erreichung eines guten Zustandes (§§ 27, 47 Abs. 1 WHG) Informationen darüber erforderlich, wie viel Trinkwasser dem Wasserhaushalt entnommen werden muss und wie viel Abwasser ihm in welchem Zustand wieder zugeführt wird.[837]

In beiden Rechtsgebieten hat der Bund seine Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung wahrgenommen (Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 32 GG). So wird die Wasserversorgung in §§ 50 ff. WHG geregelt, die Abwasserentsorgung in §§ 55 ff. WHG. Ergänzend haben die Länder die ihnen verbleibende Kompetenz aus Art. 72 Abs. 1 GG wahrgenommen, „soweit" der Bund keine abschließende Regelung getroffen hat,[838] was im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der Fall ist.[839] Zudem können die Länder gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG von den Regelungen des WHG abweichen.[840] Dabei sind sie dennoch an die einschlägigen Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Union gebunden.

So sind in den verschiedenen Landeswassergesetzen unterschiedliche Regelungen entstanden, die die Übertragung der Wasserversorgung auf die Gemeinden (etwa § 59 BbgWG, § 44 Abs. 1 S. 1 BaWüWG, § 43 Abs. 1 S. 1 SächsWG) gemein haben. Die Pflicht der Abwasserentsorgung obliegt nur im Grundsatz den Gemeinden (etwa Art. 34 Abs. 1 S. 1 BayWG, § 52 Abs. 1 S. 1 HS. 1 LWG RP). Gerade im ländlichen Raum erscheint die Erfüllung dieser Aufgaben häufig wirtschaftlich sinnvoller, wenn mehrere Gemeinden sie gemeinsam in Form eines Zweckverbandes (etwa § 48 Abs. 3 LWG RP, § 83 WG LSA) wahrnehmen.[841]

9.2.1.1 Planung der Wasserversorgung

Zunächst soll ein Augenmerk auf die Planung der Wasserversorgung gelegt und sollen die verschiedenen landesrechtlichen Bestimmungen in den Blick genommen werden. Aus diesen ergibt sich – vereinfacht – eine Dreiteilung.

- In den meisten Bundesländern gibt es für die Planung der Wasserversorgung keine formalisierten Instrumente. Das bedeutet jedoch nicht, dass Bedürfnisprüfungen hier keine Rolle spielen, da sie – wie eingangs erwähnt – diesem Rechtsgebiet immanent sind. Entsprechend ist es auch möglich, dass eine verwaltungsinterne Bedarfsplanung stattfindet, obwohl dies nicht gesetzlich angeordnet ist.
- Die Bundesländer, die einen Planungsprozess anordnen, gestalten diesen fast ausnahmslos einstufig (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz).
- Lediglich in Sachsen ist neben überörtlichen Grundsätzen für die Entwicklung der öffentlichen Wasserversorgung (§ 42 Abs. 2 SächsWG) ein Wasserversorgungskonzept (vgl. § 43

---

835 Londong/Hillenbrand/Niederste-Hollenberg, KW 2011, 152.

836 Zebisch/Grothmann/Schröter/Hasse et al. 2005, S. 46 ff.

837 Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, § 82, Rn. 28, § 83, Rn. 15; Hoffmann 2015, S. 112; FGG Elbe 2009, S. 155 f.

838 Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, Einl., Rn. 42; Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, Wassergesetz Nordrhein-Westfalen, Vor § 1, S. 2.

839 Beile, Wassergesetz Rheinland-Pfalz, Einleitung, S. 14b.

840 Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, Einleitung, Rn. 38; Beile, Wassergesetz Rheinland-Pfalz, Einleitung, S. 13 f.; Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, Wassergesetz Nordrhein-Westfalen, Vor § 1, S. 2; vgl. näher zu dieser Kompetenzverteilung Faßbender, ZUR 2010, 181 ff.

841 Beile, Wassergesetz Rheinland-Pfalz, § 46 S. 6.

Abs. 1 S. 3 SächsWG) auf örtlicher Ebene und somit ein zweistufiger Planungsprozess vorgesehen.

Die folgende Tabelle 6 gibt eine Übersicht über die gesetzlichen Vorgaben für die überörtliche Planung.

Tabelle 6: Übersicht über überörtliche Wasserversorgungsplanung

	Brandenburg	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen
Name des Plans	Wasserversorgungsplan	Wasserversorgungsbericht	Wasserversorgungsplan	Grundsätze für die Entwicklung der öffentlichen Wasserversorgung
Rechtliche Grundlage	§ 63 Abs. 1 BbgWG	§ 50a NRWWG	§ 53 LWG RP	§ 42 Abs. 2 SächsWG
Anzahl der Stufen	Einstufig	Einstufig	Einstufig	Zweistufig
Ziel des Plans	Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung, Ausgleich zwischen Wasserüberschuss- und Wassermangelgebieten	Feststellung der verfügbaren Wasservorkommen nach Menge und Qualität und deren Sicherung	Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung, Ausgleich zwischen Wasserüberschuss- und Wassermangelgebieten	Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung unter klimatischen und demographischen Entwicklungen, Verwendung verhältnismäßig einfach aufzubereitenden Rohwassers
Planinhalt	Zuordnung von Wassergewinnungsgebieten zu Versorgungsräumen, Wasserschutzgebiete, einzelne erforderliche Maßnahmen	Zustand der genutzten Wasserkörper und beabsichtigte zukünftige Nutzung, Wassergewinnungsgebiete, Wasservorranggebiete	Versorgungsgebiete mit nutzbarem Grundwasserdargebot und Versorgungsstruktur, zur Sicherstellung der Versorgung erforderliche Maßnahmen	Regionale und überörtliche Festlegungen, Fristen für allgemein anerkannte Regeln der Technik und Stilllegungen von Anlagen
Zuständige Behörde	Wasserwirtschaftsamt (Landesamt für Um-	Oberste Wasserbehörde (Ministerium für Umwelt und Natur-	Oberste Wasserbehörde (Ministerium für Umwelt,	Oberste Wasserbehörde (Staatsministerium für

	Brandenburg	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen
	welt, Gesundheit und Verbraucherschutz)	schutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz)	Energie, Ernährung und Forsten)	Umwelt und Landwirtschaft)
Verfahrensanforderungen	Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der betroffenen Behörden	Einvernehmen mit betroffenen obersten Landesbehörden, Vorlage an Umweltausschuss des Landtages	Nur wenn verbindlich erklärt: Einvernehmen mit oberster Behörde für Landesplanung, Kommunalaufsicht und Aufgabenträgern	Benehmen mit oberster Landesgesundheitsbehörde
Rechtsnatur/ Verbindlichkeit	Nein	Nein	Kann als verbindliche Rechtsverordnung erlassen werden	Interne Bindungswirkung als VwV

Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgehend von dieser Übersicht stellt sich die Frage, ob es sich um die gesetzliche Anordnung einer Bedarfsplanung oder lediglich einer anderweitigen Planung handelt. Bei der überörtlichen Planung der Wasserversorgung sind zwei Zwecke zu unterschieden.

Einerseits verfolgen alle Regelungen das europa- und bundesrechtlich vorgegebene Ziel, die Wasserressourcen nachhaltig und schonend zu bewirtschaften, und können insofern als „wasserwirtschaftliche Fachpläne“[842] angesehen werden. Dies wird am deutlichsten in der Regelung Nordrhein-Westfalens. Die Regelungen der übrigen Bundesländer streben die Sicherstellung der Wasserversorgung an, was nur durch die Sicherung der für die Versorgung in Betracht kommenden Wasserressourcen möglich ist.[843] Diese Ziele spiegeln sich auch im Planinhalt. So wird vorgesehen, Wasserschutzgebiete in den Plan aufzunehmen (Brandenburg) und den Zustand der versorgungsrelevanten Gewässer darzustellen (Nordrhein-Westfalen). Sofern die Sicherung der Gewässerqualität das Ziel der Planung ist, überschneidet sie sich mit den Bewirtschaftungsplänen (§ 83 WHG) und Maßnahmenprogrammen (§ 82 WHG).[844] Die nordrhein-westfälische Regelung hat keinen darüber hinausgehenden Regelungszweck. Dennoch ist die Ermittlung und Prognostizierung des Bedürfnisses nach Trinkwasser bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne notwendig.[845] Die Frage, ob und wann die

842 Sonderaufgabenbereich Tideelbe der Länder Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein 2009.

843 Vgl. Beile, Wassergesetz Rheinland-Pfalz, § 50 S. 2.

844 Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, § 82, Rn. 1; vgl. Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, Wassergesetz Nordrhein-Westfalen, § 50a, Rn. 1.

845 Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, § 82, Rn. 28, § 83, Rn. 15; Hoffmann 2015, S. 112; FGG Elbe 2009, S. 155 f.

planende Bewirtschaftung von Gewässern eine Bedarfsplanung ist, wird in einem eigenen Kapitel behandelt (9.4.2.1).

Andererseits verfolgen die Regelungen in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen das Ziel, die Wasserversorgung als wesentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge sicherzustellen.[846] Die Regelung in Nordrhein-Westfalen tut dies nur mittelbar, indem sie die natürlichen Grundlagen der Wasserversorgung schützt.[847] Die Pläne enthalten zunächst zahlreiche Informationen und Zusammenfassungen, die für die örtlichen Planungen und Entscheidungen relevant sind. Auf überörtlicher Ebene werden Faktoren dargestellt, die die Bedürfnisentwicklung und Möglichkeiten zur Bedürfnisbefriedigung beeinflussen, so etwa Bevölkerungsentwicklung und klimatische Veränderungen.[848] Die Ziele werden durch den normativ angeordneten Inhalt der Pläne unterstützt. So soll ermittelt werden, inwieweit eine ortsnahe Wasserversorgung möglich ist und die Versorgungsstruktur dargestellt werden (Rheinland-Pfalz). Darüber hinaus sollen in Brandenburg Wassermangel- und -überschussgebiete einander zugeordnet werden. Zur Sicherstellung der Wasserversorgung können zudem einzelne Maßnahmen vorgesehen und angeordnet werden (Brandenburg, Rheinland-Pfalz). Weniger klar normiert ist der Planinhalt im Falle Sachsens, wo lediglich von überörtlichen und regionalen Festsetzungen gesprochen wird.

So lässt sich festhalten, dass zur Sicherung der Wasserversorgung zwei verschiedene Bedürfnisse als Bedarf anerkannt und festgestellt werden können. Zum einen geht es um das Bedürfnis nach Trinkwasser, das verfassungs- und europarechtlich abgesichert[849] und als überragendes normatives Ziel zu betrachten ist. Zum anderen kann daraus ein Bedürfnis nach bestimmter Infrastruktur entstehen, beispielsweise nach einer Wasserfernleitung in Folge der Zuordnung von Wassermangel- zu -überschussgebieten.

Allerdings ist die Feststellung nicht in allen Bundesländern verbindlich.[850] Die Wirkung des in Brandenburg vorgesehenen Instruments erschöpft sich in einem Bericht, insbesondere da die früher bestehende Möglichkeit, den Plan als Rechtsverordnung verbindlich zu gestalten, abgeschafft wurde.[851] Anders als in Nordrhein-Westfalen[852] erfolgte jedoch keine Anpassung des nun irreführenden Namens. Die Funktion des Wasserversorgungsplans in Brandenburg dürfte somit derzeit eher eine informatorische Vorbereitung einzelner Anordnungen sein.[853] In Rheinland-Pfalz besteht hingegen die Möglichkeit, den Wasserversorgungsplan als Rechtsverordnung zu erlassen. Auch wenn davon, soweit ersichtlich, kein Gebrauch gemacht wurde, erlaubt § 53 Abs. 2 LWG RP mit der verbindlichen Anordnung von „Maßnahmen zur Sicherstellung der öffentlichen Wasserversorgung“ eine förmliche Bedarfsfeststellung, die als Bedarfsplanung eingeordnet werden kann.

---

846 Für Rheinland-Pfalz: Beile, Wassergesetz Rheinland-Pfalz, § 50, S. 1.

847 Vgl. Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, Wassergesetz Nordrhein-Westfalen, § 50a, Rn. 3.

848 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2012, S. 27 ff.; Ministerium für Umwelt, Gesundheitt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg 2009, S. 87 ff.; Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten 2006, S. 10 ff.

849 Laskowski 2010.

850 Vgl. Wickel 2015, S. 405, 419.

851 LT-Drs. Bbg 4/5052, Landesregierung Brandenburg 2007, S. 35, 97.

852 Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, Wassergesetz Nordrhein-Westfalen, § 50a, Rn. 2.

853 Wickel 2015, S. 420.

In Sachsen werden in der Praxis aus den Beschreibungen teils konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet, die als Grundsätze dem zweiten Schritt der Planung in Form von Optimierungsgeboten zugrunde liegen.[854] Es handelt sich somit um planerische Vorgaben, die jedoch nicht vollständig und abschließend abgewogen sind. Vielmehr werden Trends vorgezeichnet und schematische Lösungsmöglichkeiten dargestellt. Eine Feststellung des Bedarfs und eine Festlegung bedarfsgerechter Maßnahmen erfolgen für die örtliche Ebene erst im zweiten Schritt der Planung. Es handelt sich daher eher um ein vorbereitendes Instrument, das die planerische Tätigkeit auf örtlicher Ebene steuert, ohne ihr ein Ergebnis vorwegzunehmen. Die Rechtslage erlaubt es darüber hinaus aber auch, „Termine für die Errichtung und Inbetriebnahme der Abwasseranlagen" (§ 49 Abs. 2 S. 1 SächsWG) festzulegen und damit implizit den Bedarf festzustellen. Wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, handelt es sich um eine verbindliche Bedarfsfeststellung und somit um eine Bedarfsplanung. Da die Adressaten der Grundsätze lediglich andere Behörden sind,[855] handelt es sich dabei um eine intern verbindliche[856] Verwaltungsvorschrift.

Somit sind lediglich die überörtlichen Planungsinstrumente in Rheinland-Pfalz und Sachsen als Bedarfsplanungen anzusehen. Beide sehen die Möglichkeit vor, eigenständige und förmliche Bedarfsfeststellungen für bestimmte „Maßnahmen" oder „Abwasseranlagen" zu treffen. Dabei ist die Ausführungsplanung im Sinne eines gestuften Verfahrens nachgelagert.[857]

Die Verfahren zur Aufstellung der Pläne sind sehr fragmentarisch geregelt. Rheinland-Pfalz knüpft konsequent an die Rechtswirkung der Planung an und schreibt Verfahrensschritte nur vor, wenn der Plan als Rechtsverordnung verbindlich erlassen wird. In diesem Fall wird auch die Beteiligung oberster Landesbehörden und der betroffenen Aufgabenträger vorgeschrieben. Eine Einbeziehung der Öffentlichkeit ist bei der Erstellung der Pläne nach den jeweiligen Landeswassergesetzen nicht vorgesehen.

Darüber hinaus können sich Verfahrensanforderungen aus den UVP-Gesetzen und den zugrundliegenden Richtlinien ergeben, wenn Wasserversorgungspläne SUP-pflichtig sind. Dabei finden mangels bundesrechtlicher Anordnung der Planung die jeweiligen UVP-Gesetze der Länder Anwendung, die jedoch ebenfalls auf den europäischen Richtlinien beruhen. Dem steht auch in Rheinland-Pfalz nicht entgegen, dass die Aufstellung des Wasserversorgungsplans im Ermessen der Behörde steht, obwohl Art. 2 lit. b) Spstr. 2 SUP-RL[858] Pläne und Programme so definiert, dass deren Aufstellung verbindlich ist. Hintergrund ist die Rechtsprechung des EuGH, wonach sich die Verbindlichkeit lediglich auf die zuständigen Behörden und deren Arbeitsweise beziehen muss.[859] Die SUP-Pflichtigkeit kann sich im Einzelfall nach einer Vorprüfung zudem daraus ergeben, dass die Pläne für UVP-pflichtige Vorhaben i.S.d. Anlage 1 zu den jeweiligen UVP-Gesetzen einen Rahmen setzen (Art. 3 Abs. 2 lit. a, Abs. 3 SUP-RL, § 14b Abs. 2 UVPG). Dies ist gem. § 14b Abs. 3 UVPG unter anderem der Fall, wenn der Plan „Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen insbesondere zum Bedarf [...]" macht. In einigen Fällen hat der Bundesgesetzgeber eine UVP-Pflicht für Anlagen der Wasserversorgung angeordnet. Sofern die genannten Pläne die Notwendigkeit der Entnahme von Grundwasser (Nr. 13.3 der Anlage 1 zum UVPG), von Tiefbohrungen (Nr. 13.4 der Anlage 1 zum UVPG) oder

854 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2012, S. 11.

855 Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2012, S. 11.

856 Wickel 2015, S. 422.

857 Wickel 2015, S. 405.

858 Richtlinie 2001/42/EG.

859 EuGH, Urt. v. 22.3.2012 - C‑567/10, NuR 2012, 631, Rn. 31; dazu auch Wickel 2015, S. 414.

von Stauwerken (Nr. 13.6 der Anlage 1 zum UVPG) feststellen, ist eine Strategische Umweltprüfung mit den entsprechenden Verfahrensschritten (insbesondere Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltverbände) durchzuführen. Dazu ist eine rechtsverbindliche Festsetzung notwendig, die eine rechtliche Verbindlichkeit voraussetzt,[860] die in Sachsen und Rheinland-Pfalz bejaht werden kann. Dementsprechend ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung in einigen Fällen erforderlich.

Aus den jeweiligen Landeswassergesetzen ergibt sich nicht unmittelbar, dass Konzeptalternativen ermittelt, bewertet und berücksichtigt werden müssen. Sofern die verbindlichen Vorgaben jedoch gegenüber den Städten und Gemeinden die Durchführung bestimmter Maßnahmen oder die Errichtung bestimmter Infrastrukturen anordnen, bedeutet dies auch einen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG, der nur dann gerechtfertigt ist, wenn er verhältnismäßig ist. Das Kriterium der Erforderlichkeit ordnet dabei die Prüfung von milderen, aber gleich effektiven Mitteln und somit eine – wenn auch eingeschränkt kontrollierbare –Alternativenprüfung an, die jedoch nicht notwendigerweise Konzeptalternativen berücksichtigen muss. Die Ermittlung und Bewertung von Folgen für Mensch und Umwelt ist durch die SUP-Pflicht teilweise abgesichert, eine Pflicht zur Berücksichtigung bei der Bedarfsfeststellung ergibt sich zumindest aus dem die Planung steuernden Abwägungsgebot.[861]

Normative Ziele, an denen sich die Bedarfsfeststellung orientiert, ergeben sich nicht aus dem jeweiligen Landesrecht. Allerdings ist auch die Wasserversorgungsplanung an die rechtlich verankerten Umweltqualitätsziele der Gewässerbewirtschaftung (Art. 4 Abs. 1 WRRL, § 27 WHG) gebunden.

Hinsichtlich der notwendigen Prognosen[862] sind keine rechtlichen Anforderungen ersichtlich.

Der unterschiedlichen Rechtsnatur entsprechen die Rechtsschutzmöglichkeiten. Grundsätzlich wirken die überörtlichen Pläne als Verwaltungsinternum und sind entsprechend nur inzident überprüfbar. Sofern der Wasserversorgungsplan in Rheinland-Pfalz in Form einer Rechtsverordnung erlassen wird, kann er grundsätzlich im Wege einer Normenkontrolle gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 Abs. 1 AGVwGO RP angegriffen werden. Dies setzt jedoch gemäß § 47 Abs. 2 VwGO eine entsprechende Antragsbefugnis voraus, die nach geltendem Recht wohl nur dann gegeben sein dürfte, wenn und soweit ein entsprechender Plan konkrete Maßnahmen vorsieht, die den Antragsteller unmittelbar betreffen. Von daher wäre es wünschenswert, wenn das UmwRG – als Folge der einschlägigen völker- und europarechtlichen Anforderungen – geändert würde (siehe dazu im Einzelnen Abschnitt 6.4).

Wird der Bedarf für bestimmte überörtliche Infrastrukturen festgestellt, deren Vorhabenträger die öffentliche Hand ist, ist zudem der Zuständigkeitsbereich der Rechnungshöfe berührt.

Für die örtliche Planung der Wasserversorgung ergeben sich nur wenige Abweichungen. Sie obliegt den Körperschaften, die für die Wasserversorgung verantwortlich sind, also im Grundsatz den Gemeinden, die diese Aufgabe teilweise an Zweckverbände übertragen haben. Diese Planung ist nur in Sachsen vorgeschrieben (§ 43 Abs. 1 S. 3 SächsWG). Die örtliche Planung ist dabei an die Vorgaben der Grundsätze der Wasserversorgung gebunden, die als Optimierungsgebote zu berücksichtigen sind.

860 Beile, Wassergesetz Rheinland-Pfalz, § 50, S. 3.

861 Wickel 2015, S. 408; Köck 2012b, Rn. 27.

862 Wickel 2015, S. 402.

Die Inhalte der örtlichen Planung sind normativ nicht vorgegeben, werden aber durch eine als solche bezeichnete „Richtschnur“[863] konkretisiert. In der dort vorgeschlagenen Struktur des Wasserversorgungskonzepts ist zunächst der aktuelle Sachstand darzustellen, anschließend sind Prognosen über zukünftige Entwicklungen anzustellen, die zu einer „Bedarfsdeckungsbilanz“ führen, auf deren Basis anschließend erforderliche Maßnahmen und Kosten abzuschätzen sind.[864] Durch die Differenz zwischen dem Ist-Zustand und einem prognostizierten zukünftigen Zustand wird der Handlungsbedarf ermittelt, der dann grundlegend für Infrastrukturplanungen und die Bewirtschaftung dieser Infrastruktur ist. Ebenso wie die überörtlichen Planungen, kann auch bei der örtlichen Planung zur Sicherung der Wasserversorgung ein bestimmter Wasserbedarf und darauf aufbauend der Bedarf nach bestimmten Infrastrukturen festgestellt werden.

Diese Bedarfsfeststellung ist in ein gestuftes Verfahren eingebettet, dessen nächste Stufe ein Planfeststellungsverfahren, ein bauplanungsrechtliches Verfahren und diverse Zulassungsverfahren sein können.[865] Eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Planungsprozess ist auch hier nicht ausdrücklich vorgesehen, sondern kann sich – entsprechend dem oben Ausgeführten – nur aus einer SUP-Pflicht oder aus kommunalrechtlichen Vorschriften (§ 11 Abs. 2 SächsGemO, der eine frühzeitige und umfassende Information der Einwohner/innen bei Planungen und Maßnahmen der Gemeinde vorsieht) ergeben. Ebenso wenig sind die Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen und Auswirkungen auf Mensch und Umwelt jenseits der Anforderungen der SUP vorgesehen. Wie die überörtliche Planung sind auch die örtlichen Wasserversorgungskonzepte an die Bewirtschaftungsziele der WRRL gebunden. Darüber hinaus werden keine materiellen Ziele genannt. Ebenso ergeben sich weder aus dem SächsWG noch aus der „Richtschnur“ Anforderungen an die Prognoseentscheidung. Als Verwaltungsinternum kann das lokale Wasserversorgungskonzept nur inzident gerichtlich angefochten werden. Wegen der Berührung der Finanzen durch die festgelegten Vorhaben ist der Zuständigkeitsbereich der Rechnungshöfe grds. berührt.

9.2.1.2 Planung der Abwasserentsorgung

Wesentlich mehr Bundesländer verfügen über Planungsinstrumente für die Abwasserbeseitigung. Hier kann zwischen Ländern unterschieden werden, die auf Planungsinstrumente vollständig verzichten, solchen, die eine einstufige Planung auf überörtlicher oder auf örtlicher Ebene vorsehen, und Ländern, die einen zweistufigen Planungsprozess vorsehen. Auch in diesem Bereich ist darauf hinzuweisen, dass die fehlende normative Anordnung der Planung nicht unbedingt bedeutet, dass keine Planung stattfindet. Entsprechend verlangt beispielsweise das OVG Lüneburg ein Abwasserbeseitigungskonzept im Zusammenhang mit der Erhebung von Kanalbaubeiträgen, obwohl dies gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.[866] Zunächst werden die Pläne in Tabellen analysiert, um sodann zu diskutieren, inwiefern es sich um Bedarfsplanungen handelt.

863 Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie 2009, S. 4.

864 Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie 2009, S. 7 ff.

865 Wickel 2015, S. 405.

866 OVG Lüneburg, Beschl. v. 3.4.1997 - 9 L 179/96, BeckRS 2005, 21545, Rn. 2

Tabelle 7: Übersicht über überörtliche Abwasserbeseitigungsplanung

	Name des Plans	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Stufen	Planinhalt	Zuständige Behörde	Verfahrens-anforderungen	Rechtsnatur/ Verbindlichkeit
Hamburg	Abwasserbe-seitigungsplan	§ 3 HmbAbwG	Einstufig	Darstellung technischer Infrastruktur mit Einzugsbereich; Grundzüge der Abwasserbehandlung; aktuelle und zukünftige Reinigungsleistung	Senat	Keine	
Saarland	Abwasserbe-seitigungsplan	§ 42 SaarWG	Einstufig	Zeichnerische und textliche Darstellungen, dabei auch Festlegung der Gewässerabschnitte, in die eingeleitet werden soll	Ministerium für Umwelt	Beteiligung der öffentlichen Körperschaften, die zur Abwasserentsorgung verpflichtet sind, betroffener Behörden und anerkannter Naturschutzverbände	Enthält verbindliche Vorgaben, keine Außenwirkung
Sachsen	Grundsätze der Abwasserbeseitigung	§ 49 Abs. 2 SächsWG	Zweistufig	Grundsätze nach überörtlichen Gesichtspunkten, welche die Grundsätze des § 49 Abs. 1 SächsWG erweitern; Festlegung von Terminen für die Errichtung und Inbetriebnahme von Abwasseranlagen	Oberste Wasserbehörde	Veröffentlichung im Amtsblatt	VwV, die Festlegungen trifft

	Name des Plans	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Stufen	Planinhalt	Zuständige Behörde	Verfahrens-anforderungen	Rechtsnatur/ Verbindlichkeit
Sachsen-Anhalt	Abwasserbe-seitigungsplan	§ 80 WG LSA	Zweistufig	Standorte der technischen Infrastruktur und Einzugsbereich; Grundzüge der Abwasserbehandlung; Gewässer, in die eingeleitet werden soll, und Träger der Maßnahmen	Wasserbehörden	Beteiligung des gewässerkundlichen Landesdienstes und der Körperschaften, Verbände, Vereinigungen und Behörden, deren Aufgabenbereiche von den Plänen berührt werden	Enthält „Festlegungen“, also verbindliche Vorgaben

Tabelle 8: Übersicht über örtliche Abwasserbeseitigungsplanung

	Name des Plans	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Stufen	Ziel des Plans	Planinhalt	Zuständige Behörde	Verfahrens-anforderungen	Aufstellung im Ermessen
Bayern	Abwasserbeseitigungskonzept	Art. 34 Abs. 2 S. 2 BayWG	Einstufig	Koordinierung der Abwasserbeseitigung in Fällen, in denen das Abwasser nicht durch Gemeinden und Zweckverbände, sondern von demjenigen behandelt wird, bei dem es anfällt	Keine Angaben	Gemeinden oder Zweckverbände	Keine	Nein
Brandenburg	Abwasserbeseitigungskonzept	§ 66 Abs. 1 S. 4 BbgWG	Einstufig	Aufsicht über die Abwasserbeseitigung, Anpassung der Abwasserentsorgung an Kriterien der Nachhaltigkeit und demographischen Entwicklung	Übersicht über den Stand der Abwasserbeseitigung, zeitliche Abfolge und geschätzte Kosten für notwendige Maßnahmen	Gemeinden	Keine	Nein

	Name des Plans	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Stufen	Ziel des Plans	Planinhalt	Zuständige Behörde	Verfahrens-anforderungen	Aufstellung im Ermessen
Nordrhein-Westphalen	Abwasserbeseitigungskonzept	§ 53 Abs. 1 S. 2 Nr. 7 NRWWG	Einstufig	Aufsicht über die Abwasserbeseitigung, Koordinierung von Niederschlagswasserentsorgung und städtebaulicher Entwicklung	Übersicht über den Stand der Abwasserbeseitigung, zeitliche Abfolge und geschätzte Kosten für notwendige Maßnahmen	Gemeinden	Ggf. Benehmen mit dem Abwasserverband	Nein
Rheinland-Pfalz	Abwasserbeseitigungskonzept	§ 60 Abs. 2 LWG RP	Zweistufig	Aufsicht über die Abwasserbeseitigung	Übersicht über den Stand der Abwasserbeseitigung, zeitliche Abfolge und geschätzte Kosten für notwendige Maßnahmen	Zur Abwasserbeseitigung gem. § 57 LWG RP Verpflichtete	Keine	Ja

	Name des Plans	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Stufen	Ziel des Plans	Planinhalt	Zuständige Behörde	Verfahrens-anforderungen	Aufstellung im Ermessen
Sachsen	Abwasserbeseitigungskonzept	§ 51 SächsWG	Zweistufig	Gewässerbewirtschaftung, Anpassung der Infrastruktur an die demographische Entwicklung und Begrenzung der Kosten	Darstellung der Anlagen, Bezeichnung der Entsorgungsgebiete mit Art der Entsorgung, Angaben zur Beseitigung der Niederschlagswassers, Anschluss- und Benutzungszwang, Zeitraum für die Anpassung von Anlagen	Die Abwasserbeseitigungspflichtigen gem. § 50 Abs. 1 SächsWG	Keine	Nein

	Name des Plans	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Stufen	Ziel des Plans	Planinhalt	Zuständige Behörde	Verfahrens-anforderungen	Aufstellung im Ermessen
Sachsen-Anhalt	Abwasserbeseitigungskonzept	§ 79 WG LSA	Zweistufig	Aufsicht über die Abwasserbeseitigung	Schmutzwasserbeseitigungskonzept enthält Angaben über bestehende und geplante Anlagen, nicht an zentrale Entsorgungssysteme angeschlossene Grundstücke, Begründung Schmutzwasser nicht zu übernehmen; Niederschlagswasserbeseitigungskonzept enthält Angaben über Anlagen und angeschlossene Grundstücke	Gemeinden	Keine	Nein
Schleswig Holstein	Abwasserbeseitigungskonzept	§ 31 SHWG	Einstufig	Aufsicht über die Abwasserbeseitigung, Vorbereitung der Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf Grundstückseigentümer durch Satzung	Übersicht über den Stand der Abwasserbeseitigung, zeitliche Abfolge und geschätzte Kosten für notwendige Maßnahmen	Gemeinden	Keine	Ja

	Name des Plans	Rechtliche Grundlage	Anzahl der Stufen	Ziel des Plans	Planinhalt	Zuständige Behörde	Verfahrens-anforderungen	Aufstellung im Ermessen
Thüringen	Abwasserbeseitigungskonzept	§ 58a ThürWG	Einstufig	Aufsicht über die Abwasserbeseitigung	Angaben über bestehende und geplante Anlagen, nicht an zentrale Entsorgungssysteme angeschlossene Grundstücke, Begründung Schmutzwasser nicht zu übernehmen, Anlagen zur Einleitung von Abwasser in Gewässer, die technischen Anforderungen nicht genügen, Begründung der Befreiung von der Abwasserbeseitigungspflicht	Die Beseitigungspflichtigen	Bekanntmachung in geeigneter Weise	Nein

Quelle: Eigene Darstellung.

Hinsichtlich der Frage, ob die analysierten Vorschriften eine Anordnung zur Aufstellung einer Bedarfsplanung enthalten, ist zwischen den Regelungszwecken zu differenzieren.[867] Die überörtlichen Pläne zur Abwasserbeseitigung verfolgen teilweise die Ziele der Wasserbewirtschaftung aus WHG und WRRL.[868] Dies gilt vor allem für die Pläne im Saarland und in Sachsen-Anhalt, die jeweils Festlegungen fordern, in welche Gewässer Abwasser eingeleitet wird. Dabei ergeben sich Überschneidungen mit den Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen gem. §§ 82 f. WHG. Entsprechend kann als Planungsinstrument auch ein wasserwirtschaftlicher Sonderplan (bspw. § 131 LWaG MV) in Betracht kommen. Die überregionalen Ziele finden Niederschlag in den örtlichen Planungen. So wird in Sachsen die Bezeichnung der Entsorgungsgebiete verlangt, und in Thüringen sind Anlagen auszuweisen, die der Einleitung von Abwasser in Gewässer dienen, wobei notwendigerweise zu berücksichtigen ist, in welche Gewässer eingeleitet wird. In Rheinland-Pfalz wird der wasserwirtschaftliche Bezug zudem durch die Systematik deutlich, da die Möglichkeit zur Aufstellung von Abwasserentsorgungskonzepten gem. § 60 Abs. 2 LWG RP in direktem Zusammenhang mit der Beachtung der Bewirtschaftungsziele beim Einleiten von Abwasser gem. Abs. 1 steht. In den übrigen Bundesländern zeigt die Planungspraxis, dass bei der Darstellung des Standes der Abwasserentsorgung auch die Entsorgungsgebiete angegeben werden.[869]

Darüber hinaus werden die Infrastruktur und der Betrieb der Abwassersysteme geplant. So fordern alle überörtlichen Pläne, die sich nicht auf wasserwirtschaftliche Aspekte beschränken, Festlegungen zur Infrastruktur und zum Anpassungs- und Neubaubedarf. Dabei kann sich die überörtliche Planung auf die Festlegung von Grundsätzen für die örtliche Planung, die Dimensionierung der örtlichen Infrastruktur[870] und die Planung der überörtlichen Infrastruktur beziehen. Mit Ausnahme Bayerns fordern alle Bundesländer von den örtlichen Planungsträgern die Darstellung bestehender und geplanter Anlagen, was sich teilweise hinter der Formulierung verbirgt, dass der Stand der Abwasserbeseitigung und notwendige Maßnahmen darzustellen sind.[871]

Über diese Planungsfunktionen hinaus haben Abwasserbeseitigungskonzepte eine Offenlegungs- und Kontrollfunktion[872], da die Gemeinden begründen müssen, wie sie ihrer Aufgabe zur Abwasserentsorgung nachkommen und wo sie aus welchen Gründen Ausnahmen von der Pflicht zur Abwasserentsorgung zulassen oder beanspruchen. Sofern die öffentlichen Aufgabenträger eine Ausnahme von der Abwasserbeseitigungspflicht in Anspruch nehmen, ist das Abwasser durch denjenigen zu entsorgen, bei dem es anfällt (§ 79a Abs. 2 S. 1 WG LSA, § 58 Abs. 3 S. 2 ThürWG), so dass ein dezentrales Abwasserentsorgungssystem entsteht. Diese Entscheidungen werden mit den Abwasserbeseitigungskonzepten verknüpft. So ist in Sachsen-Anhalt eine Satzung zu beschließen, die auf Grundlage des Abwasserbeseitigungskonzepts entwickelt wird (§ 79a Abs. 1 S. HS. 1 WG LSA). In Sachsen ist der Anschluss- und Benutzungszwang und somit die Aufgabe eines dezentralen Entsorgungssystems an die zeitlichen Vorgaben des Abwasserbeseitigungskonzepts gebunden (§ 50 Abs. 7 SächsWG). Dementsprechend werden

867 Zur Frage, ob es sich um Planungsinstrumente handelt: Wickel 2015, S. 403 ff.

868 SMUL 2013, Nr. I.1.c).

869 Bspw. Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW 2008, Nr. 2.2.1; Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz 2014, Nr. 2.1.1; MLU 2012, Nr. 2.3.1.a).

870 SMUL 2013, Nr. I.2.b).

871 Bspw. Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW 2008, Nr. 2.2.7; Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz 2014, Nr. 2.1.5; MLU 2012, Nr. 2.3.1.c), e), k).

872 Vgl. Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, Wassergesetz Nordrhein-Westfalen, § 53, Rn. 74; SMUL 2013, Nr. II.1.4.

die Abwasserbeseitigungskonzepte auch als Planungsinstrumente für die zentrale Abwasserinfrastruktur eingesetzt. In dieser Hinsicht handelt es sich um eine Bedarfsplanung, die insbesondere klarstellt, wo kein Bedarf an einem Anschluss an ein zentrales Entsorgungssystem besteht.

Die überörtlichen Abwasserentsorgungspläne haben wie Wasserversorgungskonzepte einerseits eine Funktion als wasserwirtschaftliche Fachplanungen, indem sie koordinieren, wo und in welchem Zustand Abwasser in die Gewässer eingeleitet wird. Ob es sich hinsichtlich dieses Aspekts um Bedarfsplanungen handelt, ist eine Frage der allgemeinen wasserwirtschaftlichen Planung (9.4.2.1). Zum anderen wird überregionale Infrastruktur geplant. Auf diesen Prozess konzentrieren sich die folgenden Ausführungen.

Die Planung der Abwasserentsorgung ist nur teilweise Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen.[873] So sind in einigen Bundesländern keine Rechtswirkung und kein Einfluss auf nachgelagerte Entscheidungen angeordnet (bspw. Rheinland-Pfalz, Hamburg). Andere Planungsinstrumente entfalten eine Rechtswirkung. So wird im Saarland angeordnet, dass der Abwasserbeseitigungsplan „bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebiets beeinflusst wird, zu beachten“ ist (§ 42 Abs. 3 SWG). In Sachsen entfalten sowohl die überörtlichen Grundsätze der Abwasserbeseitigung als auch das örtliche Abwasserbeseitigungskonzept ermessenslenkende Wirkung bei der Erteilung einer wasserrechtlichen Genehmigung (§ 55 Abs. 7 Nr. 3 SächsWG). Das örtliche Wasserbeseitigungskonzept wirkt zudem ermessenslenkend auf die Entscheidung über eine wasserrechtliche Erlaubnis (§ 51 Abs. 3 SächsWG). In einigen Bundesländern ist es zudem maßgeblich für Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Schleswig-Holstein).

Die Planung der Abwasserbeseitigung führt somit regelmäßig zur förmlichen und eigenständigen Feststellung des Bedarfs, die in ein gestuftes Verfahren eingebunden ist,[874] das auch Ausführungsplanungen und die Zulassung umfasst.

Zum Verfahren für die Aufstellung der überörtlichen Abwasserbeseitigungspläne finden sich verschiedene Regelungen.[875] So werden Beteiligungsrechte verschiedener Behörden, häufig der lokalen Aufgabenträger, vorgesehen, wenn die Pläne verbindliche Vorgaben machen. Da die lokalen Abwasserbeseitigungskonzepte keine Außenwirkung entfalten, werden folgerichtig nur in wenigen Bundesländern Anforderungen an das Verfahren gestellt. Diese können sich aber aus kommunalrechtlichen Vorschriften ergeben (bspw. § 11 Abs. 2 SächsGemO, der eine frühzeitige und umfassende Information der Einwohner/innen bei Planungen und Maßnahmen der Gemeinde vorsieht). In Nordrhein-Westfalen, wo ein Benehmen mit dem Abwasserverband herzustellen ist, und Thüringen, wo das Abwasserbeseitigungskonzept veröffentlicht werden muss, sind zudem explizit Verfahrensanforderungen gestellt. Im Saarland wird die Beteiligung anerkannter Vereine i.S.d. §§ 58, 60 BNatSchG vorgeschrieben (§ 42 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 SWG). Zudem werden verwaltungsintern Öffentlichkeitsbeteiligungen gefordert, so etwa in Sachsen in Form von „Informationsveranstaltungen, Einwohnerversammlungen, öffentliche[n] Sitzungen der Beratungs- und Entscheidungsgremien“[876].

---

873 Zur Frage, inwieweit es sich um eine Planung handelt, wenn es keine Rechtswirkung gibt, anhand der alten Rechtslage in Rheinland-Pfalz: Beile, Wassergesetz Rheinland-Pfalz, § 60, S. 2, § 50, S. 2.

874 Wickel 2015, S. 405.

875 Zur Notwendigkeit einer Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung: Wickel 2015, S. 403.

876 SMUL 2013, Nr. II.1.2.

Weitere Verfahrensanforderungen können sich bei einer bestehenden SUP-Pflicht ergeben. Dabei gilt zunächst das zur Wasserversorgungsplanung Gesagte (9.2.1.1). Teilweise wird die SUP-Pflicht jedoch unmittelbar angeordnet (für überörtliche Pläne: Nr. 1 Anlage 3 zum HmbUVPG, Nr. 2 lit. a) Anlage 2 zum SächsUVPG; für örtliche Pläne: Nr. 3.1 Anlage 3 zum BbgUVPG). Darüber hinaus kann sie sich daraus ergeben, dass der Plan einen Rahmen für die Genehmigung von UVP-pflichtigen Vorhaben setzt. Diese ergibt sich aus dem UVPG des Bundes, vor allem für Abwasserbehandlungsanlagen bestimmter Größen (Nr. 13.1 der Anlage 1 zum UVPG). Entscheidend ist auch hier, dass der jeweilige Plan konkrete Festlegungen trifft, denen rechtliche Verbindlichkeit zukommt, was im Einzelfall zu untersuchen ist. Sofern eine Verpflichtung zur Durchführung einer UVP besteht, unterliegt die Abwasserbeseitigungsanlage gem. § 60 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 WHG einem besonderen Genehmigungserfordernis. Die Genehmigung ist demnach zu versagen, wenn die Anlage bestimmten Anforderungen nicht genügt, und steht im Übrigen im Ermessen der Behörde. Bei der Auslegung des Begriffs des Standes der Technik ist ein relativer Maßstab zugrunde zu legen, bei dem an Lage, Gestaltung, Betrieb und Behandlungssystem wegen eines größeren Schutzbedürfnisses über den Mindeststandard hinausgehende Anforderungen gestellt werden können.[877] Sofern die Planungen dazu verbindliche Vorgaben machen, ist eine SUP notwendig. Zudem steht die Erteilung der Genehmigung im Ermessen der Behörde,[878] das durch die Abwasserlanung verbindlich gesteuert werden kann. Ist dies der Fall, besteht ebenfalls eine SUP-Pflicht, so dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist.

Die Prüfung von Konzeptalternativen ergibt sich nicht unmittelbar aus den landesrechtlichen Vorschriften. Allerdings schreibt § 55 WHG Grundsätze der Abwasserbeseitigung vor, die verschiedene Konzepte umfassen. So wird statt zentralen Versorgungssystemen auch eine Schmutzwasserbehandlung in dezentralen Systemen als mögliche Konzeptalternative aufgezeigt (§ 55 Abs. 1 S. 2 WHG). Dass jedoch allein die Nennung dieser Alternative und die damit verbundene Möglichkeit der dezentralen Entsorgung eine Berücksichtigungspflicht statuiert, ergibt sich aus der Vorschrift nicht. Für die Entsorgung von Niederschlagswasser findet sich hingegen ein Optimierungsgebot zugunsten einer ortsnahen Versickerung oder Verrieselung oder einer Trennkanalisation. Entsprechend wird beispielsweise in Sachsen-Anhalt vorgeschrieben, dass Niederschlagswasser „in geeigneten Fällen ortsnah versickert, verrieselt oder direkt in ein Gewässer eingeleitet werden“ soll (§ 79 Abs. 4 S. 3 WG LSA). Auch in Nordrhein-Westfahlen findet sich eine entsprechende Regelung, indem auf die landesrechtlich konkretisierten Vorschriften zur dezentralen Niederschlagswasserbeseitigung verwiesen wird (§ 53 Abs. 1b S. 1 NRWWG). Dementsprechend ist gegenüber dem Status quo der zentralen Entsorgung die Konzeptalternative der dezentralen Entsorgung zu prüfen.

In diese Prüfung sind die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu integrieren, soweit eine SUP-Pflicht vorliegt. Dies ergibt sich materiell auch aus § 56 WHG, der für die Schmutzwasserbeseitigung fordert, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, wozu auch die menschliche Gesundheit und Umweltbelange gezählt werden. Bei der Niederschlagswasserbeseitigung fordert die Norm kein Entgegenstehen wasserwirtschaftlicher Gründe, sie bezieht somit die Bewirtschaftungsziele des Art. 4 Abs. 1 WRRL, §§ 27, 47 Abs. 1 WHG ein. Diese Ziele sind als rechtlich verankerte Umweltqualitätsziele anzusehen, was sich auch in den landesrechtlichen Regelungen spiegelt. So werden die Berücksichtigung der Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme (§§ 82 f. WHG) teilweise ausdrücklich angeordnet (§ 51 Abs. 1 S. 2

877 Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, § 60, Rn. 16.

878 Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, § 60, Rn. 65.

SächsWG, § 42 Abs. 1 S. 2 SaarWG). Darüber hinaus wird die Wirtschaftlichkeit des Betriebs als materielles Planungsziel vorgeschrieben (§ 51 Abs. 1 S. 2 SächsWG, vgl. § 79 Abs. 3 Nr. 3 WG LSA).

Die für die Bedarfsfeststellung notwendige Bedürfnisermittlung muss sich gerade bei der äußerst langlebigen Abwasserinfrastruktur auf Prognosen stützen.[879] Es finden sich insgesamt wenige Anforderungen an die anzuwendende Methode. Allerdings wird in verschiedenen Bundesländern vorgeschrieben, dass der demographische Wandel[880] und/oder der Klimawandel einzubeziehen sind (§ 51 Abs. 1 S. 2 SächsWG, § 66 Abs. 1 S. 6 BbgWG).

Eine gerichtliche Kontrolle kann jeweils nur inzident anhand einzelner Verwaltungsentscheidungen stattfinden. In Schleswig-Holstein ist eine inzidente Kontrolle bei der Überprüfung der aufgrund des Abwasserbeseitigungskonzepts erlassenen Übertragungssatzung möglich. Wegen der Auswirkung auf die öffentlichen Finanzen erscheint eine Kontrolle durch die Rechnungshöfe möglich.

Zahlreiche Länder sehen zudem eine periodische Aktualisierung vor. Diese orientiert sich teils an starren Fristen (bspw. 5 Jahre gem. § 66 Abs. 1 S. 5 BbgWG, § 79 Abs. 3 S. 3 WG LSA; 6 Jahre gem. § 53 Abs. 1a S. 2 NRWWG). In Schleswig-Holstein sind die Konzepte von den Gemeinden eigenverantwortlich auf ihre Aktualität zu prüfen und ggf. fortzuschreiben (§ 31 Abs. 2 S. 4 SHWG). In Sachsen entsteht eine Änderungs- und Aktualisierungspflicht, wenn Änderungen im Entsorgungsgebiet mit voraussichtlich wesentlichen Auswirkungen auf die Abwasserentsorgung entstehen (§ 51 Abs. 2 S. 4 SächsWG).

Prüft man die Planung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung anhand der oben entwickelten Kriterien, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: Für die Wasserversorgung ist in einigen, für die Abwasserentsorgung in den meisten Bundesländern eine Planung angeordnet, die jedoch nicht immer als Bedarfsplanung eingeordnet werden kann.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Soweit es sich um eine Bedarfsplanung handelt, findet eine eigenständige Bedarfsfeststellung statt, die allerdings nicht immer förmlich, also für nachgelagerte Planungsebenen verbindlich ist.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Nur im Rahmen einer SUP oder nach kommunalrechtlichen Vorschriften (bspw. § 11 Abs. 2 SächsGemO).

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

879 Wickel 2015, S. 402.

880 Bspw. Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz 2014, Nr. 2.2.3; SMUL 2013, Nr. II.1.1.b); Landesregierung Rheinland-Pfalz 2015, S. 2.

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Im Rahmen der SUP nur bei SUP-pflichtigen Vorhaben. Bei der Niederschlagswasserbeseitigung ergibt sich die Prüfung aus dem Bundesrecht und ist im Landesrecht teils ausdrücklich geregelt.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Die SUP-Pflicht ergibt sich teilweise durch landesrechtliche Anordnung und ist darüber hinaus nur anzunehmen, wenn der Plan den Rahmen für ein UVP-pflichtiges Vorhaben setzt.

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Die Pläne orientieren sich an den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie (Art. 4 Abs. 1 WRRL), die in §§ 27, 47 Abs. 1 WHG umgesetzt sind. Landesrechtlich sind zudem teilweise Ziele wie die Wirtschaftlichkeit des Betriebs vorgeschrieben.

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Teilweise wird in den Landesgesetzen die Berücksichtigung des demographischen Wandels und des Klimawandels verlangt. Eine transparente Beschreibung und Berücksichtigung von Prognoseunsicherheiten wird gesetzlich nicht verlangt.

4. Anforderungen an Aktualität und Kontrolle

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Grundsätzlich sind die Pläne als Verwaltungsinternum nur einer inzidenten gerichtlichen Kontrolle zugänglich. Etwas anderes gilt, wenn der Plan als Rechtsverordnung erlassen wird. In diesem Fall kommt bei einer entsprechenden landesrechtlichen Ermächtigung auf der Grundlage von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eine gerichtliche Kontrolle durch die unmittelbar Betroffenen in Betracht.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Der Zuständigkeitsbereich der Landesrechnungshöfe ist wegen der finanziellen Auswirkungen der Festlegungen über Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen berührt.

c) Periodische Aktualisierung: In einigen Bundesländern sind periodische, in anderen anlassbezogene Akualisierungen angeordnet.

9.2.2 Abfallwirtschaftsplanung [Ludwig]

Die rechtlichen Grundlagen der Abfallwirtschaftsplanung finden sich im Europarecht in Art. 28 AbfRRL[881] und im nationalen Recht in § 30 KrWG sowie in den entsprechenden Vorschriften in den Abfallwirtschafts- bzw. Kreislaufwirtschaftsgesetzen der Länder (z.B. § 12 KrWG Rheinland-Pfalz). Planungspflichtige sind nach § 30 Abs. 1 S. 1 KrWG die Länder; Adressaten sind grundsätzlich die zuständigen Planungsträger und alle sonst für die Abfallwirtschaft verantwortlichen öffentlichen Stellen. Ziel der Abfallwirtschaftsplanung ist eine vom Einzelfall unabhängige, vorausschauende und gestaltende Steuerung der Abfallströme.[882] Dazu wird zunächst in einer Bestandsaufnahme die aktuelle Situation der Abfallbewirtschaftung des jeweiligen

[881] Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl.EU Nr. L 312 S. 3.

[882] Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmwR, 2014, § 30, Rn. 5.

Bundeslandes analysiert (vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 2 KrWG). Abfallwirtschaftspläne weisen in einem zweiten Schritt die erforderlichen Maßnahmen für eine Verbesserung der umweltverträglichen Verwertung und Beseitigung von Abfällen in der Zukunft aus (vgl. Art. 28 Abs. 2 AbfRRL, § 30 Abs. 1 Nr. 3 KrWG). Darüber hinaus bewertet der jeweilige Abfallwirtschaftsplan, wie er die Erfüllung der Ziele der AbfRRL unterstützen wird (Art. 28 Abs. 2 AbfRRL und § 30 Abs. 1 Nr. 3 KrWG). Ziel der AbfRRL ist nach deren Art. 1 der Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden. Abfallwirtschaftspläne können als Generalpläne oder als Teilpläne aufgestellt werden. Möglich ist auch die Aufstellung mehrerer Pläne nach artspezifischen oder regionalen Gesichtspunkten.[883]

Art. 28 Abs. 3 AbfRRL und in dessen Umsetzung § 30 Abs. 6 KrWG stellen konkrete Anforderungen an den Mindestinhalt der Abfallwirtschaftspläne, allerdings unter dem Vorbehalt der Zweckmäßigkeit. Danach müssen Abfallwirtschaftspläne Aussagen treffen über:

a) Art, Menge und Herkunft der im Gebiet erzeugten Abfälle; die Abfälle, die wahrscheinlich aus dem oder in das Hoheitsgebiet verbracht werden, sowie eine Abschätzung der zukünftigen Entwicklung der Abfallströme;
b) bestehende Abfallsammelsysteme und bedeutende Beseitigungs- und Verwertungsanlagen, einschließlich spezieller Vorkehrungen für Altöl, gefährliche Abfälle oder Abfallströme, für die spezielle gemeinschaftliche Rechtsvorschriften gelten;
c) die Beurteilung der Notwendigkeit neuer Sammelsysteme, der Stilllegung bestehender Abfallanlagen, zusätzlicher Infrastrukturen für Abfallanlagen gemäß Artikel 16 und – soweit erforderlich – der diesbezüglichen Investitionen;
d) ausreichende Informationen über die Ortsmerkmale für die Standortbestimmung und über die Kapazität künftiger Beseitigungsanlagen oder bedeutender Verwertungsanlagen, falls dies erforderlich ist;
e) allgemeine Abfallbewirtschaftungsstrategien, einschließlich geplanter Abfallbewirtschaftungstechnologien und -methoden, oder Strategien für Abfälle, die besondere Bewirtschaftungsprobleme aufwerfen.

Art. 4 AbfRRL und § 30 Abs. 7 KrWG nennen weitere Punkte, über die ein Abfallwirtschaftsplan Aussagen treffen kann:

a) organisatorische Aspekte der Abfallbewirtschaftung, einschließlich einer Beschreibung der Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die die Abfallbewirtschaftung durchführen;
b) eine Bewertung von Nutzen und Eignung des Einsatzes wirtschaftlicher und anderer Instrumente zur Bewältigung verschiedener Abfallprobleme unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts aufrecht zu erhalten;
c) den Einsatz von Sensibilisierungskampagnen und die Bereitstellung von Informationen für die breite Öffentlichkeit oder eine bestimmte Verbrauchergruppe;
d) geschlossene kontaminierte Abfallbeseitigungsstandorte und Maßnahmen zu ihrer Sanierung.

