

Prof. Dr. Bernhard Stüer und Dr. Eva-Maria Stüer*

Grundlagen des europäischen Umweltrechts und erweiterte Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Öffentlichkeit in der Planfeststellung

Das Bielefeld-Ummeln-Urteil des EuGH

Nach einem zweijährigen Ausflug zum EuGH in Luxemburg ist das Straßenbauverfahren Zubringer A 33/B 61 Bielefeld-Ummeln wieder auf dem Richtertisch des BVerwG in Leipzig gelandet. Aus der Sicht der deutschen Prozess- und gemäßigten Umweltrechtler ist der Schlagabtausch am Kirchberg eigentlich recht zufriedenstellend und ohne umwerfende Ergebnisse ausgegangen. Insbesondere sind die deutsche Rechtsschutzpyramide und die aus ihr entwickelte Schutznormtheorie nicht eingestürzt, sondern haben auch den aus der Umweltkompetenz der EU abgeleiteten umweltrechtlichen Anforderungen standgehalten. Etwas strenger angezogen hat der EuGH allerdings die aus der Wasserrahmen-RL abzuleitenden Anforderungen. Neben den Verbänden kann auch die betroffene Öffentlichkeit die Einhaltung umweltrechtlicher Vorgaben verlangen, soweit sie in eigenen Rechten oder geschützten Interessen betroffen ist. Und das ist zum Rechtsschutz das eigentlich Neue: Die Rüge- und Klagebefugnisse der Öffentlichkeit stehen sozusagen mit den Rechten der Verbände in der Tendenz mehr und mehr auf einer Stufe.

Das EuGH-Urteil¹ versteht sich vor dem Hintergrund der UVP-RL, der Plan-UP-RL und der Århus-Konvention. Es ist auf einen den Vorlage² und Hinweisbeschluss³ des BVerwG zum Straßenbauprojekt Anbindung A 33 – Bielefeld-Ummeln ergangen.

I. Vorgaben der UVP-RL

Die Zulassung bestimmter Vorhaben wird von einer Umweltverträglichkeitsprüfung begleitet. Dies ist europarechtlich vorgeschrieben und inzwischen im UVPG und im Artikelgesetz 2001, im EAG Bau 2004 und in der BauGB-Novelle 2007 umgesetzt.⁴

Die UVP-Richtlinie schreibt in Art. 4 Abs. 1 den Mitgliedstaaten für bestimmte Projekte, die in ihrem Anhang I aufgeführt sind, die Durchführung einer UVP vor. Es handelt sich dabei um ein rechtlich geordnetes, mehrphasiges Verfahren zur frühzeitigen Ermittlung und Bewertung möglicher Auswirkungen eines Projektes auf die Umwelt. Die

UVP erfasst die verschiedenen Wechselwirkungen der betroffenen Umweltfaktoren untereinander. Die Ergebnisse der UVP sollen in einem möglichst frühen Zeitpunkt bei der Entscheidung berücksichtigt werden, worin das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip zum Ausdruck kommt. Für Projekte des Anhangs II bestimmen die Mitgliedstaaten anhand einer Einzelfallprüfung oder anhand der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien, ob das Projekt einer UVP unterzogen werden muss. Gegenstand der Richtlinie ist die UVP bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 1 Abs. 1 UVP-Richtlinie).

Artikel 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie enthält weitere Definitionen. Dabei werden die allgemeine Öffentlichkeit und die betroffene Öffentlichkeit unterschieden. Die allgemeine Öffentlichkeit besteht aus natürlichen oder juristischen Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen. Der Begriff der allgemeinen Öffentlichkeit hat vor allem für die erstmalige Verfahrensbeteiligung Bedeutung. Davon unterscheidet Art. 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie die betroffene Öffentlichkeit. Es handelt sich dabei um die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Art. 2 Abs. 2 UVP-Richtlinie betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die (allgemeine) Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse. Ist also die betroffene Öffentlichkeit zu beteiligen, so sind dies in ihren abwägungserheblichen Belangen betroffene Bürger sowie die anerkannten Umweltverbände.

* Die Verfasser sind Rechtsanwälte und Fachanwälte für Verwaltungsrecht. Bernhard Stüer ist Autor verschiedener Bücher zum Bau- und Fachplanungsrecht, Umweltrecht und Kommunalrecht.

1 EuGH, Urteil vom 28.5.2020 – Rs. C-535/18, DVBl 2020, 1434 - Zubringer A 33/B 61 Bielefeld-Ummeln m. Anm. Stüer/Stüer 1442, zu BVerwG, EuGH-Vorlagebeschluss vom 25.4.2018 – 9 A 16.16 – Rs. C-535/18, DVBl 2018, 1418 m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2018, 1426 - Zubringer A 33/B 61 – Bielefeld-Ummeln.

2 BVerwG, Vorlage-Beschluss vom 25.4.2018 – 9 A 16.16, DVBl 2018, 1419.

3 BVerwG, Hinweis-Beschluss vom 25.4.2018 – 9 A 16.16, DVBl 2018, 1426.

4 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 3206.

Durch die weitere Änderung der UVP-Richtlinie mit Inkrafttreten der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG im Jahre 2003 sind die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit bei UVP-pflichtigen Verfahren erweitert worden. Nach Art. 6 Abs. 2 UVP-Richtlinie wird die Öffentlichkeit durch öffentliche Bekanntmachung oder auf anderem geeigneten Wege, wie durch elektronische Medien, soweit diese zur Verfügung stehen, frühzeitig im Rahmen umweltbezogener Entscheidungsverfahren, spätestens jedoch, sobald die Informationen nach vernünftigen Ermessens zur Verfügung gestellt werden können, über den Inhalt des Genehmigungsantrags und weitere sachdienliche Angaben informiert (Art. 6 Abs. 2 UVP-Richtlinie). Zugleich sind der betroffenen Öffentlichkeit innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens weitere Informationen über das Projekt zur Verfügung zu stellen. Die betroffene Öffentlichkeit erhält frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit, sich an den umweltbezogenen Entscheidungen zu beteiligen. Es müssen zum Zeitpunkt der Beteiligung die Optionen noch offen sein (Art. 6 Abs. 4 UVP-Richtlinie). Die Öffentlichkeitsbeteiligung muss durch Information und Stellungnahmemöglichkeiten (beispielsweise durch eine Anhörung) effektiv gestaltet werden (Art. 6 Abs. 5 UVP-Richtlinie). Dabei muss der Öffentlichkeit ein ausreichender Zeitraum für die Beteiligung eingeräumt werden (Art. 6 Abs. 6 UVP-Richtlinie). Hat ein Projekt voraussichtlich Auswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat, ist dieser mit den entsprechenden Informationen in einem Konsultationsverfahren zu beteiligen (Art. 7 UVP-Richtlinie). Die Einzelheiten der Beteiligung werden von den Mitgliedstaaten festgelegt. Die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren sind beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen (Art. 8 UVP-Richtlinie). Die von der Behörde getroffene Entscheidung über den Genehmigungsantrag ist der Öffentlichkeit mit Angaben über (1) den Inhalt der Entscheidung und ggf. die mit der Entscheidung verbundenen Bedingungen, (2) der wesentlichen Entscheidungsbegründung und (3) erforderlichenfalls einer Beschreibung der Vermeidungs-, Minderungs- oder Kompensationsmaßnahmen bekannt zu geben (Art. 9 UVP-Richtlinie).

Zudem werden in der Tendenz die Klagerechte der Öffentlichkeit und der Verbände erweitert. Nach Art. 11 UVP-Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. das Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaates dies als Voraussetzung erfordert, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen der UVP-Richtlinie über die Öffentlichkeitsbe-

teiligung gelten. Die Mitgliedstaaten haben hier einen gewissen Entscheidungsspielraum. Sie legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können. Auch können sie in einem gewissen Rahmen bestimmen, was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt. Allerdings sind die Mitgliedstaaten zugleich auf das Ziel eines weiten Zugangs der Öffentlichkeit zu Gericht verpflichtet. Das Interesse der anerkannten Verbände gilt dabei als ausreichendes Interesse, das zu einer gerichtlichen Prüfung berechtigt. Die Verfahren müssen fair, gerecht, zügig und dürfen nicht übermäßig teuer durchgeführt werden. Die Mitgliedstaaten müssen der Öffentlichkeit im Sinne eines effektiven Rechtsschutzes praktische Informationen über den Zugang zu verwaltungsbehördlichen und gerichtlichen Überprüfungsverfahren zur Verfügung stellen.