[883] Kleve in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 30, Rn. 20.

Gemäß § 30 S. 2 Nr. 1 KrWG sind die Ziele der Abfallvermeidung, der Abfallverwertung, insbesondere der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings, sowie der Abfallbeseitigung in die Abfallwirtschaftspläne aufzunehmen. Nach § 30 S. 2 Nr. 4 KrWG sind die Abfallentsorgungsanlagen darzustellen, die zur Sicherung der Beseitigung von Abfällen sowie der Verwertung von gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen einschließlich solcher, die auch in anderen Herkunftsbereichen gesammelt werden, im Inland erforderlich sind. § 30 Abs. 1 S. 3 konkretisiert S. 2 Nr. 4 KrWG weiter und verlangt, dass die Abfallwirtschaftspläne im Rahmen der Bestandsaufnahme die zugelassenen Abfallentsorgungsanlagen und im Sinne des Blicks in die Zukunft die Flächen, die für Deponien, für sonstige Abfallbeseitigungsanlagen sowie für Abfallentsorgungsanlagen geeignet sind, ausweisen müssen.

Gemäß § 30 Abs. 5 KrWG sind bei der Abfallwirtschaftsplanung die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Nach § 31 Abs. 1 KrWG sollen die Länder ihre Abfallwirtschaftsplanungen aufeinander und untereinander abstimmen. Gemäß § 31 Abs. 2 KrWG sind bei der Aufstellung der Abfallwirtschaftspläne die Gemeinden und die Landkreise sowie ihre jeweiligen Zusammenschlüsse und die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu beteiligen.

Als regelmäßiges Intervall der Auswertung und – bei Bedarf – Fortschreibung von Abfallwirtschaftsplänen setzt § 31 Abs. 6 KrWG sechs Jahre fest. § 32 KrWG regelt die Beteiligung der Öffentlichkeit. Im Übrigen überträgt § 31 Abs. 4 KrWG den Ländern die Regelung des Verfahrens zur Aufstellung der Pläne und zu deren Verbindlicherklärung. Davon haben die Länder in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht. Nach § 12 LKrWG Rheinland-Pfalz[884] beispielsweise ist ein Benehmen mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Standortgemeinden herzustellen. In anderen Bundesländern sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur zu beteiligen (vgl. etwa § 14 Abs. 3 LKrW-/AbfG Berlin), ebenso wie Naturschutzverbände, Träger öffentlicher Belange etc. (vgl. etwa § 14 Abs. 3 LKrW-/AbfG Berlin; § 12 Abs. 3 LKrWG Rheinland-Pfalz).[885] Die Verbindlicherklärung erfolgt nach den Länderregelungen meist durch Rechtsverordnung und kann auf einzelne Teile des Abfallwirtschaftsplans beschränkt werden, vgl. z.B. § 14 Abs. 5 LKrW-/AbfG Berlin oder § 4a Abs. 6 SächsABG.

Gegenüber den zuständigen Planungsträgern und allen sonst für die Abfallwirtschaft verantwortlichen öffentlichen Stellen als Adressaten der Abfallwirtschaftsplanung werden die Festlegungen in den Abfallwirtschaftsplänen mit Bekanntgabe für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Abfallwirtschaft Bedeutung haben, bindend.[886] Eine rechtliche Außenwirkung gegenüber anderen Personen kommt den planerischen Festlegungen nur zu, soweit sie nach § 30 Abs. 4 KrWG für verbindlich erklärt wurden. Diese Möglichkeit besteht für die Festlegungen von Flächen, die für bestimmte Abfallentsorgungsanlagen nach §§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 2 KrWG vorgesehen sind. Weiter können Abfallwirtschaftspläne für verbindlich erklärt werden in Bezug auf die Aussagen über die Festlegung des Entsorgungsträgers sowie der Abfallentsorgungsanlage i.S.v. § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 KrWG, derer sich die Entsorgungspflichtigen jeweils zu bedienen haben. Adressaten der Verbindlicherklärung können die Entsorgungspflichtigen, also die Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Beseitigung (§§ 7

884 Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (LKrWG) Rheinland-Pfalz vom 22.11.2013, GVBl. 2013, 459.

885 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin vom 21.7.1999, GVBl. 1999, 413.

886 Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 30, Rn. 11.

Abs. 1, 15 Abs. 1 KrWG) und/oder die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 20 Abs. 1 KrWG) sein.[887]

Soweit bei der Ausweisung von Abfallentsorgungsanlagen in Abfallwirtschaftsplänen nach § 30 Abs. 2 KrWG künftige Entwicklungen zu berücksichtigen sind, ist eine Prognoseentscheidung zu treffen. Diese ist wegen der ständigen abfallwirtschaftlichen Entwicklungen und der Unterscheidung zwischen verschiedenen Anlagenarten als besonders schwierig einzustufen.[888] Dies betrifft vor allem die Einschätzung der künftigen Verwertungs- und Vermeidungspotenziale sowie die Entwicklung der Abfallex- und -importe.[889] Nach § 30 Abs. 2 KrWG sind bei der Darstellung des Bedarfs an Abfallentsorgungsanlagen i.S.d. § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 KrWG zukünftige, innerhalb eines Zeitraums von mindestens zehn Jahren zu erwartende Entwicklungen zu berücksichtigen. Die Verpflichtung zur Bereithaltung von Abfallentsorgungsanlagen findet sich in Art. 16 Abs. 1 S. 1 AbfRRL (Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe). Hintergrund ist die Minimierung von Abfalltransporten, die zur Reduzierung von Transportemissionen und anderen Umweltgefährdungen führen und einen Beitrag zur Durchsetzung des europarechtlichen *Ursprungsprinzips* leisten soll.[890] Der lange Planungszeitraum von zehn Jahren für Abfallentsorgungsanlagen in § 30 Abs. 2 KrWG ist aber notwendig, um eine hinreichend lange Entsorgungssicherheit für das Plangebiet zu gewährleisten.[891] Die Vorschrift des § 30 Abs. 2 KrWG steht im Zusammenhang mit § 31 Abs. 5 KrWG, wonach die Pläne alle sechs Jahre auszuwerten und bei Bedarf fortzuschreiben sind. Bei der Fortschreibung ist jeweils ein Zeitraum von mindestens zehn Jahren für den Bedarf an Abfallentsorgungsanlagen einzustellen.[892]

Festzuhalten ist, dass die Abfallwirtschaftsplanung insoweit Bedarfsplanung ist, als sie den Bedarf an Abfallentsorgungsanlagen in einer Region für die verschiedenen Abfallströme ermittelt und darstellt. Sie geht aber darüber hinaus, da sie noch vielen andere Aussagen und Maßnahmen in Bezug auf die Abfallbewirtschaftung trifft.

Bei der Planung ist zunächst auf der Nachfrageseite das Abfallaufkommen nach Art und Menge zu prognostizieren. Als wichtige Erkenntnisquelle nennt § 30 Abs. 2 S. 2 KrWG insoweit ausdrücklich die Auswertung der Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen. Diese werden gemäß § 21 KrWG durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aufgestellt. Sie enthalten Daten über Abfallmengen und eine prognostische Darstellung von Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen. Die Einbeziehung der Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen ist nicht zwingend.[893] Weiterhin hat die planende Stelle andere, insbesondere *statistische Daten,* bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen.[894] Sie hat außerdem Vermeidungs- und Verwertungspotenziale zu prognostizieren, ebenso wie die Entwicklung von Abfallim- und -exporten.

---

887 BVerwG, Beschl. v. 20.12.1988 - 7 NB 2.88, BVerwGE 81, 128; Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmwR, 2014, § 30, Rn. 8 und 42.

888 Kropp in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmwR, 2014, § 30, Rn. 32. Vgl. zur Darlegung des Bedarfs an einer konkreten Deponie in der Planrechtfertigung Franßen/Grunow, AbfallR 2015, 241, 244 ff.

889 Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 30, Rn. 59. Zu den Schwierigkeiten bei der Prognose ausführlich SRU 1991, Rn. 305 und 325 ff.

890 Kropp in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmwR, 2014, § 30, Rn. 32

891 Kleve in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012; Kropp in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmwR, 2014, § 30, Rn. 32.

892 Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 30, Rn. 59.

893 Zum Spannungsverhältnis zwischen Abfallwirtschaftsplanung und kommunalen Abfallwirtschaftskonzepten vgl. Kersting, NWVBl. 1999, 161.

894 Hofmann in: Schmehl/Bleicher, GK-KrWG, 2013, § 30, Rn. 34.

Auf der Angebotsseite sind die vorhandene Anlagenkapazität und die Dauer ihrer Verfügbarkeit (Restlaufzeiten) zu ermitteln. Weiter sind absehbare Entwicklungen der Anlagen- und Beseitigungstechnik einzubeziehen.[895]

Da sich Entwicklungen kaum auf zehn und mehr Jahre genau voraussagen lassen, ermöglichen Abfallwirtschaftspläne regelmäßig nur eine Angebotsplanung, die noch der *Umsetzung im Einzelfall* bedarf. Zwar können die Abfälle im Abfallwirtschaftsplan einzelnen Regionen, Städten oder Gemeinden oder bestimmten Abfallentsorgungsanlagen zugeteilt werden (vgl. § 30 Abs. 1 S. 4 KrWG), jedoch wird damit nur eine pauschale und prognostische Zuordnung ermöglicht, die die jeweiligen Umstände des Einzelfalles (z.B. Art und Beschaffenheit des konkreten Abfalls, Auslastung und Annahmebereitschaft der Entsorgungsanlage) nicht berücksichtigen kann.[896]

Insgesamt ist zu konstatieren, dass sich die Länder mit der Ausweisung von Standorten von Abfallentsorgungsanlagen in Abfallwirtschaftsplänen sehr zurückhalten.[897] Wenn der Abfallwirtschaftsplan keine Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen enthält, unterfällt er auch nicht der SUP-Pflicht nach § 14b Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Anlage 3 Nr. 2.5 UVPG. Danach ist ein Abfallwirtschaftsplan SUP-pflichtig, wenn er für Entscheidungen über die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben bzw. von Vorhaben, für die eine Vorprüfung des Einzelfalls nach UVP-Recht notwendig ist, einen Rahmen setzt. Selbst bei im Abfallwirtschaftsplan festgestelltem Planungsbedarf wird oft auf eine verbindliche Festlegung von Standorten für Abfallentsorgungsanlagen verzichtet.[898] Die Entscheidung wird damit in das allgemeine Planungsrecht verlagert, vornehmlich in die Raumordnung. Diese wiederum weist regelmäßig keine neuen geeigneten Deponiestandorte im notwendigen Umfang aus, wohl in Erwartung, dass die Abfallwirtschaftsplanung als einschlägige Fachplanung dies übernimmt.[899] Enthält ein Abfallwirtschaftsplan keine Aussagen über den Bedarf an Abfallentsorgungsanlagen, handelt es sich nicht um eine Bedarfsplanung.

Prüft man die Abfallwirtschaftsplanung am Anforderungsprofil einer umweltgerechten Bedarfsplanung, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: Ja, in Art. 28 AbfRRL, § 30 KrWG und den Ländergesetzen.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Nein, nach § 30 Abs. 3 S. 2 KrWG sind die Flächenausweisungen für Abfallentsorgungsanlagen keine Voraussetzung für die

---

895 Schomerus in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 30, Rn. 59.

896 Kropp in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmwR, 2014, § 30, Rn. 6.

897 Vgl. etwa Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz 2013, S. 3 oder Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz 2011, S. 11.

898 Vgl. zu Deponien etwa Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz 2011, S. 58: „Es besteht insoweit kein Erfordernis, in diesem Abfallwirtschaftsplan bereits zusätzliche Standorte für Deponien der Klasse I auszuweisen. In einigen Regionen Niedersachsens besteht jedoch aus Sicht der Abfallwirtschaftsplanung der Bedarf zur Errichtung einzelner Deponien oder Deponieabschnitte der Klasse I …“.

899 Franßen/Grunow, AbfallR 2015, 241 (249).

Planfeststellung oder Genehmigung der jeweiligen Anlage. Nach § 36 Abs. 1 Nr. 5 KrWG darf der Planfeststellungsbeschluss nur erlassen oder die Plangenehmigung nur erteilt werden, wenn die für verbindlich erklärten Feststellungen eines Abfallwirtschaftsplans dem Vorhaben nicht entgegenstehen. Nicht für verbindlich erklärte Feststellungen zum Standort einer Abfallentsorgungsanlage sind demgegenüber Leitlinien für die Ausübung des planerischen Ermessens in der Anlagenzulassung.[900]

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Ja, nach § 32 KrWG.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Im Rahmen der SUP nur bei SUP-pflichtigen Vorhaben.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Abfallwirtschaftspläne sind SUP-pflichtig nach Nr. 2.5 der Anlage 3 zum UVPG, wenn sie für Entscheidungen über die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben bzw. von Vorhaben, für die eine Vorprüfung des Einzelfalls nach UVP-Recht notwendig ist, einen Rahmen setzen. In der Praxis treffen viele Abfallwirtschaftspläne keine solchen Entscheidungen und sind dann nicht SUP-pflichtig.

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Bei der Planung sind die Planungspflichtigen an die Ziele der AbfRRL (Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden – Art. 1 AbfRRL), weiter ausgeformt in der Abfallhierarchie (Art. 4 AbfRRL und § 6 KrWG), und an die Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft und der Abfallbeseitigung (Art. 10 – 12 AbfRRL und §§ 7 und 15 KrWG) gebunden. Zudem besteht eine Bindung an die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe nach Art. 16 AbfRRL. Art. 16 Abs. 3 AbfRRL stellt das weitere Ziel auf, dass Verfahren und Technologien eingesetzt werden müssen, die am besten geeignet sind, um ein hohes Niveau des Gesundheits- und Umweltschutzes zu gewährleisten. Dieses Ziel kann dem Näheprinzip widerstreiten; beiden Zielen ist bei der Planung von Abfallbeseitigungsanlagen so weit wie möglich gerecht zu werden.[901]

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Nach § 30 Abs. 2 KrWG sind bei der Darstellung des Bedarfs an Abfallentsorgungsanlagen i.S.d. § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 KrWG zukünftige, innerhalb eines Zeitraums von mindestens zehn Jahren zu erwartende Entwicklungen zu berücksichtigen. Die Prognose ist wegen der ständigen abfallwirtschaftlichen Entwicklungen und der Unterscheidung zwischen verschiedenen Anlagenarten als besonders schwierig einzustufen. Dies betrifft vor allem die Einschätzung der künftigen Verwertungs- und Vermeidungspotenziale sowie die Entwicklung der Abfallex- und

[900] Franßen/Grunow, AbfallR 2015, 241 (249).

[901] Dolde/Vetter, NVwZ 2001, 1103 zu den entsprechenden Regelungen in der Vorgängerrichtlinie RL 75/42/EWG, S. 1103 f. m.w.N.

-importe. Anforderungen an die Art und Weise der Prognoseerstellung enthält das Gesetz aber nicht.

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärte Teile sowie insgesamt durch Rechtsverordnung erlassene Abfallwirtschaftspläne sind durch Normenkontrolle überprüfbar.[902] Dies gilt jedoch nach geltendem Recht[903] nur unter der Voraussetzung, dass eine entsprechende landesrechtliche Ermächtigung im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO existiert und dass der Antragsteller durch die entsprechenden Verordnungsregelungen unmittelbar betroffen ist. Als Verwaltungsinterna erlassene Pläne sind nicht direkt anfechtbar.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Der Zuständigkeitsbereich der Landesrechnungshöfe ist wegen der finanziellen Auswirkungen der Festlegungen über Abfallentsorgungsanlagen berührt.

c) Periodische Aktualisierung: Gemäß § 31 Abs. 6 KrWG sind Abfallwirtschaftspläne alle sechs Jahre auszuwerten und bei Bedarf fortzuschreiben. Nach § 30 Abs. 2 KrWG sind bei der Darstellung des Bedarfs zukünftige, innerhalb eines Zeitraums von mindestens zehn Jahren zu erwartende Entwicklungen zu berücksichtigen.

9.2.3 Krankenhausplanung [Bovet]

Die Krankenhausplanung ist eine raumbedeutsame sektorale Bedarfsplanung im Bereich der Daseinsvorsorge.[904] Die staatliche Verantwortung für die stationäre Krankenversorgung beruht auf der Schutzpflicht für das Leben und die Gesundheit der Patienten nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG.[905] Auch wenn es sich bei der Krankenhausplanung nicht um eine umweltbeanspruchende Planung handelt, wird sie im Hinblick auf die Ableitung von generellen Aussagen für Bedarfsplanungen in die Untersuchung einbezogen; insbesondere weil sich seit den 1970er Jahren ein ausgefeiltes Entscheidungssytem mit umfangreicher Rechtsprechung entwickelt hat.

Das Krankenhausfinanzierungsgesetz (Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze – KHG) statuiert eine Planungspflicht für die Erstellung von Krankenhausplänen in den Ländern (§ 6 Abs. 4 KHG),[906] denn der Bund ist nicht zuständig für strukturelle Eingriffe in das Krankenhauswesen oder eine umfassende Bedarfsplanung. Die konkurrierende Kompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG, die sich auf die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze be-

902 Hofmann in: Schmehl/Bleicher, GK-KrWG, 2013, § 30, Rn. 44 ff.

903 Vgl. aber Abschnitt 6.4.3 zu den – als Folge der einschlägigen völker- und europarechtlichen Anforderungen – geplanten Änderungen des UmwRG, die auch hier zu einer Ausweitung der Rechtsschutzmöglichkeiten führen würden.

904 Burgi, NVwZ 2010, 601 (601).

905 Ausführlich dazu: Kaltenborn in: Huster/Kaltenborn/Bohle 2010, § 2, Rn. 5 f.

906 In DKG 2014, S. 25 ff., findet sich eine zusammenfassende Übersicht über die unterschiedlichen verfahrensrechtlichen und materiellen Anforderungen der Krankenhausplanungen auf Länderebene. Erkennbar ist ein Trend hin zu einer Krankenhausrahmenplanung, mit der möglichst wenig geregelt und möglichst viel der Selbstverwaltung überlassen wird (ausführlich dazu: Quaas/Zuck/Clemens 2014, § 26, Rn. 419).

schränkt, räumt dem Bund nur die Kompetenz zur Regelung der Finanzierung der Krankenhäuser ein, versperrt sind ihm die Krankenhausorganisation und die Krankenhausplanung.[907] Das KHG nennt dennoch grundlegende Planungsvorgaben für den Zugang zum Versorgungssystem, aber diese „begrenzten Übergriffe“[908] auf das Landesrecht sind sachgerecht, weil die vom Land bestimmten Plankrankenhäuser vom Bund mitfinanziert werden (sog. „duales System“, § 4 KHG).[909]

Die Krankenhausplanung hat eine Doppelfunktion zu erfüllen, indem sie zum einen die staatliche Förderung von Krankenhäusern vorbereitet (§ 8 Abs. 1 KHG) und zum anderen die Zulassung zur Behandlung von Versicherten der gesetzlichen Krankenkassen und Ersatzkassen nach §§ 108 Nr. 2, 109 Abs. 1 S. 2 SGB V regelt.[910] Adressaten der Krankenhausplanung sind die Krankenhausträger, die privater, freigemeinnütziger (z.B. Diakonie) oder öffentlicher (z.B. Kommunen) Rechtsnatur sein können.[911] Da die Krankenhausplanung das zentrale Steuerungsinstrument nicht nur für die staatliche Förderung der Krankenhäuser, sondern auch für die private Investition in Krankenhausprojekte ist, wohnt ihr eine hohe Relevanz für den Grundrechtsschutz inne.[912]

Der im Bundesgesetz definierte Zweck der Krankenhausplanung beschränkt sich auf die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten und zu sozial tragbaren Pflegesätzen beizutragen (§ 1 KHG). Wettbewerbssteuerung oder Konkurrentenschutz sind – im Gegensatz zu anderen Bedarfsplanungen der Daseinsversorgung – keine Ziele der Krankenhausplanung.[913]

9.2.3.1.1 Zwei-Stufen-Modell der Krankenhausplanung

Die Krankenhausplanung erfolgt in zwei Stufen (siehe Abbildung 8). Auf der ersten Stufe ist die eigentliche Planung angelegt, auf der zweiten Stufe wird durch Verwaltungsakt die Aufnahme oder Nichtaufnahme eines Krankenhauses in den Plan rechtsverbindlich festgestellt (§ 8 Abs. 1 S. 3 KHG).

Die erste Stufe vollzieht sich in vier Schritten: (1) Zielfestlegung anhand der gesetzlichen Planungsdirektiven des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, auf deren Verwirklichung der Plan ausgerichtet ist (Krankenhauszielplanung), (2) Bedarfsanalyse, die eine Beschreibung des zu Versorgungsbedarf der Bevölkerung enthält (Bedarfsanalyse), (3) Krankenhausanalyse, die eine Beschreibung der Versorgungsbedingungen bei den in den Plan aufgenommenen Krankenhäusern enthält (Krankenhausanalyse), (4) Festlegung der durch die späteren Feststellungsbescheide zu treffenden (eigentlichen) Versorgungsentscheidung darüber, mit welchen

---

907 BVerwG, Beschl. v. 20.12.1988 - 7 NB 2.88, BVerwGE 81, 128 (380); Lafontaine/Stollmann, NSZ 2014, 406 (407); Wysk, DVBl. 2015, 661 (661).

908 Wysk, DVBl. 2015, 661 (662).

909 Ausführlich dazu: Wysk, DVBl. 2015, 661 (663 ff.); Burgi, NVwZ 2010, 601 (601); Quaas/Zuck/Clemens 2014, § 36, Rn. 418.

910 Köck 2012b, § 37 C.IV.

911 Siehe dazu: Multmeier 2011, S. 22 ff.

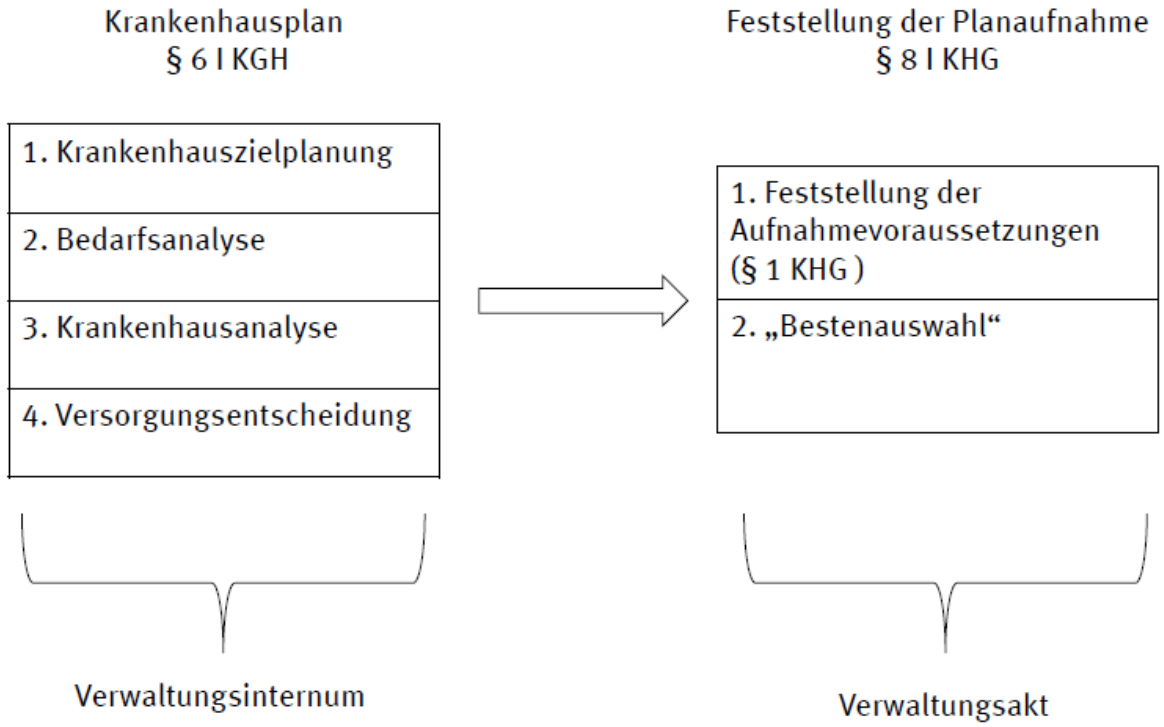
912 Ausführlich Burgi, NVwZ 2010, 601 (603).

913 OVG Münster, Urt. v. 8.1.2008 - 13 A 157/07, DVBl. 2009, 203.

Krankenhäusern der festgestellte Bedarf der Bevölkerung versorgt werden soll (sog. „Plankrankenhäuser“) (Versorgungsentscheidung).[914]

Auf der zweiten Stufe wird den einzelnen Krankenhäusern gegenüber festgestellt, ob sie in den Krankenhausplan aufgenommen werden oder nicht. Diese Feststellung ergeht durch Bescheid (§ 8 Abs. 1 S. 3 KHG); zuständig ist in aller Regel eine nachgeordnete Behörde. Diese zweite Stufe der Krankenhausplanung unterteilt sich in zwei Schritte einer Aufnahmeentscheidung: (1) Feststellung der Aufnahmevoraussetzungen nach § 1 KHG (Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit) und (2) „Bestenauswahl“ als Ermessensentscheidung nach landesrechtlichen Kriterien.

Abbildung 8: Zwei-Stufen-Modell der Krankenhausplanung



Quelle: Eigene Darstellung.

9.2.3.1.1.1 Der Krankenhausplan

Bei den vier Schritten des Krankenhausplans enthalten nur der erste Schritt (Krankenhauszielplanung) und der vierte Schritt (Versorgungsplanung) planerische Elemente, die jedoch durch die Rechtsprechung eingeschränkt wurden:

Aus § 8 Abs. 2 KHG folgt, dass der Krankenhausplan eine Festlegung derjenigen Ziele enthalten muss, die das Land verfolgen will. Bezüglich der **Krankenhauszielplanung** hat die Rechtsprechung [915] aus den Zwecksetzungen des KHG (Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsfähigkeit und

[914] Ständige Rechtsprechung: BVerwG, Urt. v. 12.7.1985 - 6 C 95/82, BVerwGE 72, 38 (46); BVerwG, Urt. v. 25.9.2008 - 3 C 35/07, NVwZ 2009, 525; OVG Münster, Urt v. 5.10.2010 - 13 A2070/09, BeckRS 2010, 55548; OVG Münster, Beschl. v. 17.1.2013 - 13 A 1196/12, BeckRS 2013, 47015.

[915] BVerwG, Urt. v. 12.7.1985 - 6 C 95/82, BVerwGE 72, 38 (49); BVerfG, Beschl. v. 12.6.1990 - 1 BvR 355/86, BVerfGE 82, 209.

Wirtschaftlichkeit) ein geschlossenes Rechtsprogramm entwickelt, das lediglich noch hinsichtlich des Raumzuschnittes, für den der Plan zu erstellen ist, Spielräume lässt. Darüber hinausgehende Spielräume für eigene planerische Prioritätensetzungen sind nicht zulässig. Landeseigene Ziele sind erst und nur im Rahmen der Versorgungsentscheidung bei der „Bestenauswahl“ von Bedeutung (siehe dazu unten 9.2.3.1.1.2).

Die **Bedarfsanalyse** hat Feststellungen und Schätzungen des Versorgungsdedarfs der Bevölkerung an Krankenhausbetten zum Gegenstand und beruht ausschließlich auf tatsächlichen Erwägungen – nicht auf einem erwünschten oder durchschnittlichen Bedarf im Einzugsbereich des Krankenhauses.[916] Sie erfordert die Ermittlung des gegenwärtig Versorgungsbedarfs (Bedarfsermittlung) und die Feststellung des zukünftigen Bedarfs an Krankenhausleistungen (Bedarfsprognose).[917] Die Bedarfsanalyse muss dabei das Ergebnis einer nachprüfbaren, methodisch einwandfreien Berechnung sein. [918] Da weder das KHG noch sonstiges Bundesrecht und auch nicht das Landesrecht materiell-rechtliche Vorgaben zur Bedarfsermittlung enthalten, werden in der Praxis verschiedene Berechnungsmethoden herangezogen.[919] Die „Hill-Burton-Formel“ ist eine der bekanntesten und am längsten verwendeten Methoden in der Krankenhausplanung; auf sie wird z.B. im Krankenhausplan NRW 2015 zurückgegriffen:[920] Anhand der Eingangsgrößen Einwohnerzahl, Verweildauer, Krankenhaushäufigkeit und dem normativ festzulegenden Bettennutzungsgrad wird mit Hilfe einer Formel der Planbettenbedarf für eine definierte Versorgungsregion berechnet. Von der Rechtsprechung wird im Rahmen der Bedarfsanalyse neben der Ist- auch eine Sollfeststellung, also eine vorausschauende Beurteilung des zu erwartenden Bedarfs, abverlangt. Die Anforderungen an diese Bedarfsprognose sind allerdings nicht hoch und es kann auf die Methode der „Trendexploration“ zurückgegriffen werden, bei der aus der Bettenbelegung der letzten Jahre auf den künftigen Bettenbedarf am jeweiligen Krankenhausort geschlossen wird.[921] Weil es sich bei diesem Schritt nicht um ein Planungsinstrument handelt, ist die Bedarfsanalyse gerichtlich vollständig überprüfbar.[922]

Die **Krankenhausanalyse** als dritter Schritt ist die Beschreibung der tatsächlichen Versorgungsbedingungen in den einzelnen Krankenhäusern anhand tatsächlicher Kriterien wie Standort, Bettenzahl und Fachrichtungen.

Bei dem vierten Schritt, der sog. „**Versorgungsentscheidung**“ wird auf der Grundlage der Zielplanung, der Bedarfs- und der Krankenhausanalyse letztlich festgelegt, mit welchen Krankenhäusern der festgestellte Versorungsbedarf gedeckt werden soll.[923] Sie ist eine nur zusammenfassende Aufstellung derjenigen Krankenhäuser, die zur Versorgung der Bevölkerung geeignet sind und deshalb Aussicht darauf haben, öffentlich gefördert zu werden.[924]

---

916 BVerwG, Urt. v. 12.7.1985 - 6 C 95/82, BVerwGE 72, 38 (47); Stollmann/Hermanns, DVBl. 2011, 599 (600).

917 OVG Münster, Urt v. 5.10.2010 - 13 A2070/09, BeckRS 2010, 55548.

918 VGH Mannheim, Urt. v. 16.4.2002 - 9 S 1586/01, NVwZ-RR 2002, 847.

919 Siehe Beispiele bei DKG 2014, S. 10 ff.

920 Krankenhausplan NRW 2015, S. 19 mit Verweis auf die Anerkennung dieser Methode durch OVG Münster, Urt v. 5.10.2010 - 13 A2070/09, BeckRS 2010, 55548 = NWVBl. 2011, 106 (107).

921 BVerwG, Beschl. v. 31.5.2000 - 3 B 53/99, DVBl. 2000, 1634; Thomae in: Ratzel/Luxenburger 2011, § 30, Rn. 76.

922 BVerwG, Beschl. v. 31.5.2000 - 3 B 53/99, DVBl. 2000, 1634; VGH Mannheim, Urt. v. 16.4.2002 - 9 S 1586/01, NVwZ-RR 2002, 847. Krit dazu: Quaas/Zuck/Clemens 2014 § 26, Rn. 456 ff.

923 OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 6.11.1990 - 7 A 10025/88, DVBl. 1981, 263.

924 OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 6.11.1990 - 7 A 10025/88, DVBl. 1981, 263.

Für die Erstellung der Krankenhauspläne legt § 7 Abs. 1 S. 1 KHG fest, dass die Landesbehörden mit den an der Krankenhausversorgung im Lande Beteiligten eng zusammenarbeiten sollen. Die Landesgesetze legen dazu fest, wer an der Planaufstellung beteiligt ist, und haben zur Wahrung der Mitwirkungsrechte Ausschüsse institutionalisiert. Neben Vertretern der Krankenhausgesellschaft sind die Landesverbände der Krankenkassen, der Landkreistag, der Städtetag, der Gemeindetag und teilweise auch Vertreter der Kirchen u.a. in den Ausschüssen vertreten (z.B. § 15 Abs. 1, 2 KHGG NRW, §§ 23 Abs. 1, 26, 27 Saarl. KHG, § 20 Abs. 1, 2 Hess KHG).[925] § 7 Abs. 1 S. 2 KHG sieht vor, dass bei der Krankenhausplanung einvernehmliche Regelungen mit den unmittelbar Beteiligten anzustreben sind, was den Beteiligten ein weitgehendes Mitwirkungsrecht gibt, das über eine bloße Anhörung hinausgeht.[926] Das betroffene Krankenhaus ist immer anzuhören (§ 7 Abs. 1 S. 1 2. HS KHG), was in der Praxis aber regelmäßig erst im Zusammenhang mit dem Feststellungsbescheid nach § 8 Abs. 1 S. 3 KHG erfolgt.[927]

Sehr unterschiedlich sind die landesrechtlichen Bestimmungen zum zeitlichen Intervall der Krankenhausplanerstellung. Sie nennen z.T. keine Regelung (z.B. Nordrhein-Westfalen), z.T. unbestimmte Zeiträume wie „regelmäßig aktualisiert“ (§ 4 Abs. 1 S. 1 LKHG BW), „in angemessenen Zeitabständen“ (§ 18 Abs. 3 Hess. KHG), „entsprechend der tatsächlichen Entwicklung“ (§ 9 Abs. 1 S. 1 LKHG M-V) oder „in mehrjährigen Zeitabständen“ (§ 7 Abs. 1 LKG Rh-Pf.). In einigen Ländern wurden indes zeitlich fixe Abstände festgelegt, die von einer jährlichen Erstellung (Art. 4 Abs. 3 BayKrG, § 4 Abs. 6 NKHG) über einen Zwei- (§ 3 Abs. 5 KHG LSA) oder Drei- (§ 3 SächsKHG) bis zu einem Sechsjahresrhythmus (§ 2 Abs. 2 AG-KHG SH) reichen.

Unmittelbar außenwirksame Regelungen enthält der Krankenhausplan zwar nicht, er ist als Verwaltungsinternum[928] aber die allein maßgebende Grundlage für die rechtsverbindliche Feststellung der Aufnahme oder Nichtaufnahme eines Krankenhauses in den Bedarfsplan.[929]

9.2.3.1.1.2 Die Feststellung der Planaufnahme nach § 8 KHG

Erst durch den Feststellungsbescheid über die Aufnahme oder Nichtaufnahme in den Krankenhausplan werden die Vorgaben des Krankenhausplans außenwirksam in einen für den Krankenhausträger verbindlichen Verwaltungsakt umgesetzt (§ 8 Abs. 1 S. 3 KHG).[930] Dennoch hängt seine Rechtmäßigkeit nicht davon ab, dass er den Inhalt des Krankenhausplans richtig wiedergibt. Auch ein vom Inhalt des Krankenhausplans abweichender Feststellungsbescheid kann rechtmäßig sein, vorausgesetzt, er entspricht den gesetzlichen Vorgaben der §§ 1, 6 und 8 KHG.[931]

---

925 Siehe dazu die Übersicht bei DKG 2014, S. 25 ff.

926 Quaas/Zuck/Clemens 2014, § 26, Rn. 434.

927 Quaas/Zuck/Clemens 2014, § 26, Rn. 435.

928 OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 6.11.1990 - 7 A 10025/88, DVBl. 1981, 263 (96); BVerwG, Urt. v. 12.7.1985 - 6 C 95/82, BVerwGE 72, 38(45); VGH Mannheim, Urt. v. 12.2.2013 - 9 S 1968/11, BeckRS 2013, 47242; OVG Lüneburg, Urt. v. 15.12.1998 - 11 L 6860/98, PKR 1999, 51; krit. dazu: Quaas/Zuck/Clemens 2014 § 26, Rn. 432 f.

929 BVerwG, Beschl. v. 23.12.1994 - 3 B 47/94, NJW 1995, 1628; OVG Münster, Beschl. v. 17.1.2013 - 13 A 1196/12, BeckRS 2013, 47015.

930 Stollmann/Hermanns, DVBl. 2011, 599 (600); Rennert, DVBl. 2010, 936; BVerwG, Urt. v. 25.9.2008 - 3 C 35/07, BVerwGE 132, 64 = NVwZ 2009, 525.

931 BVerwG, Urt. v. 25.7.1985 - 3 C 25/84, NJW 1986, 796; BVerwG, Beschl. v. 23.12.1994 - 3 B 47/94, NJW 1995, 1628 f.; Thomae in: Ratzel/Luxenburger 2011, § 30, Rn. 88 f.; Stollmann/Hermanns, DVBl. 2011, 599 (600).

Die Aufnahmeentscheidung wird in zwei Schritten durchgeführt. Im ersten Schritt wird geprüft, welche Krankenhäuser den Anforderungen des § 1 Abs. 1 KHG an eine bedarfsgerechte Versorgung mit leistungsfähigen Krankenhäusern zu sozial tragbaren Pflegesätzen gerecht werden. Erst – und nur – wenn nach dieser Prüfung feststeht, dass ein Bettenüberhang besteht, erfolgt der zweite Schritt, die Aufnahmeentscheidung („Bestenauswahl"). Dabei kommt es nach § 8 Abs. 2 S. 2 KHG darauf an, welches Krankenhaus „unter Berücksichtigung der öffentlichen Interessen und der Vielfalt der Krankenhausträger nach pflichtgemäßem Ermessen, [...] den Zielen der Krankenhausplanung des Landes am besten gerecht wird".[932] Dazu wird im Rahmen dieser Ermessensentscheidung auf die planerischen Zielvorstellungen des Landesrechts und/oder die Ziele der Landes-Krankenhausplanung Bezug genommen.

Die erste Stufe der Planaufnahme erfolgt allein anhand der in **§ 1 Abs. 1 KHG genannten Kriterien der Leistungsfähigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit**. Für die Leistungsfähigkeit wird danach geschaut, ob das Krankenhaus die Anforderungen erfüllt, die nach dem aktuellen Stand der Erkenntnisse der medizinischen Wissenschaft an ein Krankenhaus der betreffenden Art zu stellen sind.[933] Bedarfsgerecht ist ein Krankenhaus, wenn es nach seinen objektiven Gegebenheiten in der Lage ist, den vorhandenen, zuvor ermittelten Bedarf zu befriedigen.[934] Das Kriterium der Bedarfsgerechtigkeit darf nicht schon deswegen verneint werden, weil es zum fraglichen Zeitpunkt bereits genügend Krankenhausbetten gibt. Das Bundesverfassungsgericht stellt dazu klar, dass „nur in dieser Auslegung [...] hinzutretende Krankenhäuser überhaupt eine Chance auf Aufnahme in den Krankenhausplan" haben und sich nur so die chancengerechte Berufswahlfreiheit wahren lässt.[935] Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit ist entscheidend, dass sich dasjenige Krankenhaus durchsetzet, durch das weniger Kosten für die Patienten, Krankenkassen (über die Pflegesätze) und für den Staat als Träger der Investitionsförderung entstehen.[936] Bei der Prüfung dieser drei Kriterien handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Auslegung vollständig der gerichtlichen Nachprüfbarkeit unterworfen ist.[937]

Muss zwischen mehreren leistungsfähigen, bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Krankenhäusern ausgewählt werden, erfolgt ein zweiter Schritt der Aufnahmeentscheidung, bei welchem der zuständigen Behörde ein Entscheidungsspielraum zusteht, der gerichtlich nur dann zu beanstanden ist, wenn die Auswahl willkürlich ist.[938] Das OVG Münster spricht hierbei von einer „Bestenauswahl unter grundsätzlich Qualifizierten".[939] Eine besondere Beachtung muss im Rahmen der **Bestenauswahl** der in § 1 Abs. 1 S. 1 KHG normierte Grundsatz der Trägervielfalt erfahren, nach dem neben den öffentlichen auch die freigemeinnützigen und privaten

---

[932] Stollmann/Hermanns, DVBl. 2011, 599 (601); BVerwG, Urt. v. 26.3.1981 - 3 C 134/79, BVerwGE 62, 86; BVerwG, Urt. v. 25.9.2008 - 3 C 35/07, BVerwGE 132, 64 = NVwZ 2009, 525; OVG Münster, Urt v. 5.10.2010 - 13 A2070/09, BeckRS 2010, 55548; OVG Münster, Beschl. v. 22.1.2009 - 13 A 2578/08, BeckRS 2009, 31520.

[933] VGH München, Urt. v. 27.10.2010 - 21 BV 08.2751, BeckRS 2010, 37040.

[934] BVerwG, Urt. v. 18.12.1986 - 3 C 67/85, NJW 1987, 2318 (2320); Quaas/Zuck/Clemens 2014 § 26, Rn. 467.

[935] BVerfG, Beschl. v. 4.3.2004 - 9 S 772/01, NJW 2004, 1648.

[936] BVerfG, Beschl. v. 14.1.2004 - 1 BvR 506/03, NVwZ 2004, 718; BVerfG, Beschl. v. 23.4.2009 - 1 BvR 3405/08, NVwZ 2009, 977; BVerwG, Urt. v. 25.9.2008 - 3 C 35/07, BVerwGE 132, 64 = NVwZ 2009, 525.

[937] OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 6.11.1990 - 7 A 10025/88, DVBl. 1981, 263.

[938] BVerwG, Urt. v. 12.7.1985 - 6 C 95/82, BVerwGE 72, 38; Stollmann/Hermanns, DVBl. 2011, 599 (601).

[939] BVerwG, Urt. v. 9.7.2008 - 9 A 14/ 07, BVerwGE 131, 274.

Krankenhäuser angemessen zu berücksichtigen sind.[940] Darüber hinaus können die Länder gemäß § 6 Abs. 4 KHG aber weitere Ziel- und Qualitätsvorgaben formulieren, an denen die Entscheidung auszurichten ist. Entsprechend haben alle Ländern bestimmt, dass – so beispielhaft die Formulierung aus § 5 Abs. 3 S. 2 BadWürttKHG – „bei einer notwendigen Auswahl zwischen mehreren Krankenhäusern nach pflichtgemäßem Ermessen abzuwägen [ist], welches der Krankenhäuser den Zwecken des § 1 dieses Gesetzes sowie den Zielen und Grundsätzen der §§ 1 und 6 sowie des § 8 Abs. 2 KHG am besten gerecht wird". Damit werden die drei in § 1 Abs. 1 KHG und § 1 Abs. 1 BadWürttKHG genannten Kriterien der Leistungsfähigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit auch auf der zweiten Stufe entscheidend. Während im ersten Schritt diesbezüglich ein Mindestmaß erreicht werden muss, hat die Behörde bei der Überprüfung der drei Kriterien im zweiten Schritt einen weitaus größeren Entscheidungsspielraum.[941] Im ersten Schritt wird bei der Prüfung der Leistungsfähigkeit also darauf geschaut, ob ein Krankenhaus die erforderliche Infrastruktur in personeller, technischer und finanzieller Hinsicht aufweist, und im zweiten Schritt, im Rahmen der Bestenauswahl, wird die Leistungsfähigkeit landesgesetzlich näher beschrieben.[942] In Nordrhein-Westfalen wiederum ist das Land als Plangeber nach § 13 Abs. 1 S. 1 KHGG NRW ermächtigt, direkt im Rahmenplan Planungsgrundsätze und Vorgaben u.a. zur Qualität der Versorgungsangebote festzulegen und so das Kriterium der „Leistungsfähigkeit" zu präzisieren.[943] Von der Rechtsprechung wurden bisher die folgenden Kriterien beurteilt und als sachgerecht gewertet: größeres Disziplinenspektrum, eine größere Vielfalt der Indikationen, die Erbringung einer gewissen Mindestanzahl von Operationen oder die besondere Relevanz tragfähiger Kooperationsmodelle.[944]

Die formalen Anforderungen an den Feststellungsbescheid sind in den jeweiligen Landesgesetzen geregelt (z.B. § 16 KHGG NRW). Der Feststellungsbescheid kann mit Nebenbestimmungen versehen werden; eine bedingte oder befristete Aufnahme in den Krankenhausplan ist indes nicht zulässig.[945] Gegen den Bescheid über die Planaufnahme ist Rechtsschutz möglich, denn er ist konstitutiver Natur.[946] Gemäß § 8 Abs. 2 S. 1, 2 KHG besteht kein Anspruch auf eine Feststellung der Planaufnahme, sondern nur Anspruch auf ermessensfehlerfreie Auswahl unter mehreren Krankenhäusern. Materiell-rechtlich ist noch wichtig, dass der Feststellungsbescheid nicht nur krankenhausbezogen, sondern auch trägerbezogen ist, weshalb sich ein Trägerwechsel auf den Status des Plankrankenhauses auswirkt (vgl. dazu z.B. die Landesregelung in Art. 20 Abs. 2 BayKrg).[947] Teilweise ist angeordnet, dass Widerspruch und Anfechtungsklage

---

940 Burgi, NVwZ 2010, 601 (602); OVG Münster, Urt. v. 8.1.2008 - 13 A 157/07, DVBl. 2009, 203.

941 Burgi, NVwZ 2010, 601 (605).

942 Z.B. § 6 Abs. 1 S. 7 BadWürttKHG, wonach der Krankenhausplan insbesondere den Anforderungen an eine ortsnahe Notfallversorgung Rechnung zu tragen hat. Oder § 19 Abs. 1 S. 2 HessKHG, wonach bei den Feststellungen über die Aufnahme in den und die Herausnahme aus dem Krankenhausplan auch die in den §§ 135-139c SGB V entwickelten Indikatoren zur Ergebnisqualität zu berücksichtigen sind. Oder § 4 Abs. 1 S. 3 SächsKHG, wonach regionale Versorgungsbelange und -interessen zu berücksichtigen sind. Ausführlich dazu: Burgi, NVwZ 2010, 601 (606 ff.).

943 Lafontaine/Stollmann, NSZ 2014, 406 (407).

944 BVerwG, Beschl. v. 16.6.2008 - 3 B 9.08, 3 B 9/08, BeckRS 2008, 36593; BVerwG, Beschl. v. 12.2.2007 - 3 B 77/06, juris; OVG Münster, Urt v. 5.10.2010 - 13 A2070/09, BeckRS 2010, 55548; OVG Münster, Beschl. v. 20.11.2006 - 13 B 2081/06, BeckRS 2008, 33566; OVG Münster, Beschl. v. 20.11.2006 - 13 B 2081/06, BeckRS 2008, 33566; VG München, Urt. v. 23.7.2008 - M 9 K 07.2501, BeckRS 2008, 45799; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 25.6.2008 - 7 K 2527/06, BeckRS 2008, 37839.

945 Quaas/Zuck/Clemens 2014, § 26, Rn. 443.

946 BVerwG, Urt. v. 14.4.2011 - 9 S 720/09, BVerwGE 139, 309.

947 Quaas/Zuck/Clemens 2014, § 26, Rn. 444 ff.

gegen die Entscheidung über die Planaufnahme keine aufschiebende Wirkung haben (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. z.B. § 16 Abs. 5 KHGG NRW).[948]

In einigen Ländern gibt es Regelungen zur (teilweisen) Herausnahme von Krankenhäusern aus dem Krankenhausplan (z.B. § 4 Abs. 3 KHG Thüringen; § 7 Abs. 3 S. 2 SächsKHG, Art. 5 Abs. 2 S. 2 BayKHG, § 15b HmbKHG). Die Rechtsprechung ist uneinheitlich zur Frage, ob und welche Ermächtigungsgrundlage für die Herausnahme einschlägig ist. Zum Teil wird darauf verwiesen, §§ 1, Abs. 2, 8 KHG seien abschließend, weshalb kein Rückgriff auf § 49 VwVfG erforderlich sei; nach Auffassung anderer Urteile bezieht sich § 8 Abs. 1 KHG schon vom Wortlaut her nur auf die Aufnahme oder Nichtaufnahme, nicht aber auf die Herausnahme aus dem Plan.[949]

9.2.3.1.2 Konkurrentenklage

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14.1.2004 ist die sogenannte „verdrängende Konkurrentenklage“, mit der der Kläger zusammen mit der eigenen Begünstigung zugleich die Verdrängung des Konkurrenten aus dem Krankenhausplan erstrebt, zulässig. Begründet wird dies damit, dass ein Krankenhaus – soweit es nicht in den Krankenhausplan aufgenommen wird – sonst einem Konkurrenznachteil ausgesetzt werde, der so erheblich sei, dass er in seinen wirtschaftlichen Auswirkungen einer Berufszulassungsbeschränkung nahekomme.[950]

Prüft man die Krankenhausplanung am Anforderungsprofil einer umweltgerechten Bedarfsplanung, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: Ja. Geregelt im § 6 Abs. 1 KHG i.V.m. den Landesgesetzen.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Die Krankenhausplanung erfolgt in zwei Stufen. Auf der ersten Stufe ist die eigentliche Planung angelegt, auf der zweiten Stufe wird durch Verwaltungsakt die Aufnahme oder Nichtaufnahme eines Krankenhauses rechtsverbindlich festgestellt (§ 8 Abs. 1 S. 3 KHG). Es handelt sich aber um keine eigenständige, förmliche Bedarfsfeststellung, denn die erste Stufe ist ein Verwaltungsinternum.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Die Krankenhausplanung sieht eine Anhörung im Trägerverfahren vor (§ 7 KHG) – wer genau zu hören ist, ist in den Ländern unterschiedlich geregelt.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

948 Ausführlich dazu: Wysk, DVBl. 2015, 661 (666).

949 Ausführlich dazu: Stollmann/Hermanns, DVBl. 2011, 599 (602); Quaas/Zuck/Clemens 2014 § 26, Rn. 447 ff.

950 BVerfG, Beschl. v. 14.1.2004 - 1 BvR 506/03, NVwZ 2004, 718. Anders noch: OVG Münster, Beschl. v. 18.7.2002 - 13 B 1186/02, NVwZ 2003, 630; VGH Mannheim, Beschl. v. 6.11.2001 - 9 S 772/01, NVwZ-RR 2002, 504. Ausführlich dazu: Multmeier 2011, S. 246 ff.

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Wird nicht durchgeführt.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Mangels Umweltrelevanz der Kankenhausplanung keine SUP-Pflicht.

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbes. rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Mangels Umweltrelevanz keine Orientierung an Umweltqualitätszielen. Der Bedarf an Krankenhäusern wird im Krankenhausplan anhand der in § 1 KHG genannten Kriterien „Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit“ sowie der Trägervielfalt getroffen. Die Kriterien für die „Bestenauswahl“ ergeben sich aus den landesrechtlich definierten Ziele der Krankenhausplanung, die unterschiedlich ausgestaltet sind (z.B.: Disziplinenspektrum, Mindestanzahl von Operationen).

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Keine gesetzlichen Vorgaben. Die Bedarfsermittlung erfolgt in vielen Ländern anhand der sog. „Hill-Burton-Formel“; aber auch andere Berechnungen sind gerichtlich anerkannt. Die Anforderungen an die Bedürfnisprognose sind nicht hoch.

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Krankenhauspläne sind ein Verwaltungsinternum ohne unmittelbare Rechtswirkungen nach außen, gegen die daher kein Rechtsschutz möglich ist. Die Feststellung der Planaufnahme ist ein Verwaltungsakt, gegen den Widerspruch und Klage erhoben werden kann.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Der Zuständigkeitsbereich der Landesrechnungshöfe ist eröffnet, weil Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan aufgenommen werden, staatliche Förderung erhalten (§ 8 Abs. 1 KHG).

c) Periodische Aktualisierung: Die Krankenhausgesetze der Länder sehen sehr unterschiedliche Planungszeiträume vor. Während es in NRW z.B. gar keine Vorgabe gibt, werden teilweise unbestimmte Zeiträume vorgeschrieben („angemessen“), teilweise aber auch ausdrücklich Planungszeiträume vorgegeben, die von einem bis sechs Jahre reichen.

9.2.4 Schulentwicklungsplanung [Ludwig]

Die Schulentwicklungsplanung ist – ebenso wie die Krankenhausplanung – eine raumbedeutsame sektorale Bedarfsplanung im Bereich der Daseinsvorsorge. Es handelt sich nicht um eine umweltbeanspruchende Planung. Im Hinblick auf die Ableitung von generellen Aussagen für Bedarfsplanungen wird sie aber in die Untersuchung einbezogen. Zweck der Schulentwicklungsplanung ist die Sicherstellung eines regional ausgeglichenen und leistungsfähigen Bildungsangebots im Land und die Schaffung eines Rahmens für einen langfristig zweckentsprechenden Schulbau.[951] Die Schulentwicklungsplanung trifft vor allem Aussagen zum gegenwärtigen und zukünftigen Schulangebot nach Schulformen, Schulgrößen (Schülerzahl, Zügigkeit)

[951] Winkler, DÖV 2011, 686 und die entsprechenden Vorschriften in den Landesschulgesetzen.

und Schulstandorten. Sie ist daher eine Bedarfsplanung. Darüber hinaus sind in den Schulentwicklungsplänen die langfristigen Ziele der Schulentwicklung sowie die konkreten Maßnahmen zu ihrer Durchführung verankert.