Zur für Projekte geltenden UVP-RL⁵ und zur für Pläne und Programme geltenden SUP-RL⁶ hat der EuGH inzwischen eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt. Die Begriffe der „Projekte“ oder „Pläne und Programme“, die eine UVP- bzw. SUP-Pflicht auslösen, sind sehr weit⁷ und erfassen auch Änderungen von Vorhaben.⁸ Auch Aktionsprogramme mit Umweltauswirkungen fallen unter die SUP-RL.⁹

Bei Plänen für kleinräumige Gebiete auf nationaler Ebene hat der Gesetzgeber zwar einen Spielraum. Art. 3 Abs. 5 i.V.m. Art. 3 Abs. 3 SUP-RL steht nationalen Regelungen allerdings entgegen, die allgemein und ohne Einzelfallprüfung vorsehen, dass eine Prüfung nach der SUP-RL dann nicht durchgeführt werden muss, wenn sich die Pläne, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, nur auf einen Gegenstand wirtschaftlicher Betätigung beziehen. Auch eine nach der UVP-RL für bestimmte öffentliche und private Projekte durchgeführte UVP entbindet nicht von der Verpflichtung, eine nach der SUP-RL für Pläne und Programme erforderliche Umweltprüfung durchzuführen. Die Mitgliedstaaten sind dabei nicht verpflichtet, in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen koordinierte oder gemeinsa-

5 Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27.6.1985 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – 85/337/EWG – ABl. L 175, S. 40; Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – 2011/92/EU, ABl. vom 28.1.2012, L 26, S. 1.

6 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ABl. vom 21.7.2001, Nr. L 197, S. 30.

7 EuGH, Urteil vom 15.10.2009 – Rs. C-263/08, NVwZ 2009, 1553 (Stromleitungstunnel).

8 EuGH, Urteil vom 28.2.2008 – Rs. C-2/07, NuR 2008, 255 (Flughafen Lüttich-Bierset).

9 EuGH, Urteil vom 17.6.2010 – Rs. C-105/09 und C-110/09, ZUR 2010, 475 = EurUP 2010, 245 (Terre Wallone und Inter-Environnement Wallonie ASBL und Wallonische Region).

me Verfahren vorzusehen, die den Anforderungen der UVP-RL und der SPU-RL genügen.¹⁰

Die Prüfung der unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen eines Projektes muss dabei in vollem Umfang vor der Genehmigung durchgeführt werden. Der Mitgliedstaat kann die Verwirklichung der Ziele der UVP-RL zwar verschiedenen Behörden übertragen, muss aber gewährleisten, dass nach den jeweiligen Befugnissen dieser Behörden und den Regeln über ihre Ausübung eine UVP vollständig und rechtzeitig, d.h. vor Erteilung der Genehmigung im Sinne dieser Richtlinie durchgeführt wird.¹¹

Den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit nach Art. 10 a der UVP-RL 1997/Art. 11 UVP-RL 2011 muss ein ausreichender Rechtsschutz eröffnet sein – gleichviel, welche Rolle sie in dem Verfahren über den Genehmigungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung in diesem Verfahren spielen konnten. Diese Beteiligung hat daher keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts.¹² Auch muss die Möglichkeit eines Eilrechtsschutzes bestehen.¹³ Vielmehr sind das Verwaltungsverfahren und das anschließende gerichtliche Überprüfungsverfahren zwei eigenständige voneinander getrennte Verfahren, die nicht miteinander verbunden werden können oder in der Erfüllung ihrer Voraussetzungen voneinander abhängig sind.