Die Schulentwicklungsplanung ist nach den Ländergesetzen überwiegend als eine kommunale Aufgabe in Form einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe ausgestaltet. **Planungspflichtige** sind in den meisten Bundesländern die Landkreise und kreisfreien Städte. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie in Niedersachsen und dem Saarland ist die Schulentwicklungsplanung hingegen Sache des Staates, in Bremen gemeinsame Angelegenheit des Landes und der beiden Stadtgemeinden.[952] **Adressaten** der Planung sind die Schulträger.

Die **verfassungsrechtlichen Grundlagen** der Schulentwicklungsplanung bilden Art. 7 Abs. 1 GG über die staatliche Schulaufsicht und die entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen. Die staatliche Schulaufsicht wird durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG begrenzt. Diese umfasst grundsätzlich auch das Recht der Gemeinden, Träger der Schulen zu sein, die ausschließlich der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienen (Grund- und Hauptschulen). Art. 28 Abs. 2 GG weist den Gemeinden insoweit auch ein eigenständiges Recht der Standortplanung zu. Nach einem Urteil des BVerfG aus dem Jahre 2014 erfordert die Verankerung der Schulnetzplanung auf Kreisebene für die Grund- und Hauptschulen daher ein wirksames Mitentscheidungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden.[953] Eine weitere verfassungsrechtliche Grundlage der Schulentwicklungsplanung, und zwar hinsichtlich des Gebots, das Bildungswesen gerecht und gleichmäßig auszugestalten, findet sich im Gleichheitsgrundsatz.[954]

Ihre **gesetzliche Grundlage** und Ausgestaltung findet die Schulentwicklungsplanung in den Landesschulgesetzen. Lediglich Bayern hat keine explizite Regelung zur Schulentwicklungsplanung geschaffen. Eine bestimmte **Rechtsform** ist für Schulentwicklungspläne nach den Ländergesetzen in der Regel nicht vorgesehen; ganz überwiegend sind sie Verwaltungsinterna. Teilweise ist aber ein Kreistags- oder Stadtratsbeschluss erforderlich (z.B. § 22 Abs. 2 S. 2 SchulG LSA).

Die meisten Landesschulgesetze enthalten Aussagen zum **Inhalt der Planung**. Die gesetzlichen Vorschriften werden teilweise in Verordnungen weiter konkretisiert, z.B. in § 4 Schulentwicklungsplanungsverordnung M-V[955] oder § 2 Schulentwicklungsplanungsverordnung Saarland.[956] In einigen Bundesländern sehen die Schulgesetze dagegen nur die Ermächtigung zur Schulentwicklungsplanung vor (z.B. § 109 Abs. 3 SchulG Berlin[957]). Die Landesschulgesetze fordern im Allgemeinen, dass die Schulentwicklungsplanung ein gleichmäßiges und alle Schularten umfassendes Angebot sicherstellen muss (vgl. etwa § 51 S. 1 SchulG Schleswig-Holstein oder § 80 Abs. 1 S. 2 SchulG NRW). In einigen Bundesländern wird betont, dass Schulen wohnortnah vorhanden sein sollen (§ 51 S. 1 SchulG Schleswig-Holstein, § 145 Abs. 3 Hess-

---

952 Winkler, DÖV 2011, 686.

953 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014 - 2 BvL 2/13, BeckRS 2014, 59171, Rn. 61 ff.

954 Dürig/Scholz in: Maunz/Dürig, GG, 2015, Art. 3, Rn. 97 ff.

955 Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern vom 16.9.2014, GVOBl. M-V, S. 597.

956 Verordnung über die Grundsätze der Schulentwicklungsplanung im Saarland (Schulentwicklungsplanungsverordnung) vom 21.12.2012, Amtsblatt 2013, S. 4.

957 Schulgesetz für das Land Berlin vom 26.1.2004 (GVBl. 2004, 26), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26.3.2014 (GVBl. S. 78).

SchulG , § 41 Abs. 3 ThürSchulG), andere stellen auf eine „gleichmäßige Versorgung in allen Landesteilen“ ab (vgl. § 102 Abs. 1 BbgSchulG (auch wohnungsnah), § 80 Abs. 1 SchulG NRW). Teilweise wird gefordert, dass das Bildungsangebot unter zumutbaren Bedingungen erreichbar ist (z.B. § 107 Abs. 3 SchulG M-V). Einige Landesschulgesetze nennen auch einen langfristig zweckentsprechenden Schulbau ausdrücklich als Ziel der Schulentwicklungsplanung (§ 22 Abs. 1 S. 1 SchulG LSA, § 102 Abs. 1 Bbg SchulG). Nach § 145 Abs. 3 HessSchulG und § 107 Abs. 3 S. 1 SchulG M-V muss die Schulentwicklungsplanung außerdem gewährleisten, dass die personelle Ausstattung der Schulen im Rahmen der Bedarfs- und Finanzplanung des Landes möglich ist.

Einige Schulgesetze machen auch zur Größe und Mehrzügigkeit der Schulen Aussagen. Gemäß § 41 Abs. 2 ThürSchulG sollen Schulen eine Größe haben, die eine Differenzierung des Unterrichts ermöglicht. Für die Bestimmung der für einen geordneten Schulbetrieb erforderlichen Anzahl von Parallelklassen (Mindestzügigkeit) sowie für die Grundsätze der Klassen- und Kursbildung wird auf Richtlinien des zuständigen Ministeriums verwiesen. In Mecklenburg-Vorpommern ist Mehrzügigkeit ausdrücklich nur in Sekundarstufe I und II erforderlich, § 107 Abs. 6 SchulG M-V. Nach § 82 Abs. 1 Satz 1 SchulG NRW müssen Schulen die für einen geordneten Schulbetrieb erforderliche Mindestgröße haben. Wie viele Parallelklassen bzw. welche Jahrgangsbreite in welcher Schulart erforderlich sind, ergibt sich dann aus § 82 Abs. 2 bis 9 SchulG NRW.[958] Einige Bundesländer verlangen zudem, dass das Schulangebot inklusiv sein soll (z.B. § 80 Abs. 1 S. 2 SchulG NRW). Schulen in freier Trägerschaft sind oft in die Planungen einzubeziehen (z.B. § 107 Abs. 5 S. 3 SchulG M-V, § 22 Abs. 1 S. 2 SchulG LSA).

Oft wird gefordert, Schulnetz- und Jugendhilfeplanung aufeinander abzustimmen[959] (vgl. etwa § 41 Abs. 3 S. 2 ThürSchulG, § 86 Abs. 1 S. 2 HambSchulG[960]). Teils verlangen die Schulgesetze die Abstimmung mit Planungen benachbarter Schulträger (z.B. § 109 Abs. 3 S. 3 SchulG Berlin, § 51 S. 3 SchulG Schleswig-Holstein). Die Ziele der Raumordnung und der Landesplanung sind regelmäßig zu beachten (z.B. nach § 41 Abs. 3 S. 3 ThürSchulG). Teilweise wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei den beruflichen Schulen die Möglichkeiten der betrieblichen Aus- und Weiterbildung zu berücksichtigen sind (vgl. § 107 Abs. 3 S. 2 SchulG M-V). Ob die gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden, überprüfen die Aufsichtsbehörden der Länder, in der Regel die Kultusministerien, in einem Genehmigungsverfahren.[961]

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in die Feststellung des Bedarfs an bestimmten Schularten in einer Region mindestens folgende Aspekte einfließen: gegenwärtiges und künftiges Schüleraufkommen, Schulwahlverhalten, Wohnorte der Schülerinnen und Schüler, örtliche Verkehrsverhältnisse, vorhandene Gebäuderessourcen (Art, Anzahl, Größe, sachliche Ausstattung, Nutzung und Nutzungseignung, Mehrfachnutzung von Gebäuden, Räumen und Außenanlagen), Mindestgröße der Schule sowie die Planungen benachbarter Schulträger.

---

958 Zum Inhalt der Schulentwicklungsplanung vgl. auch Winkler, DÖV 2011, 686 (689).

959 Dies hat den Hintergrund, dass an Schulen häufig (ganztägige) Betreuungsangebote vorgehalten werden. Die Träger der Jugendhilfe sind nach § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten. Durch eine Abstimmung mit der Jugendhilfeplanung wird die Konsistenz des Gesamtsystems aus Bildung, Betreuung und Erziehung sichergestellt, Niehues/Rux 2013, Rn. 954.

960 Hamburgisches Schulgesetz vom 16.4.1997, (HmbGVBl. 1997, 97), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.6.2014 (HmbGVBl. S. 208).

961 Vgl. etwa § 102 Abs. 5 S. 1 BbgSchulG und Winkler, DÖV 2011, 686 (690) m.w.N.

Im Hinblick auf eine periodische Aktualisierung der Bedarfsfeststellung sehen einige Schulgesetze ausdrücklich ein zeitliches Intervall für die erneute Schulentwicklungsplanung vor. So ist nach § 102 Abs. 3 S. 1 BbgSchulG sowie § 145 Abs. 5 HessSchulG die Planung auf fünf Jahre angelegt. Gemäß § 102 Abs. 3 S. 3 BbgSchulG sind die Schulentwicklungspläne auch innerhalb des Planungszeitraums fortzuschreiben, soweit es erforderlich ist, insbesondere bei einer Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Grundlagen (Planungsgrundlagen). Allerdings ist eine Tendenz festzustellen, dass im Zuge der Verselbständigung von (weiterführenden) Schulen und der immer weiter reichenden Möglichkeiten zur Profilbildung die Schulentwicklungsplanung im Ergebnis leer läuft, da Schülerinnen und Schüler sowie Eltern die Entscheidung für eine bestimmte Schule nicht zwingend von der Länge des Schulwegs, sondern vom Profil der Schule abhängig machen. In der Praxis der Schulentwicklungsplanung kommt es daher häufig weniger auf eine langfristige Schulstandortplanung als vielmehr auf eine bedarfsgerechte Anpassung der Kapazitäten an die sich verändernde Nachfrage an. Daher bedarf es einer engen Kooperation zwischen kommunalen Schulträgern, Schulaufsichtsbehörden und den einzelnen Schulen.[962]

Im Hinblick auf die **Rechtsschutzmöglichkeiten** gilt Folgendes: Schulentwicklungspläne, die als Verwaltungsinterna ergehen – wie es der Regelfall ist – sind nicht direkt gerichtlich überprüfbar. Aufgrund des Schulentwicklungsplans ergangene Bescheide sind anfechtbar und insoweit ist eine inzidente gerichtliche Kontrolle möglich. In drei Bundesländern sind die Aussagen des Schulentwicklungsplans dagegen zwingende Voraussetzung für schulorganisatorische Beschlüsse über die Errichtung, Organisationsänderung und Aufhebung von Schulen.[963] Soweit Planungs- und Schulträger verschiedene Rechtspersonen sind, wird man Schulentwicklungsplänen in diesen Fällen die Rechtswirkungen einer Norm nicht absprechen können. Dann ist eine Normenkontrolle statthaft, soweit das Landesrecht eine solche Möglichkeit nach § 47 Abs. 1 S. 2 VwGO vorsieht.[964]

Insgesamt ist festzustellen, dass die Schulentwicklungsplanung neben einer auf Datenmaterial fußenden deskriptiven Komponente über ein in die Zukunft gerichtetes, vorausschauendes Element verfügt. Darüber hinaus enthält die Schulentwicklungsplanung bei der Auswahl von Zielen und Projekten auch ein wertendes Element. Dieses erlaubt es den Entscheidenden, zwischen verschiedenen rechtlich zulässigen Alternativen nach politischen Prioritäten auszuwählen.[965]

Prüft man die Schulentwicklungsplanung am Anforderungsprofil einer umweltgerechten Bedarfsplanung, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: Ja, in allen Landesschulgesetzen, außer in Bayern.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Nein.

962 Zum Ganzen Niehues/Rux 2013, Rn. 955.

963 § 146 Abs. 1 HessSchulG; § 108 Abs. 1 SchulG M-V; § 81 Abs. 2 SchulG NRW.

964 So Winkler, DÖV 2011, 686; a.A. Leppin, NordÖR 1999, 90.

965 Winkler, DÖV 2011, 686.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist in den Ländergesetzen nicht vorgesehen. Einige Schulgesetze bzw. Verordnungen zur Schulentwicklungsplanung sehen die Anhörung des Kreis- bzw. Stadteltern(bei)rats ausdrücklich vor,[966] teilweise auch andere Beteiligungserfordernisse.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen:

Nicht relevant, da nicht umweltbeanspruchend.

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht)

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbes. rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Es finden sich keine besonderen Anforderungen an die Prognoseerstellung.

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Als Verwaltungsinterna grds. nicht anfechtbar, gerichtliche Kontrolle erfolgt lediglich inzident. Etwas anderes gilt, wenn der Schulentwicklungsplan als Norm einzuordnen ist, weil er Voraussetzung für schulorganisatorische Beschlüsse ist und Schul- und Planungsträger verschieden sind, sofern das Landesrecht eine Normenkontrolle in diesen Fällen vorsieht.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Der Zuständigkeitsbereich der Landesrechnungshöfe ist wegen der finanziellen Auswirkungen der Festlegungen über Bau und Personal berührt.

c) Periodische Aktualisierung: Die Schulgesetze der Länder sehen teilweise ausdrücklich ein zeitliches Intervall für die erneute Planung vor. Dieses beträgt z.B. nach § 102 Abs. 2 S. 1 BbgSchulG sowie § 145 Abs. 5 HessSchulG fünf Jahre.

9.3 Umweltbeanspruchende Schutzeinrichtungen am Beispiel der Hochwasserrisikomanagementplanung [Köck, Fischer]

Einen weiteren Typus umweltbeanspruchender Bedarfsplanung bildet die Hochwasserrisikomanagementplanung, soweit sie auf die Errichtung von Hochwasserschutzanlagen und nicht lediglich auf Informations- und Kapazitätsbildung sowie andere Formen nicht-vorhabenbezogener Entscheidungsvorbereitung zielt. Umweltbeanspruchend, und deshalb in unserem Untersuchungszusammenhang relevant, sind die Hochwasserrisikomanagementpläne (HWRMP) deshalb, weil sie u.a. die Errichtung von Hochwasserschutzanlagen, wie insbesondere Deiche

[966] Z.B. § 115 Abs. 2 S. 1 HessSchulG; § 4 SächsSchulnetzVO; § 1 Abs. 5 S. 2 Schulentwicklungsplanungsverordnung M-V.

und Polder, vorbereiten und weil die Verwirklichung dieser Pläne zu Eingriffen in Natur und Landschaft, insbesondere zu Eingriffen in die Gewässerökologie, führt.

HWRMP sind gem. § 75 Abs. 1 WHG für alle Gebiete mit einem signifikanten Hochwasserrisiko (Risikogebiete, § 73 Abs. 1 WHG) aufzustellen. Sie dienen dazu, „die nachteiligen Folgen, die an oberirdischen Gewässern mindestens von einem Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit und beim Schutz von Küstengebieten mindestens von einem Extremereignis ausgehen, zu verringern, soweit dies möglich und verhältnismäßig ist“ (§ 75 Abs. 2 S. 1 WHG). Das Schutzniveau, das durch die Pläne erreicht werden soll, wird durch das Gesetz nicht eindeutig vorgegeben. Demgemäß haben die für die Planung zuständigen Behörden angemessene Ziele für das Risikomanagement und die für die Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen festzulegen (§ 75 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 1 WHG). Als Bedarfspläne können die HWRMP insbesondere deshalb und insoweit qualifiziert werden, als sie vorhabenbezogene Entscheidungen vorbereiten. Allerdings findet keine formelle, für sich selbst stehende Bedarfsplanung statt, die mit einer förmlichen Bedarfsentscheidung abschließt, sondern die Bedarfsermittlung- und bewertung ist ein integraler Bestandteil der Risikomanagementplanung (siehe dazu auch oben 1.1.2 und 1.2.1).

Die Hochwasserrisikomanagementplanung ist ein sektoraler Planungsakt, der in andere räumliche Planungen (Wasserwirtschaftsplanung und Raumplanung) zu integrieren ist und eine wichtige legitimierende Voraussetzung für nachfolgende Gestattungsverfahren (insbesondere Planfeststellung) bildet. Allerdings ist die Zulassung von Hochwasserschutzanlagen rechtlich nicht zwingend mit der Hochwasserrisikomanagementplanung gekoppelt.[967] So nimmt die für die Errichtung von Deichen gem. § 67 Abs. 2 S. 2 WHG einschlägige wasserrechtliche Planfeststellung in § 68 Abs. 3 Nr. 1 WHG den Hochwasserschutz zwar als Versagungsgrund auf, aber ohne Bezug zu § 75 WHG. Erst recht findet sich keine Vorschrift, die eine Gestattungsentscheidung nur dann zulässt, wenn das Vorhaben im entsprechenden Risikomanagementplan aufgeführt ist. Dies zeigt, dass das europarechtliche Konzept der Hochwasserrisikomanagementplanung gegenwärtig noch unvollkommen mit dem deutschen Hochwasserschutzrecht verbunden ist. Gleichwohl wird eine Hochwasserschutzanlage, etwa ein Deich, der im HWRMP aufgeführt ist, für die Planrechtfertigung im Planfestellungsverfahren genügen.

Bei der Aufstellung von Risikomanagementplänen ist gem. Nr. 1.3 der Anlage 3 zum UVPG eine SUP durchzuführen, bei der die Auswirkungen auf Menschen und Umwelt umfassend ermittelt werden und eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bezieht sich insbesondere auch auf das Bedarfselement als integralen Bestandteil der Risikomanagementplanung. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist zudem unabhängig von der SUP-Pflicht auch gem. § 79 WHG erforderlich.[968] Bestandteil der SUP ist auch die Prüfung vernünftiger Alternativen (§ 14g Abs. 1 S. 2 UVPG). Dazu können insbesondere auch nichtbauliche Maßnahmen der Hochwasservorsorge, wie etwa die Rückgewinnung von Rückhalteflächen, zählen.

Die Anerkennung eines Bedürfnisses nach vorhabenbezogenen Hochwasserschutzmaßnahmen findet ihre Grenze nicht in rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen. Zwar sind die HWRMP auf die Integration in die flussgebietsbezogenen Gewässerbewirtschaftungspläne angelegt und

---

967 Vgl. §§ 67 und 68 WHG; allerdings geht der Gesetzgeber in der Anlage 3 des UVPG davon aus, dass die Risikomanagementplanung einen Rahmen für die spätere Zulassungsentscheidung setzt. Soweit der HWRMP eine bestimmte Hochwasserschutzanlage nicht vorsieht, folgt daraus umgekehrt aber nicht, dass diese schon deshalb nicht zulassungsfähig sein kann.

968 Jekel in: Rumm/Blondzik, Handbuch der EU-WRRL, 2006, S. 87 f. verwiesen werden, bzw. auf Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, zu § 79, Rn. 6.

haben insofern die Gewässerschutzziele der WRRL zu beachten. Da aber Hochwasserschutzmaßnahmen dem Gesundheitsschutz und der Sicherheit des Menschen dienen, rechtfertigen sie Ausnahmen von den rechtlich verankerten Gewässerschutzzielen (§ 31 Abs. 2 WHG). Der Hochwasserrisikomanagementplanung liegt ein umfassender Ermittlungsprozess zugrunde, bei dem die Auswirkungen eines Hochwassers prognostiziert und in Gefahren- und Risikokarten zusammengefasst werden (§§ 73 f. WHG). Dabei sind Hochwasser mit unterschiedlicher Eintrittswahrscheinlichkeit zu untersuchen (§ 74 Abs. 2 WHG), die in der HWMRL als Szenarien bezeichnet werden (Erwägungsgrund 12, Art 6 Abs. 3 HWMRL). Dabei werden allerdings keine zukünftigen Entwicklungen abgebildet, wie etwa eine zunehmende Hochwassergefahr durch den Klimawandel. Die dadurch entstehenden Prognoseunsicherheiten müssen nicht transparent gemacht werden. Ebenso wenig gibt es Prognoseanforderungen für die Bewertung der Wirksamkeit einzelner Maßnahmen oder Maßnahmenbündel.

Die Risikomanagementpläne entziehen sich weitgehend einer gerichtlichen Kontrolle, weil Risikomanagementpläne in Deutschland – soweit ersichtlich – nicht als Rechtsnorm beschlossen werden und keine Außenwirkung entfalten. Sie können gegenwärtig allenfalls im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung einer Vorhabenzulassung kontrolliert werden, soweit das Vorhaben mit Vorgaben des Risikomanagementplans begründet wird. Ob sich eine eigenständige gerichtliche Kontrolle der Risikomanagementpläne rechtspolitisch empfiehlt, lässt sich nicht eindeutig beantworten, weil gerade im lebens- und gesundheitssichernden Hochwasserschutz die Zeit eine wichtige Ressource ist. Ein frühzeitiger Rechtsschutz gegen Hochwasserrisikomanagementpläne könnte zu unangemessenen Verzögerungen und damit zu nicht hinnehmbaren Risiken für den Menschen und die anderen Schutzgüter des Hochwasserschutzes führen. Eine Überprüfung durch Rechnungshöfe ist nicht ausgeschlossen. Die Pläne sind periodisch alle sechs Jahre zu aktualisieren (§ 75 Abs. 6 S. 2 WHG).

Prüft man die Hochwasserrisikomanagementplanung am Anforderungsprofil einer umweltgerechten Bedarfsplanung, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: die Hochwasserrisikomanagementplanung ist gesetzlich verankert; implizit wird dabei auch der Bedarf ermittelt und bewertet, allerdings lediglich als integraler Bestandteil eines umfassenden Planungsakts. Der HWRMP bildet einen Rahmen für die spätere Zulassungsentscheidung. Hochwasserschutzanlagen, die nicht in den HWRMP aufgenommen worden sind, können aber gleichwohl zulassungsfähig sein. Insofern ist der HWRMP keine unerlässliche Voraussetzung für die Zulassung von Vorhaben.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Der HWRMP ist kein Bedarfsplan im engeren Sinne, sondern thematisiert den Bedarf lediglich als unselbständigen Bestandteil einer integralen Planungsentscheidung über Hochwasserschutzmaßnahmen in identifizierten Risikogebieten.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Ja, über § 79 WHG und die SUP.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Ja, durch die SUP-Pflicht zur Prüfung vernünftiger Alternativen.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Ja.

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbes. rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Nicht ausdrücklich geregelt, aber Bindung an bestimmte Ziele und Ausnahmeregime, beispielsweise des Naturschutzrechts und des Wasserrechts. Hochwasserschutzanlagen als lebens- und gesundheitssichernde Schutzeinrichtungen rechtfertigen Ausnahmen von den Umweltzielen der Gewässerbewirtschaftung und der Habitaterhaltung.

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Prognoseanforderungen gem. § 73 f. WHG für verschiedene Szenarien (§ 74 Abs. 2 WHG); keine Anforderungen für Prognose bzgl. der Auswirkung von Maßnahmen.

4. Anforderungen an Aktualität und Kontrolle

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Nein, allenfalls inzident bei Anfechtung einer Vorhabenzulassung.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Nicht ersichtlich, wegen Kosten für Maßnahmen ist Einbeziehung des Rechnungshofs aber denkbar.

c) Periodische Aktualisierung: Ja, alle sechs Jahre.

9.4 Nutzung natürlicher Ressourcen

Bei Planungen im Hinblick auf die Nutzung natürlicher Ressourcen werden Pläne in Bezug auf die Bodennutzung in Gestalt der Raumplanung und Bauleitplanung (9.4.1) einerseits sowie die wasserwirtschaftliche Planung und das Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht (9.4.2) andererseits untersucht. In Abschnitt 9.4.3 wird der Abbau von Bodenschätzen im Tagebau dargestellt und werden zwei weitere Optionen einer Bedarfsplanung für Bodenschätze de lege ferenda analysiert.

9.4.1 Bodennutzung: Flächensicherung durch Raumordnungs- und Bauleitplanung [Bovet]

Die Inanspruchnahme von Boden durch verschiedene Planungen und Maßnahmen wird durch die räumlichen Gesamtplanungen auf der überörtlichen Ebene (Raumordnungspläne) und auf der lokalen Ebene (Bauleitplanung) entwickelt, geordnet und gesichert.

9.4.1.1 Flächensicherung in der Raumordnung

Raumordnungspläne (Landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne) haben gemäß § 1 Abs. 1 ROG die Aufgabe, Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen und Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen. In Raumordnungsplänen wird über die Funktion bestimmter Räume, z. B. die Festlegung zentraler Orte, entschieden (Ordnungsfunk-

tion) und es werden Flächen für bestimmte Zwecke gesichert, z.B. für Bergbau oder Infrastruktur[969] (**Sicherungsfunktion**). Eine Sicherung kann aber auch dann erforderlich sein, wenn in einem bestimmten Bereich Funktionen vor ökonomisch attraktiven Raumnutzungswünschen gesichert werden müssen (z.B. Natur und Landschaft, Grundwasser und Naherholung).[970] Die Entwicklung von Raumfunktionen ist dagegen noch wenig ausgeprägt, kommt aber z.B. bei bergbaulicher Nachnutzung zum Zuge (**Entwicklungsfunktion**).[971]

Im Rahmen der Sicherungsfunktion spielen Bedarfserwägungen eine Rolle, insbesondere dann, wenn Flächen für bestimmte Zwecke vorsorgend gesichert werden sollen, z.B. Flächen für die Windenergiegewinnung (s. dazu 9.4.1.1.1) oder andere „Infrastruktur"-Zwecke (z.B. Ausweisung von künftigen Messestandorten[972] oder Flughäfen (s. dazu 9.4.1.1.2) bzw. Reservierungen für Hochwasserschutzzwecke). Die Möglichkeiten einer raumordnerischen Bedarfssteuerung des Abbaus von Kiesen, Sanden und Steinen werden ausführlich in 9.4.3 beleuchtet. Für die „Bedarfsfeststellung" kommt es nicht zuletzt auch auf normative Weichenstellungen an, die über die Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung (§§ 1 und 2 ROG) an die Planer herangetragen werden. Je präziser – im besten Fall sogar quantifiziert – diese normativen Vorgaben sind, desto leichter fällt die Feststellung des Flächenausweisungsbedarfs,[973] soweit nicht normative Vorgaben schon aus der Fachplanung (z.B. Landschaftsplanung oder Flussgebietsbewirtschaftungsplanung[974]) kommen.

Raumordnungspläne ergehen nach Landesrecht in unterschiedlicher Rechtsnormqualität, z.T. als Rechtsverordnung oder als Satzung. Mitunter macht das Landesplanungsgesetz aber auch keine expliziten Aussagen dazu.[975] Rechtsschutz ist grundsätzlich in Form einer Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthaft, sofern das Landesrecht dies vorsieht.[976]

9.4.1.1.1 Raumordnerische Festlegungen für Windenergiegebiete

Auch bei der Planung von Windenergieanlagen können Bedarfsüberlegungen eine Rolle spielen. Ausgangspunkt für die planerische Steuerung der Windenergie ist § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB, wonach Windenergieanlagen im Außenbereich zulässig sind, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Die einem Vorhaben möglicherweise entgegenstehenden Belange werden in Abs. 3 der Regelung beispielhaft aufgeführt. Dazu zählen u.a. widersprechende (fach)planerische Darstellungen, Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes oder des Hochwasserschutzes. Öffentliche Belange stehen einer Windenergieanlage aber in der Regel auch dann entgegen, wenn hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Wenn also in einem Flächennutzungs- oder Raumordnungsplan eine gebietliche Letztentscheidung zu Windkraftanlagen getroffen wurde, müssen die Anlagen in den festgelegten Gebieten realisiert werden

969 Köck 2012b, § 37, Rn. 61.

970 Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 1, Rn. 50.

971 Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 1, Rn. 48.

972 Köck/Bovet, ZUR 2004, 96.

973 Dazu schon Köck, DVBl. 2012a, 3 (8 ff.).

974 Vgl. Köck, DÖV 2013b, 844 (849 ff.); Köck/Bovet 2015, S. 131.

975 Siehe die Übersicht bei Köck 2012b, Rn. 32.

976 Ausführlich dazu: Schenke 2012, S. 73; Jakubowski/Zarth, RuR 2003, 185.

und können nicht außerhalb dieser Gebiete errichtet werden.[977] Die Planung hat von dieser Steuerungsoption – Planvorbehalt genannt – vielfach Gebrauch gemacht und in kommunalen Flächennutzungsplänen und auf der Ebene der Regionalplanung in integrierten oder sachlichen Teilplänen entsprechende Gebietsfestlegungen getroffen.[978] Bei der Entscheidung über solche planerischen „Konzentrationszonen" müssen Planer eine Entscheidung treffen, die sowohl der gesetzlichen Wertung des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB – grundsätzliche Privilegierung im Außenbereich – als auch der Natur- und Umweltverträglichkeit sowie dem Interesse am Ausbau der Windenergie Rechnung trägt.

Insbesondere, wenn die gebietlichen Festlegungen für Windenergie in Form von sog. „**Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten**"[979] getroffen werden, haben sie eine kontingentierende Wirkung, weil die Anlagen nur innerhalb der ausgewiesenen Gebiete realisiert werden können und damit der „Bedarf" planerisch bestimmt wird. Die Anforderungen, denen eine solche Steuerung der Windenergie entsprechen muss, werden von der Rechtsprechung damit beschrieben, dass ein „schlüssiges planerisches Gesamtkonzept" erforderlich ist, „das der Windenergie in substanzieller Weise Raum verschafft"; dies gilt gleichermaßen für die Flächennutzungsplanung wie auch für die Regionalplanung.[980]

Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu eine Prüfungsabfolge entwickelt und im Laufe der Zeit präzisiert.[981] Sie gliedert die Suche nach geeigneten Windenergiegebieten in mehrere Abschnitte: In einem ersten Arbeitsschritt sind diejenigen Bereiche als „Tabuzonen" zu ermitteln, die für die Nutzung der Windenergie nicht zur Verfügung stehen. Die Tabuzonen lassen sich in „harte" und „weiche" untergliedern. Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Teilen des Planungsraums, die für eine Windenergienutzung, aus welchen Gründen auch immer, nicht in Betracht kommen, mithin für eine Windenergienutzung „schlechthin" ungeeignet sind. Mit dem Begriff der weichen Tabuzonen werden Bereiche des Gemeindegebiets erfasst, in denen nach dem Willen des Plangebers aus unterschiedlichen Gründen die Errichtung von Windenergieanlagen „von vornherein" ausgeschlossen werden „soll". Die Potenzialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrig bleiben, sind in einem weiteren Arbeitsschritt zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen in Beziehung zu setzen, d.h. die öffentlichen Belange, die gegen die Ausweisung eines Landschaftsraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit dem Anliegen abzuwägen, der Windenergienutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB gerecht wird. Ob mit den letztlich identifizierten Standortzuweisungen der Windenergie in substanzieller Weise Raum verschafft wird, prüft das Bundesverwaltungsgericht anhand des Verhältnisses von Standortflächen und derjenigen Fläche, die nach Abzug der harten Tabukriterien vorlag.[982]

---

977 Siehe dazu: Köck/Bovet, NuR 2008, 529; Nagel/Schwarz/Köppel, UPR 2014, 371; Kment, DÖV 2013, 17; Bovet/Kindler, DVBl. 2013, 488.

978 BBSR 2014.

979 Z.T. auch als „Ausschlusswirkung" bezeichnet, vgl. Art. 14 Abs. 2 Nr. 3 BayLPlG.

980 BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 - 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231; BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 - 4 CN 2.12, NVwZ 2013, 1017; BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 - 4 C 15/01, BVerwGE 117, 287; BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 - 4 C 4/02, BeckRS 2003, 23110; BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 - 4 C 3/02, NVwZ 2003, 1261. Weitere Nachweise bei Scheidler, NuR 2013, 869; Hendler/Kerkmann, DVBl. 2014, 1369.

981 BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 - 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 m.w.N.; Bovet, IzR 2015, 591.

982 BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 - 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231; Gatz, DVBl. 2009, 737 (739).

In der Literatur gibt es Vorschläge, die Frage, ob der Windenergie in substanzieller Weise Raum verschafft wird, mit Hilfe von materiellen Kriterien zu beantworten.[983] *Wolfgang Köck* spricht sich dafür aus, Orientierungswerte für Windenergie im ROG zu implementieren, die der Planung zugrunde gelegt werden müssen, von denen die Planungsbehörden aber bei entsprechender Begründung abweichen können.[984] Eine an einem quantifizierten Ziel ausgerichtete Steuerung erfolgt z.B. im Landesentwicklungsprogramm von Rheinland-Pfalz, wo ein raumordnerischer Grundsatz festlegt, dass 2 % der Landesfläche für die Windenergienutzung bereitzustellen sind, darunter auch 2 % der Fläche des Waldes.[985] Zur Begründung dieser quantifizierten Bedarfsfestlegung wird auf die energiepolitischen Ziele Bezug genommen, anhand derer der notwendige Flächenbedarf von ca. 2 % der Landesfläche berechnet wurde. [986]

9.4.1.1.2 Standortfestlegung von Flughäfen

Bei der Planung von Flughäfen sind Bedarfsüberlegungen sowohl bei der Standortplanung des Flughafens als Infrastruktureinrichtung als auch bei der Festlegung von Flugrouten anzustellen. Die folgenden Darstellungen konzentrieren sich auf die Bedarfsplanung im Kontext der Standortfestlegung.

Für die Planung von Flughäfen gibt es **keine übergeordnete gesetzliche Fachplanung** und **kein standortübergreifendes Instrument zur Abstimmung von Flughafenkapazitäten**.[987] Anders als bei der Bundesverkehrswegeplanung (s. oben 9.1.1) ist der Staat – abgesehen von Subventionen oder Beteiligungen an Flughafenbetreibergesellschaften – nicht Träger oder Betreiber der Infrastruktur „Flughafen". Daher entfällt auch die Finanzplanung als Steuerungsinstrument für Flughäfen.[988] Entsprechend stellt das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zum Flughafen Schönefeld klar: „Die Wahl eines Standorts für einen internationalen Verkehrsflughafen (stellt) vorrangig eine raumordnerische Entscheidung dar".[989] Allein mit einer **raumordnerischen Zielfestlegung** sichert der überörtliche Plangeber die Fläche gegenüber den Gemeinden, die dann gemäß § 1 Abs. 4 BauGB gehindert sind, für die Flughafenflächen Bebauungspläne mit störungsempfindlichen Zwecken aufzustellen.[990] Der Einfluss des Bundes auf die Entscheidung ist – abgesehen von den sogleich noch zu behandelnden „Flughafenkonzepten" – damit auf informelle Vorgehensweisen etwa im Rahmen von Kapitalbeteiligungen an den Trägergesellschaften der Großflughäfen reduziert.[991] Rechtsschutz gegen diese raumplanerischen Standortfestlegungen der Länder ist nur inzident über Klagen gegen den projektbezogenen Planfeststellungsbeschluss möglich.

Die Anforderungen an die Prognose zur Nutzung eines Flughafens sind gering. Das Bundesverwaltungsgericht sieht Bedarfsprognosen, die die Zahl der auf dem Flughafen zu erwartenden

---

983 Bovet/Kindler, DVBl. 2013, 488 (492).

984 Köck, DVBl. 2012a, 3 (9). siehe dazu auch: v. Seht, DÖV 2011, 915.

985 Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz 2014, S. 7.

986 Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz 2014, S. 13.

987 Groß, VerwArch 2013, 1 (5 f.).

988 Lieber 2010, S. 103, 104; siehe auch NVwZ 2005, 996.

989 BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 - 4 A 1075/04, BVerwGE 125, 116 (130 ff.).

990 Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 1, Rn. 48.

991 Durner, NuR 2009, 373, 376; Durner 2010, S. 227, 236.

Passagiere und der Flugbewegungen prognostizieren, für die Planrechtfertigung als ausreichend an.[992] Die Möglichkeit, andere Flughäfen zu nutzen, ist nach der Rechtsprechung eine Frage der Abwägung und damit keine Frage der Planrechtfertigung.[993]

Fehlende gesetzliche Grundlagen und Kriterien für die Bedarfsplanung von Flughäfen führen nach Ansicht des Sachverständigenrats für Umweltfragen zu einer unzureichenden Bedarfsbestimmung und -planung und in der Folge zu einer mangelhaften gesamtstaatlichen Steuerung des Ausbaus.[994] Diese Einschätzung ist richtig, denn ohne bundesweite Betrachtungsweise spiegelt die landesplanerische Festlegung höchstens eine räumlich beschränkte raumordnerische Bedarfsermittlung, die nicht in Relation zu den Eingriffen in Ressourcen und Gesundheit (Fluglärm) sowie den volkswirtschaftlichen Kosten steht. [995]

Bereits in den Jahren 2000 und 2009 hat der Bund sog. „Flughafenkonzepte“ erstellt. Das nächste sollte laut Koalitionsvertrag „ergänzend zum neuen Bundesverkehrswegeplan 2015“[996] aufgestellt werden, was jedoch nicht erfolgt ist. Es sollte erstmalig auf der Rechtsgrundlage des § 17 Abs. 2 S. 1 ROG erlassen werden. Mit dieser Vorschrift hat der Bund seit der letzten ROG-Novelle 2008 die Möglichkeit, **durch Rechtsverordnung einen Raumordnungsplan mit Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für Flughäfen** als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung aufstellen.

Im Unterschied zu den früheren Konzepten wird das neue Flughafenkonzept daher in Form eines Raumordnungsplans erlassen werden, für den dann erstmalig eine Öffentlichkeitsbeteiligung und eine Umweltprüfung stattfinden müssen.[997] Die Bindungswirkung des Flughafenkonzeptes 2009 war schwach und seine Aussagen wurden nur als eine politische Zielvorstellung gewertet, die maximal in planerische Abwägungsentscheidungen einfließen muss. Daher hatte z.B. die von der Bundesregierung im Flughafenkonzept getroffene Aussage „Grundsätzlich wird der Bedarf an Flughäfen in Deutschland als gedeckt angesehen“ [998] keine unmittelbaren Auswirkungen. Die Rechtsfolge des neuen Konzeptes wird gemäß § 17 Abs. 2 S. 2 ROG auch nur schwach sein und allein die Selbstbindung des Bundesverkehrsministeriums zur Folge haben, denn eine Bindungswirkung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Länder schließt die gesetzliche Regelung ausdrücklich aus. Lediglich indirekt über den Bundesverkehrswegeplan hätte das Flughafenkonzept gewisse Lenkungswirkung erzeugen können. Dazu hätte die Aufstellung des Flughafenkonzeptes zu einen Zeitpunkt vor dem Bundesverkehrswegeplan erfolgen müssen, so dass bei der verkehrlichen Anbindung von Flughäfen an die Bundesverkehrsinfrastruktur dafür Sorge getragen worden wäre, dass nur solche Standorte angeschlossen werden, die wegen ihres Verkehrsaufkommens eine langfristige Überlebenschance

---

992 BVerwG, Urt. v. 8.7.1998 - 11 A 53.97, BVerwGE 107, 142 (146 f.); BVerwG, Urt. v. 13.12.2007 - 4 C 9/06, BVerwGE 130, 83 (101 f.).

993 NVwZ 2005, 996 (272); BVerwG, Urt. v. 9.11.2006 - 4 A 2001.06, BVerwGE 127, 95 (111).

994 SRU 2014, S. 123; Durner, NuR 2009, 373 (376); Durner 2010, S. 227, 236.

995 SRU 2014, S. 123; Durner, NuR 2009, 373 (376); Durner 2010, S. 227, 236.

996 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013, S. 33.

997 Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 17, Rn. 27. Für das Konzept von 2009 wurde kein Anhörungsverfahren durchgeführt (Lieber 2010, S. 103, 103).

998 BMVBS 2010, S 52.

haben.[999] Darin erschöpft sich dann aber auch die Bedarfssteuerung für Flughäfen durch den Bund.

Dies geht dem Sachverständigenrat für Umweltfragen nicht weit genug und er fordert eine grundsätzliche Änderung der Flughafenstandortplanung dergestalt, dass der Bund die Kompetenz zu einer bundesweiten Bedarfsplanung für den Luftverkehr und damit für die Flughafenstandorte erhält und diese Planung von Flughäfen eng mit der Bundesverkehrsplanung verkoppelt wird.[1000] Auch das im Juli 2015 veröffentlichte „NGO-Luftverkehrskonzept" kritisiert u.a. die mangelhafte Bedarfsplanung für den Flugverkehr und fordert, dass das neue Flughafenkonzept der Bundesregierung Vorgaben zu Treibhausgas-, Schadstoff- und Lärmminderung quantifizieren solle,[1001] die Kriterien der MKRO für ein Flughafensystem[1002] konsequente Anwendung finden sollen und der Flugverkehr in den Planungsteil und das Zielsystem der Bundesverkehrswegeplanung aufgenommen werden soll, wobei die 2015 erstellte Raumwirksamkeitsanalyse (siehe oben 9.1.1.2.1) zu einem bundesweiten, tatsächlich nutzerfinanzierten Flughafensystem weiterentwickelt werden soll.[1003] Von der Erarbeitung und Verabschiedung eines „Bundesflughafenausbaugesetzes" durch den Deutschen Bundestag und einer damit verbundenen Aufnahme der Flughäfen in den Finanzierungsteil der Bundesverkehrswegeplanung wird abgeraten, weil dann eine Finanzierungsverantwortung des Bundes für den Ausbau der Flughäfen entstehen würde.[1004]

9.4.1.2 Bauleitplanung – Das Beispiel der Siedlungsentwicklung

Während sich die Raumordnung auf die überörtliche Ebene bezieht, ist die Bauleitplanung wichtigstes Steuerungsinstrument zur Ordnung des lokalen Raumes. Die Aufgabe der Bauleitplanung besteht gemäß § 1 Abs. 1 und 5 BauGB darin, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten, um eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten. Lange umstritten waren die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Flächennutzungspläne, da ihnen als vorbereitender Plan die rechtliche Relevanz für Private abgesprochen wurde. Insbesondere durch die Einfügung von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB wird nun allerdings für qualifizierte Darstellungen im Flächennutzungsplan, die die Genehmigungsfähigkeit von Windenergieanlagen an anderer Stelle im Außenbereich der Gemeinde ausschließen, von einer rechtsnormähnlichen Entscheidung ausgegangen und werden unmittelbare Klagemöglichkeiten betroffener Privater bejaht.[1005]

Die Aufstellung der Bauleitpläne insgesamt unterliegt einer **Bedarfsorientierung durch das Planerfordernis nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB**. Danach haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat zuletzt in drei Entscheidungen vom 27.3.2013 Funktion und Reichweite des § 1 Abs. 3 BauGB bestimmt.[1006] Demnach kommt dem Kriterium der **städtebaulichen Erforderlichkeit** „dieselbe Funktion zu wie demjenigen der Planrechtfertigung im

---

[999] Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 17, Rn. 26.

[1000] SRU 2014, S. 123.

[1001] BUND 2015, S. 8.

[1002] MKRO 2008a; MKRO 2008b.

[1003] BUND 2015, S. 23 ff.

[1004] BUND 2015, S. 25.

[1005] BVerwG, Urt. v. 26.4.2007, Az. 4 CN 3.06; Schenke 2012, S. 73, 83; Köck 2012b, Rn. 36.

[1006] BVerwG, Urt. v. 27.3.2013 - 4 CN 7.11, BeckRS 2013, 51965; BVerwG, Urt. v. 27.3.2013 - 4 CN 7.11, BeckRS 2013, 51965; BVerwG, Urt. v. 27.3.2013 - 4 C 13.11, ZfBR 2013, 673.

Planfeststellungsrecht, nämlich die Planung, die ihre Rechtfertigung nicht in sich selbst trägt, im Hinblick auf die damit verbundenen Rechtseinwirkungen in Einklang mit den gesetzlich zulässigen Planungszielen zu bringen und auf diese Weise grundsätzlich zu rechtfertigen".[1007] Von dieser Prämisse ausgehend zieht das Gericht die Schlussfolgerung, dass eine städtebauliche Erforderlichkeit nicht vorliegt, wenn ein Bebauungsplan „aus tatsächlichen oder Rechtsgründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehrt".[1008] Auch überzogene Planungsvorstellungen („Wolkenkuckucksheim-Planung"[1009]) sind daher unzulässige Vorratsplanungen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es für Bebauungspläne – anders als beim Bundesverkehrswegeplan[1010] – keinen Zeitraum für eine Planumsetzung gibt.[1011] Daher sind die Anforderungen, die die Rechtsprechung an eine Bedarfsabschätzung stellt, sehr gering. Insbesondere lässt sich aus § 1 Abs. 3 S. 1 keine Verpflichtung für eine Bedarfsanalyse herleiten; allein eine positive städtebauliche Konzeption rechtfertigt die Planung.[1012] Welcher Maßstab wiederum an die Konzeption – und damit den Bedarf – zu legen ist, ist umstritten. In der Literatur wird vertreten, dass weder das Bodenschutzgebot des § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB noch der Vorrang der Innenentwicklung eine strenge Prüfung des Bedarfs verlange.[1013] Anders hat der VGH München entschieden, indem er einen Bebauungsplan wegen Verstoßes gegen das Bodenschutzgebot für unwirksam erklärte, da die Gemeinde „ein Neubaugebiet in nicht mehr vertretbarer Weise überdimensioniert hat".[1014] In einer weiteren Entscheidung hat der VGH ausdrücklich anerkannt, dass eine prioritäre Ausnutzung der Entwicklungsmöglichkeiten nach innen die städtebauliche Rechtfertigung zu begründen vermag.[1015]

Ausgehend von diesem Grundverständnis zum städtebaulichen Erfordernis werden im Folgenden am Beispiel der Siedlungsentwicklung Möglichkeiten einer planerischen Umsetzung mit normativ begrenzter Bedarfsorientierung vorgestellt.

Die Ausweisung von Baugebieten für Wohnen und Gewerbe macht einen Großteil der bauleitplanerischen Tätigkeit von Gemeinden aus. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB verpflichtet die Gemeinden, dabei bedarfsorientiert zu planen. Das heißt, die Gemeinde muss die Interessen der Eigentümer und anderer potenzieller Nutzer antizipieren, wenn eine Bebauungsplanung nicht als Fehlplanung enden soll.[1016] Darüber hinaus ist sie verpflichtet, bei der Aufstellung der Bauleitpläne nach § 1 Abs. 7 BauGB die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen und gemäß § 1 Abs. 5 und 6 sowie 1a BauGB auch den Umweltschutz,

---

1007 BVerwG, Urt. v. 27.3.2013 - 4 CN 7.11, BeckRS 2013, 51965.

1008 BVerwG, Urt. v. 27.3.2013 - 4 C 13.11, ZfBR 2013, 673; BVerwG, Urt. v. 21.3.2002 - 4 CN 14/00, BVerwGE 116, 144 (146).

1009 Weyreuther, DVBl. 1970, 3 (6).

1010 Vgl. § 17c Nr. 1 FStrG: „Wird mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen, so tritt er außer Kraft, es sei denn, er wird vorher auf Antrag des Trägers des Vorhabens von der Planfeststellungsbehörde um höchstens fünf Jahre verlängert."

1011 Schrödter/Wahlhäuser in: Schrödter/Schrödter/Breuer, BauGB-Kommentar, 2015, § 1, Rn. 50.

1012 BVerwG, Urt. v. 19.9.2002 - 4 CN 1/02, ZfBR 2003, 150; BVerwG, Urt. v. 27.3.2013 - 4 CN 7.11, BeckRS 2013, 51965; OVG Magdeburg, Urt. v. 14.2.2013 - 2 K 122/11, BeckRS 2013, 51999; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 29.10.2013 - 3 S 198/12, NVwZ-RR 2014, 171. Schrödter/Wahlhäuser in: Schrödter/Schrödter/Breuer, BauGB-Kommentar, 2015, § 1, Rn. 50.

1013 Schrödter/Wahlhäuser in: Schrödter/Schrödter/Breuer, BauGB-Kommentar, 2015 § 1, Rn. 50.

1014 VGH München, Urt. v. 7.8.2012 - 1 N 11.1728, BeckRS 2012, 56401.

1015 VGH München, Urt. v. 31.1.2011 - 1 N 09.582, BeckRS 2012, 51239, Rn. 21 f.

1016 Köck 2012b, § 37, Rn. 76.

insbesondere auch den Ressourcenschutz, zu berücksichtigen.[1017] Allerdings sind mit diesen deskriptiven Vorgaben keine quantifizierten Kriterien für eine Bedarfsermittlung und -prognose gegeben.

Um dieses undeutliche Verständnis von „Bedarf" im Sinne des Ressourcenschutzes zu schärfen, haben einige Länder gesetzliche Regelungen geschaffen und planerische Instrumente entwickelt, mit den Gemeinden verbindliche – teilweise auch quantitative – **Vorgaben für ihre bauleitplanerische Siedlungsentwicklung** gemacht werden und der „zulässige Bedarf" somit überörtlich bestimmt wird. Dies geschieht z.B. dadurch, dass den Gemeinden, die keine zentralörtlichen Funktionen haben, nur noch eine schmale Baulandausweisung zur Eigenentwicklung zugestanden wird oder dass Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung festgelegt werden.[1018] Eine Quantifizierung der zulässigen Siedlungsentwicklung – mithin des Bedarfs – ist damit allerdings noch nicht erreicht. Bei der Eigenentwicklung handelt es sich um einen Begriff, der keiner festen Definition oder Berechnungsmethode unterfällt.[1019] Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung wiederum weisen zwar aus, wo Baulandentwicklung stattfinden soll, schließen diese aber – sofern sie keine Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten haben – nicht grundsätzlich außerhalb der Gebietsfestlegung aus. Lediglich in der Region Mittelhessen wird ein gemeindescharfer Ansatz zur Mengensteuerung der Baulandentwicklung praktiziert, indem den Gemeinden ein Hektarwert des maximalen Wohnflächenbedarfs verbindlich zugewiesen wird. Dass dies in der Summe keine restriktive Steuerung ist, liegt nicht am Instrument, sondern an der zu umfangreichen Dimension der zugeteilten Kontingente.[1020] Ein solchermaßen stringenter Ansatz – ausgerichtet z.B. am 30-ha-Ziel der Bundesregierung – könnte durch ein System handelbarer Flächenausweisungsrechte erreicht werden, wobei es sich dabei bisher eher um ein akademisches Modell handelt, zu dem zur Zeit erste Praxiserfahrungen in einem Planspiel gesammelt werden.[1021]

9.4.1.3 Zusammenfassende Beurteilung von Raumordnung und Bauleitplanung im Hinblick auf Bedarfsplanungen für Bodennutzung

Bedarfserwägungen spielen vor allem im Rahmen der Sicherungsfunktion der Raumordnung eine Rolle, insbesondere dann, wenn Flächen für bestimmte Zwecke vorsorgend gesichert werden sollen, z.B. für die Windenergiegewinnung und andere „Infrastruktur"-Zwecke (z.B. Ausweisung von künftigen Flughäfen), aber auch bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung. Teilweise wird dazu auf eine quantifizierte Mengensteuerung zurückgegriffen, um den Bedarf zu definieren.

Prüft man die Steuerungskapazität der Raum- und Bauleitplanung anhand der oben entwickelten Kriterien, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: Nein, weshalb die Raumplanung nur als Bedarfsplanung i.w.S. anzusehen ist. Sie hat immer dann Aufgaben der Bedarfsplanung wahrzunehmen, wenn es eine

[1017] Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 205 ff.

[1018] Einig 2013, S. 113 ff.; Bovet, RaumPlanung 2009, 16.

[1019] Schmidt-Eichstaedt 2001; Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008, S. 126 ff.; Bovet, RaumPlanung 2009, 16 (18 f.).

[1020] Einig 2013, S. 119 f.

[1021] Bovet/Bizer/Henger/Ostertag et al., RuR 2013, 497; Köck/Bizer/Siedentop/Einig 2008.

entsprechende Fachplanung nicht gibt. Die Raumplanung erschöpft sich aber nicht in der Bedarfsplanung, sondern die Bedarfsplanung ist lediglich ein Teilelement der Raumplanung.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Nein.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Bei der Aufstellung von Raumordnungs- und Bauleitplänen wird die Öffentlichkeit einbezogen (§ 10 ROG und §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB).

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Im Rahmen der SUP.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Für Raumordnungs- und Bauleitpläne besteht eine SUP-Pflicht (§ 9 Abs. 1 ROG, § 2 Abs. 4 BauGB), so dass grundsätzlich sowohl Standortalternativen als auch Konzeptalternativen (z.B. die Wahl eines anderen Baugebietstypus oder Varianten der räumlichen Anordnung von Gebäuden) betrachtet werden müssen.

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Die planerische Entscheidung über den Raumordnungsplan muss die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG, darunter auch Umweltschutzbelange nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, reflektieren. Für die Bauleitplanung ist der Umweltschutz gem. § 1 Abs. 5 BauGB als eines von mehreren Zielen benannt und in die Planung sind Umweltschutzbelange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 sowie § 1a BauGB einzubeziehen. In einigen Ländern gibt es zudem bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung quantifizierte Vorgaben für die bauleitplanerische Siedlungsentwicklung.

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Es finden sich keine besonderen Anforderungen an die Prognoseerstellung.