Der gerichtliche Überprüfungsumfang kann daher nicht auf Einwendungen beschränkt werden, die bereits innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren eingebracht worden sind.¹⁴ Nach Auffassung des EuGH¹⁵ muss der betroffenen Öffentlichkeit daher ein effektiver Rechtsschutz unabhängig davon eröffnet werden, ob und in welcher Form sie sich an dem vorangehenden Verwaltungsverfahren beteiligt hat. Zwar ist weder nach Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie 2011/92 noch nach Art. 25 Abs. 4 der Richtlinie

2010/75 ausgeschlossen, dass einem gerichtlichen Rechtsbehelf ein verwaltungsbehördliches Überprüfungsverfahren vorausgeht, und beide Vorschriften stehen dem nicht entgegen, dass das nationale Recht für den Rechtsbehelfsführer die Verpflichtung vorsieht, sämtliche verwaltungsbehördlichen Rechtsbehelfe auszuschöpfen, bevor er einen gerichtlichen Rechtsbehelf einlegen kann. Doch lassen es diese unionsrechtlichen Vorschriften nicht zu, die Gründe, auf die er einen gerichtlichen Rechtsbehelf stützen kann, zu beschränken.

Sind die Zulässigkeitsbedingungen des § 42 VwGO erfüllt, darf die gerichtliche Prüfung zwar auf die Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen, beschränkt werden und muss nicht die Einhaltung aller verfahrens- und materiell-rechtlicher Vorschriften umfassen.¹⁶ § 113 Abs. 1 VwGO ist daher mit Art. 11 der RL 2011/92/EU und Art. 25 der RL 2010/75/EU vereinbar, soweit diese Bestimmung die gerichtliche Überprüfung angefochtener Entscheidungen auf die Einhaltung von Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen, beschränkt. Die sog. Schutznormtheorie, wonach die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage nur begründet ist, wenn der Kläger in seinen eigenen Rechten verletzt ist, gilt daher weiter. Eine Popularklage ist demgegenüber europarechtlich nicht geboten.¹⁷ Bei einem ausreichenden Interesse stehen Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben nicht sozusagen automatisch in der gesamten Bandbreite europarechtlicher Vorgaben oder auch der nationalen Regelungen auf dem gerichtlichen Prüfstand, sondern nur insoweit, wie der europäische oder nationale Gesetzgeber dem jeweiligen Kläger eigene Rechte oder rechtlich geschützte Betroffenheiten gewährt. Der (lediglich) durch Verkehrslärm Betroffene etwa kann sich daher nur dann auf Rechtsverletzungen berufen, soweit ihm der europäische oder nationale Gesetzgeber entsprechende Rechte einräumt.

Auch Verbände müssen einen ausreichenden Rechtsschutz haben. Artikel 10 a UVP-RL 1997/Art. 11 UVP-RL 2011 steht daher Rechtsvorschriften entgegen, die anerkannten Umweltverbänden nicht die Möglichkeit zuerkennen, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und den Umweltschutz bezweckt, weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter einzelner schützt.¹⁸

Die Öffentlichkeitsbeteiligung und der Zugang zu Gerichten muss auch gewährleistet werden, wenn das Projekt durch einen Gesetzgebungsakt genehmigt worden ist. Wird hierdurch lediglich ein Verwaltungsakt ratifiziert und beschränkt sich das Gesetz darauf, zwingende Gründe des Allgemeininteresses anzuführen, ohne dass zuvor ein die Sachfragen betreffendes Gesetzgebungsverfahren durchgeführt wird, das es erlaubt, diese Voraussetzungen zu erfüllen, genügt dies nicht, um ein Projekt vom Geltungsbereich der UVP-Pflicht und der Öffentlichkeitsbeteiligung auszuschließen.

10 EuGH, Urteil vom 22.9.2011 – Rs. C-295/10, NVwZ 2012, 291 (Intensivtierhaltung von Schweinen).

11 EuGH, Urteil vom 3.3.2011 – Rs. C-50/09, NVwZ 2011, 929.

12 EuGH, Urteil vom 15.10.2009 – Rs. C-263/08, NVwZ 2009, 1553 (Stromleitungstunnel); EuGH, Urteil vom 8.3.2011 – Rs. C-240/09, NVwZ 2011, 673 (kantabrischer Braunbär).