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Raumordnungspläne ergehen in Form von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Satzungen und sind entsprechend anfechtbar; auch Ziele der Raumordnung werden teilweise als Rechtsnormen qualifiziert, die gerichtlich anfechtbar sind. Bebauungspläne sind Satzungen, gegen die Rechtsschutz möglich ist. Da der Flächennutzungsplan keine Rechtssatzqualität hat, besteht grundsätzlich nur die Möglichkeit einer Inzidentkontrolle; eine Ausnahme gewährt die Rechtsprechung für qualifizierte Darstellungen in Flächennutzungsplänen i.S.v. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Die Zuständigkeit der Rechnungshöfe ist eröffnet, wenn z.B. Ausgleichsmaßnahmen aus Bebauungsplänen oder außerordentlich aufwändige Erschließungen zum Tragen kommen.

c) Periodische Aktualisierung: Es gibt keine gesetzlichen Vorgaben zu einer zeitlich bestimmten Geltungsdauer der Pläne. Raumordnungspläne werden in der Praxis mit einem Planungshorizont von 10-15 Jahren erstellt („mittelfristiger Zeitraum gem. § 7 Abs. 1 ROG). Bauleitpläne

sind gem. § 1 Abs. 3 BauGB aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

9.4.2 Wassernutzung (Wasserwirtschaftliche Planung und Bewirtschaftungsermessen) [Fischer]

Die (Süß-)Wasserressourcen sind knapp – in quantitativer und insbesondere in qualitativer Hinsicht. Deshalb hat der Gesetzgeber sie unter einen staatlichen Bewirtschaftungsvorbehalt gestellt, der Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt.[1022] Das Grundeigentum berechtigt nicht zur Nutzung des Wassers (§ 4 Abs. 3 WHG), sondern die Nutzung beruht auf einer Zuteilung auf der Grundlage einer Bewirtschaftungskonzeption, die das Allgemeinwohl der Wassernutzung sicherstellen soll (§ 12 i.V.m. § 3 Nr. 10 und § 6 Abs. 1 Nr. 3 WHG). Behördliche Entscheidungen darüber, wer das Wasser in welcher Menge und unter welchen Voraussetzungen nutzen darf, sind daher stets zugleich Entscheidungen über die Anerkennung bzw. die Nichtanerkennung eines Bedürfnisses anhand von Zielen, wobei die öffentliche Wasserversorgung schon vom Gesetzgeber eine explizite Anerkennung gefunden hat (§ 50 WHG; § 3 Nr. 10 WHG). Wegen des insgesamt auskömmlichen Wasserdargebots in Deutschland sind die Wasserbehörden gegenwärtig nicht gezwungen, über die Wassernutzung nach spezifischen Bedarfserwägungen zu entscheiden und legitimen Wassernutzungsbedürfnissen die Anerkennung zu versagen. Besonderen Knappheitssituationen, wie etwa die Wasserentnahme zu Kühlungszwecken in warmen Trockenzeiten wird durch Wärmelastplänen begegnet, die ein abgestimmtes Verhalten erfordern, aber (noch) nicht zur Zurückweisung von Nutzungsbedürfnissen führen (ausführlich unten 9.4.2.2). Dies könnte sich allerdings perspektivisch ändern, wenn die Auswirkungen des Klimawandels deutlicher spürbar werden und die Wasserbewirtschaftungsplanung sowie das Bewirtschaftungsermessen im Einzelfall Bedarfsfeststellungen voraussetzen. Bedürfnisprüfungen kennzeichnen die wasserwirtschaftliche Planung und die behördlichen Gestattungsentscheidungen aber bereits jetzt mit Blick auf das Vorliegen von Ausnahmegründen für an sich bestehende Zielverpflichtungen im Wasserrecht. Auf diesen Aspekt konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen.

Für behördliche Entscheidungen über Wassernutzungen spielen gesetzliche Vorgaben für den Umwelt- bzw. Gewässerschutz eine zunehmend wichtige Rolle, weil die Wasserrahmenrichtlinie der EU die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet hat, bis zum Dezember 2015 gute Gewässerzustände (Art. 4 Abs. 1 WRRL, §§ 27, 47 Abs. 1 WHG) herzustellen bzw. zu erhalten und dafür zu sorgen, dass Wassernutzungen in einer Weise erfolgen, dass dieser Zustand gewahrt oder in der europarechtlich vorgegebenen Frist erreicht wird.

Zum Zweck der Zielerreichung sind Maßnahmenprogramme (§ 82 WHG) und Bewirtschaftungspläne (§ 83 WHG) aufzustellen, die die Bewirtschaftung der Gewässer planerisch und programmatisch koordinieren.[1023] Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine reine Umweltqualitäts- und Bewirtschaftungsplanung im Sinne einer Ziel- und Maßnahmenplanung, die wir nicht als Bedarfsplanung einordnen (1.2.1), da feststehende Ziele lediglich verfolgt, nicht aber planerisch ermittelt und entschieden werden.

Nur ausnahmsweise lässt es das europäische Recht zu, dass der gute Zustand später erreicht (Art. 4 Abs. 4 WRRL, § 29 WHG), dass ein minderes Ziel verfolgt wird (Art. 4 Abs. 5 WRRL, § 30

[1022] BVerfG, Urt. v. 15.7.1981 - 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300.

[1023] Faßbender, NVwZ 2014, 476 ff.

WHG) oder gar, dass ein Wasserkörper sich gegenüber seinem derzeitigen Zustand verschlechtert (Art. 4 Abs. 6, 7 WRRL, § 31 WHG). In dieser Situation geht es um die Anerkennung eines Bedürfnisses trotz entgegenstehender Umweltziele, also der Sache nach um eine Bedarfsplanung, wenn eine bestehende oder zukünftig gewünschte Wassernutzung von so herausragender Bedeutung ist, dass sie die Verfehlung eines guten Zustands rechtfertigen kann.

Neben der wasserwirtschaftlichen Planung steht im zweigliedrigen System der Gewässerbewirtschaftung die Nutzungsentscheidung als konkrete behördliche Gestattung, die im Gestattungsbewirtschaftungsermessen der Behörde steht (§§ 8 ff. WHG). Dabei ist die Behörde unter anderem an die gesetzlich vorgegebenen Umweltziele, ggf. in ihrer abgeschwächten Form, gebunden. Dennoch können Konfliktsituationen entstehen, die durch die vorgelagerten Planungsinstrumente nicht vorausschauend ausgeglichen wurden. In diesen Situationen kommt dem Gestattungsbewirtschaftungsermessen eine besondere Bedeutung zu.[1024] So liegt es etwa, wenn das Wasser, dessen Nutzung beantragt wird, nach Menge oder Qualität nicht ausreicht, um alle Nutzungswünsche zu erfüllen. In dieser Situation könnte die für die Bewirtschaftung zuständige Behörde die Nutzungszuteilung von besonderen bedarfsplanungstypischen Überlegungen abhängig machen, z.B. davon, dass zunächst die Nutzungswünsche der öffentlichen Wasserversorgung zu bedienen sind, oder dass der Kühlwasserbedarf der Kraftwerke wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Energieversorgung als Element der Daseinsvorsorge gewöhnlichen industriellen Nutzungswünschen vorzugehen hat. Zur Auflösung dieser Situation stehen der Behörde verschiedene Instrumente zur Verfügung, so kann sie eine Erlaubnis oder Bewilligung versagen, andere Nutzungen zugunsten einer neuen untersagen oder gem. § 22 WHG einen Ausgleich zwischen konkurrierenden darfsplanung handeln könnte.

Im Folgenden sind beide Anknüpfungspunkte für eine Bedarfsplanung bei der Gewässerbewirtschaftung zu untersuchen. Dabei ist zunächst auf die Ebene der wasserwirtschaftlichen Planung einzugehen (9.4.2.1) und anschließend auf die Ebene der wasserrechtlichen Gestattung (9.4.2.2).

9.4.2.1 Die Entscheidung über das wasserrechtliche Ausnahmeregime als Bedarfsplanung im weiteren Sinne

Die drei aufgezeigten Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen ordnen ausdrücklich keine Bedarfsplanung an. Wie eingangs aufgezeigt, regeln sie jedoch typische Situationen einer Bedarfsplanung, indem sie den Ausgleich zwischen einem Bedürfnis und Umweltzielen regeln. Zwar sind die §§ 29 ff. WHG auf den Wasserkörper und nicht auf die Nutzung bezogen, dennoch steht hinter jeder Inanspruchnahme eines Wasserkörpers ein Bedürfnis nach seiner Nutzung, das in die Planung einzustellen ist. Dies wird insbesondere an den Regelungen des § 30 Abs. 1 Nr. 2 („sozioökonomische Erfordernisse“) und § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 („Nutzen“) und Nr. 3 („Ziele“) deutlich. Daher können die Entscheidungen ihrem sachlichen und systematischen Kontext nach den Bedarfsplanungen zugeordnet werden. Sie sind auch Voraussetzung für weitere Gestattungsverfahren, da eine beabsichtigte Nutzung, die zur Verfehlung des guten Zustandes führt, ohne eine Aufschiebung oder Absenkung der Umweltziele unzulässig wäre.

Dabei handelt es sich um eine eigenständige Entscheidung, da sie losgelöst vom späteren Gestattungsverfahren und diesem als vorhergehende Stufe vorgelagert ist. Über die Rechtsnatur der Entscheidungen nach den §§ 29 f. WHG findet sich keine gesetzliche Vorgabe. Die Entschei-

[1024] Hasche 2005, S. 277 ff.; siehe auch Köck, ZUR 2012c, 140 (143).

dungen nach den §§ 29 f. WHG werden jedoch wegen ihrer wesentlichen Funktion für die Gewässerbewirtschaftung als Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2 Alt. 2 VwVfG verstanden.[1025] Anders verhält es sich hingegen bei § 31 WHG, der keine behördliche Entscheidung anordnet, sondern dessen Regelungswirkung dem Wortlaut nach schon bei Vorliegen der Tatbestandsmerkmale eintritt.[1026] Diese Auslegung wird durch den Richtlinientext gestützt, der bei Art. 4 Abs. 4, 5 WRRL durch die Verwendung der Worte „verlängern" und „vornehmen" jeweils ein aktives Tun der Mitgliedstaaten für die Inanspruchnahme der Ausnahme voraussetzt, Abs. 6, 7 hingegen beschreibt, wann kein Verstoß gegen die Richtlinie vorliegt. Daher kann die Wasserbehörde das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 31 WHG, Art. 4 Abs. 6, 7 WRRL lediglich feststellen, nicht aber förmlich über die Inanspruchnahme der Ausnahme entscheiden.[1027] Daher sollen die Ausnahmen i.e.S. nach § 31 WHG im Folgenden nicht weiter betrachtet werden.

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit sehen die §§ 29 f. WHG nicht vor. Sie könnte sich allerdings daraus ergeben, dass Fristverlängerungen und weniger strenge Umweltziele in den Bewirtschaftungsplan „aufzunehmen" sind (§ 83 Abs. 2 Nr. 2, 3 WHG). Bei der Aufstellung der Bewirtschaftungspläne ist gemäß § 83 Abs. 4 WHG eine frühzeitige und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Fraglich ist allerdings, ob die Entscheidungen erst im Planungsprozess getroffen werden oder ob die Öffentlichkeitsbeteiligung sich lediglich auf eine Veröffentlichung der zuvor bereits abschließend getroffenen Entscheidungen über die §§ 29 f. WHG bezieht. Es spricht zunächst viel dafür, dass sich die Notwendigkeit, auf eine Ausnahme zurückzugreifen, bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme ergibt, wenn verschiedene Maßnahmen zur Zielerreichung auf ihre Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Der Bewirtschaftungsplan, der später auf Basis des Maßnahmenprogramms entwickelt wird, nimmt dann diese Ausnahmen auf. Die Entscheidungen über diese Ausnahmen wurden daher bereits dem Maßnahmenprogramm zugrunde gelegt, so dass die Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich der Ausnahmen eher als Öffentlichkeitsinformation zu bewerten ist. Zielführender erscheint insofern die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anlage 3 Nr. 1.4.) zu sein, sofern dabei tatsächlich Maßnahmen zur Zielerreichung geprüft und basierend darauf Ausnahmen entwickelt werden. Denn bei dem beschriebenen Ablauf handelt es sich nur um das Idealbild der WRRL. Tatsächlich werden die Maßnahmenprogramme überwiegend nur angebotsbezogen anhand der Maßnahmen aufgestellt, deren Umsetzung die zuständigen Körperschaften und Behörden anbieten.[1028] Eine Entwicklung der Ausnahmen anhand ambitionierter Maßnahmen findet somit praktisch nicht statt.

Andererseits können die Ausnahmen i.w.S. während des Bewirtschaftungszyklus festgelegt werden, wenn die Überwachung oder neue Entwicklungen sie erforderlich machen. In diesen Fällen wird sich die Notwendigkeit der Ausnahme im Rahmen einer wasserrechtlichen Gestattungsentscheidung zeigen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann sich dabei aus § 9 UVPG ergeben, wenn das Vorhaben UVP-pflichtig ist, was jedoch nicht bei allen Vorhaben der Fall ist.[1029]

[1025] Faßbender 2011 (134); Durner in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, § 30 WHG, Rn. 13, vgl. § 29 WHG, Rn. 27.

[1026] Schmid in: Berendes/Appel, WHG, 2011, § 31, Rn. 6, 20; Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, § 30, Rn. 2.

[1027] a.A.: Durner in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, § 31 WHG, Rn. 40 ff.

[1028] Faßbender, NVwZ 2014, 476 (477).

[1029] Vgl. Spieth/Ipsen 2011 (121).

Daraus ergibt sich bereits, dass bei Entscheidungen über die §§ 29 f. WHG nicht in allen Fällen Umweltbelange im Wege einer SUP oder UVP ermittelt werden müssen. Damit ist auch die Berücksichtigung von Konzeptalternativen verfahrensrechtlich unbefriedigend abgedeckt. Diese ergibt sich im Fall des § 30 WHG allerdings aus den Anforderungen der Norm selbst. Denn nachdem bei der Prüfung des § 30 WHG festgestellt wurde, dass die Durchführung einer Maßnahme oder eines Maßnahmenbündels mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden ist, ist gem. § 30 Abs. 1 Nr. 2, Art. 4 Abs. 5 lit. a) WRRL zu prüfen, ob zur Erfüllung des sozioökonomischen Erfordernisses, dem eine gewässerbeanspruchende Tätigkeit dient, wesentlich bessere Umweltoption in Betracht kommen (Art. 4 Abs. 5 lit. a) WRRL, § 30 S. 1 Nr. 2 WHG). Der Begriff des sozioökonomischen Erfordernisses wird weit verstanden,[1030] so dass alle menschlichen Bedürfnisse in Betracht kommen.

Der Wortlaut des Art. 4 Abs. 5 lit. a) WRRL stellt nicht in Frage, ob das sozioökonomische Erfordernis, dem eine Nutzung dient, besteht, sondern setzt es voraus und stellt die Frage nach umweltschonenderen Maßnahmen zu dessen Befriedigung. Dieses Verständnis wird durch den Zweck der WRRL gedeckt, die trotz eines integrierten Ansatzes primär die Verbesserung von Gewässern im Blick hat und daher nur die Frage stellt, ob Alternativen den Gewässerzustand schonen würden. Andere Auslegungen würden wasserrechtliche Fragestellungen mit Problemen anderer Rechts- und Sachbereiche überlasten. Es geht also nicht um die Frage, ob das sozioökonomische Erfordernis anerkannt wird, sondern darum, ob seine Befriedigung mit ihrer konkreten Auswirkung auf das Gewässer als konkreter Bedarf an der Gewässernutzung anerkannt wird.

In der Einbeziehung wesentlich besserer Umweltoptionen ist die Anordnung einer Alternativenprüfung zu sehen. In diese werden Konzeptalternativen umso mehr einbezogen, je abstrakter das sozioökonomische Erfordernis verstanden wird. Eine damit einhergehende Substituierung von Tätigkeiten ist nach überwiegender Auffassung eine zulässige Auslegung der Art. 4 Abs. 5 lit. a) WRRL, § 30 S. 1 Nr. 2 WHG.[1031]

Bei der Frage nach der Konkretisierung des sozioökonomischen Erfordernisses ist insbesondere die Rolle anderer Bedarfsplanungen in den Blick zu nehmen. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, ob Bedarfsplanungen, die den Bedarf an einem Vorhaben bereits feststellen, damit das sozioökonomische Erfordernis konkretisieren. Diese Konkretisierung könnte dann einen Grad erreichen, bei dem lediglich Raum für die Prüfung von Verfahrens- oder Standortalternativen bleibt. So kann auch die Entscheidung des VG Cottbus eingeordnet werden, in der es zur Frage, ob die abstrakte Definition der Versorgung mit heimischen Rohstoffen in § 79 Abs. 1 BBergG ein überwiegendes öffentliches Interesse i.S.d. § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 WHG ist, ausführt: „Insoweit ist [...] von besonderer Bedeutung, dass bereits verbindliche landesplanerische Entscheidungen getroffen worden sind, welche auch nicht [...] im wasserrechtlichen Verfahren unter dem Gesichtspunkt energiepolitischer Alternativen auf den Prüfstand gestellt werden.“[1032]

[1030] Durner in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, § 30 WHG, Rn. 19; Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, SZDK, 2016, § 30 WHG, Rn. 23; Schmid in: Berendes/Appel, WHG, 2011, § 30, Rn. 31.

[1031] EU-Kommission 2009, S. 15; Ginzky, ZUR 2005a, 515 (520); Ginzky, NuR 2005b, 691 (694); Schmid in: Berendes/Appel, WHG, 2011 § 30, Rn. 29.

[1032] VG Cottbus, Urt. v. 23.10.2012 - VG 4 K 321/10, ZUR 2013, 374 (378).

Die Bedarfsfeststellung orientiert sich an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, die sich aus den jeweiligen Normen ergeben. So schreibt § 29 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 WHG vor, dass die Fristverlängerung nicht zu einer Verschlechterung des Gewässers führen darf. Gleiches gilt gem. § 30 Abs. 1 Nr. 3 WHG für die weniger strengen Umweltziele, die gem. § 30 Abs. 1 Nr. 4 WHG zudem einem generellen Optimierungsgebot unterliegen, indem die Erreichung des bestmöglichen ökologischen Zustands angeordnet wird.

Hinsichtlich der vorzunehmenden Prognosen, die bspw. die Entwicklung der Wasserqualität, die Prognostizierung von Kosten einzelner Maßnahmen oder die mit den einzelnen Nutzungen verfolgten, vielseitigen Bedürfnisse betreffen, gibt es keine Vorgaben.

Bei der gerichtlichen Kontrolle der Entscheidungen über Ausnahmen nach den §§ 29 f. WHG ist zunächst zu beachten, dass Kontrollgegenstand die Entscheidung selbst ist, nicht ihre Aufnahme in den Bewirtschaftungsplan. Wegen der Rechtsnatur als Allgemeinverfügung sind sie grds. auf dem Wege der Anfechtungsklage durch die Gerichte kontrollierbar. Hindernisse ergeben sich dabei vor allem bei der Klagebefugnis. Denn regelmäßig handelt es sich lediglich um objektives Recht, da die Ausnahmen nur regeln, wie die Bewirtschaftung eines Wasserkörpers erfolgt, und nicht eine konkrete Nutzung zulassen, obwohl die Entscheidung eng mit den Nutzungen verbunden ist. Eine Ausnahme gilt für die Unterhaltung von Gewässern gem. § 39 WHG, die sich unmittelbar nach den Bewirtschaftungszielen richtet.[1033] Zudem kommt eine inzidente Überprüfung bei der Anfechtung einer wasserrechtlichen Gestattungsentscheidung in Betracht.

Die Möglichkeiten der gerichtlichen Kontrolle werden dadurch erweitert, dass anerkannte Umweltverbände die §§ 29 f. WHG als Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG gerichtlich geltend machen können, auch ohne die Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen.[1034]

Andere Kontrollmechanismen, wie die Kontrolle durch Rechnungshöfe, scheinen nur dann möglich, wenn der Bedarfsfeststellung eine Konzeptalternative zugrunde gelegt wird, die mit Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden ist.

Da die Ausnahmen dem Idealbild der WRRL folgend im Rahmen der Aufstellung der Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne zu überprüfen sind, ergibt sich eine periodische Aktualisierung alle sechs Jahre (§ 84 Abs. 1 WHG). Davon kann angesichts der oben dargestellten Umsetzungspraxis hingegen nicht ausgegangen werden. Ausnahmen gem. § 29 WHG können nur bis 2027 erteilt werden und sind daher spätestens zu diesem Zeitpunkt zu überprüfen.

9.4.2.2 Bedarfsplanungen im wasserrechtlichen Gestattungsverfahren

Fragen des Bedarfs an einer Wassernutzung können sich auch bei der Gestattung von Wassernutzungen stellen. Denn wenn eine oder mehrere Nutzungen zur Verletzung der Umweltziele führen, eine Ausnahme von den Umweltzielen aber nicht zulässig ist, stellt sich auf der Gestattungsebene die Frage, welche Nutzungen weiterhin zugelassen werden und welchen die Gestattung versagt werden muss. Da die meisten Wasserkörper derzeit die Bewirtschaftungsziele verfehlen,[1035] an die die Behörde bei ihrer Entscheidung jedoch gebunden ist (§ 12 Abs. 1

[1033] Vgl. dazu insgesamt Faßbender 2011, 145; Durner in: Landmann/Rohmer/Beckmann/Bartsch, Umweltrecht, 2016, § 30 WHG, Rn. 25 f.

[1034] Faßbender, NVwZ 2014, 476 (482 f.)

[1035] Reese, ZUR 2016, 203 (204 f.)

Nr. 1 WHG), wird die schon tatsächlich bestehende Knappheit der Ressource Wasser normativ verstärkt. So wird es in Zukunft häufiger zu Situationen kommen, in denen Gestattungsentscheidungen das Bedürfnis, das mit der jeweiligen Wassernutzung verbunden ist, als Bedarf anerkennen.

Dies ermöglicht das wasserrechtliche Gestattungsregime, da es als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt ausgestaltet ist, so dass die Entscheidung über die einzelne Gestattung im Ermessen der Behörde steht (§ 12 Abs. 2 WHG). Bei dieser Entscheidung kann die Behörde zahlreiche Umstände berücksichtigen. Bereits im Nassauskiesungs-Urteil stellte das BVerfG klar, dass die Behörde die Gestattung auch in Fällen verweigern kann, „in denen die Zulassung [...] die vorhandene Nutzungskapazität des Gewässers voll ausschöpfen würde, so dass für die Befriedigung eines künftig auftretenden Bedarfs kein Spielraum mehr vorhanden wäre“.[1036]

Dabei wird deutlich, dass die einzelnen Gestattungsentscheidungen nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können, sondern die Auswirkungen aller Nutzungen auf das Gewässer in den Blick zu nehmen sind. So wird es regelmäßig nicht darum gehen, die Gestattung einer neuen Nutzung zu versagen, sondern darüber zu entscheiden sein, wie bestehende, konkurrierende Nutzungen nach Art, Maß und Zeit so geordnet werden können, dass die Bewirtschaftungsziele erreicht werden. Entscheidungen dieser Art stellt der in der Praxis wenig angewandte[1037] § 22 WHG in das Ermessen der Behörde. Dabei hat sie „die Bedürfnisse und Bedeutung der betroffenen Nutzung zu berücksichtigen“.[1038] Somit hat die Behörde zu ermitteln, welche Bedürfnisse mit den verschiedenen Nutzungen verbunden sind, und muss bei ihrer Entscheidung einen planungsähnlichen Ausgleich herbeiführen, bei dem sie letztlich verschiedene Bedürfnisse als Bedarf anerkennt. Kommt sie zu dem Ergebnis, dass Nutzungen, für die ein Bedarf nicht anerkannt werden kann, die Gewässer belasten, kann sie die Gestattung widerrufen (§ 18 WHG).

Damit zeigt sich, dass das wasserrechtliche Gestattungsregime die notwendigen Instrumente für eine bedarfsgerechte Ordnung der Gewässernutzung bereitstellt. Diese können aber erst dann als Bedarfsplanung angesehen werden, wenn sie nicht isoliert das Bedürfnis nach einer Nutzung prüfen, sondern mehrere Nutzungen in den Blick nehmen und ausgleichen. Daher kann die Entscheidung über einzelne Gestattungen nicht als Bedarfsplanung angesehen werden. Gleiches gilt für den Widerruf gem. § 19 WHG oder den Ausgleich gem. § 22 WHG, da auch sie in ein Konzept eingebunden werden müssen, das die jeweils anderen Instrumente mit in den Blick nimmt. Die bedarfsplanungstypischen Fragen können hier allenfalls durch Verwaltungsvorschriften vorbereitet werden.

Dies lässt sich beispielhaft anhand der Wärmebelastung von Flüssen darstellen. Durch die Entnahme und Einleitung von Kühlwasser steigt die Temperatur vieler Flüsse, was zu Veränderungen der Ökologie führt. Durch die Wasserentnahme kann sich auch die Schadstoffkonzentration erhöhen, mit Auswirkungen auf den chemischen Zustand. Zur Verhinderung einer Überhitzung von Flüssen wurden bereits 1976 erste Wärmelastpläne aufgestellt, die in jüngerer Zeit Aktualisierungen erfahren haben. Ausweislich ihrer Wortlaute handelt es sich um ermessens-

[1036] BVerfG, Urt. v. 15.7.1981 - 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300 (347).

[1037] Knopp in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, SZDK, 2016, § 30, Rn. 15.

[1038] Reinhardt in: Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, § 22, Rn. 18.

lenkende Verwaltungsvorschriften, die das Bewirtschaftungsermessen der Behörde bei der Erteilung von wasserrechtlichen Gestattungen und beim Ausgleich mehrerer Nutzungen steuern.[1039]

Der Wärmelastplan wurde zudem gemäß Anhang VII Abschnitt A Nr. 8 WRRL, § 83 Abs. 3 WHG in den Bewirtschaftungsplan aufgenommen. Dort heißt es klarstellend: „Ziel ist es, die von Wärmeeinleitungen ausgehenden Einwirkungen auf die Tideelbe in ihrer räumlichen und zeitlichen Verteilung zu ordnen, um die gesamte Elbe als Lebensraum gemäß den Anforderungen und Qualitätskriterien der WRRL zu erhalten und zu verbessern."[1040] Demzufolge ist eine Gestattung, die zur Überschreitung der im Wärmelastplan festgelegten Grenzwerte führt, schon wegen § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG zu versagen. Innerhalb der Grenzwerte entfaltet der Wärmelastplan seine Funktion als ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift.

Dabei werden allerdings lediglich Konkretisierungen der Bewirtschaftungsanforderungen vorgenommen,[1041] die indes nicht einem Bedarf gegenübergestellt werden. So setzt sich der Wärmelastplan Tideelbe zwar ausführlich mit der Frage auseinander, welche Werte aufgrund höherrangigen Rechts die Wärmelast begrenzen sollen. Es werden aber keine Erwägungen angestellt, wie die einzelnen Nutzungen miteinander in Ausgleich gebracht werden sollen; insbesondere wird nicht geklärt, ob und wie Bedarfserwägungen bei diesen Entscheidungen zum Tragen kommen sollen. Allerdings gibt der Wärmelastplan bestimmte Berechnungsmodelle vor, mittels derer ermittelt werden kann, wie Nutzungen ausgeglichen werden können. Über die Frage, welcher Nutzung dabei Vorrang zukommt, gibt es hingegen keine Ausführungen. Daher handelt es sich in diesem konkreten Beispiel nur um die konzeptionelle Vorbereitung einer Bedarfsprüfung, nicht hingegen um eine Bedarfsplanung.

Prüft man die Bewirtschaftung der Gewässer anhand der oben entwickelten Kriterien, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen: Die Entscheidungen über Ausnahmen von den Bewirtschaftungszielen gem. §§ 29 f. WHG sind als Bedarfsplanungen einzuordnen, ohne dass sie als solche ausdrücklich angeordnet sind. Sie sind Voraussetzung für die Gestattungsentscheidung, wenn die Gestattung andernfalls zu einer Verletzung der Umweltziele führen würde.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Die Entscheidung ist der Gestattung vorgelagert und ergeht in den Fällen der §§ 29 f. WHG als Allgemeinverfügung und somit förmlich.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Öffentlichkeitsinformation gem. § 83 Abs. 4 WHG, im Übrigen über die SUP-Pflicht der Maßnahmenprogramme oder die UVP-Pflicht einer Gestattung, die zur Verletzung der Umweltziele führen würde und die Ausnahme daher erforderlich macht.

[1039] FGG Elbe 2009, S. 41.

[1040] Sonderaufgabenbereich Tideelbe der Länder Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein 2009, S. 5.

[1041] Reinhardt in: Czychowski/Reinhardt, WHG, 2014, § 12, Rn. 50.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Nur bei § 30 S. 1 Nr. 2 WHG, wenn der Begriff des sozioökonomischen Erfordernisses nicht schon so weit durch andere Entscheidungen konkretisiert wurde, dass nur die Prüfung von Standort- oder Verfahrensalternativen bleibt.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Abhängig davon, wo sich die Notwendigkeit der Ausnahme zeigt. Dies kann bei der SUP-pflichtigen Erstellung der Maßnahmenprogramme der Fall sein oder bei der Gestattung einer Nutzung, die zur Verletzung der Umweltziele führen würde. Diese Gestattungsentscheidung ist nicht in jedem Fall UVP-pflichtig.

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Die Entscheidungen befassen sich unmittelbar mit den Umweltzielen der Wasserrahmenrichtlinie (Art. 4 Abs. 1 WRRL), die in §§ 27, 47 Abs. 1 WHG umgesetzt sind.

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Es finden sich keine besonderen Anforderungen.

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Die Entscheidungen ergehen als Allgemeinverfügung und können daher Gegenstand eines gerichtlichen Verfahrens sein, wobei die Klagebefugnis selten anzunehmen ist, da es sich um objektives Recht handelt. Umweltverbände sind gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG klagebefugt.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Die Zuständigkeit der Rechnungshöfe ist nur ausnahmsweise berührt.

c) Periodische Aktualisierung: Die planerische Gewässerbewirtschaftung ist alle sechs Jahre zu aktualisieren (§ 84 Abs. 1 WHG), was im Idealbild der WRRL zu einer regelmäßigen Revision der Ausnahmen führt. Ausnahmen nach § 29 WHG können nur bis 2027 erteilt werden.

9.4.3 Keine originäre Bewirtschaftungsplanung für die Bodenschätzegewinnung [Ludwig]

Der Abbau von Bodenschätzen im Tagebau ist grundsätzlich raumbedeutsam und kann erhebliche Konflikte mit anderen Schutzgütern nach sich ziehen, die einer planerischen Steuerung bedürfen. Die Gewinnung von Bodenschätzen ist – ebenso wie der Naturschutz – standortgebunden. Die Rohstoffgewinnung kann Auswirkungen auf Naturschutzbelange, Wasserressourcen, Siedlungen etc. haben.[1042] Konflikte können auch mit konkurrierenden unterirdischen Nutzungen auftreten.[1043] Darüber hinaus gewinnt der Ressourcenschutz bei der Förderung von

[1042] Zu den Umweltauswirkungen von Bergbauvorhaben in Deutschland ausführlich SRU 2012, Tz. 103 ff.

[1043] Zur Bewältigung solcher Konflikte UBA 2014, S. 6 ff.

Bodenschätzen zunehmend an Bedeutung.[1044] In Anbetracht dieser Konfliktlagen hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) bereits in seinem Umweltgutachten 2012 vorgeschlagen, „in Abhängigkeit von der Schwere der bergbaulichen Eingriffe in die Umwelt eine Genehmigungserteilung an besondere Bedingungen zum Nachweis eines Bedarfs zu knüpfen."[1045] Vor diesem Hintergrund untersucht das Gutachten eine Bedarfsplanung für Bodenschätze durch die Regionalplanung näher. In einem Exkurs zu diesem Abschnitt werden de lege ferenda zwei weitere Optionen einer Bedarfsplanung für Bodenschätze analysiert, nämlich die Bundesraumordnung sowie eine Rohstoffbewirtschaftungsplanung im Rahmen des BBergG. Entsprechend dem Forschungsauftrag nimmt dieser Abschnitt Kiese, Sande und Steine in den Fokus.

Um Möglichkeiten einer Verankerung einer Rohstoffbewirtschaftungsplanung de lege ferenda zu untersuchen, holt dieser Abschnitt etwas weiter aus und gibt zunächst einen Überblick über den politischen Rahmen für die Versorgung der Wirtschaft mit Kiesen, Sanden und Steinen sowie über den gegenwärtigen und künftigen Bedarf an diesen Rohstoffen (9.4.3.1). Sodann wird die Bewirtschaftung der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen im Spannungsfeld zwischen räumlicher Planung und fachgesetzlichen Erfordernissen dargestellt (9.4.3.2). In einem Exkurs werden zwei Optionen der Bedarfsplanung für Kiese, Sande und Steine de lege ferenda erörtert (9.4.3.3).

9.4.3.1 Politischer Rahmen für und Bedarf an der Versorgung der Wirtschaft mit Kiesen, Sanden und Steinen

Der politische Rahmen für die Gewinnung von heimischen Bodenschätzen wird auf europäischer Ebene vor allem durch die **Rohstoffinitiative der EU-Kommission**[1046] sowie die **Leitinitiative der EU-Kommission „Ressourcenschonendes Europa"**[1047] gebildet. Auf nationaler Ebene sind die **Rohstoffstrategie der Bundesregierung**[1048] sowie die **Ressourceneffizienzprogramme ProgRess I und II der Bundesregierung** zu nennen.[1049] Die Rohstoffinitiative der EU-Kommission sowie die Rohstoffstrategie der Bundesregierung nehmen vor allem Rohstoffe in den Blick, die importiert werden müssen, treffen aber auch Aussagen zu einheimischen Rohstoffen. So werden Kiese, Steine und Sande von der zweiten Säule der Rohstoffinitiative der EU-Kommission erfasst. Deren Ziel ist es, die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen aus europäischen Lagerstätten nachhaltig zu sichern und dafür die Rahmenbedingungen zu schaffen.[1050] Aus Sicht der Rohstoffstrategie der Bundesregierung ist es u.a. notwendig, die Rohstoffgewinnung mit den anderen Flächennutzungen wie z.B. dem Siedlungsbau, Infrastrukturplanungen und den Kategorien des Natur- und Umweltschutzes in sinnvoller und ausgewogener Weise in Einklang zu bringen.[1051]

Die Leitinitiative der EU-Kommission „Ressourcenschonendes Europa" sowie die Ressourceneffizienzprogramme ProgRess I und II zielen demgegenüber auf einen sparsamen Umgang mit

---

[1044] SRU 2012, Tz. 99 ff.; BMU 2012, S. 10; Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523.

[1045] SRU 2012, Tz. 155.

[1046] EU-Kommission 2008.

[1047] EU-Kommission 2011.

[1048] BMWI 2010.

[1049] BMU 2012 und BMUB 2015.

[1050] EU-Kommission 2008, S. 8 f.

[1051] BMWI 2010, S. 12.

Ressourcen ab. Der Entwurf zum Ressourceneffizienzprogramm ProgRess II der Bundesregierung vom 10.8.2015 hatte vorgesehen, den Pro-Kopf-Rohstoffbedarf auf ein langfristig naturverträgliches Maß zu senken, und dafür konkrete Zielvorgaben als Indikatoren genannt. Nach dem Entwurf sollte bis 2030 der Trend der Jahre 2000 – 2010, nämlich eine Verringerung des Rohstoffbedarfs pro Kopf um etwa 1,9 %/Jahr, fortgeschrieben werden.[1052] Das verabschiedete Ressourceneffizienzprogramm ProgRess II beinhaltet solche politischen Ziele nicht. Es verweist aber darauf, dass Indikatoren entwickelt werden sollen.[1053]

Auf Ebene der **Bundesländer** finden sich politische Aussagen **in Rohstoffberichten oder -strategien**, die die meisten Flächenländer vorgelegt haben (Tabelle 9).

Tabelle 9: Überblick über die Rohstoffberichte oder -strategien der Flächenländer

Bundesland	Jahr	Titel
Baden-Württemberg	2012/2013	Rohstoffbericht Baden-Württemberg 2012/2013. Bedarf, Gewinnung und Sicherung von mineralischen Rohstoffen. Dritter Landesrohstoffbericht
Bayern	2011	Rohstoffsituation Bayern – keine Zukunft ohne Rohstoffe
Brandenburg	2007	Rohstoffbericht Brandenburg 2007
Hessen	2007	Rohstoffsicherungskonzept
Mecklenburg-Vorpommern	2006	Rohstoffsicherung in Mecklenburg-Vorpommern
Niedersachsen	2012	Rohstoffsicherungsbericht 2012 des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie
Nordrhein-Westfalen	2005	Rohstoffsicherung in Nordrhein-Westfalen
Rheinland-Pfalz	2007	Oberflächennahe mineralische Rohstoffe in Rheinland-Pfalz
Saarland		------Nicht vorhanden------
Sachsen	2012	Rohstoffstrategie für Sachsen
Sachsen-Anhalt	2012	Rohstoffbericht Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein		------Nicht vorhanden------
Thüringen	2014	Lagerstättenwirtschaftliche Jahresanalyse für die Jahre 2010 und 2011

Quelle: Eigene Darstellung.

[1052] BMUB 2015, S. 46.

[1053] BMUB 2016, S. 43.

Die Rohstoffberichte und -strategien haben im Allgemeinen den Zweck, das Rohstoffpotenzial des jeweiligen Bundeslandes und die Möglichkeiten und Probleme seiner Sicherung und Nutzung darzustellen.

Hinsichtlich der **Ermittlung des gegenwärtigen und künftigen Bedarfs an Kiesen, Sanden und Steinen** ist zunächst vom Status quo auszugehen. In Deutschland werden gegenwärtig jährlich etwa 450 bis 550 Mio. t Kiese, Sande sowie Natursteine gefördert.[1054] Die Begriffe „Kies“ und „Sand“ sind Korngrößenbezeichnungen für natürlich entstandene, zerkleinerte Gesteine und sagen nichts über deren mineralogisch-petrographische Zusammensetzung bzw. Herkunft aus.[1055] Natursteine lassen sich unterteilen in zwei Kategorien: Die erste Gruppe bilden Naturwerksteine. Das sind natürlich entstandene Festgesteine, aus denen Rohblöcke bestimmter Abmessungen gewonnen werden und die anschließend zu Werksteinen (z.B. Pflastersteine, Dachschiefer) oder zu Ornament- bzw. Dekorationssteinen verarbeitet werden können.[1056] Der zweiten Kategorie unterfallen alle wirtschaftlich nutzbaren Festgesteine, die gebrochen als Gesteinskörnungen oder gemahlen als Gesteinsmehle Verwendung finden können.[1057] Die in Deutschland geförderten Kiese, Sande und gebrochenen Natursteine werden zu 95 % in der deutschen Bauwirtschaft eingesetzt, z.B. als Betonzuschlagsstoffe.[1058] Da ein Transport über weite Strecken per LKW unwirtschaftlich ist, werden sie in der Regel im Umkreis von 30-50 km vom Abbaubetrieb verwendet.[1059] Es gibt aber auch überregionale Transporte von besonders rohstoffhöffigen Regionen in rohstoffarme Regionen bzw. in Ballungszentren. Dadurch kommt es in besonders rohstoffhöffigen Regionen zu einer Konzentration des Abbaus. Während in den meisten Regionen genügend oberflächennahe Rohstoffe auch für die Deckung eines künftigen mittelfristigen Bedarfs vorhanden sind, sind in anderen Regionen bereits jetzt Knappheiten zu verzeichnen. So ist beispielsweise in Hessen Kies in bestimmter Körnung nicht vorhanden.[1060] Dieser wird per Schiff über den Rhein, insbesondere aus Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Elsass importiert.[1061] Außerdem findet auch ein regionsübergreifender Transport über die Schiene statt, denn einige große Kieswerke verfügen über einen Gleisanschluss.[1062]

In der deutschen Bauwirtschaft erfolgt die Versorgung mit mineralischen Rohstoffen praktisch vollständig aus eigenen Vorkommen.[1063] Zu den als Baumineralien eingesetzten Kiesen, Sanden und Steinen kommen etwa 10 Mio. t Quarzkiese und -sande jährlich hinzu, die vor allem zur Glasherstellung und in der Eisen-, Stahl- und Gießereiindustrie eingesetzt werden.[1064]

1054 BGR 2015, S. 17; MIRO - Bundesverband Mineralische Rohstoffe e.V. 2015, S. 89.

1055 Börner/Bornhöft/Häfner/Hug-Diegel et al. 2012, S. 17.

1056 Börner/Bornhöft/Häfner/Hug-Diegel et al. 2012, S. 113.

1057 Börner/Bornhöft/Häfner/Hug-Diegel et al. 2012, S. 113.

1058 Vgl. die Übersicht über die verschiedenen Verwendungsmöglichkeiten in der Bauwirtschaft bei Börner/Bornhöft/Häfner/Hug-Diegel et al. 2012, S. 23.

1059 Für Hessen: Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie 2006, S. 34.

1060 Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie 2006, S. 13, 25 und 34; Vgl. auch VGH Hessen, Urt. v. 07.07.2015 - 2 A 177/15, Hessenrecht – Rn. 80.

1061 Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie 2006, S. 34.

1062 Vgl. z.B. Elbekies GmbH in: Mühlberg, http://www.elbekies.de/ (aufgerufen am 22.9.2016), oder Kieswerk Ottendorf-Okrilla GmbH & Co. KG, http://www.kieswerk-ottendorf.de (aufgerufen am 22.9.2016).

1063 DIW Berlin 2016, S. 21.

1064 DIW Berlin 2016, S. 25.

Schaut man auf die Flächeninanspruchnahme für die Bodenschätzegewinnung in Deutschland, so ergibt sich nach Berechnungen der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe ein Prozentsatz von ca. 0,007 % für die im Jahr 2014 genutzte wirkliche Abbaufläche.[1065] Demgegenüber weist das Statistische Bundesamt zum Stichtag 31.12.2014 eine Betriebsfläche für Abbauland in Höhe von 1.619,486 km² aus, dies entspricht bei einer Gesamtfläche Deutschlands von 357.341 km² einem Anteil von 0,45 %.[1066] Nach dem Abbau werden viele Abbaustätten wieder verfüllt, damit eine andere Nutzung stattfinden kann, z.B. Landwirtschaft. Mit der geplanten Mantelverordnung[1067] würde die Verfüllung erschwert. Rechnet man nicht nur die tatsächlich genutzte Abbaufläche, sondern auch Tagebaurestlöcher zur Fläche dazu, die durch den Abbau von Kiesen, Sanden und Steinen in Anspruch genommen wird, so ist – zumindest für die Zukunft – von einem höheren Flächenverbrauch auszugehen.

Kiese, Sande und Natursteine machen deutlich über die Hälfte der Menge der in Deutschland gewonnenen Rohstoffe aus.[1068] Der weit überwiegende Teil (85 %) der in Deutschland benötigten nichtenergetischen mineralischen Rohstoffe wird in Form von Primärrohstoffen aus natürlichen Lagerstätten gewonnen.[1069] Dazu komplementär ist ein Anteil an **Sekundärrohstoffen**[1070] von 12-15 %.[1071] Für die Zukunft wird prognostiziert, dass sich der Verbrauch an Kiesen, Sanden und Natursteinen in mindestens der gegenwärtigen Fördermenge fortsetzt.[1072] Der für die mittel- und langfristige Sicherung von Rohstofflagerstätten erforderliche Flächenbedarf wird auf etwas über 1 % der Fläche Deutschlands geschätzt.[1073] Ob dieser Nachfrage auch ein ausreichendes Angebot an Kiesen, Sanden und Steinen gegenübersteht, ist von Region zu Region unterschiedlich zu beurteilen. Zunächst ist die Datenlage nicht in allen Regionen gleich gut. Die Geologischen Dienste fast aller deutschen Bundesländer haben Fachinformationssysteme und erarbeiten Rohstoffkarten.[1074] Während allerdings in den östlichen Bundesländern die Lagerstätten gut erkundet sind, weil in der ehemaligen DDR die Rohstofferkundung zentral gesteuert wurde, waren die im Gebiet der westlichen Bundesländer staatlicherseits durchgeführten Erkundungen heterogen und wenig abgestimmt.[1075]

1065 BGR 2015, S. 25.

1066 Statistisches Bundesamt 2016.

1067 Entwurf einer Verordnung zur Festlegung von Anforderungen für das Einbringen oder das Einleiten von Stoffen in das Grundwasser, an den Einbau von Ersatzbaustoffen und zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 3. Arbeitsentwurf, Stand: 23.7.2015.

1068 BGR 2015, S. 14 und 17.

1069 Primärrohstoffe sind Werk-, Hilfs- oder Betriebsstoffe, die nicht aus stofflichen Rückständen, sondern aus natürlichen Ressourcen oder Vorprodukten gewonnen werden; Gabler, Online-Wirtschaftslexikon, 2016.

1070 Sekundärrohstoffe sind Werk-, Hilfs- oder Betriebsstoffe, die durch Aufbereitungsvorgänge (Recycling) aus stofflichen Rückständen aus Produktion oder Konsum gewonnen werden; Gabler, Online-Wirtschaftslexikon, 2016.

1071 DIW Berlin 2016, S. 47; Initiative Kreislaufwirtschaft Bau 2015, S. 11. Ausführlich zu Recyclingbaustoffen sogleich.

1072 DIW Berlin 2016, S. 3. Die Studie zeigt, dass die Nachfrage nach primären Steine-Erden-Rohstoffen bei einer relativ geringen wirtschaftlichen Dynamik (BIP: +0,8 % pro Jahr im Zeitraum 2015 bis 2035) in 2035 zu 532 Mio t betragen wird. Bei stärkerem wirtschaftlichen Wachstum (BIP: +1,7 % pro Jahr) steigt die Nachfrage nach primären Steine-Erden-Rohstoffen mit 650 Mio. t leicht über das Niveau des Jahres 2001.

1073 BGR 2015, S. 25 f.

1074 Vgl. etwa die Fachinformationssysteme Geologie des Sächsischen Landesamts für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/geologie/8092.htm (aufgerufen am 22.9.2016).

1075 BGR 2015, S. 24.

Geht es um die Prognose des zukünftigen Bedarfs, so fließen verschiedene Aspekte ein. Neben der Nachfrage durch die zu erwartende Bautätigkeit sind auch Entwicklungen zu berücksichtigen, die zu einem Nachfragerückgang führen. Diese können auch durch staatliche Interventionen angeregt werden. Relevant ist insoweit zunächst die Frage, ob Primärrohstoffe künftig in einem höheren Maß durch recycelte mineralische Rohstoffe ersetzt werden können. Eine Rolle spielen aber auch andere Baustoffe, vor allem das Bauen aus Holz im Hochbau und evtl. im Brückenbau. Wie bei beweglichen Produkten spielt auch bei Gebäuden die Frage der längeren Nutzungsdauer eine Rolle.

Zunächst zu **Recyclingbaustoffen**: Bauabfälle bilden einen wesentlichen Teil des Abfallaufkommens der modernen Industriegesellschaft.[1076] Sie werden nach Nr. 17 der Anlage zur Abfallverzeichnisverordnung in verschiedene Abfallschlüssel untergliedert; Nr. 1705 bezieht sich auf Boden (einschließlich Aushub von verunreinigten Standorten), Steine und Baggergut. Im Jahr 2012 sind z.B. 192,0 Mio. t mineralische Bauabfälle angefallen. Davon entfielen 109,8 Mio. t (57,2 %) auf Boden und Steine, 51,6 Mio. t (26,9 %) auf Bauschutt, 15,4 Mio. t (8,0 %) auf Straßenaufbruch, 0,6 Mio. t (0,3 %) auf Bauabfälle auf Gipsbasis und 14,6 Mio. t (7,6 %) auf Baustellenabfälle.[1077] Die Verwertungsquote dieser Abfälle[1078] wird für das Jahr 2012 mit 91,2 % angegeben.[1079] Der weit überwiegende Anteil an der Verwertung wird aber nicht in Form von Recycling, sondern als Verfüllung erbracht. Während bei den Fraktionen Straßenaufbruch und Bauschutt die Recyclingquote 96,1 % bzw. 78,3 % betrug, waren es bei der größten anfallenden Fraktion „Boden und Steine“ lediglich 9,8 % und bei Baustellenabfällen 2,1 %. Bei Bauabfällen auf Gipsbasis fand kein Recycling statt.[1080] Anzumerken ist, dass das Recycling häufig in Form eines Downcyclings, durchgeführt wird, d.h., dass ein Altprodukt zu einem qualitativ schlechteren Endprodukt umgewandelt wird. Insgesamt beträgt der Anteil von Recyclingmaterial an den in Deutschland eingesetzten Gesteinskörnungen und damit die Substitutionsquote[1081] lediglich 12-15 %.[1082] Recyclingmaterial wird in der Bauindustrie, v.a. im Straßenbau und im Tiefbau, als Zuschlagstoff bei der Herstellung von Baustoffen verwendet.[1083] Als einschränkende Faktoren für den Einsatz von Sekundärrohstoffen werden vorgebracht:[1084]

- Verfügbarkeit in unterschiedlicher Quantität und Qualität,
- Aufkommen schwer prognostizierbar,
- hohe Aufbereitungskosten, Energieeinsatz notwendig,
- tendenziell geringere Qualität der recycelten Baustoffe,
- fehlende Erfahrungen,

1076 BMUB 2016, S. 65.

1077 Initiative Kreislaufwirtschaft Bau 2015, S. 6.

1078 Als „Verwertung“ definieren § 3 Abs. 23-25 sowie § 6 Abs. 1 Nr. 4 KrWG die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling sowie die sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung.

1079 Initiative Kreislaufwirtschaft Bau 2015, S. 13.

1080 Initiative Kreislaufwirtschaft Bau 2015, S. 7 bis 9.

1081 Als Substitutionsquote ist das Mengenverhältnis von wieder in der Produktion einsetzbaren Sekundärrohstoffen zum gesamtwirtschaftlichen Materialeinsatz zu verstehen. Der SRU plädiert dafür, die Erfolge der Kreislaufwirtschaft künftig über die Substitutionsquote zu bestimmen, SRU 2012, Tz. 131.

1082 DIW Berlin 2016, S. 47; Initiative Kreislaufwirtschaft Bau 2015, S. 11.

1083 Börner/Bornhöft/Häfner/Hug-Diegel et al. 2012, S. 273.

1084 Vgl. etwa VDI ZRE, 2014, S. 9 ff.; Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie 2006, S. 44; UBA 2010, S. 146 f.

- Vorbehalte von Nutzern,
- mangelnde Informationen und schlechtes Marketing.

Ein besonders wesentlicher Aspekt ist aber, dass öffentliche Ausschreibungen die Verwendung von Recyclingbaustoffen oft ausdrücklich ausschließen, indem sie bestimmte Gesteinsarten als Baustoffe fordern.[1085] Eine vermehrte Forderung nach Recyclingbaustoffen in öffentlichen Ausschreibungen ist durch das Vergaberecht aber nicht ausgeschlossen.[1086] Darüber hinaus sind Umweltkriterien im Vergaberecht ausdrücklich berücksichtigungsfähig.[1087] Da sich private Akteure an der öffentlichen Hand orientieren, kommt dieser im Hinblick auf die in Ausschreibungen geforderten Baustoffe eine Vorbildwirkung zu.

Ein weiterer wichtiger Punkt sind die Anforderungen des Bauproduktrechts, die Recyclingbaustoffe nicht für alle Anwendungen gleich gut erfüllen können. In Bezug auf die Qualität sind für Gesteinskörnungen in der Industrie genaue Anforderungen an die Rohstoffzusammensetzung in DIN bzw. CEN-Normen definiert. Z.B. dürfen in Beton nur bestimmte Gesteinskörnungen verwendet werden.[1088] Die Zusammensetzung der Abbruchmaterialien ist aber sehr unterschiedlich, je nach den zur Bauzeit eingesetzten oder zur Verfügung stehenden Materialien.[1089]

Für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum in der Zukunft wird davon ausgegangen, dass der Anteil an recycelten Ausgangsstoffen etwa 15 % des Bedarfs an Gesteinskörnungen nicht übersteigen wird.[1090] Durch den Einsatz von Politikinstrumenten könnte diese niedrige Substitutionsquote möglicherweise erhöht werden, so dass sich die in einer Bedarfsplanung zugrunde zu legende prognostizierte Nachfrage durch die Erhöhung des Einsatzes von Recyclingbaustoffen verringern könnte.[1091] Einen Beitrag können auch Recyclingquoten und erhöhte Anforderungen an die Getrennthaltung von mineralischen Abfällen leisten, so wie sie der Entwurf zur Novelle der Gewerbeabfallverordnung für Gewerbeabfälle vorsieht.[1092] Wichtig ist auch die geplante Ersatzbaustoffverordnung, deren dritten Arbeitsentwurf das BMUB am 23.7.2015 im Rahmen des Entwurfs zur sog. Mantelverordnung vorgelegt hat.[1093] Sie dient unter anderem der Konkretisierung des § 5 KrWG zum Ende der Abfalleigenschaft und soll eine bundeseinheitliche, rechtsverbindliche Vollzugspraxis für die Verwendung von mineralischen Ersatzbaustoffen in technischen Bauwerken schaffen. Über diese bereits im Entwurf vorliegenden Vorschriften hinaus könnten auch technische Standards für die Durchführung des Rückbaus und die

---

1085 Röth, MuA 2015, 559.

1086 Hettler 2014.

1087 Einen Überblick gibt UBA 2015, vgl. auch Ludwig/Köck/Tronicke/Gawel 2014, S. 83 ff.

1088 Börner/Bornhöft/Häfner/Hug-Diegel et al. 2012, S. 22; Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie 2006, S. 42.

1089 DIW Berlin 2016, S. 36.

1090 DIW Berlin 2016, S. 47.

1091 Ein umfassendes Konzept für einen Instrumentenmix für die Steuerung von Baustoffströmen haben bereits Brandt/Röckeisen 2000, S. 115 ff. vorgelegt.

1092 Entwurf einer Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung – GewAbfV); Referententwurf. Stand: 11.11.2015.

1093 Entwurf einer Verordnung zur Festlegung von Anforderungen für das Einbringen oder das Einleiten von Stoffen in das Grundwasser, an den Einbau von Ersatzbaustoffen und zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, 3. Arbeitsentwurf, Stand: 23.7.2015.

Pflicht zur Beteiligung einer rückbaukundigen Person am Rückbau, wie dies in Österreich vorgesehen ist, helfen.[1094]

Notwendig sind darüber hinaus politische Ziele für eine erhöhte Ressourceneffizienz durch eine steigende Substitutionsquote.[1095] Im Rahmen des Ressourceneffizienzprogramms ProgRess II will die Bunderegierung nun Indikatoren entwickeln, die direkte und indirekte Substitutionseffekte von Primärrohstoffen durch Sekundärrohstoffe darstellen können.[1096] Bis zum Abschluss der Entwicklung wird aber weiter mit Recyclingquoten gearbeitet. So soll der Einsatz von Recycling-Baustoffen in Form von Recycling-Gesteinskörnungen als Betonzuschlagsstoff bis zum Jahr 2030 signifikant erhöht werden. Darüber hinaus setzt die Bundesregierung das Ziel, den hochwertigen Einsatz von Recycling-Baustoffen zu verbessern, indem Gips aus Bau- und Abbruchabfällen ausgeschleust und das Recycling etabliert wird.[1097] Informatorische Instrumente[1098] und Pilotprojekte[1099] könnten helfen, die Akzeptanz von Recyclingbaustoffen zu verbessern, könnten informatorische Instrumente helfen.

Die Nachfrage nach Kiesen, Sanden und Steinen kann auch durch den Einsatz von anderen Baustoffen, vor allem Holz im Hochbau, gesenkt werden. So bietet das Bauen mit Holz im Hochbau nicht nur Vorteile hinsichtlich der Einsparung von mineralischen Rohstoffen, sondern auch von CO_2 bei der Zementherstellung.[1100] Außerdem verfügen Holzhäuser in der Regel über eine bessere Energieeffizienz als Häuser aus Beton, so dass auch während der Benutzung des Hauses weniger Treibhausgase ausgestoßen werden.[1101] Zur Ausweitung des Bauens mit Holz wäre neben einem politischen Bekenntnis der Einsatz verschiedener Instrumente notwendig.[1102] Ein Umsteuern müsste z.B. bereits in den Universitäten anfangen, indem Holzbau in der Lehre vermittelt wird.

Für die **Förderung des Einsatzes von Recyclingbaustoffen** anstelle von Kiesen und Sanden insgesamt kommen etwa folgende Instrumente in Betracht:

- ökonomische Instrumente, wie Primärbaustoffsteuern,[1103] die z.B. in Großbritannien, Dänemark und Schweden gelten,[1104]
- Abgaben in Form von Ressourcennutzungsgebühren auf Landesebene,[1105]

1094 Vgl. Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Pflichten bei Bau- und Abbruchtätigkeiten, die Trennung und die Behandlung von bei Bau- und Abbruchtätigkeiten anfallenden Abfällen, die Herstellung und das Abfallende von Recycling-Baustoffen (Recycling-Baustoffverordnung), Österreichisches BGBl. II Nr. 181 vom 29.6.2015.

1095 SRU 2012, Tz. 131.

1096 BMUB 2016, S. 43.

1097 BMUB 2015, S. 42.

1098 SRU 2012, Tz. 134 ff. So angelegt in den Handlungsansätzen bei Bauprozessen in BMUB 2015, S. 80.

1099 Vgl. z.B. das vom BMBF geförderte Projekt R-BETON unter www.r-beton.de (aufgerufen am 22.9.2016).

1100 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2016, S. 13.

1101 Vgl. zu den Vorteilen und den Potenzialen des Bauens mit Holz etwa BMUB 2016, S. 65; Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft 2004, S. 12; Weimar/Jochem 2013.

1102 So wie etwa in Frankreich, vgl. République Française: Ministére de l'Écologie/Ministére du Logement de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité 2015.

1103 SRU 2012, Tz. 139 ff.; Bahn-Walkowiak/Bleischwitz/Sanden 2010.

1104 Bahn-Walkowiak/Bleischwitz/Sanden 2010, S. 15 ff.

1105 Hendler, VBl.NW 2011, 1.

- die Pflicht zur Vorlage eines Baustoffstromkonzepts mit der Baugenehmigung,[1106] evtl. verknüpft mit einem Punktesystem und einer Mindestpunktzahl als Voraussetzung für die Erteilung der Baugenehmigung.

Zur Verringerung der Nachfrage nach Betonzuschlagsstoffen kann auch die längere Nutzungsdauer von Gebäuden beitragen (Vorrang der Sanierung vor dem Abriss). Jedenfalls für die nähere Zukunft ist aber ein hoher Bedarf an Kiesen, Sanden und Steinen zu erwarten.

Bei der Bedarfsermittlung im Rahmen einer Bedarfsplanung fließt die Verringerung der Nachfrage nach Kiesen, Sanden und Steinen – durch die Nutzung von Recyclingbaustoffen, durch Holzbauweise oder durch längere Nutzungsdauer – bei der Erarbeitung von Szenarien im Rahmen der Prognoseerstellung ein. Als Basis für die Prognose auszuwählen ist dann das Szenario, das mit den politischen Zielen zur Nachhaltigkeit, z.B. aus dem Ressourceneffizienzprogramm ProgRess II, in Einklang steht.[1107]

9.4.3.2 Die Bewirtschaftung der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen im Spannungsfeld zwischen räumlicher Planung und fachgesetzlichen Erfordernissen

Dieser Abschnitt stellt zunächst das Fachrecht für die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen vor. Das Recht, das die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen regelt, ist in verschiedenen Rechtsbereichen verankert. Für Quarzsande und -kiese findet sich das Recht der Vorhabenzulassung im BBergG (9.4.3.2), für alle anderen Kiese und Sande sowie Natursteine im Abgrabungsrecht der Länder (9.4.3.2.2). Sodann geht es darauf ein, wie die Raumordnung – mangels einer fachrechtlichen Bewirtschaftungsplanung – derzeit Aufgaben der Bedarfsplanung wahrnimmt (9.4.3.2.3).

9.4.3.2.1 BBergG für Quarzkiese und -sande

Für einen Teil der Vorhaben zur Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen bildet das BBergG den Rechtsrahmen für das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten (vgl. § 1 Nr. 1 BBergG). Das BBergG unterteilt mineralische Rohstoffe in **grundeigene und bergfreie Bodenschätze** (§ 3 Abs. 2 bis 4). Grundeigene Bodenschätze sind z.B. Kaolin, Quarz und Quarzit, bergfreie etwa Stein- und Braunkohle, Erdgas, Erdöl, Quecksilber, Radium etc. Als bergfreie Bodenschätze gelten auch Erdwärme und die im Zusammenhang mit ihrer Gewinnung auftretenden Energien (§ 3 Abs. 3 Nr. 2b BBergG). Quarzkiese und -sande sind grundeigene Bodenschätze nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 BbergG, wenn sie sich zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium eignen. Auf die tatsächliche Verwendung zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium stellt der Wortlaut nicht ab. Die meisten Kiese, Sande und Steine unterfallen nicht dem BBergG. Sie sind in § 3 Abs. 3 und 4 BBergG nicht genannt und werden als Grundeigentümerbodenschätze bezeichnet. Das Zulassungsverfahren für deren Abbau richtet sich nicht nach dem BBergG (dazu Abschnitt 9.4.3.2.2).

In den neuen Bundesländern galt von 1990 bis 1996 aufgrund des **Einigungsvertrags** (Art. 8 mit Anl. I Kap. V Sachgeb. D Abschn. III Nr. 1 EinigungsV) eine Sonderregelung, wonach Bodenschätze, die in den alten Ländern sog. Grundeigentümerbodenschätze oder auch grundeigene Bodenschätze sind, zu bergfreien Bodenschätzen erklärt wurden. Dazu gehörten z.B.

[1106] Brandt/Röckeisen 2000, S. 180 ff.

[1107] Vgl. auch die Überlegungen zu einer Bedarfsplanung für Kiese, Sande und Steine von Roßnagel/Hentschel/Beslimov et. al. 2014.

Kiese und Sande als Betonzuschlagstoffe (hochwertige Kiese und Sande). Hintergrund war das Bestreben, den Aufbau Ost mit dem damit verbundenen hohen Bedarf an Rohstoffen für die zu erwartende rege Bautätigkeit zu sichern. Mit der Sonderregelung wollte man Zeitverzug aufgrund der vielen ungeklärten Eigentumsverhältnisse vermeiden.[1108] Mit dem Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen (BodSchVereinhG) vom 15.4.1996[1109] wurde die Sonderregelung aufgehoben. Aus Gründen des Bestandsschutzes gilt die Sonderregelung aber teilweise immer noch fort; nach § 2 BodSchVereinhG bleiben aufgrund der Sonderregelung erteilte Bergbauberechtigungen aufrechterhalten. Noch auf Jahre bis Jahrzehnte werden daher in den östlichen Bundesländern Kiese, Sande und Steine als bergfreie Bodenschätze gefördert.

Während grundeigene Bodenschätze im Eigentum des Grundeigentümers stehen, erstreckt sich das Eigentum an einem Grundstück auf bergfreie Bodenschätze nicht. Das Recht zur Aufsuchung und Gewinnung von bergfreien Bodenschätzen verleiht die Bergbehörde durch eine **Bergbauberechtigung/Konzession** nach §§ 6 ff. BBergG (Erlaubnis, Bewilligung, Bergwerkseigentum für die Aufsuchung; Bewilligung und Bergwerkseigentum für die Gewinnung). Die Erteilung einer Konzession ist eine gebundene Entscheidung nach §§ 11 ff. BBergG. Sie gewährt lediglich eine Rechtsposition an bergfreien Bodenschätzen und hat noch nicht den Abbau zum Gegenstand. Für die Gestattung der Abbautätigkeit ist sowohl bei bergfreien als auch bei grundeigenen Bodenschätzen die Zulassung von Betriebsplänen nach §§ 51 ff. BBergG erforderlich. Das BBergG kennt **Haupt-, Sonder-, Rahmen- und Abschlussbetriebspläne** mit unterschiedlichen Regelungsgegenständen und Bindungswirkungen.[1110] Sämtliche Entscheidungen im gestuften bergrechtlichen Zulassungsverfahren sind gebundene Entscheidungen. Ein planerisches (Versagungs-)Ermessen steht der Genehmigungsbehörde nicht zu. Den Zulassungsverfahren nach Bergrecht ist eine eigenständige Planung des Rohstoffabbaus unter Gesichtspunkten der Sicherung der gegenwärtigen und zukünftigen Rohstoffversorgung unter größtmöglicher Schonung anderer Belange wie Umweltgüter und Nachbarinteressen sowie eines Interessensausgleichs mit konkurrierenden Vorhaben derzeit nicht vorgeschaltet.

Dennoch spielen bei bergfreien Bodenschätzen Fragen des (gegenwärtigen) Bedarfs im Rahmen des Grundabtretungsverfahrens nach §§ 77 ff. BBergG eine Rolle. Die **Grundabtretung** ist eine Enteignung, die durch Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein muss (Art. 14 Abs. 3 GG). § 79 Abs. 1 BBergG nennt die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen als Gemeinwohlziel. Diesem Versorgungszweck kommt für die Lebensfähigkeit einer modernen Industriegesellschaft, wie die der Bundesrepublik Deutschland, ein besonders hoher Stellenwert zu.[1111] Das Bundesverfassungsgericht hat im Garzweiler-Urteil vom Dezember 2013 der nordrhein-westfälischen Landesregierung einen weiten Spielraum für die Bestimmung des Bedarfs zugestanden, im konkreten Fall hinsichtlich des Abbaus von Braunkohle zur Verstromung. Es beschränkt die Überprüfung von energiepolitischen Grundentscheidungen darauf, ob diese offensichtlich und

[1108] Gaentzsch, NVwZ 1998, 889; ausführlich zum Hintergrund und den Auswirkungen der Sonderregelung Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG Kommentar, 2013, § 3, Rn. 70 ff.

[1109] BGBl. I S. 602.

[1110] Ausführlich Ludwig, ZUR 2012, 150 m.w.N.

[1111] Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2013, Rn. 202.

eindeutig unvereinbar sind mit verfassungsrechtlichen Wertungen.[1112] Im Rahmen der Grundabtretung werden daher Bedarfserwägungen bei Kiesen und Sanden, die in den östlichen Bundesländern aufgrund der Bestandsschutzregeln bergfrei sind, berücksichtigt.[1113]

9.4.3.2.2 Abgrabungs-, Naturschutz-, Wasser-, Immissionsschutz- und Baurecht für nichtbergrechtliche bzw. Grundeigentümerbodenschätze

Welche planerischen Ansätze es für die Bewältigung von Konflikten beim Abbau von nicht dem BBergG unterfallenden Bodenschätzen gibt, bestimmt sich nach Abgrabungs-, Naturschutz-, Wasser-, Immissionsschutz- und Baurecht. Alle Bodenschätze, die nicht als bergfreie oder grundeigene Bodenschätze nach § 3 Abs. 3 und 4 BBergG einzustufen sind, sind sog. Grundeigentümerbodenschätze bzw. nichtbergrechtliche Bodenschätze. Es handelt sich grundsätzlich um den weit überwiegenden Teil der Kiese, Sande und Steine, die in der Bundesrepublik Deutschland abgebaut werden.[1114] Grundeigentümerbodenschätze sind neben Kiesen, Sanden, Anhydrit- und Gipsstein, Kalkstein, Säulenbasalt und andere Natursteine sowie Torf.[1115] Das Bergrecht interessiert sich für sie nicht, weil weder ein öffentliches Interesse an ihrer Aufsuchung und Gewinnung aus Gründen der Sicherung der Rohstoffversorgung (vgl. § 1 Nr. 1 BBergG) besteht, noch ein öffentliches Interesse an der Kontrolle der Aufsuchung und Gewinnung aus Gründen der spezifisch bergbaulichen Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge.[1116]

Allerdings ist zunehmend eine **Tendenz zur erweiterten Anwendung des BBergG** auf Sande und Kiese zu konstatieren. Grund für diese Entwicklung dürfte sein, dass die Vorhabenzulasung im bergrechtlichen Verfahren tendenziell leichter zu erlangen ist. In jüngerer Zeit wird die Genehmigung des Abbaus von Kiesen und Sanden, die als Betonzuschlagstoffe verwendet werden sollen, häufig unter Berufung auf § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG im Verfahren nach dem BBergG beantragt und erteilt. Nach dem Wortlaut des § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG kommt es für die Einordnung von Quarz und Quarzit als grundeigene Bodenschätze lediglich darauf an, dass diese sich zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium eignen.[1117] Auf die tatsächliche Verwendung zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium stellt der Wortlaut nicht ab. Vorhaben, die früher nach dem Wasser-, Bau-, Immissionsschutz- und Naturschutzrecht genehmigt wurden, werden zunehmend zur Zulassung im bergrechtlichen Verfahren beantragt.[1118]

[1112] Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2013, Rn. 289 ff.

[1113] Zur Bergfreiheit von Kiesen, Sanden und Steinen aufgrund des Einigungsvertrags vgl. unten Text vor Fn. 1108.

[1114] Gaentzsch, NVwZ 1998, 889, 890. Vgl. die Übersicht über die verschiedenen Arten von Kiesen, Sanden und Steinen bei Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG Kommentar, 2013, § 3, Rn. 73.

[1115] BGR 2015, S. 16.

[1116] Gaentzsch, NVwZ 1998, 889.

[1117] Ähnliche Abgrenzungsschwierigkeiten der anzuwendenden Rechtsmaterie treten auch bei Ton auf, vgl. § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG a.E. sowie Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG Kommentar, 2013, § 3, Rn. 74.

[1118] Vgl. etwa zu Einwendungen gegen einen Rahmenbetriebsplan: Philipp-Gerlach/Teßmer - Rechtsanwälte 2011, S. 6. Es handelt sich um den später durch Hessischer VGH, Beschl. v. 20.2.2014 - 2 B 277/14, NuR 2014, 425 entschiedenen Fall. Dort wurde für dieselbe Lagerstätte in den 90er Jahren eine Abbaugenehmigung nach dem Wasserrecht beantragt und im Jahr 2003 ins bergrechtliche Regime gewechselt. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des BBergG hat das VG Saarlouis zu einer teleologischen Auslegung veranlasst; es hat für die Anwendung des § 3 Abs. 3 BBergG darauf abgestellt, ob der gewonnene Quarz und Quarzit zumindest teilweise tatsächlich für die Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium eingesetzt werden, VG Saarland, Urt. v. 10.10.2012 - 5 K 391/10, ZfB 2013, 81. Das Urteil wurde aber in 2. Instanz kassiert, eurostat 2014.

Für die Gewinnung von Grundeigentümerbodenschätzen haben Nordrhein-Westfalen bereits 1979[1119] und Bayern im Jahr 1999[1120] **spezielle Abgrabungsgesetze** erlassen. Während nach § 7 Abs. 3 AbgrG NRW die Genehmigung nach dem AbgrG NRW andere Verwaltungsentscheidungen – vor allem nach der Landesbauordnung oder dem BnatSchG – einschließt, wird das Wasserrecht nicht genannt. Hier besteht nach § 7 Abs. 4 AbgrG NRW eine Hinweispflicht der Genehmigungsbehörde auf weitere Genehmigungen, Erlaubnisse und Bewilligungen. Das BayAbgrG sieht eine Regelung über die Einbeziehung anderer behördlicher Entscheidungen nicht vor. Art. 56 S. 1 Nr. 2 BayBO regelt aber, dass für Anlagen, die einer Genehmigung nach dem BayAbgrG bedürfen, keine Baugenehmigung etc. notwendig ist. Die Abgrabungsgesetze beider Bundesländer sehen keine Fachplanung für Abgrabungen vor.

In den anderen Bundesländern bestimmt sich das Zulassungsverfahren (ausschließlich) nach Wasserrecht, Baurecht, Immissionsschutzrecht und Naturschutzrecht.[1121] Kiese und Sande werden im deutschen Festlandsbereich in Tagebauen gewonnen. Je nach hydrogeologischer Situation findet der Abbau im Trockenabbau, im kombinierten Trocken- und Nassabbau oder im reinen Nassabbau statt.[1122] Erfolgt die Gewinnung durch Nassbaggerung (unter dem Grundwasserspiegel) mit unmittelbar anschließender Wiederverfüllung oder durch Trockenbaggerung unter grundwasserführenden Schichten, so ist eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung erforderlich. Bleiben nach dem Abbau auf Dauer Wasserflächen zurück, bzw. werden bestehende Wasserflächen wesentlich umgestaltet, so ist ein wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren nach § 68 WHG durchzuführen. Werden für die Gewinnung von Bodenschätzen in Steinbrüchen Sprengstoffe verwendet, so ist zudem eine vereinfachte Genehmigung nach § 19 BImSchG erforderlich.[1123]

Ein fachplanerisches Instrument im Rahmen der genannten Rechtsmaterien hält das Wasserrecht mit den Maßnahmenprogrammen nach § 82 WHG bereit. Gemäß § 12 Abs. 2 WHG steht die Erteilung der Erlaubnis und der Bewilligung im pflichtgemäßen Ermessen (Bewirtschaftungsermessen) der zuständigen Behörde. Im Rahmen dieses Ermessens sind die Maßnahmenprogramme zu beachten. So kann etwa eine Nassauskiesung unzulässig sein, wenn sie mit dem Maßnahmenprogramm nicht in Einklang steht. Im Naturschutzrecht findet sich als Fachplanung die Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG. Diese ist zwar nicht nach außen verbindlich; gemäß § 9 Abs. 5 BNatSchG sind ihre Inhalte aber in Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. Im Übrigen sind die Aussagen der Landschaftsplanung bei der Abwägung im Rahmen der Raumordnung und der Bauleitplanung zu berücksichtigen (§§ 10 Abs. 3 und 11 Abs. 3 BNatSchG). Über § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB sind bei der Genehmigung von Abgrabungen die Ziele der Raumordnung zu beachten. Auch nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 AbgrG NRW besteht eine strenge Bindungswirkung hinsichtlich der Ziele der Raumordnung, während eine entsprechende Regelung im BayAbgrG fehlt.

Im Ergebnis finden sich für die Genehmigung des Abbaus von Grundeigentümerbodenschätzen zu berücksichtigende Fachplanungen im Wasser- und im Naturschutzrecht. Diese bezwecken

---

[1119] Gesetz zur Ordnung von Abgrabungen (Abgrabungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.11.1979; GV.NW. 1979, S. 922.

[1120] Bayerisches Abgrabungsgesetz vom 27.12.1999 (GVBl. Bayern 1999, 532, 535).

[1121] Einen Überblick über die Rechtslage geben bereits Brohm, NJW 1980, 857, 860 f.; Gaentzsch, NVwZ 1998, 889; Büllesbach 1994, S. 38 ff. sowie Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG Kommentar, 2013, § 3, Rn. 78.

[1122] Börner/Bornhöft/Häfner/Hug-Diegel et al. 2012, S. 25.

[1123] Zum ganzen Absatz Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG Kommentar, 2013, § 3, Rn. 78.

jedoch nicht in erster Linie die Steuerung der Rohstoffgewinnung; Erwägungen des gegenwärtigen und künftigen Bedarfs an Bodenschätzen fließen in diese Fachplanungen nicht ein.

9.4.3.2.3 Bedarfsplanung für Kiese, Sande und Steine durch die Regionalplanung

Die Raumordnung bereitet in bestimmten Bereichen, in denen eine Fachplanung nicht vorgesehen ist, eigenständig – und nicht nur in nachrichtlicher Übernahme fachplanerischer (§ 8 Abs. 6 und 5 Abs. 4 ROG) oder politischer Entscheidungen (insbesondere als Voraussetzung für die Erarbeitung von Braunkohleplänen) – Entscheidungen über raumbedeutsame Vorhaben vor.[1124] Das ist etwa der Fall, wenn durch raumplanerisch festgelegte Mengenziele die Siedlungsentwicklung auf der kommunalen Ebene gesteuert wird oder wenn durch Landesraumordnungsprogramme Zielvorgaben für die Festlegung von Konzentrationsflächen für die Windenergie oder für PV-Freiflächenanlagen gesetzt werden.[1125] Auch für die planerische Steuerung der Bodenschätzegewinnung machen die Länder von den Instrumenten des Raumordnungsrechts Gebrauch. Die Ziele der Raumordnung sind sowohl nach Berg- als auch nach Abgrabungsrecht zu berücksichtigen: Im Bergrecht sind die Ziele der Raumordnung über § 48 Abs. 2 BBergG i.V.m. § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB einzubeziehen.[1126] Es handelt sich allerdings um Belange, die der Abwägung unterliegen.[1127] Bei obligatorischen Rahmenbetriebsplänen besteht wegen der erforderlichen Planfeststellung eine strenge Bindungswirkung nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG, d.h. die Ziele der Raumordnung sind zwingend zu beachten.[1128] Im Abgrabungsrecht gilt § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB. Eine ausdrückliche Regelung hält darüber hinaus § 3 Abs. 2 Nr. 2 Abgrabungsgesetz NRW bereit.

Zur Sicherung des gegenwärtigen, d.h. eines **kurz- bis mittelfristigen Bedarfs** an Rohstoffen legt die Raumordnung **Vorranggebiete für die Rohstoffgewinnung** fest. Die Landesplanung stellt die Bereiche mit landesweit bedeutsamen Rohstoffvorkommen dar.[1129] Die raumplanerische Abwägung erfolgt dann auf regionaler Ebene. Der Zeitraum für den kurz- bis mittelfristigen Bedarf wird unterschiedlich verstanden. Während in Sachsen unter „kurzfristigem Bedarf“ ein Zeitraum von circa 20-30 Jahren verstanden wird,[1130] wird z.B. in Rheinland-Pfalz unter einem „kurz- bis mittelfristigen Zeitraum“ eine Periode von 10-15 Jahren verstanden, während dort für die „langfristige Rohstoffsicherung“ ca. 20-30 Jahre und länger angesetzt werden.[1131]

In den meisten Bundesländern reicht das Instrument der Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung zur Steuerung des Abbaus von Kiesen, Sanden und Steinen aus. Besonders rohstoffreiche

---

[1124] Ausführlich zur Raumordnung Abschnitt 9.4.1.1.

[1125] Vgl. zur Funktion der Raumplanung, die Bedarfsplanung für bestimmte Vorhaben wahrzunehmen, oben Abschnitt 1.2.3.

[1126] VGH Kassel, Urt. v. 12.9.2000 - 2 UE 924/99, NVwZ-RR 2001, 300 (303); Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG Kommentar, 2013, Anh. zu § 56, Rn. 427.

[1127] Erbguth, VerwArch 1996, 259 (274).

[1128] *Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010*, § 4, Rn. 49. Wegen des atypischen Charakters der bergrechtlichen Planfeststellung als gebundene Entscheidung wird aber teilweise die Anwendbarkeit von § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG verneint. Jedenfalls sind die Ziele über § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG zu berücksichtigen. Ausführlich: von Mäßenhausen in: Boldt/Weller/Kühne/Mäßenhausen, Bundesberggesetz: Kommentar, 2016, Anh. § 48, Rn. 127 ff.

[1129] Vgl. etwa Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, S. 143 sowie Karte 10, oder Landesentwicklungsplan Rheinland-Pfalz 2008 Z 128, S. 139 und Begründung/Erläuterung zu Z 127 bis G 129, S. 139 ff.

[1130] Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, S. 143.

[1131] Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe 2015, S. 7.

Bundesländer machen darüber hinaus vom Instrument der **Konzentrationsflächenplanung** Gebrauch, indem sie nicht nur Vorrang-, sondern auch Ausschlussgebiete ausweisen und so die gegenwärtige Rohstoffgewinnung steuern. Das Instrument der Konzentrationsflächenplanung wurde für die Steuerung der Kies- und Sandgewinnung im Rahmen der Flächennutzungsplanung entwickelt[1132] und später auf die Regionalplanung übertragen und vor allem auf die Windenergiegewinnung angewendet.[1133] Aber auch für den Abbau von oberflächennahen Rohstoffen, wie Kiese, Sande und Steine, macht die Regionalplanung erfolgreich davon Gebrauch. Vorreiter sind Nordrhein-Westfalen[1134] und Bayern[1135]. Obwohl umfangreiche Anforderungen an die Abwägung einzuhalten sind, zeigt die gerichtliche Praxis, dass die Ausweisungen in der Regel der gerichtlichen Überprüfung standhalten. Im Gegensatz zu Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Rohstoffsicherung, die Vorsorge für die künftige Rohstoffgewinnung treffen, dienen Abgrabungskonzentrationszonen der Steuerung des gegenwärtigen Abbaus. Grundlage für die Ausweisung der Konzentrationszonen sind Bedarfserwägungen.

Ausgangspunkt für die räumliche Steuerung der Rohstoffgewinnung durch Abgrabungskonzentrationszonen ist § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB, wonach öffentliche Belange einem privilegierten Vorhaben in der Regel auch dann entgegenstehen, wenn hierfür in Form von Zielen der Raumordnung oder im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Obwohl die Vorschrift dies nicht ausdrücklich erwähnt, erfasst sie nur raumbedeutsame Vorhaben i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG.[1136] Eine Orientierungshilfe für die Einordnung eines bergbaulichen Vorhabens als raumbedeutsam bietet § 1 Nr. 16 RoV. Danach ist ein bergbauliches Vorhaben dann raumbedeutsam, wenn es der Planfeststellung nach § 52 Abs. 2a bis 2c BBergG bedarf. Aber auch Vorhaben unterhalb der in der UVP-V Bergbau genannten Schwellenwerte können raumbedeutsam sein. Jedenfalls sind viele Vorhaben der Bodenschätzegewinnung raumbedeutsam.

§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB kommt zur Anwendung, wenn durch ein Ziel der Raumordnung bestimmten raumbedeutsamen, baurechtlich privilegierten Vorhaben ein Bereich positiv zugewiesen worden ist, verbunden mit der Absicht, diese Vorhaben in diesem Bereich zu konzentrieren, d.h. außerhalb des Gebietes auszuschließen. Die positive Gebietszuweisung braucht nicht im Gemeindegebiet erfolgt zu sein, für das die außergebietliche Ausschlusswirkung gelten soll. Voraussetzung ist allerdings, dass die Positivzuweisungen des Regionalplans insgesamt - gemessen an der Privilegierung und den regionalen Verhältnissen – angemessen sind.[1137] Eine Ausschlusswirkung entfällt ferner bei einer unzulässigen Negativplanung oder Verhinderungsplanung. Die Rechtfertigung für einen Ausschluss kann sich nur aus der spezifischen Schutzwürdigkeit der erfassten Flächen oder dem planerischen Vorrang konfligierender

---

[1132] Grundlegend BVerwG, Urt. v. 22.5.1987 - 4 C 57/84, BVerwGE 77, 300. Im hier interessierenden Kontext für regional bedeutsame mineralische Rohstoffe soll aber die Flächennutzungsplanung außer Acht bleiben, da es um die Bedarfsplanung innerhalb einer Region geht und die Gemeindeebene unterhalb dieser Maßstabsebene liegt. Zu Möglichkeiten der Steuerung von dem Bergrecht unterliegenden Vorhaben durch die Gemeinden vgl. Jaschinski, LKV 1999, 295; Gaentzsch, NVwZ 1998, 889. Vgl. auch aus der neueren Rechtsprechung BVerwG, Beschl. v. 24.3.2015 – 4 BN 32/13.

[1133] Vgl. dazu oben ausführlich Abschnitt 9.4.1.1.1.

[1134] Vgl. BVerwG, Beschl. v. 18.1.2011 - 7 B 19/10, NVwZ 2011, 812; OVG Münster, Urt. v. 30.9.2014 - 8 A 460/13, DÖV 2015, 301; DVBl. 2014, 78; OVG Münster, Urt. v. 7.12.2009 - 20 A 628/05, openjur, Rn. 106 ff.

[1135] BayVGH, Beschl. v. 12.02.2015 - 15 ZB 13.1578, openjur.

[1136] Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 4, Rn. 180.

[1137] Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 4, Rn. 183.

Nutzungen ergeben.[1138] Der Ausschluss einer Nutzung muss aufgrund der Abwägung mit gegenläufigen Ansprüchen an den fraglichen Raum geboten sein, insbesondere, um eine Störung des raumordnerischen Gesamtkonzepts zu verhindern.[1139] Vom Gedanken der Verhinderungsplanung ausgehend hat die Rechtsprechung ein mehrere Schritte umfassendes Planungsverfahren für die Konzentrationsflächenplanung entwickelt.[1140] Erforderlich ist ein schlüssiges planerisches Gesamtkonzept, das einer durch § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Nutzung in substanzieller Weise Raum verschafft.[1141]

Werden Abgrabungskonzentrationszonen durch die Raumordnung ausgewiesen, so haben diese die Wirkung, dass ein Abbau der jeweiligen Rohstoffe in anderen Bereichen der Planungsregion für den jeweiligen Planungszeitraum ausgeschlossen ist. Ziele der Raumordnung gelten für einen regelmäßig mittelfristigen Planungszeitraum (§ 7 Abs. 1 S. 1 ROG). Regionalpläne, auf deren Ebene Abgrabungskonzentrationszonen angesiedelt sind, werden regelmäßig für einen Zeitraum von etwa 15 Jahren aufgestellt. Den Ausweisungen muss ein Planungskonzept zugrunde liegen, das dem Rohstoffabbau in substanzieller Weise Raum verschafft.

Grundlage solcher planerischer Ausweisungen muss ein **Bewirtschaftungskonzept** sein. Dieses hat eine eingehende Bestandsaufnahme hinsichtlich folgender Punkte zum Inhalt:[1142]

- aktueller und künftiger Bedarf in der Region,
- Sicherungswürdigkeit der Rohstofflagerstätte (rohstoffgeologisches Potenzial,[1143] errechnet aus Quantität und Qualität des Bodenschatzes),
- anerkannte Grundsätze des Bodenschätzeabbaus (flächenschonender Abbau, Vorrang der Erweiterung vor der Neuschaffung von Gewinnungspunkten),
- Raumverträglichkeit (Abwägung mit anderen raumbeanspruchenden Belangen, wie Umweltgüter, Nachbarschutz und konkurrierende Vorhaben).

Hinsichtlich der konkurrierenden Vorhaben ist anzumerken, dass es sich dabei sowohl um unterirdische als auch um oberirdische raumbedeutsame Vorhaben handeln kann. Es wird davon ausgegangen, dass die Raumordnung auch die unterirdischen Räume umfassen kann.[1144] In einigen Bundesländern wird bereits von den Instrumenten der Raumordnung für die Steuerung von Nutzungskonkurrenzen unter Tage Gebrauch gemacht.[1145]

[1138] Ramsauer/Wendt, NVwZ 2014, 1401 (1407).

[1139] Erbguth, VerwArch 1996, 259, 283.

[1140] Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.4.2013 - 4 CN 2.12, NVwZ 2013, 1017; BVerwG, Urt. v. 13.12.2012 - 4 CN 1.11, BVerwGE 145, 231 m.w.N.; vgl. dazu Bovet/Kindler, DVBl. 2013, 488 (490 ff.) und Münkler, NVwZ 2014, 1482.

[1141] Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 - 4 C 4.02, BVerwGE 118, 33 (47); seitdem ständige Rechtsprechung. Vgl. bereits oben zur Windenergie Abschnitt 9.4.1.1.1.

[1142] Vgl. beispielhaft auch Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe 2015, S. 13; OVG Münster, Urt. v. 7.12.2009 - 20 A 628/05, openjur, Rn. 111; Schulte 1996, S. 138.

[1143] Vgl. zum Begriff Pfleiderer/Reitner/Heinrich/Untersweg 2012, S. 100.

[1144] Erbguth, ZUR 2011, 121; ARL 2012; Schilling 2013; Hellriegel, NVwZ 2013, 111; Janssen/Bartel, EurUP 2014, 95; Durner 2015; Bovet, UPR 2014, 418; Crotogino/Donadei/Dietrich, Nutzungskonkurrenz bei Speichern im geologischen Untergrund 2009, 22; UBA-Positionen: Schulze, Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung im Untergrund - Bestandsaufnahme und Herausforderungen aus rechtlicher Perspektive 2015, 34, S. 168 f.

[1145] So enthält das Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein Aussagen zur Steuerung unterirdischer Vorhaben; Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz - LaplanG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.2.1996, GVOBl. 1996, 232, vollständig neu gefasst durch Art. 2 des Gesetzes zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes und zur Aufhebung des Landesentwicklungsgrundsätzegesetzes vom 27.1.2014 (GVOBl. S. 8).

Anders als bei den Konzentrationsflächenplanungen für Windenergie liegen der Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen Bedarfsermittlungen und -bewertungen zugrunde. Sodann findet eine Abwägung mit anderen raumbeanspruchenden Belangen, wie dem Schutz von Umweltgütern und Nachbarinteressen, sowie mit konkurrierenden Vorhaben statt. Da Grundlage aber Bedarfsermittlungen und -bewertungen sind, ist das Instrument der Abgrabungskonzentrationszonen – ebenso wie Mengenfestlegungen für die Siedlungsentwicklung – als Bedarfsplanung im weiteren Sinne einzustufen.[1146] Das Instrument der Konzentrationsflächenplanung ist – insbesondere in rohstoffreichen Regionen – geeignet, den gegenwärtigen Abbau zu steuern und in der Konsequenz andere Abbaufelder für den künftigen Bedarf zu reservieren.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass eine Bedarfsplanung für oberflächennahe Rohstoffe auf der Ebene der Regionalplanung weitgehend dem **Anforderungsprofil** einer umweltgerechten Bedarfsplanung entspricht (vgl. die Prüfung der Raumordnung am Anforderungsprofil im Abschnitt 9.4.1.3). Hinsichtlich der Anforderungen an die Prognose sind Abstriche am Anforderungsprofil (das für Infrastrukturvorhaben entwickelt wurde) zu machen. Die Berücksichtigung der Unsicherheiten der Zielerreichung passt nicht auf die privatnützige Rohstoffgewinnung, da hier die Zielerreichung nicht mit solchen Unsicherheiten wie bei der Infrastrukturplanung behaftet ist. Weiterhin ist das Element „Kontrolle durch andere Kontrollmechanismen“ nicht anwendbar, denn der Zuständigkeitsbereich der Landesrechnungshöfe ist mangels Betroffenheit der öffentlichen Haushalte nicht berührt.

Nicht auf eine Steuerung des gegenwärtigen Bedürfnisses nach Rohstoffabbau gerichtet, sondern auf eine Sicherung von Rohstoffvorräten für die Zukunft gegenüber konkurrierenden Nutzungen, sind Ausweisungen für die Rohstoffsicherung. **Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Rohstoffsicherung** sichern den künftigen Abbau von oberflächennahen Rohstoffen. Bereits im Jahr 1986 wurde in das ROG der Grundsatz eingefügt, dass die räumlichen Voraussetzungen nicht nur für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen, sondern auch für deren vorsorgende Sicherung zu schaffen sind (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG).[1147] Bisher haben mit Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen fünf von 13 Flächenländern in ihren Landesentwicklungsplänen bzw. Raumordnungsprogrammen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zur Sicherung der Rohstoffversorgung in ausdrücklicher Abgrenzung zu Gebieten für den Abbau von Rohstoffen ausgewiesen.[1148] Das

---

So lautet § 2 Abs. 2: „Der Gesamtraum schließt auch den Untergrund im Landesgebiet von Schleswig-Holstein ein.“ § 5 Abs. S. 2 LaPlanG: „Im Untergrund können in den Raumordnungsplänen einzelne unterirdische Teilräume bestimmten öffentlichen Zwecken gewidmet oder im Interesse eines öffentlichen Zwecks gegenüber bestimmten Veränderungen geschützt werden. Ein derartiger Zweck kann auch in der Erhaltung bestimmter Beschaffenheiten des Untergrundes, insbesondere besonderer geologischer oder geomorphologischer Formationen, bestehen.“

1146 Vgl. zur Einteilung oben Abschnitt 1.2.3.

1147 Mit dem abweichenden Wortlaut: „Den Erfordernissen der vorsorgenden Sicherung sowie geordneten Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffvorkommen soll Rechnung getragen werden.“ BGBl. I S. 2669, Artikel 1.

1148 Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002, Ziel 5.2.3, S. 39 (Abbaubereiche und Sicherungsbereiche); Landesentwicklungsplan Hessen 2000, Ziel 2 im Abschnitt 10 (Abbaugebiete und Lagerstätten); Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 1995, Ziel C.IV.2.2.3 (Bereiche für den gegenwärtigen und künftigen Abbau); Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, Ziel 4.2.3.1, S. 142 (Vorranggebiete für den Rohstoffabbau sowie Vorranggebiete für die langfristige Sicherung von Rohstofflagerstätten); Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025, Vorgabe 6.3.5, S. 111 (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete „Rohstoffgewinnung“ sowie Vorranggebiete „vorsorgende Rohstoffsicherung“). Eine Umsetzung in die Regionalplanung steht teilweise noch aus, so z.B. in Sachsen, wo die neue Gebietskategorie zur Rohstoffsicherung erst in den LEP 2013 aufgenommen wurde.

niedersächsische Landesraumordnungsprogramm 2012 sieht dagegen lediglich die Möglichkeit, aber nicht die Verpflichtung für die Regionalplanung vor, Vorranggebiete Rohstoffgewinnung in zwei Zeitstufen festzulegen.[1149] Andere Bundesländer gehen teilweise auf die langfristige Sicherung von Rohstoffen ein, trennen aber nicht zwischen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Rohstoffgewinnung einerseits und Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Rohstoffsicherung andererseits. Rheinland-Pfalz benutzt lediglich andere Termini. Dort sind „Vorranggebiete Rohstoffsicherung“ für die kurzfristige und „Vorbehaltsgebiete Rohstoffsicherung“ für die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung vorgesehen.[1150] In Mecklenburg-Vorpommern werden „zur Sicherung und Gewinnung oberflächennaher Rohstoffe [...] in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Vorranggebiete Rohstoffsicherung und Vorbehaltsgebiete Rohstoffsicherung festgelegt“.[1151] Bayern trennt zwischen der Gewinnung von Steinen und Erden einerseits sowie der Gewinnung von Industriemineralien und metallischen Bodenschätzen andererseits. Erstere sind über die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für den regionalen und überregionalen Bedarf mindestens für den Zeithorizont der Regionalpläne bedarfsabhängig zu sichern. Industriemineralien und metallische Bodenschätze sind dagegen über die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten bedarfsunabhängig zu sichern.[1152] In Schleswig-Holstein ist die Ausweisung von Vorranggebieten Rohstoffsicherung sowohl für bereits genehmigte Vorhaben als auch als Vorsorge für den langfristigen Bedarf möglich.[1153] Ähnlich ist es in Sachsen-Anhalt. Dort umfassen Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung auch Gebiete, in denen das Rohstoffvorkommen wegen seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung geschützt werden soll.[1154]

Dagegen weist der Landesentwicklungsplan des Saarlands lediglich Gebiete für die Gewinnung von Bodenschätzen aus und geht nicht gesondert auf die langfristige Sicherung ein.[1155] Der Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg nimmt keine Gebietsausweisungen in Bezug auf die Rohstoffgewinnung vor.[1156] Eine Übersicht über die Ausweisungen in den verschiedenen Bundesländern gibt Tabelle 10.

Zur Abgrenzung von Gebieten für die kurzfristige Rohstoffgewinnung einerseits und Gebieten für die langfristige Rohstoffsicherung andererseits führt beispielsweise der Landesentwicklungsplan Sachsen 2013 aus, dass die Vorranggebiete für die langfristige Sicherung von Rohstofflagerstätten dem Erhalt der Möglichkeit der Rohstoffgewinnung für zukünftige Generationen dienen. Sie sind daher von solchen Nutzungen freizuhalten, die einen späteren Rohstoffabbau unmöglich machen (Verkehrstrassen, neue Siedlungsgebiete, Gewerbegebiete und so weiter). Dagegen sind raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen, die die gesicherte Rohstofflagerstätte nicht beeinträchtigen, wie Arten- und Biotopschutz, Wasserschutz, Land- und Forstwirtschaft oder Erholungsnutzung, mit der vorrangigen Funktion vereinbar. Eine Überlagerung

---

1149 Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen 2012, Ziel 3.2.2.07.

1150 Landesentwicklungsplan Rheinland-Pfalz 2008 Z 128, S. 139 und Begründung/Erläuterung zu Z 127 bis G 129, S. 139.

1151 Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Ziel 5.6., S. 53.

1152 Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013, Z 5.2.1, S. 59.

1153 Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010, Abschnitt 3.6.1, S. 84.

1154 Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt, Z 4.2.3., S. 66.

1155 Landesentwicklungsplan Saarland, Teilbereich Umwelt 2004, Ziel 2.4.1, S. 32 (Standortbereiche für die Gewinnung von Rohstoffen).

1156 Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009, Grundsatz 6.9, S. 22, vgl. auch S. 79.

mit entsprechenden Vorrang-/Vorbehaltsgebieten ist möglich.[1157] In Vorbehaltsgebieten für die Rohstoffsicherung hat die Sicherung der Rohstofflagerstätten dagegen grundsätzlich eine hohe Bedeutung. Den Belangen der Rohstoffsicherung ist hier bei der Abwägung mit anderen konkurrierenden Raumnutzungsansprüchen ein besonderes Gewicht beizumessen.[1158]

Für die Unterscheidung von Gebieten zum Abbau von Bodenschätzen einerseits und zur Sicherung der langfristigen Rohstoffversorgung andererseits sind Kriterien vor allem das Rohstoffpotenzial und seine räumliche Verteilung, die rohstoffgeologische Bewertung der Lagerstätten sowie die Bedeutsamkeit der Rohstofflagerstätten.[1159]

[1157] Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, S. 143.

[1158] Vgl. etwa Planungsgemeinschaft, S. 36.

[1159] Vgl. etwa Landesentwicklungsplan Sachsen 2013, S. 143.

Tabelle 10: Verschiedene Gebietskategorien für Rohstoffgewinnung und Rohstoffsicherung in der Landesplanung

Land	Plan	Gebietskategorien	Festlegung
BW	Landesentwicklungsplan 2002	Bereiche für den Abbau von Rohstoffen (Abbaubereiche) Bereiche zur Sicherung von Rohstoffvorkommen (Sicherungsbereiche)	5.2.3 (Z) In den Regionalplänen sind regionalbedeutsame Abbaustätten, aktivierbare Reserven und Rohstoffvorkommen als Bereiche für den Abbau von Rohstoffen (Abbaubereiche) und als Bereiche zur Sicherung von Rohstoffvorkommen (Sicherungsbereiche) festzulegen. (Z) Als Abbaubereiche sind Bereiche auszuweisen, in denen der Rohstoffabbau unter überörtlichen Gesichtspunkten Vorrang vor anderen Nutzungen hat und zeitnah vorgesehen ist. (Z) Als Sicherungsbereiche sind Bereiche auszuweisen, die von Nutzungen freigehalten werden sollen, die einem späteren Rohstoffabbau entgegenstehen.
BY	Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013	Bereiche für die Gewinnung von Rohstoffen	5.2 Bodenschätze 5.2.1 Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Bodenschätze (Z) In den Regionalplänen sind Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Gewinnung von Steinen und Erden für den regionalen und überregionalen Bedarf festzulegen. (Z) In den Regionalplänen sind Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Gewinnung von Industriemineralien und metallischen Bodenschätzen bedarfsunabhängig festzulegen.
BE / BB	Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009		6.9 (G) Die Gewinnung und Nutzung einheimischer Bodenschätze und Energieträger soll als wichtiges wirtschaftliches Entwicklungspotenzial räumlich gesichert werden. Nutzungskonflikte sollen hierbei minimiert werden.
HE	Landesentwicklungsplan 2000 mit Änderungsverfahren 2007 und 2013	Bereiche für den Abbau von Rohstoffen (Abbaugebiete) Bereiche oberflächennaher Lagerstätten (Lagerstätten)	10 (Z) Mit der Ausweisung von Bereichen für den Abbau oberflächennaher Lagerstätten (Abbaugebiete) und von Bereichen oberflächennaher Lagerstätten (Lagerstätten) in den Regionalplänen sind die Rahmenbedingungen zur Gewährleistung der Versorgung der Wirtschaft mit heimischen Rohstoffen zu schaffen.

Land	Plan	Gebietskategorien	Festlegung
MV	Landesraumentwicklungsprogramm 2005; laufendes Fortschreibungsverfahren	Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete zur Rohstoffsicherung	5.6 (1) Zur Sicherung und Gewinnung oberflächennaher Rohstoffe werden in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Vorranggebiete Rohstoffsicherung und Vorbehaltsgebiete Rohstoffsicherung festgelegt. (2) Bei der Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Rohstoffsicherung sind insbesondere folgende Kriterien zugrunde zu legen: – Art, Häufigkeit und Verbreitung des Rohstoffs sowie absehbarer Rohstoffbedarf (kurz- und langfristig), – Abbauwürdigkeit der Vorkommen und Lagerstätten, – Transportwege zwischen Gewinnungs-, Aufbereitungs- und Weiterverarbeitungsstätten sowie dem Endverbraucher, – rechtlicher Status der Lagerstätte und – konkurrierende Raumnutzungsansprüche. [...]
NI	Landes-Raumordnungsprogramm 2008 mit Änderungsverfahren 2012	Vorranggebiete Rohstoffgewinnung in zwei Zeitstufen	3.2.2.07 In den Regionalen Raumordnungsprogrammen können zur geordneten räumlichen und zeitlichen Steuerung des Bodenabbaus Vorranggebiete Rohstoffgewinnung in zwei Zeitstufen festgelegt werden.
NW	Landesentwicklungsplan 1995; laufendes Fortschreibungsverfahren	Bereiche für den oberirdischen Abbau von Bodenschätzen	C. IV. 2. Ziel 2.2.3 In den Gebietsentwicklungsplänen sind Bereiche für den oberirdischen Abbau von Bodenschätzen darzustellen und in Abhängigkeit von der Entwicklung des Rohstoffbedarfs fortzuschreiben. Diese Fortschreibung soll in den Gebieten vorgenommen werden, die aufgrund ihrer grundsätzlichen Ausstattung die notwendigen Voraussetzungen bieten. (...) Die zukünftigen Abbaubereiche sollen in Zuordnung zu bislang dargestellten Bereichen für den oberirdischen Abbau von Bodenschätzen räumlich konzentriert werden.
RP	Landesentwicklungsprogramm 2008 mit Änderungsverfahren 2013 und 2015	Bereiche für die Rohstoffsicherung Standortbereiche für die Gewinnung von Rohstoffen	4.4.3 Z 128 Die landesweit bedeutsamen Bereiche für die Rohstoffsicherung ... sind durch die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in den regionalen Raumordnungsplänen zu konkretisieren und zu sichern.

Land	Plan	Gebietskategorien	Festlegung
			Begründung/Erläuterung zu Z 127 bis G 129 In den Vorbehaltsgebieten sollen Rohstofflagerstätten vorsorglich langfristig gesichert und freigehalten werden.
SL	Landesentwicklungsplan Teilabschnitt „Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)“ 2004	Vorranggebiete für den Rohstoffabbau	2.4.1 An den in Teil B dargestellten Standortbereichen für die Gewinnung von Rohstoffen (BR) ist ein geordneter Abbau und die umfassende Gewinnung von oberflächennahen mineralischen Bodenschätzen in möglichst großflächigen Einheiten zu sichern.
SN	Landesentwicklungsplan 2013	Vorranggebiete für den Rohstoffabbau sowie Vorranggebiete für die langfristige Sicherung	4.2.3.1 In den Regionalplänen sind die raumordnerischen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung und Gewinnung von standortgebundenen einheimischen Rohstoffen zu schaffen. Dazu sind Vorranggebiete für den Rohstoffabbau sowie Vorranggebiete für die langfristige Sicherung von Rohstofflagerstätten festzulegen. […]
ST	Landesentwicklungsplan 2010	Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung	4.2.3 Zur Umsetzung der landesplanerischen Ziele legt der LEP Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung fest. Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung sind Gebiete mit erkundeten Rohstoffvorkommen, die bereits wirtschaftlich genutzt werden, die für eine wirtschaftliche Nutzung vorgesehen sind oder in denen das Rohstoffvorkommen wegen seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung geschützt werden soll.
SH	Landesentwicklungsplan 2010	Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe	3.6.1 Gebiete, in denen genehmigte Vorhaben zur Nutzung verwertbarer Lagerstätten durchgeführt werden oder durchgeführt werden sollen, sind in den Regionalplänen nachrichtlich als Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe darzustellen. Über die in Absatz 1 dargestellten Gebiete hinausgehend sollen – um Vorsorge für den langfristigen Bedarf zu treffen – in den Regionalplänen weitere Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe ausgewiesen werden.
TH	Landesentwicklungsprogramm 2025 (2014)	Vorbehaltsgebiete „Rohstoffgewinnung“	6.3.5 In den Regionalplänen sind Vorrang- und Vorbehaltsgebiete „Rohstoffgewinnung“ für eine kurz- bis mittelfristige Nutzung auszuweisen. Darüber

Land	Plan	Gebietskategorien	Festlegung
		Vorranggebiete „vorsorgende Rohstoffsicherung“	hinaus sollen Vorranggebiete „vorsorgende Rohstoffsicherung“ im Sinne von § 2 Abs. 2 ThürLPlG für eine langfristige, vorsorgende Sicherung oberflächennaher mineralischer Rohstoffe bestimmt werden, sofern dies erforderlich ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Vergleich der Ausweisungen zur Rohstoffsicherung in den einzelnen Bundesländern ergibt, dass diese sehr unterschiedlich sind.[1160] Darauf hinzuweisen ist aber, dass die Wirkung der langfristigen Rohstoffsicherung nicht nur durch explizite Ausweisungen erzielbar ist, sondern auch dadurch, dass Vorranggebiete für Funktionen oder Nutzungen ausgewiesen werden, die eine zu sichernde Rohstofflagerstätte nicht beeinträchtigen, wie Land- oder Forstwirtschaft. Der Vorteil von ausdrücklich als Bereich für die langfristige Rohstoffsicherung ausgewiesenen Gebieten besteht aber darin, dass den Ausweisungen ein Konzept zugrunde liegen muss und dass der Sicherungszweck für das jeweilige Gebiet sichtbar wird. Das gegenwärtig geltende Raumordnungsrecht bietet für Ausweisungen zur Rohstoffsicherung eine ausreichende Grundlage. Es besteht aber dennoch Verbesserungspotenzial im Hinblick auf den Schutz von Ressourcen für künftige Generationen.[1161]

9.4.3.3 Exkurs: Weitere Optionen einer Bewirtschaftungsplanung für Kiese, Sande und Steine de lege ferenda

Entsprechend dem Untersuchungsauftrag werden in diesem Abschnitt Optionen für die Verankerung einer Bewirtschaftungsplanung für Kiese, Sande und Steine untersucht. Dabei ist zu beachten, dass das für Infrastrukturvorhaben entwickelte Bedarfsplanungsmodell nur sehr bedingt auf private Projekte übertragbar ist. Da Kiese, Sande und Natursteine – abgesehen von Übergangsregelungen in den östlichen Bundesländern – grundeigen bzw. Grundeigentümerbodenschätze sind, muss der Unternehmer sich vor der Vorhabenzulassung das Verfügungsrecht über das jeweilige Grundstück verschaffen. Da kein Grundeigentum Dritter in Anspruch genommen wird, gibt es aus dem Blickwinkel des Grundrechtsschutzes Dritter keine Notwendigkeit einer vorlaufenden Bedarfsfeststellung.[1162] Im Hinblick auf Art. 20a GG gilt Folgendes: Eine Bewirtschaftungsplanung für Bodenschätze kann dann auf den aus dem Staatsziel Umweltschutz folgenden Umwelt- und Ressourcenschutz gestützt werden, wenn die Gewinnung eines bestimmten Bodenschatzes in besonderer Weise raumbedeutsam (im Sinne von „umweltverbrauchend“) ist. Darüber hinaus kann der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen eine Bewirtschaftungsplanung bei sehr knappen Bodenschätzen, die für die Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung sind (Bewirtschaftung strategischer Ressourcen), rechtfertigen. Es könnte sein, dass z.B. für die Gewinnung seltener Erden eine Bedarfsplanung des Staates zu rechtfertigen ist. Das Gleiche gilt – wegen der Eingriffe in Grundrechte Dritter – für den Abbau von Braunkohle.