13 EuGH, Urteil vom 15.1.2013 – Rs. C-416/10, NVwZ 2013, 347 (Abfalldeponie zur IVU-RL 96/61/EG).

14 EU-Kommission, mit Gründen versehene Stellungnahme vom 26.4.2013 im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, Nr. 2007/4267.

15 Urteil vom 15.10.2015 – Rs. C-137/14, DVBl 2015, 1514 (Stier/Buchsteiner, 1522).

16 EuGH, Urteil vom 8.3.2011 – Rs. C-240/09, NVwZ 2011, 673 (kantabrischer Braunbär).

17 Urteil vom 15.10.2015 – Rs. C-137/14, DVBl 2015, 1514 (Stier/Buchsteiner, 1522).

18 EuGH, Urteil vom 12.5.2011 – Rs. C-115/09, DVBl 2011, 757 (Lünen-Trianel); EuGH, Urteil vom 8.3.2011 – Rs. C-240/09, NVwZ 2011, 673 (kantabrischer Braunbär); EuGH, Urteil vom 15.10.2015 – Rs. C-137/14, DVBl 2015, 1514 (Stier/Buchsteiner, 1522).

ßen. Die Frage, ob der Gesetzgebungsakt die in Art. 1 Abs. 5 UVP-RL festgelegten Voraussetzungen erfüllt, muss nach den nationalen Verfahrensvorschriften einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle vorgelegt werden können.

Falls gegen eine solche Maßnahme kein Rechtsbehelf von der Art und dem Umfang der Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL möglich ist, obliegt es jedem Gericht, die vorgenannte Prüfung durchzuführen und ggf. daraus die Konsequenz zu ziehen, indem es diesen Gesetzgebungsakt unangewendet lässt.¹⁹

Eine umfassende Planprüfung kann in aller Regel nur der enteignend Betroffene, nicht aber der von einem Vorhaben nur mittelbar Betroffene verlangen. Schutzaufgaben oder naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen etwa, die keinen Bezug zu den betroffenen eigenen Interessen des Klägers haben, können nicht als Schutzschild gegen die Wahrung eigener Belange in Stellung gebracht werden. Eine solche Ausweitung der Begründetheitsprüfung ist nach den Vorgaben des Europarechts und der Aarhus-Konvention nicht geboten. Zugleich folgt daraus, dass insoweit gegenüber den gesetzlichen Regelungen des Verwaltungsprozessrechts kein Anwendungsvorrang besteht.²⁰

II. Umsetzung der UVP-RL durch das UVPG und das Artikelgesetz 2001

Die UVP-Richtlinie ist durch das UVPG und das Artikelgesetz 2001 in das deutsche Recht umgesetzt worden. Die UVP ist danach unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Die UVP ist in bestehende Verfahrensabläufe integriert worden. Es sind daher weder neue Behörden noch gesonderte UVP-Verfahren eingeführt worden. Die Ergebnisse der UVP können aber nur dann nach Art. 8 UVP-Richtlinie bei der Zulassungsentscheidung berücksichtigt werden, wenn sie zu einem möglichst frühen Zeitpunkt vorliegen und in die Entscheidung einfließen können.²¹

UVP-pflichtig sind nach der Anlage 1 (Liste UVP-pflichtiger Vorhaben) alle Planfeststellungsverfahren für bedeutende Vorhaben. Auch verschiedene immissionsschutzrechtliche Vorhaben sind UVP-pflichtig. Ist eine UVP trotz der europarechtlich bestehenden Verpflichtung fehlerhaft durchgeführt worden, führt dies allerdings nach der bisherigen Rechtsprechung²² nur dann zu einer Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses, wenn der Fehler kausal für die Entscheidung war.