Die mit Blick auf den Forschungsauftrag hier interessierenden Kiese, Sande und Steine sind zwar nicht unbegrenzt vorhanden. Sie sind aber auch nicht so knapp, dass ihre Bewirtschaftung durch den Staat geboten wäre. Es bleibt das Interesse, den Abbau von Kiesen, Sanden und Steinen im Interesse des Umwelt- und Landschaftsschutzes so zu begrenzen, dass naturschutzfachlich wichtige Räume erhalten bleiben und dass wegen der notwendigen Eingriffe in Umweltgüter kein exzessiver Wettbewerb zugelassen wird. Dafür erscheinen eine Bedarfsplanung im Rahmen der Raumplanung mit ihrem Steuerungsinstrumentarium sowie das Fachrecht in Gestalt umweltrechtlicher Vorschriften tauglich. Im Hinblick auf die Bedarfsfeststellung erscheint die Orientierung an der prognostizierten Nachfrage unter Berücksichtigung der vorhandenen Recyclingpotenziale angemessen. Bedürfnis und Bedarf fallen daher – zumindest derzeit – weitgehend zusammen.

[1160] Vgl. auch die Auswertung anhand verschiedener Kriterien bei Schröder/Vulpius, Gesteinsperspektiven 2014, 6.

[1161] Vgl. die Vorschläge von Sanden/Schomerus/Schulze 2012, S. 513 ff. sowie Roßnagel/Hentschel/Beslimov et al. 2014.

[1162] Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen des Instruments der Bedarfsplanung Abschnitt 5.

Im Hinblick auf langfristig zu erwartende zunehmende Knappheiten von Kiesen, Sanden und Steinen sowie damit einhergehend sich ausweitende regionale Verflechtungen könnten für die Zukunft folgende zwei Optionen einer Bedarfsplanung für Kiese, Sande und Steine relevant werden: die Steuerung durch einen Bundesraumordnungsplan (9.4.3.3.1) sowie durch eine Rohstoffbewirtschaftungsplanung im BBergG, deren rechtliche Grundlagen erst noch geschaffen werden müssten (9.4.3.3.2).

1.1.1.1.1 Bundesraumordnungsplan

Gemäß § 17 Abs. 1 ROG kann der Bund einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes unter Einbeziehung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren. Dazu zählt auch § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG, wonach die Raumordnung die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen schafft. § 17 Abs. 1 ROG eröffnet dem Bund grundsätzlich die Möglichkeit, Raumordnungspläne zu erlassen. Allerdings ist die Bundesraumordnung **auf die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung beschränkt**. Das bedeutet, dass sie keinen abschließenden Raumordnungsplan und keine Ziele verabschieden kann. Der Plan nach § 17 Abs. 1 ROG ähnelt einem fachlichen Gutachten, das einen der abstrakt gefassten öffentlichen Belange des § 2 Abs. 2 ROG räumlich so konkretisiert, dass er in dieser planerischen Form besser in den Raumordnungsplänen der Länder berücksichtigt werden kann.[1163] Die Zuständigkeit des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG findet dort ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, wo sie den „Service-Charakter“ für die Landesplanung überschreitet und zur Ersatzplanung oder Planungsvorgabe für die Landesplanung wird. Dies betrifft sowohl den Maßstab von Bundesraumordnungsplänen als auch deren Detailschärfe. Was für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes ohne maßgebliche Bedeutung ist, darf nicht Gegenstand eines Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG sein, weder hinsichtlich der räumlichen noch fachlichen Konkretheit.[1164]

Da eine Rohstoffvorsorge und -gewinnung in hohem Maße standortgebunden ist und Bodenschätze – auch Kiese, Sande und Steine – regional unterschiedlich verteilt sind (Gebieten mit großen Vorräten stehen bereits jetzt solche mit akuter Verknappung oder gar kiesfreie Regionen gegenüber[1165]), kann eine ausschließlich regionale oder landesweite Steuerung rasch an Grenzen stoßen. So empfehlen die Staatlichen Geologischen Dienste 2008: „Rohstoffsicherung muss auch länderübergreifend betrieben werden, da die Bedarfsdeckung aufgrund der Lagerstättensituation nicht bei allen Rohstoffen innerhalb der Ländergrenzen möglich ist.“[1166] Der Beirat für Raumordnung befürwortete 2009 in seiner Stellungnahme zur Bundesraumordnung **länderübergreifende Sichtweisen und eine bundesweit einheitliche fachliche Grundlage** zur Einschätzung bundesweit bedeutsamer Herkunftsräume. Ein weiteres Argument war, dass „günstig gelegene rohstoffhöffige Gebiete durch **vielfältige Exportbeziehungen ins benachbarte Ausland** geprägt [sind], so dass Staatsgrenzen übergreifende Gesamtbetrachtungen in Bezug auf Import/Export notwendig sind.“[1167]

Daher kommt die gegenwärtige und künftige Sicherung der Versorgung mit Baumineralien als Aufgabe der Bundesraumordnung nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht. Da der Bund allerdings nach gelten-

---

[1163] Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 17, Rn. 3.

[1164] Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, 2010, § 17, Rn. 8.

[1165] Börner/Bornhöft/Häfner/Hug-Diegel et al. 2012, S. 31.

[1166] Staatliche Geologische Dienste der Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 24.

[1167] Beirat für Raumordnung 2009, S. 7 ff.

dem Recht auf die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG beschränkt ist, sind die **Bindungswirkungen der Bundesraumordnung** nur **schwach** ausgeprägt. **De lege ferenda** könnte die Bundesraumordnung aber so ausgestaltet werden, dass sie **bindende Ziele** festlegen darf. Dann könnte sie Aufgaben der Bedarfsplanung für Kiese, Sande und Steine wahrnehmen. Eine solche Bedarfsplanung könnte so ausgestaltet werden, dass sie mit dem Anforderungsprofil einer umweltgerechten Bedarfsplanung in Einklang steht.

Prüft man eine Bedarfsplanung für Bodenschätze in der Bundesraumordnung anhand der oben entwickelten Kriterien, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Ge-stattungsentscheidungen: Die Raumplanung ist als Bedarfsplanung i.w.S. anzusehen (vgl. Abschnitt 1.2.3). Sie hat immer dann Aufgaben der Bedarfsplanung wahrzunehmen, wenn es eine entsprechende Fachplanung nicht gibt. Die Raumplanung erschöpft sich aber nicht in der Bedarfsplanung, sondern die Bedarfsplanung ist lediglich ein Teilelement der Raumplanung.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Nein.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Bei der Aufstellung von Bundesraumordnungsplänen ist die Öffentlichkeit nach § 18 i.V.m. § 10 ROG zu beteiligen.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Im Rahmen der SUP.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Für Bundesraumordnungspläne besteht eine SUP-Pflicht nach (§ 17 Abs. 5 i.V.m. § 9 Abs. 1 ROG).

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Die planerische Entscheidung über den Raumordnungsplan muss die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG, darunter auch Umweltschutzbelange nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, reflektieren. Für die Bauleitplanung ist Umweltschutz gemäß § 1 Abs. 5 BauGB als eines von mehreren Zielen benannt und in die Planung sind Umweltschutzbelange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 sowie § 1a BauGB einzubeziehen.

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Sollten gesetzlich vorgeschrieben werden.

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Ein Bundesraumordnungsplan mit Zielfestlegungen müsste als Rechtsverordnung erlassen und entsprechende Rechtsschutzmöglichkeiten müssten etabliert werden.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Da es sich um die Nutzung natürlicher Ressourcen handelt, ist der Aufgabenbereich der Rechnungshöfe nicht berührt.

c) Periodische Aktualisierung: Ziele der Raumordnung gelten gemäß § 7 Abs. 1 ROG für einen mittelfristigen Zeitraum und müssen dann aktualisiert werden.

9.4.3.3.1 Rohstoffbewirtschaftungsplanung im Bundesberggesetz

Weiter ist es de lege ferenda denkbar, eine Bedarfsplanung im Rahmen einer **Fachplanung für Bodenschätze in einem reformierten Bergrecht** zu integrieren. Im Gegensatz zu vielen anderen Fachgesetzen[1168] ist im BBergG eine Fachplanung nicht verankert. Fachplanungen, die Bezug zur Bodenschätzegewinnung aufweisen, sind im Wasser- und im Naturschutzrecht zu finden. Gemäß § 12 Abs. 2 WHG steht die Erteilung der Erlaubnis und der Bewilligung im pflichtgemäßen Ermessen (Bewirtschaftungsermessen) der zuständigen Behörde. Im Rahmen dieses Ermessens sind die wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG zu beachten. So kann etwa eine Nassauskiesung unzulässig sein, wenn sie mit dem Maßnahmenprogramm nicht in Einklang steht. Im Naturschutzrecht ist die Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG verankert. Diese ist zwar nicht nach außen verbindlich; gemäß § 9 Abs. 5 BNatSchG sind ihre Inhalte aber in Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. Im Übrigen sind die Aussagen der Landschaftsplanung bei der Abwägung im Rahmen der Raumordnung und der Bauleitplanung zu berücksichtigen (§§ 10 Abs. 3 und 11 Abs. 3 BNatSchG). Diese Fachplanungen bezwecken jedoch nicht in erster Linie die Steuerung der Rohstoffgewinnung. Mangels einer Fachplanung für Bodenschätze übernimmt gegenwärtig die überfachliche Raumordnung, namentlich die Regionalplanung, Aufgaben der Steuerung des Bodenschätzeabbaus.

Dennoch sind dem BBergG planerische Ansätze für eine Rohstoffbevorratung nicht fremd. So ist richterrechtlich anerkannt, dass über den Lagerstättenschutz[1169] nach § 11 Nr. 9 BBergG sog. **„In-situ-Konzepte“**, d.h. planerische Konzepte, die der Rohstoffbevorratung und damit künftigen Nutzungsinteressen dienen, im Konzessionsverfahren berücksichtigt werden können. § 11 Nr. 9 BBergG schließt die Aufsuchung oder Gewinnung aus, wenn dadurch Bodenschätze beeinträchtigt würden, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt. Diese Vorschrift bezweckt den Schutz von Lagerstätten, deren Bodenschätze für die Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung sind und an deren Schutz daher ein öffentliches Interesse besteht.[1170] Insgesamt hat aber § 11 Nr. 9 BBergG in der Praxis nur einen begrenzten Anwendungsbereich.[1171] Darüber hinaus existiert eine gesonderte energiepolitische Fachplanung für die Braunkohlegewinnung durch die **Braunkohlenpläne** in den Bundesländern mit Braunkohlevorkommen (Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg).[1172]

Eine Fachplanung für die Bodenschätzegewinnung könnte ein Bewirtschaftungsregime begrenzter Ressourcen etablieren, wie sie die Bewirtschaftungsplanung nach § 83 WHG beinhaltet. Eine Fach-

[1168] Vgl. etwa Köck 2012b, Rn. 40.

[1169] Zum Ressourcenschutz im Bergrecht ausführlich Herrmann 2015.

[1170] Franke in: Boldt/Weller/Kühne/Mäßenhausen, Bundesberggesetz: Kommentar, 2016, § 11, Rn. 12.

[1171] Ausführlich analysiert Wörheide 2014, S. 149 ff. die Vorschrift.

[1172] Degenhart 2003, S. 24.

planung im Sinne einer staatlichen Ressourcenbewirtschaftung könnte im Zuge einer Modernisierung des BBergG in diesem verankert werden.[1173] Das BBergG ist nach seiner derzeitigen Grundkonzeption mit einem Vorrang der Bodenschätzegewinnung zur effektiven Versorgung der Wirtschaft mit (heimischen) Bodenschätzen ausgestattet (vgl. § 1 Nr. 1 BBergG). Mittlerweile sind auch der Umweltschutz sowie die Endlichkeit von Ressourcen in den Blickpunkt des gesellschaftlichen Interesses gerückt. Zwar ist die Versorgung der Wirtschaft mit Rohstoffen immer noch wichtig, sie muss sich aber in einem modernisiertem BBergG in ein Recht der nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung einfügen. Die Verankerung einer eigenständigen Planung des Rohstoffabbaus unter Gesichtspunkten der Sicherung der gegenwärtigen und zukünftigen Rohstoffversorgung im BBergG könnte helfen, die Nutzungsinteressen der gegenwärtig lebenden und künftiger Generationen zu einem Ausgleich zu bringen. Da durch die Bergbehörden keine abschließende Abwägung mit konkurrierenden Nutzungen erfolgen kann, sollte die Ressourcenbewirtschaftungsplanung im BBergG für die Raumordnung nicht bindend sein wie etwa die Naturschutzplanung (Errichtung des kohärenten europäischen Netzes „Natura 2000“). Sie sollte vielmehr der Raumordnung sektorale Abwägungsbeiträge zur Verfügung stellen, indem sie die Auswahl und Priorisierung von Rohstoffsicherungsgebieten übernimmt. Die Abwägung mit anderen Nutzungen sollte dagegen der Raumordnung als räumlicher Gesamtplanung überlassen werden.[1174] Vorbild für die rechtliche Ausgestaltung ist daher die Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG.

Ihre **verfassungsrechtliche Grundlage** könnte eine Bedarfsplanung im Rahmen einer Fachplanung für Bodenschätze in **Art. 20a GG** finden, wenn es um die Gewinnung von Bodenschätzen geht, die in besonderer Weise raumbedeutsam (im Sinne von „umweltverbrauchend“) ist. Dies kann auch bei Kiesen, Sanden und Steinen, v.a. in besonders rohstoffhöffigen Regionen, der Fall sein. Darüber hinaus kann der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen Bedarfsplanungen bei sehr knappen Bodenschätzen, die für die Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung sind (Bewirtschaftung strategischer Ressourcen), rechtfertigen.[1175] Art. 20a GG verpflichtet den Staat im Hinblick auf nicht erneuerbare Ressourcen zu einem sparsamen Umgang. Eine Rohstoffbewirtschaftungsplanung könnte dazu beitragen, einen Ausgleich im Hinblick auf die Versorgungssicherheit der jetzt lebenden Generationen einerseits sowie der künftigen Generationen andererseits herzustellen.

Eine Bedarfsplanung im Rahmen des BBergG hätte gegenüber der Verankerung in der Regionalplanung den **Vorteil**, dass sie auf die **geologische Expertise der zuständigen Behörden** aufbauen könnte. Die Bergbehörden verfügen aufgrund der Unterlagen-Bergverordnung[1176] über die umfassendsten **Daten hinsichtlich des Rohstoffabbaus**. Durch den Behördenunterbau sind die Bergbehörden auch mit **personellen Kapazitäten** ausgestattet. Eine Rohstoffbewirtschaftungsplanung im Rahmen eines modernisierten BBergG würde der Raumordnung Wissensgrundlagen oder bindende Vorgaben, vor allem hinsichtlich Lage und Qualität der Rohstofflagerstätten, zur Verfügung stellen. Dadurch würde die Komplexität raumordnerischer Entscheidungen verringert. Des Weiteren können regionalplanerische Entscheidungen oft politisch beeinflusst sein, was bei der Steuerung der Roh-

---

[1173] Die Einführung des „Primats der Konfliktvermeidung“ im BBergG und die Verknüpfung der Genehmigungserteilung mit dem Nachweis des Bedarfs, abhängig von der Schwere des jeweiligen bergbaulichen Eingriffs, fordert auch SRU 2012, Tz. 134 und 155.

[1174] Zur zunehmenden Begrenzung der Steuerungsleistung der Regionalplanung durch sektorale Planungen vgl. Köck 2012b, Rn. 70.

[1175] Vgl. oben 5.1.3.

[1176] Bergverordnung über vermessungstechnische und sicherheitliche Unterlagen vom 11.11.1982 (BGBl. I S. 1553).

stoffgewinnung zur Bevorzugung lokaler Oligopole führen kann. Bei einer Bedarfsplanung auf Fachplanungsebene steht dagegen die fachliche Expertise im Vordergrund. Weiter hätte eine Bedarfsplanung im Rahmen des BBergG den Vorteil, dass sie regionen- und länderübergreifend aufgestellt werden könnte.[1177] Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ließe sich im Hinblick darauf, dass rohstoffreichen Regionen rohstoffarme gegenüberstehen,[1178] unter dem Aspekt der „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ rechtfertigen.[1179]

Voraussetzung für die Anwendbarkeit einer Rohstoffbewirtschaftungsplanung im Rahmen eines modernisierten BBergG wäre die Erstreckung des **Anwendungsbereichs des BBergG** auf alle Kiese, Sande und Steine. Dies hätte den Vorteil, dass ein einheitliches Rohstoffsicherungs- und Ressourcenschonungskonzept verwirklichbar wäre. Der Regierungsentwurf für das BBergG aus dem Jahre 1975 bezog sich auf sämtliche Bodenschätze.[1180] Im Gesetzgebungsverfahren wurden Kiese, Sande und Steine und andere Grundeigentümerbodenschätze aus dem Geltungsbereich des BBergG herausgenommen. Grund dafür war, dass die Länder bereits eigene rechtliche Regelungen für Abgrabungen erlassen hatten.[1181] Eine Integration von Kiesen, Sanden und Steinen in das BBergG würde angesichts zunehmender Knappheiten deren volkswirtschaftliche Bedeutung unterstreichen, die Unübersichtlichkeit der Rechtslage bereinigen sowie eine Planung der Rohstoffversorgung und -sicherung aufgrund einer einheitlichen Datengrundlage ermöglichen. Durch eine Bündelung im Bergrecht könnten Abgrenzungsschwierigkeiten zu grundeigenen Bodenschätzen vermieden werden, wie sie sich im Bereich Quarz und Quarzit sowie Ton ergeben.[1182] Nachteil einer Einbeziehung aller Kiese, Sande und Steine in das BBergG wäre, dass den Gemeinden bei den betreffenden Abbauvorhaben nicht mehr das Instrument des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB zur Verfügung stünde.[1183] Die genaue Prüfung der Vor- und Nachteile einer solchen Ausweitung des Anwendungsbereichs sowie möglicher Differenzierungen in der Ausgestaltung der rechtlichen Regelungen übersteigen den Rahmen dieses Gutachtens.

Jedenfalls sollte die Verankerung einer Rohstoffbewirtschaftungsplanung in einem modernisierten BBergG so ausgestaltet sein, dass sie dem Anforderungsprofil einer umweltgerechten Bedarfsplanung entspricht.

Prüft man eine Rohstoffbewirtschaftungsplanung in einem modernisierten BBergG anhand der oben entwickelten Kriterien, so gelangt man zu folgenden Ergebnissen:

1. Allgemeine Anforderungen

a) Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Ge-stattungsentscheidungen: Ein modernisiertes BBergG sollte eine gesetzliche Grundlage für eine Fachplanung der unterirdischen Räume sowie einer Rohstoffbewirtschaftung für die von ihm erfassten Boden-

[1177] Die Argumente der Staatlichen Geologischen Dienste sowie des Beirats für Raumordnung zur Bundesraumordnung (vgl. die Nachweise in Fn. 1166 und 1167) sind insoweit übertragbar.

[1178] Vgl. Fn. 1165.

[1179] So auch Schulze/Keimeyer 2014, S. 16 f.

[1180] Entwurf des BBergG, BR-Ds. 350/1675 vom 5.9.1975. In § 3 Abs. 3 RegE BBergG gab es keine enumerative Aufzählung grundeigener Bodenschätze. Vielmehr waren alle nicht bergfreien Bodenschätze als grundeigen eingeordnet.

[1181] Begründung zum Entwurf des BBergG, BT-Ds. 8/1315 vom 9.12.1977, S. 70.

[1182] Ausführlich zum Ganzen Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG Kommentar, 2013, § 3, Rn. 74, 81.

[1183] Schulze/Keimeyer 2014, S. 16.

schätze vorsehen. Zu unterscheiden sind Planungen für unterirdische Vorhaben zum Abbau von Bodenschätzen und sonstige unterirdische Nutzungen einerseits sowie solche für oberflächennahe Rohstoffe andererseits. Insoweit kann eine Planung auf verschiedenen „Etagen“ stattfinden.

b) Eigenständige Bedarfsfeststellung durch eine dafür legitimierte staatliche Institution als abschließender förmlicher Akt der ersten Planungsstufe: Nein.

c) Einbeziehen der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung: Ja, über die SUP. Denkbar ist darüber hinaus auch eine Vorschrift entsprechend § 83 Abs. 4 WHG.

2. Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

a) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen: Im Rahmen der SUP.

b) Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht): Die Rohstoffbewirtschaftungsplanung sollte SUP-pflichtig sein, was europarechtlich zulässig ist.

c) Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen: Grundlage einer solchen Rohstoffbewirtschaftungsplanung im Rahmen des BBergG wären die politischen Ziele hinsichtlich der gegenwärtigen Rohstoffversorgung. Eine normative Ausrichtung der Bedarfsermittlung auf den Ressourcenschutz im Hinblick auf die Erhaltung der Lebensgrundlagen für künftige Generationen in der gesetzlichen Grundlage ist aber möglich. Vorbild könnte § 1 EnWG sein, wonach die Planung der Leitungsnetze insbesondere an der Umweltverträglichkeit und der Versorgungssicherheit auszurichten ist.

3. Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Sollten gesetzlich vorgeschrieben werden.

4. Anforderungen an Kontrolle und Aktualität

a) Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des direkten gerichtlichen Rechtsschutzes: Da sich die rechtliche Ausgestaltung an der Landschaftsplanung orientiert, um auf der Raumordnungsebene eine Abwägung mit anderen Belangen, insbesondere Umweltaspekten und Siedlungsinteressen zu ermöglichen, ist gerichtlicher Rechtsschutz nicht möglich.

b) Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen: Da es sich um die Nutzung natürlicher Ressourcen handelt, ist der Aufgabenbereich der Rechnungshöfe nicht berührt. Der Aufgabenbereich eines Umweltbeauftragten wäre aber betroffen.

c) Periodische Aktualisierung: Aufgrund der Dauer der Verfahren über die Vorhabenzulassung sollte ein Zeitraum von etwa 15 Jahren vorgesehen werden, um den Investoren genügend Vorlauf zu gewähren.

10 Auswertung der Bestandsaufnahme [Ludwig]

Dieser Abschnitt dient der Auswertung der in Abschnitt 9 durchgeführten Bestandsaufnahme der verschiedenen Bedarfsplanungen anhand der Kriterien des Anforderungsprofils.

10.1 Allgemeine Anforderungen

Als allgemeine Anforderungen des Anforderungsprofils sind definiert: die ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen (10.1.1), die eigenständige und förmliche Bedarfsfeststellung in einem gestuften Verfahren (10.1.2) sowie die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung (10.1.3).

10.1.1 Ausdrückliche gesetzliche Anordnung der Bedarfsplanung als Voraussetzung für Gestattungsentscheidungen

Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass bei fast allen Bedarfsplanungen deren Notwendigkeit gesetzlich angeordnet ist (vgl. Tabelle 11). Ausnahmen bilden lediglich die Bundesverkehrswegeplanung, die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungskonzepte in einigen Bundesländern sowie die Schulentwicklungsplanung in Bayern. Der Bundesverkehrswegeplan wird in § 3 Abs. 2 BSWAG vorausgesetzt und ist somit lediglich mittelbar gesetzlich verankert.

Tabelle 11: Ausdrückliche gesetzliche Anordnung einer Bedarfsplanung

Bedarfsplanung	Ausdrückliche gesetzliche Anordnung
Bundesverkehrs-wegeplanung	Es existiert keine gesetzliche Pflicht zur Planaufstellung des Bundesverkehrswegeplans; gleichwohl wird er in § 3 Abs. 2 BSWAG sowie in Nr. 1.1 der Anlage 3 UVPG vorausgesetzt und ist somit – zumindest mittelbar – gesetzlich verankert.
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Ja. Die Unionsliste mit PCI ist alle zwei Jahre zu erstellen (Art. 3 Abs. 4 TEN-E VO). Der europäische Netzentwicklungsplan (Ten Year Net Development Plan – TYNDP) ist nach Art. 8 Abs. 3b) VO (EG) Nr. 714/2009 alle zwei Jahre zu verabschieden.
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungs-leitungen	Ja. Gemäß § 12a EnWG alle zwei Jahre Erarbeitung des Szenariorahmens und des Netzentwicklungsplans. Der Bundesbedarfsplan wird gemäß § 12e Abs. 1 EnWG mindestens alle vier Jahre als Gesetz erlassen.
Wasserversorgungs- und Abwasserbesei-tigungskonzepte	Überwiegend ja. Die Wasserversorgung in einigen, die Abwasserentsorgung in den meisten Bundesländern.
Abfallwirtschafts-planung	Ja. Geregelt in Art. 28 AbfRRL, § 30 KrWG und den entsprechenden Gesetzen der Länder.
Schulentwicklungs-planung	Ganz überwiegend ja. Geregelt in allen Landesschulgesetzen, außer in Bayern.
Krankenhausplanung	Ja. Geregelt in § 6 Abs. 1 KHG i.V.m. den Landesgesetzen.
Hochwasserrisiko-managementplanung	Ja. Geregelt in § 75 WHG.
Bebauungsplan	§§ 1 und 8 – 10 BauGB. Die Notwendigkeit der Steuerung des Bedarfs an Flächen für bestimmte Nutzungen ist aus der gesetzlichen Grundlage nicht auf den ersten Blick ablesbar, da der Zweck der Bebauungsplanung weiter gefasst ist.

Bedarfsplanung	Ausdrückliche gesetzliche Anordnung
Flächennutzungsplanung	§§ 1 und 5 – 7 BauGB. Die Notwendigkeit der Steuerung des Bedarfs an Flächen für bestimmte Nutzungen ist aus der gesetzlichen Grundlage nicht auf den ersten Blick ablesbar, da der Zweck der Flächennutzungsplanung weiter gefasst ist.
Raumordnung	§ 1 ROG. Die Notwendigkeit der Steuerung des Bedarfs an Flächen für bestimmte Nutzungen ist aus der gesetzlichen Grundlage nicht auf den ersten Blick ablesbar, da der Zweck der Flächennutzungsplanung weiter gefasst ist.
Wasserwirtschaftliche Planungen	§§ 82 und 83 WHG. Die Bestimmung und Steuerung des Bedarfs ergibt sich aus der Notwendigkeit eines verhältnismäßigen Ausgleichs bei der Bewirtschaftung der knappen Ressource Wasser.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zu konstatieren ist, dass der Gesetzgeber im Grundsatz die Bedarfsermittlung durch Planung als so essenziell ansieht, dass er die Verpflichtung dazu in der Regel ausdrücklich gesetzlich vorgibt.

10.1.2 Eigenständige und förmliche Bedarfsfeststellung in einem gestuften Verfahren

Eine eigenständige und förmliche Bedarfsfeststellung liegt vor, wenn über den Bedarf für nachfolgende Verfahrensstufen abschließend und bindend entschieden wird. Dies ist nur bei Bedarfsplanungen für Infrastrukturvorhaben relevant, da nur hier die Vorhabenplanung in verschiedene Schritte aufteilbar ist. Bei den wasserwirtschaftlichen Planungen und bei den räumlichen Gesamtplänen findet zwar eine Bedarfsermittlung statt, diese ist aber nicht im Sinne einer abschließenden Bedarfsfeststellung zu verstehen. Tabelle 12 fasst zusammen, welche der im Abschnitt 9 untersuchten Bedarfsplanungen für Infrastrukturvorhaben Teil eines gestuften Planungsverfahrens sind.

Tabelle 12: Bestandteil eines gestuften Planungsverfahrens

Bedarfsplanung	Bestandteil eines gestuften Planungsverfahrens
Bundesverkehrs-wegeplanung	Ja. Gemäß § 1 Abs. 2 S. 2 FStrAbG ist die Feststellung des Bedarfs für die Linienbestimmung nach § 16 des FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 des FStrG verbindlich.
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Nein. Die Stromnetzplanung auf europäischer Ebene ist nicht verbindlich für nachfolgende (mitgliedstaatliche) Planungen. Die PCI stellen vielmehr eine Auswahl der bereits durch die Mitgliedstaaten bestätigten Netzausbauvorhaben dar. Die Kommission hat bislang keine Möglichkeit, Ausbauvorhaben gegen das Interesse eines Mitgliedstaats zu forcieren.
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen	Ja. Mit Erlass des Gesetzes werden für die darin enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf verbindlich festgestellt (vgl. § 1 BBPlG). Diese Feststellungen sind für die Planfeststellung und die Plangenehmigung nach den §§ 43 bis 43d des Energiewirtschaftsgesetzes verbindlich.

Bedarfsplanung	Bestandteil eines gestuften Planungsverfahrens
Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungs-konzepte	Nein.
Abfallwirtschafts-planung	Nein. Zwar bereitet die Abfallwirtschaftsplanung das Planfeststellungs-verfahren für die Errichtung von Abfallentsorgungsanlagen vor. Allerdings endet die Abfallwirtschaftsplanung nicht mit einer formellen Bedarfsfeststellung durch eine legitimierte Institution, die die Planrechtfertigung des Planfeststellungsbeschlusses nach sich ziehen würde. Daher keine echte Verfahrensstufung.
Schulentwicklungs-planung	Nein. Der Schulentwicklungsplan bereitet schulorganisatorische Beschlüsse über die Errichtung, Organisationsänderung und Aufhebung von Schulen vor. Das Planungsverfahren selbst ist nicht in mehrere Akte aufgespalten. Der Aufstellung des Schulentwicklungsplans folgen schulorganisatorische Beschlüsse, die keine Planungen sind.
Krankenhausplanung	Nein. Die Krankenhausplanung nach § 8 Abs. 1 KHG bereitet die staatliche Förderung von Krankenhäusern vor. Das Planungsverfahren selbst ist nicht in mehrere Akte aufgespalten. Der Aufstellung des Krankenhausplans folgt die Entscheidung über die Aufnahme eines einzelnen Krankenhauses in den Plan, die keine Planungsentscheidung ist.
Hochwasserrisiko-managementplanung	Nein. Die Hochwasserrisikomanagementplanung bereitet das Planfeststellungsverfahren für die Zulassung einer konkreten Hochwasserschutzeinrichtung vor. Allerdings endet sie nicht mit einer formellen Bedarfsfeststellung durch eine legitimierte Institution, die die Planrechtfertigung des Planfeststellungsbeschlusses nach sich ziehen würde. Daher keine echte Verfahrensstufung.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Ergebnis ist eine eigenständige und förmliche Bedarfsfeststellung im Rahmen eines gestuften Planungsverfahrens lediglich bei der Bedarfsplanung für Bundesverkehrswege und für Höchstspannungsleitungen in Deutschland anzutreffen.

10.1.3 Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung

Durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit als Form präventiver Kontrolle von Bedarfsplanungen werden u.a. eine umfassende Bestandsaufnahme der betroffenen Belange sowie deren Bedeutung in der Öffentlichkeit sichergestellt. Tabelle 13 gibt einen Überblick über die Notwendigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei den analysierten Bedarfsplanungen.

Tabelle 13: Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung

Bedarfsplanung	Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Bedürfnisprüfung
Bundesverkehrs-wege-planung	Während der BVWP 2003 noch nicht Gegenstand einer Strategischen Umweltprüfung war, musste für den BVWP 2030 erstmalig eine SUP mit Alternativenprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anl. 3 Nr. 1.1).
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Ja, Öffentlichkeit wird mit einbezogen.
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungs-leitungen	Öffentlichkeitsbeteiligung findet über die SUP und informelle Informationsveranstaltungen statt.
Wasserversorgungs- und Abwasserbesei-tigungs-konzepte	Öffentlichkeitsbeteiligung findet bei SUP-pflichtigen Vorhaben über die SUP statt, im Übrigen keine Öffentlichkeitsbeteiligung.
Abfallwirtschafts-planung	Ja, nach § 32 KrWG.
Schulentwicklungs-planung	Nein.
Krankenhausplanung	Teilweise. Je nach Land unterschiedlich geregelt.
Hochwasserrisiko-management-planung	Ja, über § 79 WHG und die SUP.
Bebauungsplanung	Ja, nach §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB.
Flächennutzungsplanung	Ja, nach §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB.
Raumordnung	Ja, nach § 10 ROG.
Wasserwirtschaftliche Planungen	Bei der Aufstellung der Maßnahmenprogramme über die SUP; bei den Bewirtschaftungsplänen gemäß § 83 Abs. 4 WHG.

Quelle: Eigene Darstellung.

Festzuhalten ist, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei allen Bedarfsplanungen stattfindet, die auch einer SUP-Pflicht unterliegen (siehe dazu unten Abschnitt 10.2.2). Dies sind die Bedarfsplanungen für alle umweltbeanspruchenden Vorhaben mit Ausnahme der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungskonzepte, der Abfallwirtschaftsplanung und der wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungspläne, bei denen es Besonderheiten gibt.

Im Ergebnis ist die Öffentlichkeit bei allen umweltbeanspruchenden Bedarfsplanungen, d.h. sowohl bei jenen für Infrastrukturvorhaben als auch bei den wasserwirtschaftlichen Planungen und den räumlichen Gesamtplanungen zu beteiligen. Bei den nicht umweltbeanspruchenden und damit nicht dem Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung unterfallenden Schulentwicklungs- und Krankenhausplanungen ist die Beteiligung der Öffentlichkeit je nach Landesrecht unterschiedlich ausgestaltet und nicht durchgängig vorgesehen.

10.2 Umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen

Als umwelt- und rechtsgüterbezogene Anforderungen im Anforderungsprofil (Abschnitt 7) wurden identifiziert: die Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen (10.2.1) und von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht) (10.2.2) sowie die materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen (10.2.3).

10.2.1 Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen

Konzeptalternativen werden im Rahmen der SUP-Pflicht ermittelt und bewertet. Teilweise sieht das Fachrecht bereits nach derzeitiger Rechtslage darüber hinausgehende Pflichten zur Berücksichtigung von Konzeptalternativen vor (Tabelle 14).

Tabelle 14: Fachrechtliche Pflichten zur Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen

Bedarfsplanung	Fachrechtliche Pflichten zur Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen
Bundesverkehrs-wegeplanung	Nein.
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Nein.
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen	Nein.
Wasserversorgungs- und Abwasserbesei-tigungskonzepte	Bei der Niederschlagswasserbeseitigung ergibt sich die Prüfung aus dem Bundesrecht und ist im Landesrecht teils ausdrücklich geregelt.
Abfallwirtschafts-planung	Nein.
Schulentwicklungsplanung	Nicht relevant, da nicht umweltbeanspruchend.
Krankenhausplanung	Nicht relevant, da nicht umweltbeanspruchend.
Hochwasserrisiko-managementplanung	Ja, durch Vorrang nichtbaulicher Hochwasservorsorge.
Bebauungsplanung	Nein.
Flächennutzungs-planung	Nein.
Raumordnung	Nein.
Wasserwirtschaftliche Planungen	§§ 30 S. 1 Nr. 2, 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 WHG sind auf die Prüfung von Konzeptalternativen ausgelegt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Pflicht zur Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen im Rahmen der SUP hinausgehende Pflichten sieht das Fachrecht lediglich bei der Hochwasserrisikomanagementplanung, bei den wasserwirtschaftlichen Planungen sowie bei der Erstellung von Abwasserbeseitigungskonzepten für die Niederschlagswasserbeseitigung vor.

10.2.2 Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Folgen für Mensch und Umwelt (SUP-Pflicht)

Die Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung der Folgen für Mensch und Umwelt findet bei allen SUP-pflichtigen Vorhaben im Rahmen der SUP statt. Tabelle 15 gibt einen Überblick über die SUP-Pflichtigkeit der in Abschnitt 9 untersuchten Bedarfsplanungen.

Tabelle 15: SUP-Pflichtigkeit von Bedarfsplanungen

Bedarfsplanung	SUP-Pflicht	Ordnungsnummer in Anlage 3 UVPG
Bundesverkehrs-wege-planung	Ja.	1.1
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Nein.	
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungs-leitungen	Ja.	1.10
Wasserversorgungs- und Abwasserbesei-ti-gungskonzepte	Teilweise landesrechtlich festgelegt; im Übrigen bei verbindlichen Festlegungen für UVP-pflichtige Vorhaben nach Vorprüfung im Einzelfall (§ 14b Abs. 2 UVPG).	z.B. Nr. 3.2 Anlage 3 zum BbgUVPG
Abfallwirtschafts-planung	Ja, wenn sie für Entscheidungen über die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben einen Rahmen setzt.	2.5
Schulentwicklungs-planung	Nein, da nicht umweltbeanspruchend.	
Krankenhausplanung	Nein, da nicht umweltbeanspruchend.	
Hochwasserrisiko-management-planung	Ja.	1.3
Bebauungsplanung	Ja.	1.8
Flächennutzungs-planung	Ja.	1.8
Raumordnung	Ja.	1.5
Wasserwirtschaftliche Planungen	Ja, für Maßnahmenprogramme. Nein für Bewirtschaftungspläne.	1.4 -

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswertung zeigt, dass die Bedarfsplanungen für alle umweltbeanspruchenden Vorhaben mit Ausnahme der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungskonzepte, der Abfallwirtschaftsplanung und der wasserwirtschaftlichen Bewirtschaftungspläne immer SUP-pflichtig sind.

10.2.3 Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen

Vor dem Hintergrund von politischen Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen darf eine umweltgerechte Bedarfsplanung sich nicht allein auf die ermittelte Nachfrage oder auf angestrebte Entwicklungsziele stützen, sondern muss beides – im Sinne eines neuen Verständnisses von Werten und Wohlstand – in Beziehung zu den Auswirkungen auf die Umwelt und auf andere Schutzgüter setzen. Entsprechende Vorgaben für die Bedarfsermittlung in die gesetzliche Grundlage der jeweiligen Bedarfsplanung mit aufzunehmen, obliegt dem Gesetzgeber. Einen Überblick über normative Vorgaben für die Bedarfsermittlung in den gesetzlichen Grundlagen der jeweiligen Bedarfsplanungen gibt Tabelle 16.

Tabelle 16: Gesetzlich bestimmtes Bedarfsverständnis

Bedarfsplanung	Materielle Vorgaben für die Bedarfsfeststellung durch den Gesetzgeber
Bundesverkehrs-wegeplanung	Ja. Die Ziele des BVWP speisen sich aus verkehrs- und umweltpolitischen Programmen. Bei der gesetzlichen Bedarfsfeststellung findet in der Regel keine inhaltliche Überprüfung statt, so dass das im BVWP definierte Bedarfsverständnis übernommen wird. Bei der Bewertung der Umweltauswirkungen des Gesamtplans wurden für den BVWP 2030 erstmals die von den Projekten in Anspruch genommenen Ressourcen ins Verhältnis zu einer Bezugsgröße gesetzt, die aus den geltenden Umweltzielen abgeleitet wurde (z.B. das 30-ha-Flächensparziel der Bundesregierung).
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Nein. Die Festlegung der PCI erfolgt auf Grundlage mitgliedstaatlicher Meldungen. Die Zieltrias „Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“, die europäischen Klima- und Energieziele sowie das 10-%-Stromverbundziel sind zwar politische Leitgrößen, eine darauf ausgerichtete Bedarfsplanung liegt jedoch (noch) nicht vor.
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen	Ja. Ausrichtung auf Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit (§ 1 EnWG) sowie die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung (§ 12e Abs. 1 S. 2 EnWG)
Wasserversorgungs- und Abwasserbesei-tigungskonzepte	Nein. Der Bedarf wird in tatsächlicher Hinsicht verstanden als die Menge an Trinkwasser, die benötigt wird, und die Menge an Abwasser, die anfällt.

Bedarfsplanung	Materielle Vorgaben für die Bedarfsfeststellung durch den Gesetzgeber
Abfallwirtschafts-planung	Ja. Bei der Planung sind die Planungspflichtigen an die Ziele der AbfRRL (Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden – Art. 1 AbfRRL), weiter ausgeformt in der Abfallhierarchie (Art. 4 AbfRRL und § 6 KrWG), und an die Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft und der Abfallbeseitigung (Art. 10 – 12 AbfRRL und §§ 7 und 15 KrWG) gebunden. Eine weitere Bindung besteht an die Grundsätze der Entsorgungsautarkie und der Nähe nach Art. 16 AbfRRL. Art. 16 Abs. 3 AbfRRL stellt das weitere Ziel auf, dass Verfahren und Technologien eingesetzt werden müssen, die am besten geeignet sind, um ein hohes Niveau des Gesundheits- und Umweltschutzes zu gewährleisten. Dieses Ziel kann dem Näheprinzip widerstreiten; beiden Zielen ist bei der Planung von Abfallbeseitigungsanlagen so weit wie möglich gerecht zu werden.
Schulentwicklungs-planung	Ja. Im Allgemeinen fordern die Länder ein Bildungsangebot, das regional ausgeglichen und leistungsfähig ist, alle Schularten umfasst sowie durch zumutbare Wege erreichbar ist.
Krankenhausplanung	Ja. Der Bedarf an Krankenhäusern wird im Krankenhausplan anhand der in § 1 KHG genannten Kriterien „Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit“ sowie der Trägervielfalt ermittelt. Die Festlegung der Kriterien für die „Bestenauswahl“ erfolgt anhand der landesrechtlich definierten Ziele der Krankenhausplanung, die unterschiedlich ausgestaltet sind.
Hochwasserrisiko-managementplanung	Nein. Keine eindeutigen Vorgaben durch § 75 Abs. 2 WHG, keine Vorgaben durch die Hochwasser-RL. Abhängig vom Schutzniveau, das für den jeweiligen Raum angestrebt wird.
Bebauungsplanung	Teilweise. Umweltschutz wird als eines von mehreren Zielen der Bauleitplanung in § 1 Abs. 5 BauGB genannt. Umweltschutzbelange sind gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 sowie § 1a BauGB in die Planung einzubeziehen.
Flächennutzungsplanung	Teilweise. Umweltschutz wird als eines von mehreren Zielen der Bauleitplanung in § 1 Abs. 5 BauGB genannt. Umweltschutzbelange sind gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 sowie § 1a BauGB in die Planung einzubeziehen.
Raumordnung	Teilweise. Bindung an die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG, darunter auch Umweltschutzbelange nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG.
Wasserwirtschaftliche Planungen	Ja. Der Bedarf wird durch eine Abwägung der derzeitigen und beantragten Nutzung mit den Umweltzielen bei der Festlegung von Ausnahmen ermittelt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Untersuchung hat ergeben, dass eine normative Ausrichtung der Bedarfsdefinition am Umweltschutz bei der Bundesverkehrswegeplanung, bei der Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen, bei der Abfallwirtschaftsplanung, bei der Schulentwicklungs- und der Krankenhausplanung sowie bei den wasserwirtschaftlichen Planungen stattfindet. Eine deutliche Zielorientierung erfolgt bei der Krankenhausplanung, wobei diese – als nicht umweltbeanspruchende Planung – nicht auf Nachhaltigkeit oder Umweltziele ausgerichtet ist.

10.3 Prognoseanforderungen

Bedarfspläne haben gemeinsam, dass sie Zukunft gestalten sollen und umgekehrt ihre Erforderlichkeit, Sinnhaftigkeit und Ausgestaltung stark von den zukünftigen Entwicklungen der Gesellschaft im Allgemeinen und im Plangebiet abhängen. Planfestlegungen hinsichtlich des Bedarfs an einer bestimmten Infrastruktur, Landnutzungskonfiguration oder einem Vorhaben benötigen daher prognostische Aussagen zur erwartbaren zukünftigen Entwicklung, insbesondere zum Bedürfnis nach der jeweiligen Infrastruktur, Landnutzung oder dem Vorhaben. Die meisten Planungsgesetze setzen daher Prognosen implizit oder ausdrücklich voraus. Allerdings schweigt sich der Gesetzgeber in den allermeisten Gesetzen zu Bedarfsplanungen hinsichtlich der Art und Weise der Prognoseerstellung aus, wie Tabelle 17 zeigt.

Tabelle 17: Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung

Bedarfsplanung	Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung
Bundesverkehrs-wege-planung	Keine.
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Es wurde mit der Szenarientechnik gearbeitet; diese ist aber nicht gesetzlich vorgeschrieben.
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungs-leitungen	Szenarientechnik gemäß § 12a EnWG.
Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungs-konzepte	Methoden zur Bedürfnisermittlung wurden teilweise in Verwaltungsvorschriften niedergelegt. Normativ ist zudem in einigen Bundesländern angeordnet, bei der Bedarfsprognose den demographischen Wandel und den Klimawandel zu berücksichtigen.
Abfallwirtschafts-planung	Nach § 30 Abs. 2 KrWG sind bei der Darstellung des Bedarfs an Abfallentsorgungsanlagen i.S.d. § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 KrWG zukünftige, innerhalb eines Zeitraums von mindestens zehn Jahren zu erwartende Entwicklungen zu berücksichtigen. Die Prognose ist wegen der ständigen abfallwirtschaftlichen Entwicklungen und der Unterscheidung zwischen verschiedenen Anlagenarten als besonders schwierig einzustufen. Dies betrifft vor allem die Einschätzung der künftigen Verwertungs- und Vermeidungspotenziale sowie die Entwicklung der Abfallex-und -importe. Anforderungen an die Art und Weise der Prognoseerstellung enthält das Gesetz aber nicht.
Schulentwicklungs-planung	Keine.

Bedarfsplanung	Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung
Krankenhausplanung	Die Bedürfnisermittlung erfolgt in vielen Ländern anhand der sog. „Hill-Burton-Formel“. Aber auch andere Berechnungen sind gerichtlich anerkannt. Die Anforderungen an die Bedarfsprognose sind nicht hoch.
Hochwasserrisiko-managementplanung	Keine.
Bebauungsplanung	Keine.
Flächennutzungsplanung	Keine.
Raumordnung	Keine.
Wasserwirtschaftliche Planungen	Keine.

Quelle: Eigene Darstellung.

Lediglich bei der Bedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen auf europäischer und auf deutscher Ebene existieren gesetzliche Anforderungen an die Prognoseerstellung. Das bei der Bedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen zur Anwendung kommende Szenarienmodell kann grundsätzlich als beispielgebend für andere Bedürfnisermittlungen angesehen werden (zu den diesbezüglichen Einschränkungen vgl. oben Abschnitt 8.4.4.2).

10.4 Anforderungen an Aktualität und Kontrolle

Im Hinblick auf Aktualität und Kontrolle der Bedarfsplanung umfasst das Anforderungsprofil folgende Kriterien: Möglichkeiten der Kontrolle im Wege des gerichtlichen Rechtsschutzes (10.4.1), Möglichkeiten der Kontrolle durch außergerichtliche Kontrollmechanismen (10.4.2) sowie periodische Aktualisierung der Bedarfsplanung (10.4.3).

10.4.1 Kontrolle der Bedarfsplanung im Wege des gerichtlichen Rechtsschutzes

Bedarfsplanung betrifft ein sehr frühes Stadium der Planung von Vorhaben. Tabelle 18 fasst zusammen, inwieweit direkter gerichtlicher Rechtsschutz gegen Bedarfspläne in diesem Verfahrensabschnitt für Private und Verbände überhaupt gewährt wird.[1184]

Tabelle 18: Direkte gerichtliche Überprüfbarkeit verschiedener Bedarfsplanungen

Bedarfsplanung	Direkte gerichtliche Überprüfbarkeit
Bundesverkehrs-wegeplanung	Selten, da kein Verbandsklagerecht und i.d.R. auch keine subjektive Betroffenheit Einzelner gegeben ist; indirekte Kontrolle möglich, aber inhaltlich eingeschränkt aufgrund der Abwägungs- und Prognosespielräume des Plangebers.
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Nein.

[1184] Zu Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden ausführlich oben 6.4.3.

Bedarfsplanung	Direkte gerichtliche Überprüfbarkeit
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungs-leitungen	Selten, da keine Verbandsklagerecht und i.d.R. auch keine subjektive Betroffenheit Einzelner; indirekte Kontrolle möglich, aber inhaltlich eingeschränkt aufgrund der Abwägungs- und Prognosespielräume des Plangebers.
Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungskonzepte	Ja, wenn Rechtsverordnung (nur in Rheinland-Pfalz möglich).
Abfallwirtschafts-planung	Ja, wenn Rechtsverordnung.
Schulentwicklungs-planung	Ja, wenn Rechtsnorm sui generis.
Krankenhausplanung	Nein.
Hochwasserrisiko-managementplanung	Nein.
Raumordnung	Ja. Raumordnungspläne in Form von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Satzungen sind anfechtbar; alle Ziele der RO sind Rechtsnormen.
Bebauungsplanung	Ja, da Erlass als Satzung.
Flächennutzungsplanung	Ja für qualifizierte Darstellungen i.S.v. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.
Wasserwirtschaftliche Planungen	Nein.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswertung der Tabelle ergibt, dass eine direkte Anfechtungsmöglichkeit von Bedarfsplanungen nur dann besteht, wenn diese in Form einer untergesetzlichen Rechtsnorm ergehen. Bei Bedarfsfeststellungen in Form von Legislativakten und Verwaltungsinterna findet in der Regel nur eine inzidente Kontrolle im Rahmen nachfolgender Entscheidungen statt.

10.4.2 Kontrolle der Bedarfsplanung durch außergerichtliche Kontrollmechanismen

Neben der gerichtlichen Kontrolle kann auch eine Überprüfung der Bedarfsplanung durch eine unabhängige sachverständige Behörde die Erfüllung der Anforderungen an eine umweltgerechte Bedarfsplanung sicherstellen. Dies gilt vor allem mit Blick auf die fach- und sachgerechte Durchführung der Bedürfnisprüfung. Im Anforderungsprofil vorgeschlagen wurde die Überprüfung durch die Rechnungshöfe und/oder eine/n Umweltbeauftragte/n. Da das Amt einer/eines Umweltbeauftragten in Deutschland derzeit nicht existiert, beschränkt sich die Bestandsaufnahme auf die Prüfung durch die Rechnungshöfe. Tabelle 19 gibt einen Überblick über die Möglichkeiten der Kontrolle von Bedarfsplanungen durch die Rechnungshöfe.

Tabelle 19: Möglichkeiten der Kontrolle durch die Rechnungshöfe

Bedarfsplanung	Möglichkeit der Kontrolle durch die Rechnungshöfe
Bundesverkehrs-wege-planung	Ja.
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Ja.
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungs-leitungen	Ja.
Wasserversorgungs- und Abwasserbeseiti-gungskonzepte	Ja.
Abfallwirtschafts-pla-nung	Ja.
Schulentwicklungs-pla-nung	Ja.
Krankenhausplanung	Ja.
Hochwasserrisiko-ma-nagementplanung	Ja.
Raumordnung	Nein, da Wirtschaftlichkeitsgebot nicht betroffen.
Bebauungsplanung	Im Ausnahmefall ja, z.B. wenn der B-Plan Infrastrukturen zum Gegenstand hat, deren Unterhaltung mit Folgekosten verbun-den ist.
Flächennutzungspla-nung	Im Ausnahmefall ja, z.B. wenn der Flächennutzungsplan Infra-strukturen zum Gegenstand hat, deren Unterhaltung mit Folge-kosten verbunden ist.
Wasserwirtschaftliche Planungen	Denkbar, wenn bei der Bewirtschaftung von Wasserressourcen die Verfolgung von Umweltzielen mit erheblichen Kosten ver-bunden ist.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das verfassungsrechtliche Wirtschaftlichkeitsgebot, dessen Kontrolle Aufgabe der Rechnungshöfe ist, spielt vor allem bei Bedarfsplanungen eine Rolle, die Grundlage für die Ausführung staatlich finanzierter Vorhaben aus den Bereichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge sind. Diese Bedarfsplanungen sind daher durch die Rechnungshöfe überprüfbar, und zwar auch bereits im Aufstellungsverfahren. Die Prüfungsbefugnis der Rechnungshöfe beschränkt sich aber auf die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgebots, so dass die Rechnungshöfe vor allem die Bedürfnisprognose überprüfen können, nicht aber die Einhaltung des gesamten Umweltrechts.

Bei ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen kommt das Wirtschaftlichkeitsgebot dagegen eher am Rande zum Tragen. Es kann etwa eine Rolle spielen, wenn im Rahmen der Bauleitplanung Infrastrukturen vorgesehen werden, deren Unterhaltung mit Folgekosten verbunden ist.

10.4.3 Periodische Aktualisierung der Bedarfsplanung

Bedarfsplanungen sind nach einer bestimmten Zeitspanne zu überprüfen, die in der Regel gesetzlich festgelegt ist, vgl. die Übersicht in Tabelle 20.

Tabelle 20: Zeitliches Intervall für die erneute Bedarfsplanung

Bedarfsplanung	Zeitliches Intervall	Gesetzliche Regelung
Bundesverkehrs-wegeplanung	Pflicht, nach fünf Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan an die Verkehrsentwicklung anzupassen ist.	§ 4 FstrAbG
Stromnetzplanung auf europäischer Ebene	Alle zwei Jahre.	Art. 8 Abs. 3b) VO (EG) Nr. 714/2009
Bundesbedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen	Zweijährliche Erarbeitung des Szenariorahmens und des Netzentwicklungsplans.	§ 12a EnwG
Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungskonzepte	Teilweise sind in den Ländergesetzen Fristen vorgesehen	z.B. § 53 Abs. 1a S. 2 NRWWG
Abfallwirtschafts-planung	Die Pläne sind alle sechs Jahre auszuwerten und bei Bedarf fortzuschreiben.	§ 31 Abs. 6 KrWG
Schulentwicklungsplanung	Die Schulgesetze der Länder sehen teilweise ausdrücklich einen Planungszeitraum vor, i.d.R. fünf Jahre.	z.B. § 102 Abs. 2 S. 1 BbgSchulG; § 145 Abs. 5 HessSchulG
Krankenhausplanung	Die Krankenhausgesetze der Länder sehen sehr unterschiedliche Planungszeiträume vor. Während es in NRW z.B. gar keine Vorgabe gibt, werden teilweise unbestimmte Zeiträume vorgeschrieben („angemessen“), teilweise aber auch ausdrücklich Planungszeiträume vorgeschrieben, die von einem bis sechs Jahre reichen.	z.B. Art. 1 Abs. 1 BayKrG; § 4 Abs. 6 NKHG
Hochwasserrisikomanagementplanung	Prüfungspflicht alle sechs Jahre	§ 75 Abs. 6 WHG
Bebauungsplanung	Keine zeitlichen Intervalle, aber gesetzliche Aufstellungspflicht: „Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“	§ 1 Abs. 3 BauGB

Bedarfsplanung	Zeitliches Intervall	Gesetzliche Regelung
Flächennutzungs-planung	Keine zeitlichen Intervalle, aber gesetzliche Aufstellungspflicht: „Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“	§ 1 Abs. 3 BauGB
Raumordnung	Ziele und Grundsätze gelten für einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum.	§ 7 Abs. 1 S. 1 ROG
Wasserwirtschaftliche Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungsplanung	Überprüfung und Aktualisierung alle sechs Jahre.	§ 84 Abs. 1 WHG

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Auswertung zeigt, dass die meisten der analysierten Bedarfsplanungen nach der jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung periodisch zu aktualisieren sind. Die Zeiträume variieren von einem bis zu sechs Jahren. Die Ziele und Grundsätze der Raumordnung gelten demgegenüber von vornherein nur für einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum (vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 ROG), meist etwa 15 Jahre. Bauleitpläne sind nach § 1 Abs. 3 BauGB aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auch darin kommt eine zeitliche Begrenztheit und eine Abhängigkeit von tatsächlichen Entwicklungen zum Ausdruck.

10.5 Zwischenfazit

Insgesamt ist zu konstatieren, dass folgende Merkmale aus dem Anforderungsprofil einer umweltgerechten Bedarfsplanung bei allen analysierten umweltbeanspruchenden Bedarfsplanungen – d.h. sowohl jenen für Infrastrukturvorhaben (dazu zählen nicht die in die Bestandsaufnahme auch aufgenommene Krankenhausplanung und die Schulentwicklungsplanung) als auch ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen – bereits weitgehend erfüllt sind:

- ausdrückliche gesetzliche Anordnung,
- Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung,
- Pflicht zur Durchführung einer SUP,
- Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Konzeptalternativen
- sowie das Erfordernis der periodischen Aktualisierung der Bedarfsplanung.

Bei keiner der umweltbeanspruchenden Bedarfsplanungen erfüllt ist das Kriterium der Überprüfung durch eine/n Umweltbeauftragte/n, da ein solches Amt erst noch geschaffen werden muss.

Bei der Verwirklichung der übrigen Elemente des Anforderungsprofils ist zu differenzieren nach umweltbeanspruchenden Infrastrukturvorhaben einerseits und ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen andererseits:

Bedarfsplanungen für umweltbeanspruchende Infrastrukturprojekte sind Bedarfsplanungen, die Grundlage für die Ausführung staatlich finanzierter Vorhaben aus den Bereichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge sind:

- Sämtliche dieser Bedarfsplanungen können durch die Rechnungshöfe überprüft werden, und zwar bereits im Aufstellungsverfahren.

Ansonsten bestehen bei ihnen unterschiedlich große Defizite hinsichtlich der Erfüllung der verbleibenden Kriterien des Anforderungsprofils:

- Eine eigenständige und förmliche Bedarfsfeststellung ist lediglich bei den Bedarfsplanungen für Bundesverkehrswege und Übertragungsnetze anzutreffen. Die Legitimität dieser Bedarfsfeststellung ist hoch, weil beide Feststellungsentscheidungen durch den Gesetzgeber getroffen werden. Daraus ergeben sich dann allerdings negative tradeoffs im Hinblick auf Kontrollmöglichkeiten. Häufig gibt es aber keine formelle Bedarfsfeststellung, sondern lediglich eine implizite Anerkennung des Bedarfs.
- In Bezug auf die Erfüllung des Elements „Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen“ ist zu konstatieren, dass vor allem bei der Bundesverkehrswegeplanung insoweit Anpassungen notwendig sind.
- Besondere Anforderungen an die Prognoseerstellung sieht das Gesetz lediglich bei der Bedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen in Form der Szenarienmethode vor. Bei den anderen Bedarfsplanungen ist der Gesetzgeber gefordert. Das bei der Bedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen zur Anwendung kommende Szenarienmodell ist dabei als beispielgebend auch für andere Bedürfnisermittlungen einzustufen. Die Ausweisung und Berücksichtigung von Unsicherheiten bei der Prognoseerstellung ist in Planungspraxis und Rechtsprechung bisher bei keiner der analysierten Bedarfsplanungen verankert.
- Eine direkte gerichtliche Kontrolle ist lediglich bei Bedarfsplanungen eröffnet, die als untergesetzliche Rechtsnorm ergehen. Dies ist bei den Bedarfsplanungen für umweltbeanspruchende Infrastrukturen je nach landesrechtlicher Ausgestaltung bei den Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungskonzepten sowie bei der Abfallwirtschaftsplanung der Fall. Nur für diese ist das Element „Direkte gerichtliche Kontrolle“ aus dem Anforderungsprofil erfüllt.

In Bezug auf die ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen müssen Abstriche am Anforderungsprofil gemacht werden, da es nicht in allen Punkten passt:

- Das Modell einer gestuften Planung ist bei den ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen nicht anwendbar. Es findet zwar eine Bedarfsermittlung statt, aber keine formelle Bedarfsfeststellungsentscheidung.
- In Bezug auf die Erfüllung des Elements „Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen“ ist für die untersuchten ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen Folgendes zu konstatieren: Bei den wasserwirtschaftlichen Planungen erfolgt eine normative Bindung der Planungsträger anhand der Zielbestimmungen der WRRL und des WHG. Dagegen nehmen die Raumordnung und die Bauleitplanung als überfachliche Planungen eine Sonderstellung ein. Deren gesetzliche Grundlagen beziehen sich nicht nur auf die Planung des Bedarfs an einer bestimmten Infrastruktur oder einer bestimmten natürlichen Ressource. Es handelt sich vielmehr um überfachliche Planungen, die viele Aspekte in Einklang bringen müssen.
- Hinsichtlich der Anforderungen an die Prognose sind Abstriche am Anforderungsprofil zu machen. Die Berücksichtigung der Unsicherheiten der Zielerreichung ist bei Bedarfsplanungen für Infrastrukturvorhaben, z.B. beim Straßenbau, sinnvoll. Sie passt aber nicht für die ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen. Bei diesen geht es um die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, nicht darum, dass mit einem Vorhaben bestimmte gesellschaftliche Ziele erreicht werden sollen.

- Frühzeitiger gerichtlicher Rechtsschutz ist nur dann sinnvoll (aber auch erfüllt), wenn es – wie bei Raumordnung und Bauleitplanung – eine abschließende Feststellungsentscheidung gibt. Bei den wasserwirtschaftlichen Planungen, die als Verwaltungsinterna ergehen, ist eine inzidente Überprüfung bei der Anfechtung nachfolgender Verwaltungsentscheidungen ausreichend.
- Das Element „Kontrolle durch die Rechnungshöfe“ ist nur in Ausnahmefällen anwendbar. Der Aufgabenbereich der Rechnungshöfe wird mangels Betroffenheit der öffentlichen Haushalte regelmäßig nicht berührt sein.

Teil 5: Empfehlungen zur Stärkung des Umweltschutzes bei der Bedarfsplanung

Gemäß des Untersuchungsauftrages des Umweltbundesamtes haben wir rechtlich etablierte Bedarfsplanungsvorgänge unter dem Blickwinkel der Stärkung des Umweltschutzes betrachtet und Überlegungen zur Etablierung einer umweltgerechten Bedarfsplanung angestellt.

Unsere abschließenden Empfehlungen beziehen sich im Kern auf Bedarfsplanungen für öffentliche Vorhaben, namentlich auf Infrastrukturvorhaben und Vorhaben der umwelterheblichen öffentlichen Daseinsvorsorge. Sie beschränken sich auf grundlegende Aspekte zur Verbesserung des Umweltschutzes, erfassen damit aber zugleich auch vielfältige allgemeine Aspekte zur Rationalisierung und Verbesserung der Bedarfsplanung. Sie können aber nicht den Anspruch erheben, alle Aspekte, die für die Reform spezifischer Bedarfsplanungen bedeutsam sein können, einbezogen zu haben. Insofern verstehen wir unsere Untersuchung als Grundsatzüberlegungen, die spezifische Untersuchungen für einzelne Bedarfsplanungsinstrumente nicht ersetzen können.

Obwohl unsere Empfehlungen im Kern auf die i.d.R. gesetzlich verankerte Bedarfsplanung für öffentliche Vorhaben zielen (siehe unten 11.), treffen wir auch empfehlende Aussagen zu den umwelterheblichen Bewirtschaftungsplanungen bzw. zur räumlichen Gesamtplanung, die der Sache nach ebenfalls Aufgaben von Bedarfsplanung übernommen, dafür aber bisher keine eigenständige Bedarfsplanungsform entwickelt haben (siehe unten 12). Und schließlich treffen wir auch noch empfehlende Aussagen im Hinblick auf die Etablierung einer Bedarfsprüfung für den Bereich privater Vorhaben, beschränken uns hierbei aber auftragsgemäß auf die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen als Anwendungsbereich der Ressourcennutzung (siehe unten 13).

11 Empfehlungen für die Bedarfsplanung von öffentlichen Vorhaben (Infrastrukturen und öffentliche Daseinsvorsorge)

(1) Raumbedeutsame oder sonstige umwelterhebliche öffentliche Vorhaben bedürfen einer **Rechtfertigung in Form einer Bedarfsfeststellung**, die **grundsätzlich auf der Basis einer Bedarfsplanung mit den dazugehörenden Ermittlungs- und Bewertungsschritten** erfolgen sollte. Der Gesetzgeber sollte – soweit dies für die vorbereitende Planung öffentlicher Vorhaben noch nicht erfolgt ist – das Erfordernis einer solchen **Bedarfsplanung gesetzlich im jeweiligen Fachgesetz vorschreiben**, um die verfassungsrechtliche Ausgangslage transparent zu machen, nach der öffentliche Vorhaben ihre Rechtfertigung nicht in sich selbst tragen, sondern erst durch das Ergebnis einer ordnungsgemäß durchgeführten Bedarfsplanung gerechtfertigt sind. Diese Anforderung gilt in gleichem Maße auch für solche Vorhaben, die der staatlichen Gewährleistungsverantwortung, z.B. Wasser infrastrukturen, unterliegen, unabhängig davon, ob zwischenzeitlich Privatisierungen erfolgt sind.

(2) Die **Feststellung des Bedarfs** als Ergebnis des Bedarfsplanungsvorgangs sollte **durch eine dafür legitimierte staatliche Institution** erfolgen, um insbesondere bei privatisierten Vorhaben der Infrastrukturentwicklung und Daseinsvorsorge deutlich zu machen, dass der Staat für das Ergebnis der

Bedarfsplanung Verantwortung übernimmt. Diese **Bedarfsfeststellung sollte** insofern **verbindlich sein**, als der Übergang zu weiteren konkretisierenden Planungsstufen davon abhängig zu machen ist, dass ein Bedarf durch die dafür zuständige staatliche Institution festgestellt worden ist.

(3) Angesichts der Vorgaben der Aarhus-Konvention sollte die **Öffentlichkeit** bereits am Vorgang der Bedarfsplanung **beteiligt** werden. Sinnvollerweise geschieht dies, wenn entsprechende Ermittlungen und Bewertungen dokumentiert sind, wenn die Prüfung von Konzeptalternativen dokumentiert ist und wenn die Umweltprüfung erfolgt ist (dazu jeweils unten noch spezifische Empfehlungen unter (4) und (5)), weil diese Prüfungen und deren Dokumentation wichtig sind, damit die Beteiligung auf ausreichender Tatsachengrundlage erfolgen kann. In diesem Zusammenhang sollte der Öffentlichkeit nicht nur digital oder schriftlich die Möglichkeit von Einwendungen gewährt werden, sondern es sollte ein **Bedarfserörterungstermin mit der Öffentlichkeit** durchgeführt werden, um ihr Gelegenheit zu geben, Einwendungen sachgerecht mit der bedarfsfeststellenden Institution zu erörtern. Dabei ist „Öffentlichkeit" breit zu verstehen und nicht auf die „betroffene Öffentlichkeit" zu beschränken. Mit der **Durchführung des Termins** sollte eine **neutrale Stelle** beauftragt werden um sicherzustellen, dass die Erörterung mit der Öffentlichkeit nicht interessengeleitet erfolgt.

(4) Die Rechtfertigung des Bedarfs setzt voraus, dass zuvor **Konzeptalternativen ermittelt und bewertet** worden sind. Der Gesetzgeber sollte so weit wie möglich Vorgaben darüber machen, was in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen und näher zu prüfen ist. Wie weit der Kreis der zu berücksichtigenden und damit näher zu prüfenden Konzeptalternativen zu ziehen ist, hängt von den normativen Zielen ab, die der Gesetzgeber an die Bedarfsplanung richtet (dazu sogleich unten (6)).

(5) Bereits auf der Stufe der Bedarfsplanung sollte eine **strategische Umweltprüfung** erfolgen, die die Umweltfolgen des geplanten Vorhabens und der geprüften Alternativkonzepte ermittelt und bewertet. Dies ist sogar aus unionsrechtlichen Gründen geboten, wenn diese Planungen einen Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte setzen.

(6) Der Gesetzgeber sollte die **Ziele der Bedarfsplanung gesetzlich regeln**. Dabei sollte er im Interesse des Umweltschutzes vorsehen, dass ein Bedarf nur dann festgestellt werden kann, wenn sichergestellt ist, dass die Realisierung des ermittelten Bedürfnisses **im Einklang steht mit den Erfordernissen der nachhaltigen Entwicklung, gesetzlicher Umweltqualitätsziele und entsprechenden Zielfestlegungen der Regierung in Plänen und Programmen**. Soweit dies nicht der Fall ist, hat der Gesetzgeber Vorkehrungen dafür zu treffen, dass diese Bedingungen jedenfalls im Verlauf der weiteren Planungsstufen erfüllt werden können.

(7) Je länger der Prognosezeitraum und je komplexer die abzuschätzenden Zukunftsbilder, desto größer die Spannbreite möglicher Entwicklungen und der Einfluss der zugrunde gelegten Grundannahmen hinsichtlich der allgemeinen gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungen. **Grundvoraussetzung für wissenschaftlich und rechtlich korrekte Prognosen bei Bedarfsplanungen ist, dass – unabhängig davon, nach welcher Methode sie erstellt werden – die Grundannahmen offengelegt sowie die Spannbreite möglicher Entwicklungen bzw. die Unsicherheiten der prognostizierten Entwicklung angegeben, erläutert und bei der Bedarfsfeststellung berücksichtigt werden.** Andernfalls bestehen nicht nur methodische Bedenken, sondern ist auch rechtlich zweifelhaft, ob die widerstreitenden Belange vollständig und richtig abgewogen wurden sowie die zu erwartenden Eingriffe in Grundrechte Dritter und Umweltgüter wirklich gerechtfertigt sind.

(8) Aufgrund der Bedeutung von **Prognosen** für Bedarfsplanungen sowie der gegenwärtig zurückhaltenden gerichtlichen Prognosekontrolle bedarf es **gesetzlicher Standards und Kriterien für die Art**

und Weise ihrer Erstellung, um die Qualität von Prognosen zu gewährleisten, Grundrechte sowie Umweltgüter ausreichend vor erheblichen Beeinträchtigungen aufgrund von unzureichenden oder fehlerhaften Prognosen zu schützen sowie entsprechende Kontrollen durch Öffentlichkeit und Gerichte zu ermöglichen. Besonders hoch müssen die gesetzlichen Anforderungen an Bedürfnisprognosen sein, wenn die hieraus abgeleiteten Bedarfsfeststellungen für die nachfolgenden Planungsstufen verbindlich und bei Realisierung mit irreversiblen Folgen verbunden sind. Für **Infrastrukturplanungen** ist derzeit die **Szenario-Methode** als die wohl geeignetste Methode anzusehen, da sie am adäquatesten und transparentesten mit dem Problem der Unsicherheiten von Zukunftsprognosen umgeht. Hierbei ist wichtig, dass eine möglichst **neutrale Stelle** die Szenarien entwickelt und die Anzahl der ausgewählten Szenarien **gerade** ist.

(9) Zur Gewährleistung der Qualität der Bedarfsplanung sind **Kontrollinstrumente** zu etablieren. Kontrollen können intern ansetzen oder extern. Mit Blick auf eine **interne Kontrolle** empfiehlt sich die **Einbeziehung der Rechnungshöfe, staatlicher Umweltbeauftragter und/oder sonstiger sachverständiger Stellen**. Ihre Aufgabe bestünde darin, eine Stellungnahme zu den Ermittlungen und Bewertungen der Bedarfsplanung abzugeben, um auf diese Weise **frühestmöglich auf etwaige Fehler und Unzulänglichkeiten hinzuweisen**. Bei einer negativen Stellungnahme trifft den Vorhabenträger eine diesbezüglich erhöhte Begründungspflicht. Es ist sicherzustellen, dass die einbezogenen internen Kontrollstellen **weisungsunabhängig** agieren können. Insofern ist das Modell der Rechnungshöfe beispielgebend. Mit Blick auf eine **externe Kontrolle** empfiehlt sich die **Etablierung eines phasenspezifischen gerichtlichen Rechtsschutzes schon im Hinblick auf die Bedarfsfeststellung** als Ergebnis der Bedarfsplanung. Dies setzt voraus, dass für die **Bedarfsfeststellung eine unmittelbar rechtsmittelfähige Form** (wie z.B. Rechtsverordnung oder Satzung) vorgeschrieben wird, um damit i.d.R. Verbänden die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung zu geben (s. dazu oben (2)). Dies erscheint auch aus völker- und europarechtlichen Gründen angezeigt.

(10) Es wird ferner empfohlen, **Bedarfsplanungen periodisch zu aktualisieren und anzupassen**. Dabei erscheint ein einheitlicher Planungszyklus für alle Bedarfsplanungen nicht sachgerecht, sondern die Aktualisierung sollte nach fachrechtlichen Erfordernissen erfolgen. Diese können für eine 3-jährige Aktualisierung, aber auch für eine 10-jähigen Aktualisierung sprechen.

12 Empfehlungen für Bewirtschaftungspläne und räumliche Gesamtpläne

In unserer Studie haben wir herausgearbeitet, dass Ressourcenbewirtschaftungspläne, wie insbesondere die wasserwirtschaftlichen Nutzungspläne, aber auch die Bauleitpläne und die überörtlichen Raumpläne der Sache nach Bedarfsprüfungen enthalten (können). Dies gilt in besonderem Maße für die Bebauungspläne und für die Ziele der Raumordnung, wenn sie abschließende und bindende Entscheidungen über die Raum- und Bodennutzung treffen und damit in das Grundeigentum eingreifen, aber auch umweltbelastende Nutzungen planerisch vorbereiten. Aus diesem Grunde halten wir eine Planrechtfertigung für Bebauungspläne und auch eine Planrechtfertigung für überörtliche Raumpläne, soweit mit Zielen der Raumordnung konkrete Standorte für Nutzungen festgelegt werden, für verfassungsrechtlich geboten. Für den Bereich der Bauleitplanung ist dies bereits seit Jahrzehnten höchstrichterlich anerkannt. Die gesetzliche Regelung in § 1 Abs. 3 BauGB ist aber nicht geeignet, eine leistungsfähige Bedarfsprüfung sicherzustellen. Deshalb trägt der Rechtsgedanke einer Stufung der öffentlichen Planungsprozesse (1. Schritt: Rechtfertigung der Bauleitplanung bzw. Rechtfertigung der raumplanerischen Steuerung durch Ziele der Raumordnung; 2. Schritt: räumliche Gesamtplanung am Maßstab des Abwägungsgebotes) grundsätzlich auch für die räumliche Gesamtplanung in ihrer Funktion als vorbereitende Planung künftiger Raum- und Bodennutzung.

Für Bewirtschaftungspläne, die die Wassernutzung planerisch vorbereiten, ist dies nur dann der Fall, wenn die nutzbaren Wasserressourcen nicht ausreichen, um alle Wassernutzungsbedürfnisse erfüllen zu können. In diesen Fällen ist durch eine Bedarfsfeststellung darüber zu entscheiden, welchen Wassernutzungsbedürfnissen vorrangig Rechnung zu tragen ist. In Deutschland ist eine solche Bedarfsplanung bislang nicht notwendig gewesen. Der Klimawandel könnte aber dazu führen, dass eine solche Bedarfsplanung künftig notwendig wird und als eigener Planungsschritt in die Bewirtschaftungsplanung zu integrieren ist. Gegenwärtig scheint es uns aber noch nicht erforderlich zu sein, das System der wasserwirtschaftlichen Nutzungsplanung mit einer Bedarfsplanungskomponente weiterzuentwickeln.

13 Empfehlungen für private Vorhaben der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen

In unserer Studie haben wir herausgearbeitet, dass private Vorhaben nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen administrativen Bedarfsprüfungen unterliegen dürfen. Der Untersuchungsauftrag des Umweltbundesamtes bietet keinen Anlass, diese Voraussetzungen für unterschiedlichste private Vorhaben näher aufzuklären. Zu untersuchen war lediglich, wie die Leistungsfähigkeit des bestehenden Steuerungssystems für die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen zu beurteilen ist und ob eine Bedarfsplanung für die Erfordernisse des Umweltschutzes notwendig erscheint.

Die Untersuchung hat zunächst ergeben, dass in Bezug auf eine Bedarfsplanung für den Abbau von Kiesen, Sanden und Steinen Abstriche am Anforderungsprofil zu machen sind, weil die Rohstoffgewinnung nach unserer Rechtsordnung ein privates Vorhaben ist. Eine Bedarfsplanung ist dafür im Fachrecht nicht vorgesehen. Elemente einer Bedarfsprüfung finden sich aber im Raumplanungsrecht, das über Ziele der Raumordnung Rohstoffgewinnungsflächen gegenüber anderen Nutzungen sichert. Dieser veränderte Ausgangspunkt muss dazu führen,dass an eine Bedarfsplanung für die Rohstoffgewinnung im Rahmen der Raumplanung andere Anforderungen formuliert werden:

- Das Modell einer gestuften Planung ist bei den ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen nicht anwendbar. Es findet zwar eine Bedarfsermittlung statt, aber keine formelle Bedarfsfeststellungsentscheidung.
- In Bezug auf die Erfüllung des Elements „Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen“ ist für die untersuchten ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen Folgendes zu konstatieren: Bei den wasserwirtschaftlichen Planungen erfolgt eine normative Bindung der Planungsträger anhand der Zielbestimmungen der WRRL und des WHG. Dagegen nehmen die Raumordnung und die Bauleitplanung als überfachliche Planungen eine Sonderstellung ein. Deren gesetzliche Grundlagen beziehen sich nicht nur auf die Planung des Bedarfs an einer bestimmten Infrastruktur oder einer bestimmten natürlichen Ressource. Es handelt sich insbesonder um überfachliche Planungen, die viele Aspekte in Einklang bringen müssen.
- Hinsichtlich der Anforderungen an die Prognose sind Abstriche am Anforderungsprofil zu machen. Das Kriterium „Berücksichtigung der Unsicherheiten der Zielerreichung“ passt weder auf die Bewirtschaftung der Ressource Boden durch die Raumordnung und Bauleitplanung noch auf die wasserwirtschaftlichen Benutzungsplanungen oder ein Bewirtschaftungsregime für eine privatnützige Rohstoffgewinnung.
- Frühzeitiger gerichtlicher Rechtsschutz ist nur dann sinnvoll (aber auch erfüllt), wenn es – wie bei Raumordnung und Bauleitplanung – eine abschließende Letztentscheidung gibt. Bei den wasserwirtschaftlichen Planungen, die als Verwaltungsinterna ergehen, ist eine inzidente Überprüfung bei der Anfechtung nachfolgender Verwaltungsentscheidungen ausreichend.

- Das Element „Kontrolle durch die Rechnungshöfe“ ist nur in Ausnahmefällen auf die ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen anwendbar. Der Aufgabenbereich der Rechnungshöfe wird mangels Betroffenheit der öffentlichen Haushalte regelmäßig nicht berührt sein.

Auf die Frage, ob eine Bedarfsplanung für die Erfordernisse des Umweltschutzes im Hinblick auf die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen notwendig erscheint, ist die Antwort unserer Untersuchung, dass gegenwärtig das System der Konzentrationsflächenplanung ein effektives Instrument bereitstellt, um die Gewinnung dieser Rohstoffe bedarfsgerecht zu gestalten. Insofern lautet unsere Empfehlung, dass die Träger der räumlichen Planung das Instrument der Konzentrationsflächenplanung nutzen mögen, um einem übermäßigen parallelen Abbau von Kiesen, Sanden und Steinen wirkungsvoll zu begegnen. Im Übrigen gilt auch für die Konzentrationsflächenplanung mit Blick auf Kiese, Sande und Steine: Rechtfertigungsbedürftig ist der planende Staat, wenn er Letztentscheidungen über die Raumnutzung auf planerischer Grundlage trifft. Er muss also nachweisen, dass eine Konzentrationsplanung notwendig ist, um einem übermäßigen „Raumverbrauch“ begegnen zu können. Diese Rechtfertigung sollte gelingen, weil die fachgesetzlichen Regelungen für die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen die räumlichen Aspekte gerade nicht erfassen.

Glossar

Tabelle 21: Glossar

Begriff	Definition
Bedarf	Ein nach Maßgabe von Zielen anerkanntes Bedürfnis
Bedarfsfeststellung	Entscheidung darüber, ob und inwieweit ein Bedürfnis nach Maßgabe von Zielen anerkannt wird
Bedarfsplan	Planwerk, das die Bedarfsplanung abschließt
Bedarfsplanung	Gestalterischer Prozess zur Anerkennung eines Bedürfnisses nach Maßgabe von Zielen
Bedürfnis	Präplanerische Nachfrage, Wünsche oder Interessen
Bedürfnisprognose	Instrument zur Ermittlung möglicher Bedarfsentwicklungen. Dabei ist eine normativ gebundene Bedürfnisprognose, die sich an gesetzlichen oder sonst vorgeschriebenen Regelungen ausrichten muss, von der normativ ungebundenen Bedürfnisprognose zu unterscheiden.
Bedürfnisprüfung	Programmatische Ermittlung und Bewertung der Bedürfnisse sowie konzeptioneller Erfüllungsmöglichkeiten und deren Folgen
Mögliche Bedürfnisentwicklungen	Veränderungen des Bedürfnisses in Abhängigkeit von der Zeit und der Umsetzung von Konzeptalternativen

Quellenverzeichnis

Adelsberger, Helmut (2012), Neue Ansätze für die europäische Verkehrs- und Infrastruktur, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 339-347.

Ahmels, Peter (2014), Praktische Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Netzplanung, in: Brinktrine, Ralf, Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende, Berlin, S. 57-67.

Antweiler, Clemens (2013), Bedarfsplanung für den Stromnetzausbau – Rechtsverstöße und Rechtsfolgen, in: Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (NZBau), S. 337-342.

Appel, Ivo (2012), Staat und Bürger in Umweltverwaltungsverfahren, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1361-1369.

Appel, Markus (2011), Neues Recht für neue Netze: das Regelungsregime zur Beschleunigung des Stromnetzausbaus nach EnWG und NABEG, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 406-416.

ARGE Bosch Baader GFP - ARGE Bosch Baader GFP (2016), Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan.

ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2012), Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern - für eine Raumordnung des Untergrunds, Positionspapier aus der ARL Nr. 91 Hannover, 13 S.

Armbrecht, Stefanie (2013), Infrastrukturplanung auf europäischer Ebene: Entwurf einer Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 479-484.

Armstrong, J. Scott (2005), The Forecasting Canon: Nine Generalizations to improve Forecast Accuracy, in: FORESIGHT (FORESIGHT), S. 29-35.

Badura, Peter (1968), Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 446-455.

Badura, Peter (2000), Vorhabenplanung im Rechtsstaat, in: Erbguth, Wilfried; Oebbecke, Janbernd; Rengeling, Hans-Werner; Schulte, Martin, Planung - Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München, C. H. Beck, S. 167-182.

Bahn-Walkowiak, Bettina/Bleischwitz, Reimund/Sanden, Joachim (2010), Einführung einer Baustoffsteuer zur Erhöhung der Ressourceneffizienz im Baubereich, Projekt "MaRess" - Materialeffizienz und Ressourcenschonung.

BBSR - Bundesinstitut für Bau, Stadt-und Raumforschung (2014), Windenergieanlagen und Raumordnungsgebiete. Verteilung, Anlagendichte, installierte Leistung, BBSR-Analysen kompakt Bonn, 20 S.

Bechtel, Sebastian (2016), Umweltgerichte und -tribunale - Eine institutionelle Revolution im Umweltschutz, Umweltfragen, Unabhängiges Institut für, UfU Paper, Berlin, 35 S.

Becker, Florin/Harms, Emma (2014), Die Kompetenz der EU bei Erhalt und Ausbau der mitgliedstaatlichen Infrastruktur am Beispiel des transeuropäischen Verkehrsnetzes, in: InfrastrukturRecht (IR), S. 128-131.

Beckmann, Klaus J./Klein-Hitpaß, Anne/Rothengatter, Werner (2012), Grundkonzeption einer nachhaltigen Bundesverkehrswegeplanung, UBA-Texte, 47/2012, UBA, 95 S.

Beier, Sabrina (2015), Rechtsschutz gegen Enteignungen in mehrstufigen Plaungsverfahren, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 309-319.

Beile, Fritz, Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz : (Landeswassergesetz - LWG); Kommentar, Loseblatt, Wiesbaden, Kommunal- und Schul-Verl. Heinig, Losebl.-Ausg.

Beirat für Raumordnung (2009), Stellungnahme des Beirates für Raumordnung zu § 17 Abs. 1 GeROG, 15 S.

Berendes, Konrad/Appel, Markus (2011), WHG Kommentar, Berlin, Schmidt, 1667.

Bergel, Philipp (2010), Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung, Göttingen, Universitätsverlag Göttingen, 253 S.

Berkemann, Jörg (2015), Vollkontrolle der Umweltverbandsklage! Empfehlung des Compliance Committee 2013/2014 der Århus-Konvention, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 389-400.

DIW Berlin - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (2016), Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Berlin, 51 S.

Bertrams, Michael (2012), Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NVwZ), S. 289-293.

BGR - Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2015), Deutschland – Rohstoffsituation 2014, Hannover, 161 S.

Bizer, Kilian/Köck, Wolfgang/Siedentop, Stefan/Einig, Klaus (2011), Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung, 1. Aufl. Auflage, Bizer, Kilian, Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt ; 19, Baden-Baden, Nomos.

BMU - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) - Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin, 124 S.

BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2007), Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, 4 Aufl.

BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015), Entwurf zum Deutschen Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) II:Fortschrittsbericht 2012 –2015 und Fortschreibung 2016 –2019 - Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin, 107 S.

BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016), Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess II) - Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen, Berlin, 158 S.

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2010), Flughafenkonzept der Bundesregierung 2009, Berlin, 94 S.

BMVBW - Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003), Bundesverkehrswegeplan 2003 - Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland, Bonn, 78 S.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2004), Verstärkte Holznutzung - Zugunsten von Klima, Lebensqualität, Innovationen und Arbeitsplätzen (Charta für Holz), Berlin, 26 S.

BMVI - Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014), Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015 - Langfassung, Bonn, 94 S.

BMVI - Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016), Bundesverkehrswegeplan 2030 – Referentenentwurf, Berlin, 193 S.

BMWI - Bundesministerium für Wirtschaft und, Technologie (2010), Rohstoffstrategie der Bundesregierung, Energie Berlin, 26 S.

BNA - Bundesnetzagentur (2012), Umweltbericht 2012.

BNA - Bundesnetzagentur (2013), Umweltbericht 2013.

BNA - Bundesnetzagentur (2015), Bedarfsermittlung 2024 - Entwurf des Umweltberichts, Strategische Umweltprüfung auf Grundlage des 2. Entwurfs des NEP Strom und O-NEP (Zieljahr 2024).

BNA - Bundesnetzagentur (2016), EnLAG-Monitoring. Stand des Ausbaus nach dem Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) zum vierten Quartal 2015.

Boldt, Gerhard/Weller, Herbert/Kühne, Gunther/Mäßenhausen, Hans-Ulrich von (2016), Bundesberggesetz: Kommentar, 2. Aufl., Berlin, De Gruyter,

Börner, Andreas/Bornhöft, Erhard/Häfner, Friedrich/Hug-Diegel, Nicola/Kleeberg, Katrin/Mandl, Jörg/Nestler, Angela/Poschlod, Klaus/Röhling, Simone/Rosenberg, Fred/Schäfer, Ingo/Stedingk, Klaus/Thum, Hubert/Werner, Wolfgang/Wetzel, Elke (2012), Steine- und Erden-Rohstoffe in der Bundesrepublik Deutschland, Geologisches Jahrbuch / Sonderhefte / D 10, Stuttgart, Schweizerbart'sche Verlagsbuchhandlung, 356 S.

Bovet, Jana (2014), Notwendigkeit und Steuerungsmöglichkeiten einer unterirdischen Raumordnung, in: Umwelt und Planungsrecht (UPR), S. 418-425.

Bovet, Jana (2015), Steuerung der Windenergie durch Raumordnung. Aktuelle Rechtsprechung als Herausforderung für die Planung, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 591-602.

Bovet, Jana (2009), Rechtliche Steuerungsoptionen des Siedlungsflächenverbrauchs - Eine vergleichende Untersuchung zur regionalplanerischen Praxis, in: RaumPlanung (RaumPlanung), S. 16-20.

Bovet, Jana/Bizer, Kilian/Henger, Ralph/Ostertag, Katrin/Siedentop, Stefan (2013), Handelbare Flächenzertifikate – vom akademischen Diskurs über einen Modellversuch in die Planungspraxis?, in: Raumforschung und Raumordnung (RuR), S. 497-507.

Bovet, Jana/Hanusch, Marie (2006), Monitoring in der Raumordnungsplanung - Die Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung von Regionalplänen auf die Umwelt, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 1345-1355.

Bovet, Jana/Kindler, Lars (2013), Wann und wie wird der Windenergie substanziell Raum verschafft?: Eine kritische Diskussion der aktuellen Rechtsprechung und praktische Lösungsansätze, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 488-496.

Bovet, Jana/Schweizer, Pia-Johanna (2015), Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau: Fallstricke und Verbesserungspotenziale, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Energiewirtschaftliche Tagesfragen), S. 50-53.

Brandt, Edmund/Röckeisen, Susana (2000), Konzeption für ein Stoffstromrecht, Berichte/Umweltbundesamt; 7/2000, Berlin, Erich Schmidt.

Breuer, Marten/Riegger, Stephan (2014), Die Reichweite der Pflicht der EU zur Umsetzung der Aarhus-Konvention, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 293-308.

Breunung, Leonie (1982), Zur Prozesswirklichkeit des Sachverständigenbeweises im Zivilprozess - Eine empirische Untersuchung, in: Pieper, Helmut/Breunung, Leonie/Stahlmann, Günther, Sachverständige im Zivilprozess, München, S. 125.

Brockhaus Enzyklopädie Lexikon (2001), Brockhaus Enzyklopädie Lexikon, Grossdruckausg. Auflage, Emrich, Ulrike, Mannheim [u.a.], Brockhaus.

Brohm, Winfried (1980), Rechtliche Möglichkeiten zur Rohstoffsicherung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), S. 857 - 863.

Brunn, Bernd (2014), Prognosen mit rechtlicher Bedeutung - Höchstrichterliche Rechtsprechung zu Prognoseentscheidungen durch Gesetzgeber, Verwaltungen und Gerichte, in: Neue Juristische Online-Zeitschrift (NJOZ), S. 361 - 380.

Buchert, Rainer (2008), Der externe Ombudsmann - ein Erfahrungsbericht : Hinweisgeber brauchen Vertrauen und Schutz, in: Corporate-Compliance-Zeitschrift (CCZ), S. 148-152.

Büllesbach, Rudolf (1994), Die rechtliche Beurteilung von Abgrabungen nach Bundes- und Landesrecht: ein Beitrag zur Lösung des Problems paralleler Genehmigungsverfahren, Schriften zum Umweltrecht, Band 46, Berlin, Duncker und Humblot, 432 S.

BUND - Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V. (BVF), Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzorganisationen e.V. (DNR), Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS), Klima-Allianz Deutschland, ROBIN WOOD e.V., Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) (2015), NGO-Luftverkehrskonzept. Schritte zu einem zukunftsfähigen und umweltverträglichen Luftverkehr in Deutschland.

BUND - Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (2016), Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Bundesverkehrswegeplan 2030 mit unmittelbarem Bezug zu einem oder mehreren Einzelprojekten.

Statistisches Bundesamt (2014), Rechtspflege Verwaltungsgerichte, Fachserie 10 Reihe 2.4, Wiesbaden, 135 S.

Statistisches Bundesamt (2016), Bodenfläche (tatsächliche Nutzung): Deutschland, Stichtag, Nutzungsarten - Tabelle, GENESIS - Online-Datenbank, 1 S.

Bundesrechnungshof (2015), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Erhaltungsbedarfsprognose im Bundesfernstraßenbau, Bonn, 32 S.

Bundesrechnungshof - Bundesrechnungshof (2016), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Plausibilisierung der Investitionskosten von Straßenbauprojekten zur Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030.

Bundesregierung (2002), Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin, 343 S.

Bunge, Thomas (2012), Ausbau des Übertragungsnetzes: der rechtliche Rahmen, in: UVP-report (UVP-report), S. 138-147.

Bunge, Thomas (2014a), Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten: Vorgaben der Aarhus-Konvention und deutsches Recht, in: Natur und Recht (NuR), S. 605-614.

Bunge, Thomas (2014b), Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 3-13.

Bunge, Thomas (2016), Weiter Zugang zu Gerichten nach der UVP- und der Industrieemissions-Richtlinie: Vorgaben für das deutsche Verwaltungsprozessrecht, in: Natur und Recht (NuR), S. 11-21.

Bungenberg, Marc (2015), Umweltschutz als Thema der unionalen Gemeinsamen Umweltpolitik, in: Nowak, Carsten, Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, Baden-Baden, Nomos, S. 221-248.

Burgi, Martin (2010), Moderne Krankenhausplanung zwischen staatlicher Gesundheitsverantwortung und individuellen Trägerinteressen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 601-609.

Burgi, Martin (2012), Das Bedarfserörterungsverfahren - Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 277-280.

BVU, ITP, IVV, planco - BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt GmbH, Intraplan Consult GmbH, Ingenieurgruppe IVV GmbH & Co. KG, Planco Consulting GmbH (Juni 2014), Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Zusammenfassung der Ergebnisse.

Calliess, Christian (2001), Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, Jus publicum 71, Tübingen, Mohr Siebeck, 685 S.

Calliess, Christian/Dross, Miriam (2012), Neue Netze braucht das Land: Zur Neukonzeption von Energiewirtschaftsgesetz und Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG), in: JuristenZeitung (JZ), S. 1002-1011.

Calliess, Christian/Dross, Miriam (2013), Alternativenprüfungen im Kontext des Netzausbaus – Überlegungen mit Blick auf die Strategische Umweltprüfung des Bundesbedarfsplans Übertragungsnetze, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 76-82.

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (2011), EUV/AEUV, 4. Auflage, München,

Crotogino, Fritz/Donadei, Sabine/Dietrich, Lars (2009), Nutzungskonkurrenz bei Speichern im geologischen Untergrund, in: Solarzeitalter (Nutzungskonkurrenz bei Speichern im geologischen Untergrund), S. 22-30.

Czychowski, Manfred/Reinhardt, Michael (2014), Wasserhaushaltsgesetz: unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze; Kommentar, 11, München, Beck, 1394 S.

Däuper, Olaf/von Bernstorff, Adrian (2014), Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für die Endlagerung radioaktiver Abfälle - zugleich Vorschlag für die Agenda der "Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe", in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 24-31.

Däuper, Olaf/von Mirbach, Indra/Michaels, Sascha (2015), Gutachten: Überprüfung des Standortauswahlgesetzes im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Regelungen zum Standortauswahlverfahren mit EU-rechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben, insbesondere der UVP-Richtlinie, der SUP-Richtlinie und der Aarhus-Kovention, Berlin.

DAV - Deutscher Anwaltsverein (2016), Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Umweltrecht zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (Stand: 19.04.2016). https://anwaltverein.de/de/newsroom/sn-26-16-aenderung-des-umwelt-rechtsbehelfsgesetzes?file=files/anwaltverein.de/downloads/newsroom/stellungnahmen/2016/DAV-SN_26-16.pdf.

de Jong, Gerard/Daly, Andrew/Pieters, Marits/Miller, Stephen/Plasmeijer, Ronald /Hofman, Frank (2007), Uncertainty in traffic forecasts: Literature review and new results for Netherlands, in: Transportation (Transportation), S. 375-395.

Degenhart, Christoph (2003), Wirtschafts-, Energie- und Strukturpolitik durch Raumordnungsziele im Recht der Braunkohlenplanung, in: Degenhart, Christoph/Dammert, Bernd/Heggemann, Bernd, Bergrecht in der Entwicklung. Dokumentation der 2. Leipziger Bergrechtstagung des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 14.03.2002, Baden-Baden, Nomos, S. 21-29.

DEGES - Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (2009), 1. Änderung und Ergänzung zum Planfeststellungsbeschluß vom 18.05.2005 für eine Bundesfernstraßenmaßnahme - Erläuterungsbericht - VKE 4224: BAB A 143 Westumfahrung Halle / Saale - Unterlage: 1 A, Halle, 82 S.

Dena Netzstudie - Deutsche Energieagentur (2005), Energiewirtschaftliche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020.

Dietlein, Johannes (2005), Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Auflage, Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 58, Berlin, Duncker & Humblot, 250 S.

Dietrich, Sascha/Steinbach, Armin (2014), (Kein) Änderungsbedarf im Energie- und Netzausbaurecht aufgrund der neuen TEN-E Verordnung?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 488-495.

DKG - Deutsche Krankenhausgesellschaft (2014), Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern.

DNR, BUND, NABU, Deutsche Umwelthilfe, WWF: Gemeinsame Eckpunkte der Umweltverbände - DNR, BUND, NABU, Deutsche Umwelthilfe, WWF (2012), Untersuchungsrahmen für die Strategische Umweltprüfung zum Bundesbedarfsplan Übertragungsnetzausbau: Gemeinsame Eckpunkte der o.g. Umweltverbände zur Tischvorlage der Bundesnetzagentur für die Scopingkonferenz am 27. und 28. Februar 2012.

Dohmen, Alexander (2014), Das neue Hochwasserschutzrecht in Deutschland. Eine Untersuchung der Implementierung des unionsrechtlichen Hochwasserrisikomanagements in das Hochwasserrecht des Wasserhaushaltsgesetzes, Köln, Heymann, 206 S.

Dolde, Klaus-Peter (2013), Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 769-775.

Dolde, Klaus-Peter/Vetter, Andrea (2001), Abfallwirtschaftsplanung nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1103-1108.

Dörr, Oliver (2014), Die Anforderungen an ein zukünftiges Infrastrukturrecht, in, Zukunftsgestaltung durch öffentliches Recht, Berlin, de Gruyter, S. 323-368.

Dross, Miriam/Bovet, Jana (2014), Einfluss und Bedeutung der europäischen Stromnetzplanung für den nationalen Ausbau der Energienetze, in: Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER), S. 430-436.

Durner, Wolfgang (2009), Das neue Raumordnungsgesetz, in: Natur und Recht (NuR), S. 373-380.

Durner, Wolfgang (2010), Das neue Raumordnungsgesetz, in: Ziekow, Jan, Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2009, 2010, Berlin, Duncker & Humblot, S. 227-246.

Durner, Wolfgang (2011b), Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 354-362.

Durner, Wolfgang (2015), Öffentlichkeitsbeteiligung und demokratische Legitimation im Energie-Infrastrukturrecht, in: Schlacke, Sabine/Schubert, Mathias, Energie-Infrastrukturrecht. Kolloquium anlässlich der Verabschiedung von Prof. Dr. Wilfried Erbguth am 11. September 2014, Berlin, Duncker & Humblot, S. 87-117.

Ebbesson, Jonas (2002), Comparative Introduction, in: Ebbesson, Jonas, Access to Justice in Environmental Matters in the EU, Den Haag, Kluwer, S. 1-47.

Ebbesson, Jonas (2014), Planetary Boundaries and the Matching of International Treaty Regimes, in: Scandinavian Studies in Law (Planetary Boundaries and the Matching of International Treaty Regimes), S. 259-284.

Ehlers, Dirk (2010), Verwaltung und Verwaltungsrecht, in: Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14 Auflage, Berlin, de Gruyter.

Einig, Klaus (2013), Evaluierung in der Regionalplanung – Ergebnisse einer vergleichenden Plananalyse, in: Scholich, D.; Neubert, L. , Nachhaltiges Flächenmanagement. Flächensparen, aber wie?, Frankfurt, Peter Lang Verlag, S. 99-127.

Ekardt, Felix (2014), Nach dem Altrip-Urteil: Von der Klagebefugnis zu Verfahrensfehlern, Abwägungsfehlern und Individualklage, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 393-396.

Ekardt, Felix (2015), Verbandsklage vor dem EuGH: Mitgliedstaaten verklagen, EU-Institutionen verschonen?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 772-775.

Ekardt, Felix/Pöhlmann, Katharina (2005), Die neue EG-Öffentlichkeitsrichtlinie – mehr Partizipation für die Bürger?, in: Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.), S. 252-256.

Ekardt, Felix/Valentin, Florian (2015), Das neue Energierecht, Baden-Baden, Nomos, 192 S.

FGG Elbe - Flussgebietsgemeinschaft Elbe (2009), Bewirtschaftungsplan nach Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe, 261 S.

Elspaß, Mathias (2014), Planung und Genehmigung von Nebenanlagen im Kontext der Bedarfsplanung für Höchstspannungsleitungen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 489-494.

Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred (2014), Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Dezember 2014, Luchterhand, Loseblattsammlung.

ENTSO-E - European Network of Transmission System Operators for Electricity (2014), 10-Year Net Development Plan 2014.

Epiney, Astrid/Scheyli, Martin (2000), Die Aarhus-Konvention, Fribourg, Schulthess Verlag, 120 S.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (2015), Beck'scher Online-Kommentar GG, 26. Auflage, München, Beck, Online-Kommentar.

Erb, Mareen (2013), Untersuchungsumfang und Ermittlungstiefe in Umweltprüfungen: eine Untersuchung im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfung, Strategischer Umweltprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung unter besonderer Berücksichtigung des Konfliktfelds Windenergie - Vogelschutz, Umwelt- und Technikrecht, Band; 121, Berlin, Erich Schmidt 387 S.

Erbguth, Wilfried (1996), Zulassungsverfahren des Bergrechts und Raumordnung - am Beispiel der Aufsuchung und Gewinnung von Kies und Sand in den neuen Bundesländern, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), S. 259-287.

Erbguth, Wilfried (2005), Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz? Anhand des Umwelt- und Planungsrechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 241-247.

Erbguth, Wilfried (2011), Unterirdische Raumordnung: zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 121-126.

Erbguth, Wilfried/Schubert, Mathias (2014), Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt und Planungsrecht (EurUP), S. 70-84.

Ericsson, Neil R. (2001), Forecast uncertainty in economic modeling, International Finance Discussion Paper, 697, www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/, Board of Governors of the Federal Reserve System, 24 S.

EU-Kommission (2008), Die Rohstoffinitiative — Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM(2008) 699 endg., 15 S.

EU-Kommission - Europäische Kommission (2009), Guidance document on exemptions to the enviromental objectives, Kommission, Europäische, Common implementation strategy for the water framework directive (2000/60/EC) Guidance Document No. 20, Brussels, 46 S.

EU-Kommission - Europäische Kommission (2010), Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum - Mitteilung der Kommission, KOM 2020 endg., 40 S.

EU-Kommission (2011), Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020 - Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 21, 20 S.

Europäischen Parlament und Rat (2013), Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten", ABl. EG Nr. L 354 v. 28.12.2013, 171, 30 S.

eurostat (2014), Certified organic crop area by crops products, Database http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=food_in_porg1&lang=en, EU-Commission.

Ewer, Wolfgang (2014), Rechtsschutz bei mehrstufigen Planungs- und Zulassungsverfahren am Beispiel der Energiewende, in: Kloepfer, Michael, Rechtsschutz im Umweltrecht, Berlin, Duncker & Humblot, S. 61-72.

Faßbender, Kurt (2009), Neues zum Anspruch des Bürgers auf Einhaltung des europäischen Umweltrechts : zugleich Anmerkung zum Feinstaub-Urteil des EuGH Rs. C-237/07 - Dieter Janecek/Freistaat Bayern, in: Europarecht (EuR), S. 400-409.

Faßbender, Kurt (2010), Das neue Wasserhaushaltsgesetz, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 181-187.

Faßbender, Kurt (2011), Maßnahmenprogramme: Bindungswirkung und Rechtsschutz, in: Faßbender, Kurt/Köck, Wofgang, Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland - Erfahrungen und Perspektiven : Dokumentation des 15. Leipziger Umweltrechts-Symposions des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung - UFZ am 22. und 23. April 2010, 1. Auflage 2011 Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlag, S. 129-148.

Faßbender, Kurt (2014a), Aktuelle Entwicklungen der wasserwirtschaftlichen Fachplanung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 476-484.

Faßbender, Kurt (2015), Wasserwirtschaftliche und naturschutzrechtliche Fachpläne, in: Zeitschrift für Deutsches und Europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht (W+B), S. 87-94.

Fellenberg, Frank (2015), Weiter frischer Wind auch Luxemburg - zu den Klagemöglichkeiten im Umweltrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 1721-1726.

Fest, Phillip (2013), Der Netzausbau im Recht der Energiewende, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 824-830.

Fest, Phillip/Operhalsky, Benedikt (2014), Der deutsche Netzausbau zwischen Energiewende und europäischem Energieinfrastrukturrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1190-1196.

Fink, Alexander/Siebe, Andreas (2011), Handbuch Zukunftsmanagement : Werkzeuge der strategischen Planung und Früherkennung, 2. Auflage, Frankfurt a.M., Campus-Verlag, 384 S.