Die UVP beginnt mit der Abgrenzung des Untersuchungsrahmens. Sobald der Träger des Vorhabens die zuständige Behörde über das geplante Vorhaben unterrichtet, soll diese mit ihm entsprechend dem jeweiligen Planungsstand und auf der Grundlage geeigneter, vom Träger des

Vorhabens vorgelegter Unterlagen den Gegenstand, Umfang und die Methoden der UVP sowie sonstige für die Durchführung der UVP erhebliche Fragen erörtern (Scoping-Verfahren, § 15 UVPG). Die zuständige Behörde soll den Träger des Vorhabens über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der UVP sowie über Art und Umfang der nach § 16 UVPG voraussichtlich beizubringenden Unterlagen unterrichten. Der Träger des Vorhabens hat die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens der zuständigen Behörde zu Beginn des Vorhabens vorzulegen, in dem die UVP geprüft wird. Inhalt und Umfang der Unterlagen nach § 16 Abs. 1 UVPG bestimmen sich nach den Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens maßgeblich sind. Eine allgemein verständliche Zusammenfassung der vorgenannten Angaben ist beizufügen (§ 6 Abs. 3 UVPG). Außerdem sind den Unterlagen Beschreibungen der technischen Verfahren, der Umwelt, der geprüften Alternativen sowie technische Lücken oder fehlende Kenntnisse beizufügen (§ 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 UVPG).

Auf der Grundlage der Unterlagen ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 18 UVPG vorzunehmen. Die zuständige Behörde hat die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen nach § 16 UVPG anzuhören. Das Anhörungsverfahren muss den Anforderungen des § 73 Abs. 3 bis 7 VwVfG entsprechen. Werden die Verfahrensunterlagen geändert, so kann von einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden, wenn keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind (§ 22 Abs. 1 UVPG).

III. Umsetzung durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz

Der Umsetzung der zweiten und dritten Säule der Aarhus-Konvention dienen das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und das UmwRG. Durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz sind das UVPG und weitere Fachgesetze mit dem Ziel einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung geändert worden. Zudem ist der Sprachgebrauch an die Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie angepasst worden.²³ Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz besteht aus Änderungen

19 EuGH, Urteil vom 18.10.2011 – Rs. C-128/09, NVwZ 2011, 1506; Urteil vom 16.2.2012 – Rs. C-182/10, NVwZ 2012, 617 (Flughäfen Lüttich-Bierset und Charleroi-Brüssel Süd und Eisenbahnstrecke Brüssel-Charleroi); zu den Heilungsmöglichkeiten einer unterlassenen Öffentlichkeitsbeteiligung EuGH, Urteil vom 11.9.2012 – Rs. C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18 (Umleitung des Flusses Acheloos in den Fluss Pineios).

20 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 5372.

21 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 3221.

22 BVerwGE 100, 238 (Eifelautobahn); BVerwGE 122, 209 (Diez).

23 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 3238.

des UVPG, des BImSchG, der 9. BImSchV, der AtVfV, des Gesetzes über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Batterieprogrammen, des DüngMG, des KrW-/AbfG und der UVPV-Bergbau. Die Beteiligungsvorschriften betreffen Pläne und Programme, die nicht bereits einer Strategischen Umweltprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen, sowie Verfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen nach der UVP-Richtlinie und der IVU-Richtlinie. Die gerichtliche Kontrolle eines Vorprüfungsverfahrens ist darauf beschränkt zu klären, ob die Vorprüfung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben durchgeführt worden ist und ob das Ergebnis nachvollziehbar ist (§ 5 Abs. 3 S. 2 UVPG).

Hierdurch wird eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle ermöglicht. Die Regelung berücksichtigt zugleich ein Urteil des EuGH, wonach „eine Entscheidung der zuständigen nationalen Behörde, nach der ein Projekt aufgrund seiner Merkmale keiner UVP unterzogen zu werden braucht, alle Angaben enthalten muss, die erforderlich sind, um kontrollieren zu können, dass sie auf eine angemessene, den Anforderungen der UVP-Richtlinie entsprechende Vorprüfung gestützt ist“. Ob das den europarechtlichen Vorgaben entspricht, ist allerdings inzwischen nicht mehr so ganz klar.²⁴ Zudem sollen die Durchführung und das Ergebnis der Vorprüfung dokumentiert werden (§ 7 Abs. 7 UVPG). Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 18 UVPG soll auf der Grundlage einer Bekanntmachung stattfinden, die entsprechende Informationen enthalten muss (§ 16 UVPG). Der UVP-Bericht nach § 16 UVPG sowie die wichtigsten Berichte und Empfehlungen der Behörden sind offenzulegen (§ 19 UVPG). Die Öffentlichkeitsbeteiligung im vorgelagerten Verfahren ist entsprechend angepasst. Dasselbe gilt für die grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 55, 56 UVPG). Zudem ist trotz der Streichung von § 9 Abs. 3 S. 2 UVPG 2001 durch eine Ergänzung klargestellt worden, dass die Linienbestimmung nach § 16 Abs. 1 FStrG und nach § 13 Abs. 1 WaStrG sowie das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nach § 15 ROG nur im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung überprüft werden kann (§ 47 UVPG).

Weitere Änderungen betreffen das BImSchG. Hier ist das Offenlageverfahren im Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG entsprechend erweitert worden. Auch bei einer Änderung der Genehmigung für Anlagen nach § 10 BImSchG erfolgt eine Offenlage der Unterlagen, wenn durch den Erlass einer nachträglichen Anordnung Grenzwerte für Emissionen neu festgelegt werden (§ 17 Abs. 1a BImSchG). Bei der Aufstellung oder Änderung der Luftreinhaltepläne findet ebenfalls eine Öffentlichkeitsbeteiligung statt (§ 47 Abs. 5a BImSchG). Ist eine Umweltprüfung durch-

zuführen, erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung.

IV. Plan-UP-Richtlinie

Im Anschluss an die Projekt-UVP-Richtlinie 1985 und die Änderungsrichtlinie 1997, die sich auf Projekte bezieht (Projekt-UVP), ist durch die Plan-UP-Richtlinie eine Umweltprüfung für Pläne und Programme eingeführt worden. Neben die Projekt-UVP ist daher die Plan-UP getreten, die auch als „Strategische Umweltprüfung“ („SUP“) bezeichnet wird. Komplementär zum Begriff „Projekt-UVP“ wird aber auch vielfach der Begriff „Plan-UP“ benutzt. Es werden aber auch die Begriffe „Plan- und Programm-UVP“ oder „strategische UVP/Strategie-UVP“ verwendet. Die strategische Umweltprüfung will dabei zugleich dem Nachhaltigkeitsprinzip Rechnung tragen.²⁵

Europarechtliche Vorgaben: Die auf Art. 175 Abs. 1 EGV gestützte Plan-UP-Richtlinie besteht aus 15 Artikeln und zwei Anhängen. Vorangestellt sind 20 Erwägungsgründe. Artikel 1 Plan-UP-Richtlinie „Ziele“ enthält die Zielsetzung der Richtlinie, durch Einführung einer Umweltprüfung dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden. Artikel 2 Plan-UP-Richtlinie „Begriffsbestimmungen“ bezeichnet näher, was im Sinne der Richtlinie unter „Pläne und Programme“, „Politiken“, „Umweltprüfung“, „Umweltbericht“ und „Öffentlichkeit“ zu verstehen ist. Artikel 3 Plan-UP-Richtlinie regelt den „Geltungsbereich“ der Richtlinie. Absatz 2 legt fest, welche Pläne und Programme potenziell so umweltgefährdend sind, dass sie zwingend einer Umweltprüfung nach der Richtlinie zu unterziehen sind, während die Absätze 3 und 4 „weichere“ Screening-Bestimmungen für nur unter Umständen prüfungspflichtige Pläne und Programme enthalten. Artikel 3 Abs. 5 Plan-UP-Richtlinie regelt in Verbindung mit Anhang II die Frage, auf welche Weise die Mitgliedstaaten im nationalen Recht für die unter Absatz 3 und 4 fallenden Pläne und Programme festlegen bzw. ermitteln können, ob insofern erhebliche Umweltauswirkungen zu befürchten sind. Die Kriterien des Anhangs II müssen hierbei in jedem Fall berücksichtigt werden. In den Artikeln 4 bis 9 Plan-UP-Richtlinie ist das eigentliche Verfahren, die Umweltprüfung, geregelt. Kern des Verfahrens ist die Erstellung eines Umweltberichts (Art. 5 Plan-UP-Richtlinie), in dem die Umweltauswirkungen ermittelt, beschrieben und bewertet werden müssen. Anhang I legt fest, welche Informationen zu diesem Zweck vorzulegen sind, u.a. die Nullvarianten- und die Alternativenprüfung. Dem Anhang I der Plan-UP-Richtlinie kommt in inhaltlich-methodischer Hinsicht besondere Bedeutung zu, weil hier die Inhalte von Umweltberichten rahmensetzend vorgegeben werden. Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ist im Wesentlichen in den Art. 6 Plan-UP-Richtlinie „Konsultationen“ und Art. 7 Plan-UP-Richtlinie „Grenzüber-