Franke, Markus (1999), Ein Ombudsmann für Deutschland? Einführungsmöglichkeit einer Ombudsmann-Institution in das deutsche Verfassungsleben unter Berücksichtigung der dänischen und europäischen Einrichtungen, Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft, Frankfurt am Main, Lang, 244 S.

Franken, Lorenz (2010), Nachhaltigkeitsstandards und ihre Vereinbarkeit mit WTO-Recht, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 66-73.

Franßen, Gregor/Grunow, Moritz (2015), Standortbezogene Rechtsfragen bei der Zulassung von Deponievorhaben auf neuen Flächen, 1, in: Zeitschrfit für das Recht der Abfallwirtschaft (AbfallR), S. 241-249.

Franzius, Claudio (2012), Stuttgart 21: Eine Epochenwende?, in: Gewerbearchiv (GewArch), S. 225-236.

Frenz, Walter/Müggenborg, Hans-Jürgen/Cosack, Tilman/Ekardt, Felix (2015), EEG Kommentar, 4. Auflage, Berlin,

Führ, Martin/Schenten, Julian/Schreiber, Melanie/Schulze, Falk/Schütte, Silvia (2014), Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), Führ, Martin/Osigus, Torsten, UBA-Texte 14/2014, Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.

Gabler (2016), Online-Wirtschaftslexikon,

Gaentzsch, Günter (1993), Oberflächeneigentum und Bergbau aus der Sicht der höchstrichterlichen Rechtsprechung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 527-533.

Gaentzsch, Günter (1998), Rechtliche Fragen des Abbaus von Kies und Sand, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 889 - 897.

Gärditz, Klaus Ferdinand (2014), Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 1-10.

Gassner, Erich (2011), Rechtskonkretisierung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG, in: Natur und Recht (NuR), S. 320-323.

Gassner, Erich (2013), Die Umweltpflichtigkeit nach Art. 20a GG als Pflicht zur Maßstabsbildung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 547-551.

Gassner, Erich (2014a), Zum Vollzug des Art. 20a GG, in: Natur und Recht (NuR), S. 482-486.

Gassner, Erich (2014b), Zur Maßstabsqualität des Art. 20a GG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1140-1142.

Gassner, Erich (2015), Zur mittelbaren Verwirklichung des Schutzauftrages nach Art.20a GG - auch durch Private, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 1173-1176.

Gatz, Stephan (2009), Rechtsfragen der Windenergienutzung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 737-748.

Gausemeier, Jürgen/Fink, Alexander/Schlake, Oliver (1996), Szenario-Management: Planen und Führen mit Szenarien, 2. Auflage, München - Wien, Hanser, 390 S.

Gehring, Markus (2007), Nachhaltigkeit durch Verfahren im Welthandelsrecht, Berlin, Duncker & Humblot, 251 S.

Geißler, Gesa/Rehhausen, Anke (2014), Wie strategisch ist die Strategische Umweltprüfung (SUP)? Zur SUP-Anwendung in deutschland und den USA, in: UVP-report (UVP-report), S. 119-127.

Giesberts, Ludger/Reinhardt, Michael (2014), Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 34. Auflage, Stand 1.1.2015, München, Beck, Online-Kommentar.

Giesberts, Ludger/Tiedge, Andreas (2013), Vorhaben von gemeinsamem Interesse nach der TEN-E-Verordnung: Anforderungen, Verfahren, Rechtsschutz, in: Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 166-178.

Ginzky, Harald (2005a), Ausnahmen zu den Bewirtschaftungszielen im Wasserrecht : Voraussetzungen, Zuständigkeiten, offene Anwendungsfragen, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 515-524.

Ginzky, Harald (2005b), Die nächste Elbvertiefung - insbesondere die Berücksichtigung von Alternativen nach § 25a WHG, in: Natur und Recht (NuR), S. 691-696.

Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina (2012), Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Auflage, München, C. H. Beck, 552 S.

Greeuw, Sandra C.H./van Asselt, Marjolein B.A./Grosskurth, Jasper/Storms, Chantal A.M.H./Rijkens-Klomp, Nicole/Rothman, Dale S./Rotmans, Jan (2000), Cloudy Crystal Balls. An assessment of recent European and global Scenario studies and Models, in: Environmental issues series, November 2000, European Environment Agency., Agency, European Environment, Environmental issues series no 17, http://www.eea.europa.eu/publications/Environmental_issues_series_17/at_download/file, European Environment Agency, 113 S.

Groß, Thomas (1997), Zur Zulässigkeit von Bedarfsprüfungen bei der Entscheidung über umweltrelevante Vorhaben, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), S. 89-111.

Groß, Thomas (2001), Die Alternativenprüfung in der Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 513-519.

Groß, Thomas (2011), Stuttgart 21. Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 510-515.

Groß, Thomas (2013), Regelungsdefizite der Bundesverkehrswegeplanung, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), S. 1-25.

Guckelberger, Annette (2013), Öffentlichkeit und Netzausbau - zwischen Verfahrenspartizipation und Gewinnbeteiligung, in: Kment, Martin, Netzausbau zugunsten erneuerbarer Energien, Tübingen, S. 59-92.

Guckelberger, Annette (2014), Schnellere Energienetzausbau durch Unionsrecht?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 805-876.

Guckelberger, Annette/Geber, Frederic (2014), Präklusion unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 167-177.

Haas, Julia (2012), Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts, Studien und Beiträge zum Öffentlichen Recht, 13, Tübingen.

Hall, Jim/Harvey, Hamish/Dimitri Solomatine/Shrestha, Durga Lal (2008), Development of framework for the influence and impact of uncertainty, www.floodsite.net, Floodsite.

Hansel, Christoph/Lambrecht, Maren (1993), Wo kämen wir hin...? Zur Erstellung von Szenarien, in: Raumplanung (Raumplanung), S. 148 - 154.

Harms, Agnes - Harms, Agnes (2014), Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung der Stromübertragungsnetze. Eine qualitative Bewertung, UfU-Paper 01/2014 Berlin.

Hasche, Frank (2005), Das neue Bewirtschaftungsermessen im Wasserrecht : die Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie und der IVU-Richtlinie, Umwelt- und Technikrecht, Berlin, E. Schmidt.

Hauck, Jennifer/Priess, Jörg A. (2013), „The most likely future isn't": Landnutzungsszenarien für Mitteldeutschland, in: Raumforschung und Raumordnung (RuR), S. 1 - 15.

Hauser, Gerold (1962), Wesen und Grenzen der direkten Trendextrapolation im Verkehr, in: Swiss Journal of Economics and Statistics (SSES), S. 446 - 475.

Held, Jürgen (2016), Umweltrechtliche Verfahrensfehler im Lichte der neuesten Rechtsprechung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 12-22.

Hellriegel, Mathias (2013), Rechtsrahmen für eine Raumordnung zur Steuerung unterirdischer Nutzungen - Konkurrenzkampf unter der Erde, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 111-116.

Hendler, Reinhard (2011), Zur Einführung einer Kiesabgabe in Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (VBl.NW), S. 1-6.

Hendler, Reinhard/Kerkmann, Jochen (2014), Harte und weiche Tabuzonen - Zur Misere der planerischen Steuerung der Windenergienutzung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 1369-1376.

Hendler, Reinhard/Wu, Mei (2014), Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltrecht der Europäischen Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 78-85.

Herdegen, Matthias (2014a), Internationales Wirtschaftsrecht, 10. Auflage, München, C. H. Beck, 404 S.

Herdegen, Matthias (2014b), Völkerrecht, 13. Auflage, München, C. H. Beck, 474 S.

Hermann, Christoph/Weiß, Wolfgang/Ohler, Christoph (2007), Welthandelsrecht, 2. Auflage, München, C.H. Beck.

Hermes, Georg (1998), Staatliche Infrastrukturverantwortung, Tübingen, Mohr Siebeck, 578 S.

Hermes, Georg (2006), Planung, in: Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim, Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart, Kohlhammer, S. 1790.

Hermes, Georg (2014), Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung – ein Reformvorschlag, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 259-270.

Herrmann, Friederike/Sanden, Joachim/Schomerus, Thomas/Schulze, Falk (2012), Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 523-532.

Herrmann, Martin (2015), Ressourcenschutz im geltenden Bergrecht, in: Roßnagel, Alexander/Hentschel, Anja, Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht, UBA-Texte 107/2015, Dessau-Roßlau, UBA, S. 82-92.

Hertel, Wolfram/Munding, Christoph-David (2013), Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und andere Neuerungen durch das Planfeststellungsvereinheitlichungsgesetz, in: Neue juristische Wochenschrift (NJW), S. 2150-2155.

Herzog, Roman/Pietzner, Rainer (2006), Planung, in: Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim, Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart, Kohlhammer, S. 2503.

Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie (2006), Rohstoffsicherungskonzept Hessen - Fachbericht Sand und Kies, 67 S.

Hettler, Steffen (2014), Recyclingbaustoffe im Vergaberecht, in: Thomé-Kozmiensky, Karl J., Mineralische Nebenprodukte und Abfälle - Aschen, Schlacken, Stäube und Baurestmassen, Neuruppin, TK-Verlag, S. 59-69.

Hilf, Meinhard/Oeter, Stefan (2010), WTO-Recht, 2. Auflage, Baden-Baden, Nomos, 735 S.

Hoffmann, Daniel (2015), Der Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung im Wasserhaushaltsgesetz : Normuntersuchung und Entwicklung, Bielefelder umweltrechtliche Studien ; 4, Baden-Baden, Nomos.

Hofmann, Ekkehard (2007), Abwägung im Recht, Jus Publicum, Nr. 158, Tübingen, Mohr Siebeck, 601 S.

Hoppe, Werner (1978), Gerichtliche Kontrolldichte bei komplexen Verwaltungsentscheidungen - Ein Beitrag zu „zieldiktierten“ Planungs- und komplexen Prognose-entscheidungen, in: Bachof, Otto, Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung. Festgabe aus anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, München, C.H. Beck, S. 295-312.

Hoppe, Werner (2006), Planung, in: Axer, Peter, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland; Band 4, 3. Aufl. Auflage, Heidelberg, Müller, S. 1333 S.

Hoppe, Werner/Bönker, Christian/Grotefels, Susan (2010), Öffentliches Baurecht, München, C.H. Beck, 599 S.

Huster, Stefan/Kaltenborn, Markus/Bohle, Thomas (2010), Krankenhausrecht, München, Beck, 606 S.

Intraplan Consult GmbH / BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt GmbH (2014), Verkehrsverflechtungsprognose 2030 - Schlussbericht, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/verkehrsverflechtungsprognose-2030-schlussbericht-los-3.pdf?__blob=publicationFile, Infrastruktur, Bundesministerium für Verkehr und digitale, 411 S.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change (2014), Climate Change 2014 - Synthesis Report.

Ipsen, Knut (2014), Völkerrecht, 6. Auflage, München, C.H. Beck, 1280 S.

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (1990), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, Heidelberg u.a., Müller, 1444 S.

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (2006), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IV: Aufgaben des Staates, 3., völlig neu bearb. und erw. Aufl., Heidelberg, Müller, XXXIX, 1333 S.

Jabot, Franck (2015), Why preferring parametric forecasting to nonparametric methods?, in: Journal of Theoretical Biology (JTBi), S. 205-210.

Jakubowski, Peter/Zarth, Michael (2003), Nur noch 30 Hektar Flächenverbrauch pro Tag: Vor welchen Anforderungen stehen die Regionen?, in: Raumforschung und Raumordnung (RuR), S. 185-197.

Janssen, Gerold/Bartel, Sebastian (2014), Subterranean Spatial Planning – Challenges and Possibilities, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 95-101.

Jarass, Hans D. (2013), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2, München, C. H. Beck,

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (2014), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 13, München, C.H. Beck, 1330.

Jaschinski, Martin (1999), Der Konflikt von Bauleitplanung und bergrechtlicher Zulassung eines Abbauvorhabens im Tagebau, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), S. 295-300.

Jestaedt, Matthias (2016), Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Auflage, Berlin, S. 325-371.

Jonas, Hans (1979), Das Prinzip Verantwortung - Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, suhrkamp taschenbuch, 1085, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 426 S.

Jung, Wolfgang (2007), Prognosen in der räumlichen Planung, http://www.igp.uni-stuttgart.de/publika/pdf/prognosen.pdf, Universität Stuttgart, 27 S.

Kahl, Wolfgang (2010), Wasser, in: Fehling, Michael/Ruffert, Matthias, Regulierungsrecht, Tübingen, Mohr Siebeck, S. 733-787.

Kahl, Wolfgang (2013), Begriff, Funktionen und Konzepte der Kontrolle, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band III, 2 Auflage, München, S. 459-592.

Keienburg, Bettina (2014), Verfassungs- und europarechtliche Fragen hinsichtlich der Standortauswahl eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 1133-1139.

Keienburg, Bettina (2015), Gutachten zur Überprüfung des Standortauswahlgesetzes im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Regelungen zum Standortauswahlverfahren mit EU-rechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben, Essen, 57 S.

Keller, Karsten/Rövekamp, Christiane (2015), Anmerkung zu EuGH (2. Kammer), Urt. v. 15.10.2015 - C-137/14 (Europäische Kommission/Bundesrepublik Deutschland), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 1672-1973.

Kersting, Andreas (1999), Die Wechselwirkungen zwischen Abfallwirtschaftsplan und Abfallwirtschaftskonzept, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.), S. 161-167.

Khosrawi-Rad, Mohammad Dj. (1991), Probleme und Möglichkeiten bei der Definition, Klassifikation, Interpretation und Operationalisierung von Prognose, Prognosemodell, Prognosefehler und Prognosefehlermasse, Hamburg, Dr. Kovac Verlag, 291 S.

Klingele, Ina Elisabeth (2012), Umweltqualitätsplanung : zur Integration der gemeinschaftsrechtlichen Luftreinhalte- und Wasserbewirtschaftungsplanung in das nationale Umweltrecht, Umweltrecht in Forschung und Praxis 61, Hamburg, Kovac, 288 S.

Klinger, Remo (2014), Das Rechtsschutzgebot des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention und seine Umsetzung in deutsches Recht, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 177-184.

Klinger, Remo (2016), Novelle des Umweltrechtsschutzes – Der große Wurf?, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 449-450.

Kment, Martin (2013), Windenergie in der Bauleitplanung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 17-24.

Kment, Martin (2014a), Das Planungsrecht der Energiewende, in: Die Verwaltung (Die Verwaltung), S. 377-406.

Kment, Martin (2014b), Grundstrukturen der Netzintegration Erneuerbarer Energien, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 81-88.

Kment, Martin/Lorenz, Christina (2016), Eckpfeiler des deutschen Verwaltungsrechts auf europäischem Prüfstand, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 47-57.

Köck, Wolfgang (2003), Risikoverwaltung und Risikoverwaltungsrecht - Das Beispiel des Arzneimittelrechts, UFZ-Diskussionspapiere 8, Leipzig, UFZ, 22 S.

Köck, Wolfgang (2007b), Nachhaltigkeit im Verwaltungsrecht, in: Die Verwaltung, S. 419 - 439.

Köck, Wolfgang (2012a), Flächensicherung für Erneuerbare Energien durch die Raumordnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 3-10.

Köck, Wolfgang (2012b), Pläne, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, E./Voßkuhle, Andreas, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl. Auflage, München, C.H. Beck, S. 1389 ff., § 37.

Köck, Wolfgang (2012c), Wasserwirtschaft und Gewässerschutz in Deutschland - Rechtsrahmen - Institutionen - Organisation, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 140-149.

Köck, Wolfgang (2013a), Festlegungen zur Anpassung an den Klimawandel durch die Raumplanung - Rechtliche Anforderungen an den Umgang mit Klimaprojektionen, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 269-274.

Köck, Wolfgang (2013b), Flussgebietsbewirtschaftung und Raumordnung - Zur Problematik räumlicher und sachlicher Koordinierung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 844-852.

Köck , Wolfgang (2015), Zur Entwicklung des Rechts der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 3-15.

Köck, Wolfgang/Bizer, Kilian/Siedentop, Stefan/Einig, Klaus (2008), Handelbare Flächenausweisungsrechte: Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht, 1. Auflage, Köck, Wolfgang/Bizer, Kilian/Siedentop, Stefan/Einig, Klaus, Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt 17, Baden-Baden, Nomos, 215 S.

Köck, Wolfgang/Bovet, Jana (2004), Urteilsanmerkung zu BVerwG vom 15.05.2003 AZ: 4 CN 9.01 - Anforderungen an gebietsscharfe Ausweisungen von Infrastrukturvorhaben in der Raumordnung, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 96-97.

Köck, Wolfgang/Bovet, Jana (2008), Windenergienalagen und Freiraumschutz. Rechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung von Windenergieanlagen, in: Natur und Recht (NuR), S. 529-534.

Köck, Wolfgang/Bovet, Jana (2015), Koordinierung der Flussgebietsbewirtschaftung - unter besonderer Berücksichtigung der Abstimmung mit der Raumordnung, in: Karl, Helmut, Koordination raumwirksamer Politik, Hannover, S. 131-151.

Köck, Wolfgang/Kern, Katharina (2012), Rechtliche Strategien zur Bewältigung von Risiken im Stoffrecht, in: Hendler, R./Marburger, P./Proelß, A./Reiff, P./Schröder, M., Perspektiven des Stoffrechts - 27. Trierer Kolloqium zum Umwelt- und Technikrecht vom 1.-2. September 2011, Berlin, Erich Schmidt Verlag, S. 21-69.

Köck, Wolfgang/Lehmann, Katharina (2013), Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 67-75.

Köck, Wolfgang/Salzborn, Nadja (2012a), Handlungsfehler zur Fortentwicklung des Umweltschutzes im raumbezogenen Fachplanungsrecht - eine Skizze, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 203-210.

Kosow, Hannah/Gaßner, Robert/Erdmann, Lorenz/Luber, Beate-Josephine (2008), Methoden der Zukunfts- und Szenarioanalyse: Überblick, Bewertung und Auswahlkriterien, WerkstattBericht, Nr. 103, Berlin, https://www.izt.de/fileadmin/downloads/pdf/IZT_WB103.pdf, Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung - IZT, 88 S.

Krajewski, Markus (2014), Umweltschutz und internationales Investitionsschutzrecht am Beispiel der Vattenfall-Klagen und des Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens (TTIP), in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 396 - 403.

Krajewski, Markus (2012), Wirtschaftsvölkerrecht, 3. Auflage, Heidelberg, C.F.Müller, 311 S.

Kühling, Jürgen/Herrmann, Nikolaus (2000), Fachplanungsrecht, 2. Auflage, Düsseldorf, Werner Verlag, 260 S.

Initiative Kreislaufwirtschaft Bau - Kreislaufwirtschaft Bau c/o Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (2015), Mineralische Bauabfälle Monitoring 2012, Berlin, 15 S.

Ladeur, Karl-Heinz (1985), Die rechtliche Kontrolle planerischer Prognosen - Plädoyer für eine neue Dogmatik des Verwaltungshandelns unter Ungewißheit, in: Natur + Recht (NuR), S. 81-90.

Lafontaine, Jörg/Stollmann, Frank (2014), Qualitätsvorgaben in der Krankenhausplanung, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NSZ), S. 406-410.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (1999), Beratung des Landtags gemäß § 88 Abs. 3 LHO zum Entwurf einer Landesverordnung über den Abfallwirtschaftsplan und den Abfallwirtschaftsplan des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 85 S.

Landesregierung Brandenburg (2007), Gesetzentwurf der Landesregierung - Gesetz zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 4/5052, 129 S.

Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav/Beckmann, Martin/Bartsch, Torsten (2016), Umweltrecht, 80. Lfg., München, C.H. Beck, Online-Kommentar.

Laskowski, Silke Ruth (2010), Das Menschenrecht auf Wasser : die rechtlichen Vorgaben zur Sicherung der Grundversorgung mit Wasser und Sanitärleistungen im Rahmen einer ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaftsordnung, Recht der nachhaltigen Entwicklung ; 7, Tübingen, Mohr Siebeck.

Leidinger, Tobias (2015), Genehmigungsrechtliche Fragestellungen beim Netzausbau im Zusammenhang mit der TEN-E Verordnung und Anpassungsbedarf in Deutschland, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 400-409.

Leppin, Angelika (1999), Schulentwicklungspläne: Rechtsnatur und Justitiabilität, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR), S. 90-93.

Lewin, Daniel (2003), Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen - Die Entscheidungen im Vorfeld der Planfeststellung, Bothe, Michael/Rehbinder, Eckard/Steinberg, Rudolf, Frankfurter Schriften zum Umweltrecht, Band 33, Baden-Baden, Nomos.

Lewinski, Kai von/Burbat, Daniela (2013), Bundeshaushaltsordnung, 1. Auflage, Baden-Baden, Nomos, Online-Kommentar.

Lieber, Tobias (2010), Der Entwurf eines neuen Flughafenkonzepts der Bundesregierung. Notwendigkeit und rechtlicher Rahmen einer zentralen Flughafenplanung, in: Ziekow, Jan, Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2009, 2010, Berlin, Dunker & Humblot, S. 103-112.

Linßen, Ronja Maria/Aubel-Pump, Claudia (2013), (Noch) schnellerer Netzausbau durch TEN-E-VO?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 965-971.

Lohse, Eva Maria (2011), (Noch) Ungewisse Risiken: gesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten und -pflichten am Beispiel der Nanotecjnologie, in: Dalibor, Marcel/Debus, Alfred G./Kruse, Franzsika /Lachmayer, Konrad/Peters, Alexander/Scharrer, Jörg/Schroeder, Hanna/Seifert, Olivia/Sicko, Corinna/Stirn, Isabel/Stöger, Karl(Noch, Perspektiven des öffentlichen Rechts: Festgabe 50 Jahre Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden, Nomos, S. 37-60.

Londong, Jörg/Hillenbrand, Thomas/Niederste-Hollenberg, Jutta (2011), Demografischer Wandel: Anlass und Chance für Innovationen in der Wasserwirtschaft, in: KW : Korrespondenz Wasserwirtschaft : Organ der DWA; Wasser, Boden, Natur (KW), S. 1132-1138.

MLU - Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt (2012), Anforderungen an die Aufstellung und Fortschreibung von Abwasserbeseitigungskonzepten - Teil Schmutzwasser - RdErl. des MLU vom 7.12.2012.

Ludwig, Grit (2012), Umweltaspekte in Verfahren nach dem BBergG, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 150-157.

Ludwig, Grit (2016), Der Schutz des Oberflächeneigentums in der Vorhabenzulassung nach dem BBergG, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 685-690.

Ludwig, Grit/Köck, Wolfgang/Tronicke, Cornelius/Gawel, Erik (2014), Rechtsrahmen der Bioökonomie in Mitteldeutschland - Bestandsaufnahme und Bewertung, UFZ Discussion Paper 22/2014, 113 S.

Luther, J./Schanze, J. (2009), Exploring and evaluating futures of riverine flood risk systems – the example of the Elbe River, in: (eds), Samuels et al., Flood Risk Management: Research and Practice, London, Taylor & Francis Group, S. 1753-1763.

Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., München, Vahlen,

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (2015), Grundgesetz Kommentar, 76. Lfg., München, C.H. Beck.

Maunz, Theodor/Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Mellinghoff, Rudolf (2015), BVerfGG Kommentar, Stand: August 2015 (47. Erg.-Lfg.), München, Beck, Online-Ressource.

Maurer, Hartmut (2011), Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, München, C.H. Beck, 856 S.

Meadows, Donella/Meadows, Dennis/Randers, Jørgen/Behrens, William W. (1972), Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit., Stuttgart Deutsche Verlags-Anstalt, 180 S.

Meßerschmidt, Klaus (2000), Gesetzgebungsermessen, Berliner Juristische Universitätsschriften Öffentliches Recht, Band 14, Berlin, Berlin Verlag, 1225 S.

Meyer-Ladewig, Jens (2007), Das Umweltrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 25-29.

Meyer, Jürgen (2014), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4, Baden-Baden, Nomos,

Milch, Jerome (1976), Inverted Pyramids: The Use and Misuse of Aviation Forecasting, in: Social Studies of Science (Social Studies of Science), S. 5-31.

Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (2014), Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz über den Mindestinhalt der Abwasserbeseitigungskonzepte der Gemeinden und die Form ihrer Darstellung.

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (2006), Wasserversorgungsplan - Teilgebiet 7.

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW (2008), Verwaltungsvorschrift über die Aufstellung von Abwasserbeseitigungskonzepten.

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (2013), Abfallwirtschaftsplan Rheinland-Pfalz 2013, Teilplan Siedlungsabfälle, Mainz, 129 S.

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (2014), Teilfortschreibung LEP IV. Erneuerbare Energien, Mainz.

MIRO - Bundesverband Mineralische Rohstoffe e.V. (2015), Bericht der Geschäftsführung 2014/2015, Ettlingen, GmbH, Kraft Druck, 100 S.

MKRO - Ministerkonferenz für Raumordnung (2008a), Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung: "Raumordnerische Anforderungen an das Flughafennetz in Deutschland".

MKRO - Ministerkonferenz für Raumordnung (2008b), Beschluss der 35. Ministerkonferenz für Raumordnung am 29. April 2008 in Stuttgart. Raumordnerische Anforderungen an das Flughafennetz in Deutschland.

Möckel, Stefan (2007), Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bei FFH- und Vogelschutzgebieten, in: Natur und Recht (NuR), S. 602-608.

Moench, C./Ruttloff, M. (2014), Rechtsschutzgarantie und Bundesfachplanung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 897-902.

Moench, Christoph/Lennartz, Jannis (2015), Der Energiecharta-Vertrag im Geflecht des internationalen Investitionsschutzes, in: Recht der Energiewirtschaft (RdE), S. 153-160.

Moench, Christoph/Ruttloff, Marc (2011), Netzausbau in Beschleunigung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1040-1045.

Müggenborg, Hans-Jürgen (2016), Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins zur geplanten Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, in: Natur und Recht (NuR), S. 473-475.

Ministerium für Umwelt, Gesundheitt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (2009), Wasserversorgungsplan 2009 für das Land Brandenburg.

Multmeier, Vanessa Christin (2011), Rechtsschutz in der Krankenhausplanung : traditionelle und neue Rechtsschutzformen zur Verteidigung von Grundrechten und Grundfreiheiten gegen staatliche Regulierung und selektive Investitionsförderung, Schriften zur Gesundheitspolitik und zum Gesundheitsrecht ; 14, Frankfurt am Main, Lang.

Münkler, Laura (2014), Flexible Steuerung durch Konzentrationsflächenplanung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1482-1488.

NABU - Naturschutzbund Deutschland (2016), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des UmwRG vom 19.04.2016. https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/naturschutz/naturschutzrecht/160517-nabu-stellungnahme-umwrg.pdf, Berlin, 20 S.

Nagel, Paul Bastian/Schwarz, Tim/Köppel, Johann (2014), Ausbau der Windenergie : Anforderungen aus der Rechtsprechung und fachliche Vorgaben für die planerische Steuerung, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 371-382.

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt und Klimaschutz (2011), Abfallwirtschaftsplan Niedersachsen, Teilplan Siedlungsabfälle und nicht gefährliche Abfälle, Hannover, 61 S.

Niehues, Norbert/Rux, Johannes (2013), Schulrecht, 5. Auflage, NJW-Praxis Band 27, München, Beck, 394 S.

Nierhaus, Michael (1977), Zur gerichtlichen Kontrolle von Prognoseentscheidungen der Verwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 19 - 26.

Ossenbühl, Fritz (1976), Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Prognoseentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht, in: Starck, Christian, Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz: Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, 1, Tübingen, Mohr, S. 484 - 518.

Otto, Christian-Wolfgang (2016), Rechtsschutz im Umweltrecht nach dem EuGH-Urteil vom 15.10.2015 - C-137/14, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 292-293.

Paeper, Judith (2012), Anforderungen an die Strategische Umweltprüfung der Bundesnetzausbauplanung, in: UVP-report (UVP-report), S. 113-119.

Perretti, Charles T./Munch, Stephan B. (2015), On estimating the reliability of ecological forecasts, in: Journal of Theoretical Biology (JTBi), S. 211 - 216.

Peters, Birgit (2014), Die Auslegung von Art. 6-8 der Aarhus-Konvention durch das Aarhus Compliance Committee und die Auswirkungen im europäischen Umweltrecht, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 185-195.

Pfleiderer, Sebastian/Reitner, Heinz/Heinrich, Maria/Untersweg, Thomas (2012), Der Österreichische Rohstoffplan, in: Weber, Leopold, Archiv für Lagerstättenforschung, 26, Wien, S. 99-145.

Philipp-Gerlach/Teßmer - Rechtsanwälte (2011), Einwendungen von BUND und NABU gegen Rahmenbetriebsplan "Langener Waldsee", http://www.nabu-langen.de/EinwendungNABUBUNDgegenAuskiesungSehring.pdf, 171 S.

Piduch, Erwin (2014), Bundeshaushaltsrecht; Kommentar, Stuttgart, Kohlhammer, Loseblattsammlung.

Piens, Reinhart/Schulte, Hans-Wolfgang/Graf Vitzthum, Stephan (2013), BBergG Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart, Kohlhammer, 1169.

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2015), Regionale Rohstoffsicherung, Saarbrücken, 65 S.

Ponisio, Lauren C./M'Gonigle, Leithen K./Mace, Kevi C./Palomino, Jenny/de Valpine, Perry/Kremen, Claire (2014), Diversification practices reduce organic to conventional yield gap, in: Proceedings B of the Royal Society (Proc. R. Soc. B), S. 1396-1402.

Posser, Herbert/Faßbender, Kurt (2013), Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung – Die neue Infrastrukturplanung der Energiewende in Recht und Praxis, Berlin/Boston, De Gruyter, 729 S.

Priess, Jörg A./Hauck, Jennifer (2014), Integrative Scenario Development, in: Ecology and Society (E&S), S. 1 - 14.

Pring, George/Pring, Chatherine (2009), Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals.

PTV - PTV Planung Transport Verkehr AG (2011), BAB A143 - AD Halle-Nord bis AD Halle-Süd VKE 4224 – Verkehrsplanerische Untersuchung (im Auftrag von DEGES), Dresden, 75 S.

Quaas, Michael/Zuck, Rüdiger/Clemens, Thomas (2014), Medizinrecht, 3. Auflage, Beck-Online : Bücher, München, Beck, 1009 S.

Queitsch, Peter/Koll-Sarfeld, Claudia/Wallbaum, Viola, Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen: Kommentar, Loseblatt, Wiesbaden, Kommunal- und Schul-Verl., Losebl.-Ausg.

Ramsauer, Ulrich /Wendt, Henning (2014), Einsatz der Fracking-Technologie insbesondere aus der Sicht des Gewässerschutzes, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 1401-1408.

Randers, Jørgen (2014), 2052 - Der neue Bericht an den Club of Rome : eine globale Prognose für die nächsten 40 Jahre, München, Oekom-Verlag, 440 S.

Ratzel, Rudolf/Luxenburger, Bernd (2011), Handbuch Medizinrecht, 2. Auflage, AnwaltsPraxis, Bonn, Deutscher Anwaltverlag, 1839 S.

Thüringer Rechnungshof (2014), Überörtliche Kommunalprüfung -Jahresbericht 2014, Rudolstadt, 52 S.

Reese, Moritz (2016), Voraussetzungen für verminderte Gewässerschutzziele nach Art. 4 Abs. 5 WRRL, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 203-215.

Renn, Ortwin/Köck, Wofgang/Schweizer, Pia-Johanna/Bovet, Jana/Benighaus, Christina/Scheel, Oliver/Schröter, Regina (2014), Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 281-288.

Rennert, Klaus (2010), Planung und Planvollzug im Krankenhausrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 936-944.

Rensmann, Thilo/Frey, Christopher (2014), Völkerrechtliche Grenzen der Energiewende, in: Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft (EnWZ), S. 243-250.

République Française: Ministére de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie/Ministére du Logement de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité (2015), Bilan Plan Bois 1, 32 S.

Rescher, Nicholas (1997), Predicting the Future: An Introduction to the Theory of Forecasting, New York, State University of New York Press, 332 S.

Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter (2010), Öffentliche Finanzkontrolle durch unabhängige Rechnungshöfe: Rechtsgrundlagen und Prüfungsmethodik, in: Verwaltungsrundschau (VR), S. 1-9.

Reus, Andreas/Mühlhausen, Peter (2014), Haushaltsrecht in Bund und Ländern. Planung, Ausführung, Prüfung, München, C.H. Beck, 470 S.

Landesregierung Rheinland-Pfalz (2015), Gesetzentwurf zum Landeswassergesetz, LT-Drs. RP 16/4576.

Rockström, Johan/Steffen, Will/Noone, Kevin/Persson, Asa/Chapin, F. Stuart/Lambin, Eric F./Lenton, Timothy M./Scheffer, Marten/Folke, Carl/Schellnhuber, Hans Joachim/Nykvist, Bjorn/de Wit, Cynthia A./Hughes, Terry/van der Leeuw, Sander/Rodhe, Henning/Sorlin, Sverker/Snyder, Peter K./Costanza, Robert/Svedin, Uno/Falkenmark, Malin/Karlberg, Louise/Corell, Robert W./Fabry, Victoria J./Hansen, James/Walker, Brian/Liverman, Diana/Richardson, Katherine/Crutzen, Paul/Foley, Jonathan A. (2009), A safe operating space for humanity, in: Nature (A safe operating space for humanity), S. 472-475.

Roßnagel, Alexander/Hentschel, Anja/Beslimov, Sylle/Lorenz, Madlen/Wüstefeld, Frank (2014), Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes - Erster Zwischenbericht, Kassel, Fachgebiet Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Recht der Technik und Umweltschutzes Fachbereich Institut für Wirtschaftsrecht, in Vorbereitung S.

Röth, Dirk (2015), Einsatzpotentiale von mineralischen Baustoffen in Theorie und Praxis, in: Müll und Abfall (MuA), S. 559-563.

Rudisile, Richard (2016), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 30. Erg.-Lfg., München,

Ruge, Reinhard (2013), Zur Alternativenprüfung in Netzentwicklungsplan und Bundesbedarfsplan, in: Energierecht (ER), S. 143-149.

Rumm, Peter/Blondzik, Katrin (2006), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung, 2., neu bearb. und wesentlich erw. Aufl., Berlin, Schmidt, 620.

Sachs, Michael (2014), Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., München, Beck, 2721 S.

Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2009), Methodische Grundlagen zur konzeptionellen Planung der öffentlichen Wasserversorgung im Freistaat Sachsen Erarbeitung von Wasserversorgungskonzepten der Aufgabenträger der öffentlichen Wasserversorgung.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2012), Grundsatzkonzeption 2020 - Für die öffentliche Wasserversorgung im Freistaat Sachsen.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2013), Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über die Grundsätze für die Abwasserbeseitigung im Freistaat Sachsen 2007 bis 2015.

Sanden, Joachim/Schomerus, Thomas/Schulze, Falk (2012), Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes - Abschlussbericht; Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Umweltbundesamt, Berichte 2012/1, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 661 S.

Schadtle, Kai (2013), Neue Leitungen braucht das Land – und Europa!, in: Zeitschrift für Neues Energierecht (ZNER), S. 126-132.

Scheidler, Alfred (2013), Die Tabuzonenproblematik bei der Ausweisung von Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung, in: Natur und Recht (NuR), S. 869-873.

Schenke, Wolf-Rüdiger (2012), Gerichtliche Kontrolleröffnungen gegenüber Plänen, insbesondere gegenüber Raumordungs- und Flächennutzungsplänen, in: Erbguth, Wilfried/Kluth, Winfried, Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle. Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe, Berlin, Duncker & Humblot, S. 73-101.

Schenke, Wolf-Rüdiger (2016), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 22. Auflage, München,

Schilling, Jan (2013), Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis; 23, Frankfurt am Main, Peter Lang Verl., 328 S.

Schink, Alexander (2011), Bürgerakzeptanz durch Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung - Defizite und Verbesserungsvorschläge, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), S. 226-248.

Schink, Alexander (2015), Das Verfahren der Netzplanung als Vorbild für andere Infrastrukturplanungen?, in: Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 148 - 160.

Schink, Alexander/Versteyl, Andrea (2012), Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) 2012, 1. Aufl., Lexxion Verlagsgesellschaft mbH, 1182.

Schirmer, Benjamin/Seiferth, Conrad (2013), Energiewende und die Zulassung von Netzausbauprojekten, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 515-525.

Schlacke, Sabine (2014), Zur fortschreitenden Europäisierung des (Umwelt-)Rechtsschutzes - Schutznormdoktrin und Verfahrensfehlerlehre erneut unter Anpassungsdruck, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 11-18.

Schlacke, Sabine (2015), (Auf)Brüche des Öffentlichen Rechts : von der Verletztenklage zur Interessentenklage, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 929-937.

Schmehl, Arndt/Bleicher, Ralf (2013), GK-KrWG: Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) sowie zur Verpackungsverordnung (VerpackV), zur Altfahrzeugverordnung (AltfahrzeugV), zum Elektro- und Elektronikgesetz (ElektroG), zum Batteriegesetz (BattG), Bioabfallverordnung (BioAbfV), zur Abfallverzeichnisverordnung (AVV) und zur EU-Abfallverbringungsverordnung (VVA), 1. Auflage, Köln, Heymann, 1047 S.

Schmidt/Wegener/Zschiesche/Stracke, Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte, im Erscheinen

Schmidt-Aßmann, Eberhard (1987), Bemerkungen zum Boxberg-Urteil des BVerfG, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), S. 1587-1590.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (1995), Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut, in: Berkemann, Jörg, Planung und Plankontrolle: Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht; Otto Schlichter zum 65. Geburtstag, 1995, Köln u.a., Heymann, S. 3 - 25.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (1997), Die Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 281-289.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (2006), Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee - Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Auflage, Berlin, Heidelberg.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (2013), Verwaltungsrechtliche Dogmatik - eine Zwischenbilanz zu Entwicklung, Reform und künftigen Aufgaben, Tübingen.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2001), Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung: Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag, Hannover, 102 S.

Schmidt, Alexander (2011), Die Wahrnehmung von Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten durch die Umweltverbände – Erfahrungen und Entwicklungsmöglichkeiten, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 296 - 305.

Schmitt, Tobias (2015), Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument, Tübingen, Mohr Siebeck, 351 S.

Schneider, Jens-Peter/Theobald, Christian/Albrecht, Matthias (2011), Recht der Energiewirtschaft : Praxishandbuch, 3. Auflage, Schneider, Jens-Peter/Theobald, Christian/Albrecht, Matthias, München, Beck.

Schröder, Norbert/Vulpius, Bert (2014), Die Umsetzung der Rohstoffsicherung in der Landesplanung, in: Gesteinsperspektiven (Gesteinsperspektiven), S. 6-10.

Schrödter, Wolfgang/Schrödter, Hans/Breuer, Rüdiger (2015), BauGB-Kommentar, 8. Aufl., Baden-Baden, Nomos, 2587 S.

Schüler, Hendrik (2008), Die Bedürfnisprüfung im Fachplanungs- und Umweltrecht, Frankfurt, Peter Lang Verlag, 226 S.

Schulte, Hans (1996), Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung, München, C.H. Beck, 449 S.

Schulze, Falk (2015), Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung im Untergrund - Bestandsaufnahme und Herausforderungen aus rechtlicher Perspektive, in: UVP-Report (Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung im Untergrund - Bestandsaufnahme und Herausforderungen aus rechtlicher Perspektive), S. 34-39.

Schulze, Falk/Keimeyer, Friedhelm (2014), Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme, www.ressourcenpolitik.de, Öko-Institut, 32 S.

Schwarz, Tim (2011), Die Umweltprüfung in gestuften Planungsverfahren : Möglichkeiten und Grenzen der Koordination und Abschichtung im Rahmen der Umweltprüfung in der Raumordnung und der Bauleitplanung, Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 15, Frankfurt/Main, Lang, 260 S.

Schwintowski, Hans-Peter (2014), ... denn sie wissen nicht, was sie tun! - Warum Politik und Gesetzgebung so oft irren. Ein Plädoyer für die Neue Analytische Regelungswissenschaft (NAWI), Baden-Baden, Nomos, 286 S.

Seht, Hauke von (2011), Raumordnung für die Windkraftnutzung an Land. Ausbau erfordert neue Rahmenbedingungen, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 915-921.

Seibert-Fohr, Anja (2013), Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren - Chancen und Grenzen am Beispiel des Planvereinheitlichungsgesetzes, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), S. 311-326.

Sendler, Horst (1986), Richter und Sachverständige, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), S. 2907-2915.

Seppelt, Ralf/Manceur, Ameur M./Liu, Jianguo/Fenichel, Eli P./Klotz, Stefan (2014), Synchronized peak-rate years of global resources use, in: Ecology and Society (E&S), S. 50-59.

Shirvani, Foroud (2015), EU-Wirtschaftsgrundrechte und Umweltschutz, in: Nowak, Carsten, Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, Baden-Baden, Nomos, S. 409-426.

Sieder, Frank/Zeitler, Herbert/Dahme, Heinz/Knopp, Günther-Michael (2016), WHG, AbwAG, 50. Lfg., München, Beck, Online-Ressource.

Siegel, Thorsten (2016), Die Präklusion im europäisierten Verwaltungsrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 337-342.

Skouris, Vassilios (2016), Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf die Funktion der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zur Reichtweite des Urteils des EuGH vom 15.10.2015 in der Rechtssache C-137/14, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 937-943.

SMUL - Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (2013), Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über die Grundsätze für die Abwasserbeseitigung im Freistaat Sachsen 2007 bis 2015.

Soell, Hermann/Dirnberger, Franz (1990), Wieviel Umweltverträglichkeit garantiert die UVP? Bestandsaufnahme und Bewertung des Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 705-713.

Sonderaufgabenbereich Tideelbe der Länder Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein (2009), Wärmelastplan für die Tideelbe, 19 S.

Spannowsky, Willy (2005), Notwendigkeit und rechtliche Anforderungen an die Alternativenprüfung in der Bauleitplanung, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), S. 401-409.

Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (2010), ROG Kommentar, München, C.H. Beck, 556 S.

Spieth, Wolf Friedrich/Ipsen, Nils Christian (2011), Das Ausnahmeregime der Wasserrahmenrichtlinie, in: Faßbender, Kurt/Köck, Wofgang, Implementation der Wasserrahmenrichtlinie in Deutschland - Erfahrungen und Perspektiven : Dokumentation des 15. Leipziger Umweltrechts-Symposions des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig und des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung - UFZ am 22. und 23. April 2010, 1. Auflage 2011 Auflage, Baden-Baden, Nomos Verlag, S. 115-128.

Sporbeck, Otto/Drygalla-Hein, Stefan (2012), Die Strategische Umweltprüfung zum Ausbau des Höchstspannungsnetzes auf den Ebenen des Bundesbedarfsplans und der Bundesfachplanung, in: UVP-report (UVP-report), S. 156-165.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (1991), Abfallwirtschaft: Sondergutachten September 1990, Stuttgart, Metzler-Poeschel, 718 S.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (1994), Umweltgutachten 1994 - Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfrage (2005b), Umwelt und Straßenverkehr: hohe Mobilität - umweltverträglicher Verkehr, Sondergutachten Juli 2005, Baden-Baden, 347 S.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2012), Umweltgutachten 2012 - Verantwortung in einer begrenzten Welt, 420 S.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2014), Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten. Sondergutachten, Berlin, 114 S.

SSP Consult - SSP Consult Beratende Ingenieure GmbH (2009), Verkehrsuntersuchung BAB 143 – AD Halle-Nord bis AD Halle-Süd, VKE 4224, Unterlage 15.1. Schlussbericht (im Auftrag von DEGES), Halle, 35 S.

Staatliche Geologische Dienste der Bundesrepublik Deutschland (2008), Rohstoffsicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Zustandsbericht – 103 S.

Steffen, Will/Richardson, Katherine/Rockström, Johan/Cornell, Sarah E./Fetzer, Ingo/Bennett, Elena M./Biggs, Reinette/Carpenter, Stephen R./Vries, Wim de/Wit, Cynthia A. de/Folke, Carl/Gerten, Dieter/Heinke, Jens/Mace, Georgina M./Persson, Linn M./Ramanathan, Veerabhadran/Reyers, Belinda/Sörlin, Sverker (2015), Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, in: Science (Science), S. 736 und 1259855-1-10.

Steger, Andreas (2008), Überlange Verfahrensdauer bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten vor deutschen und europäischen Gerichten, Schriften zum Öffentlichen Recht, 1105, Berlin.

Steinbach, Armin (2013a), Keine Energiewende ohne Netze: Die Umsetzung des Bedarfsplangesetzes im reformierten Rechtsrahmen, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 921-928.

Steinbach, Armin (2013b), NABEG, EnLAG, EnWG - Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Berlin [u.a.], De Gruyter, 662 S.

Steinbeiß-Winkelmann, Christine (2007), Überlange Gerichtsverfahren, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), S. 177-180.

Steinbeiß-Winkelmann, Christine (2016), Verwaltungsgerichtsbarkeit zwischen Überlasten, Zuständigkeitsverlusten und Funktionswandel, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 713-720.

Steinberg, Rudolf (2011), Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren : eine Bilanz, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 340-350.

Steinberg, Rudolf/Wickel, Martin/Müller, Henrik (2012), Fachplanung, 4. Auflage, Baden-Baden, Nomos, 649 S.

Stender-Vorwachs, Jutta (2012), Bürgerbeteiligung im Verfahren und frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, in: Thomé-Kosmiensky/Versteyl/Thiel/Rotard/Appel, Ivo, Immissionsschutz, Bd. 3, S. 513-522.

Stoll, Tobias/Krüger, Hagen/Xu, Jia (2014), Freihandelsabkommen und ihre Umweltschutzregelungen, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 387-395.

Stollmann, Frank/Hermanns, Caspar David (2011), Die jüngere Rechtsprechung zum Krankenhausrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 599-608.

Sträter, Detlev (1988), Szenarien als Instrument der Vorausschau in der räumlichen Planung, in: Landesplanung, Akademie für Raumforschung und, Regionalprognosen: Methoden u. ihre Anwendung, 175, Hannover, ARL, S. 417 -440.

Strobel, Tobias (2014), Europäische Bedarfsermittlung nach der TEN-E-VO. Zugleich zur Unionsliste der VGI 2013, in: Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft (EnWZ), S. 299-304.

Stüer, Bernhard (2002), Habitatschutz auch in der Bundesverkehrswegeplanung?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1164-1168.

Stüer, Bernhard (2015), Handbuch des Bau- und Fachplanungsrecht: Planung - Genehmigung - Rechtsschutz, 5. Auflage, München, C.H.Beck, Online-Ressource.

Tausch, Felix (2011), Gestufte Bundesfernstraßenplanung – Unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung, Hamburg, Kovac, 423 S.

Tettinger, Peter J. (1982), Überlegungen zu einem administrativen "Prognosespielraum", in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 421 -433.

Tietje, Christian (2014), Freihandelsabkommen und Investitionsschutz, in: NJW-aktuell (NJW-aktuell), S. 3.

Tress, B./Tress, G. (2003), Scenario visualisation for participatory landscape planning – a study from Denmark, in: Landscape and Urban Planning (Landscape and Urban Planning), S. 161-178.

Troidl, Thomas (2014), Verwaltungsprozess 2030, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 1052-1058.

UBA - Umweltbundesamt (2010), Ermittlung von Ressourcenschonungspotenzialen bei der Verwertung von Bauabfällen und Erarbeitung von Empfehlungen zu deren Nutzung, Texte Dessau-Roßlau, 191 S.

UBA - Umweltbundesamt (2014), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung - Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht, UBA-Position, 40 S.

UBA - Umweltbundesamt (2016a), Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/dokumente/stellungnahme_des_umweltbundesamtes_zum_entwurf_des_bundesverkehrswegeplans_2030_mit_umweltbericht.pdf, 18 S.

UBA - Umweltbundesamt (2016b), Stellungnahme des Umweltbundesamtes zum Entwurf des BVWP 2030 mit Umweltbericht.

Umbach, Dieter C., Grundgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Heidelberg, Müller.

UBA (2015), Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Dessau-Roßlau, 18 S.

United Nations (2015), Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development - Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 A/RES/70/1, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1, 35 S.

UNEP - United Nations Environment Programme (2007), Global Environment Outlook GEO4 - environment fpr development, Nairobi, http://www.unep.org/geo/GEO4/report/GEO-4_Report_Full_en.pdf, 572 S.

UNEP - United Nations Environment Programme (2012), Global Enviroment Outlook 5 - Environment for the future we want, Nairobi, http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_en.pdf, 551 S.

VDI ZRE, - VDI Zentrum Ressourceneffizienz GmbH (2014), Potenziale eines hochwertigen Recyclings im Baubereich, VDI ZRE Publikationen: Kurzanalyse Nr. 8 Berlin, 52 S.

Versteyl, Ludger-Anselm/Mann, Thomas/Schomerus, Thomas (2012), Kreislaufwirtschaftsgesetz: Kommentar, 3. Aufl., München, C.H. Beck, XXVII, 628 S.

Verwiebe, Ralf (2008), Umweltprüfungen auf Plan- und Programmebene, Baden-Baden, Nomos.

von Arnim, Hans Herbert (1983), Grundprobleme der Finanzkontrolle, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 664-675.

von Gall, Andreas/Wulle, Horst-Raimund (2000), Organisationsprüfung durch den Bundesrechnungshof, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 845-855.

von Münch, Ingo/Kunig, Philip (2012), Grundgesetz: Kommentar, 6. Aufl., München, Beck, 1959 S.

Voßkuhle, Andreas (2013), Umweltschutz und Grundgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 1-8.

Waechter, Kay (2013), Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Band 72 (VVDStRL), S. 499-537.

WBGU - Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2014), Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken, Politikpapier 8, http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/politikpapiere/pp2014-pp8/wbgu_politikpapier_8.pdf, 49 S.

WBGU - Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2016), Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte - Zusammenfassung, Berlin, 44 S.

Wegener, Bernhard W. (2014), Die Aarhus-Konvention in der Rechtsprechung des EuGH, in: Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 226-240.

Weimar, Holger/Jochem, Dominik (2013), Holzverwendung im Bauwesen: Eine Marktstudie im Rahmen der "Charta für Holz", Thünen Report No. 9, 359 S.

Weyreuther, Felix (1970), Der Rechtliche Zusammenhang Von Erschließung, Erschließungssicherung Und Erschließungsbeitrag., in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 3-12.

Weyreuther, Felix (1981), Über die Erforderlichkeit von Bebauungsplänen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 369.

Wickel, Martin (2015), Planung als Instrument der besseren Vernetzung von Siedlungswasserwirtschaft und Stadtentwicklung, in: Gawel, Erik, Die Governance der Wasserinfrastruktur : Nachhaltigkeitsinstitutionen zur Steuerung von Wasserinfrastruktursystemen, Band 2, Berlin, Duncker & Humblot, S. 399-459.

Wiegand, Marc André (2014), Konsens durch Verfahren? Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz nach dem Standortwahlgesetz im Verhältnis zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 830-835.

Winkler, Markus (2011), Schulentwicklungsplanung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Schulverantwortung, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 686-693.

Winter, Gerd (1985), Bedürfnisprüfung im Fachplanungsrecht, in: Natur und Recht (NuR), S. 41-47.

Winter, Gerd (1992), Brauchen wird das? Von der Risikominimierung zur Bedarfsprüfung, in: Kritische Justiz (KJ), S. 389-404.

Winter, Gerd (1997), Alternativen in der administrativen Entscheidungsbildung: zugleich ein Beitrag zu einer Grundpflicht ökologischer Verhältnismäßigkeit, Umweltrechtliche Studien; Band 23, Düsseldorf, Werner Verlag, 157 S.

Winter, Gerd (2001), Welthandelsrecht und Umweltschutz, in: Dolde, Klaus-Peter, Umweltrecht im Wandel - Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU), Berlin, S. 71-98.

Winter, Gerd (2010a), Alternativenprüfung und Natura 2000, in: Natur und Recht (NuR), S. 601 - 606.

Winter, Gerd (2010b), Lob des Flaschenhalses - Über Verkehrsbegrenzung durch Straßenplanungsrecht, in: Dolde, Klaus-Peter /Hansmann, Klaus/Paetow, Stefan/Schmidt-Assmann, Eberhard, Verfassung - Umwelt - Wirtschaft - Festschrift für Dieter Sellner zum 75. Geburtstag, München, C.H. Beck, S. 193-206.

Winter, Gerd (2013), Ökologische Verhältnismäßigkeit, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 387-395.

Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried/Müller, Martin/Peilert, Andreas (2010), Verwaltungsrecht - Band II, 7, Verwaltungsrecht, München, 928 S.

Wolff, Heinrich Amadeus (2014), Verwaltungsgerichtsordnung Großkommentar, 4. Aufl.,

Wörheide, Daniel (2014), Die Bergbauberechtigungen nach dem Bundesberggesetz, Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln; 179, Baden-Baden, Nomos.

Wulfhorst, Reinhard (2011a), Die Untersuchung von Alternativen im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungrecht (NVwZ), S. 1099-1104.

Wulfhorst, Reinhard (2012), Der Bundesverkehrswegeplan und die Beteiligung der Öffentlichkeit, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.), S. 466-475.