24 EuGH, Urteil vom 18.4.2013 – Rs. C-463/11, DVBl 2013, 777; Stürer/Garbrock, § 13 a BauGB.

25 Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 3262.

schreitende Behördenbeteiligung“ geregelt. Artikel 10 Plan-UP-Richtlinie regelt die Überwachung („Monitoring“) der Umweltauswirkungen bei der Durchführung der Programme und Pläne durch die Mitgliedstaaten und in Art. 11 Plan-UP-Richtlinie wird das Verhältnis der Richtlinie zu anderen Gemeinschaftsvorschriften, insbesondere zur UVP-Richtlinie, festgelegt. Deren Anforderungen müssen zwar gleichwohl erfüllt werden (Absatz 1), es wird aber die Möglichkeit eingeräumt, koordinierte oder gemeinsame Verfahren zur Erfüllung der einschlägigen Rechtsvorschriften vorzusehen, um Mehrfachprüfungen zu vermeiden (Absatz 2). Nach Art. 12 Plan-UP-Richtlinie tauschen die Mitgliedstaaten und die Kommission Informationen über die Anwendung der Richtlinie aus. Artikel 13 Plan-UP-Richtlinie enthält Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie und ferner eine Bestimmung, gemäß der die Mitgliedstaaten der Kommission eine Liste von Typen von Plänen und Programmen übermitteln, die sie aufgrund der Richtlinie einer Umweltprüfung unterziehen.

Die Plan-UP-Richtlinie soll dazu beitragen, in der Europäischen Union ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen. Sie soll bewirken, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen angemessen Rechnung getragen wird. Hierzu sollen bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden. Diese soll daher bereits bei der Aufstellung von Plänen und Programmen und nicht erst in den anschließenden Zulassungsverfahren für konkrete Vorhaben durchgeführt werden. Für die Zulassungsebene soll aber weiterhin das Instrument der UVP nach Maßgabe der UVP-Richtlinie und der UVP-Änd-Richtlinie angewendet werden.

V. Umsetzung durch das EAG Bau und das SUPG

Die Plan-UP-Richtlinie ist durch drei Gesetzgebungsvorhaben umgesetzt worden: Das EAG Bau, das SUPG und ergänzende gesetzliche Regelungen des Fachplanungsrechts. Auch die BauGB-Novelle 2007 diente der Fortentwicklung dieses Rechtssystems.

Das EAG Bau hat die Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie in das Städtebaurecht umgesetzt. Bauleitpläne unterliegen danach vom Grundsatz her einer Umweltprüfung, die den Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie entspricht. Das Verfahren zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen wird einer Umweltprüfung unterzogen, die zugleich von einer Öffentlichkeitsbeteiligung und einer Behördenbeteiligung begleitet ist. Die in der Umweltprüfung ermittelten und bewerteten Belange gehen in die Abwägungsentscheidung ein.

Die Umsetzung in das Fachplanungsrecht ist mit dem SUPG erfolgt. Durch entsprechende Regelungen im UVPG

hat die SUP neben der UVP ihren eigenständigen Platz gefunden. Das UVPG bezieht sich auf Vorhaben, Pläne und Programme und führt die UVP und die SUP zu einer Umweltprüfung zusammen (§ 1 Nr. 1 UVPG). Die Ergebnisse der Umweltprüfung sollen so früh wie möglich bei Planungen und Entscheidungen berücksichtigt werden. Pläne und Programme unterliegen unter den im UVPG genannten Voraussetzungen der SUP. Vorhaben sind nach Maßgabe der Anlage 1 zum SUPG UVP-pflichtig. SUP und UVP stehen dabei in einem Stufenverhältnis. Für Pläne und Programme wird eine SUP durchgeführt. Für konkrete Vorhaben schließt sich eine UVP an. Um Doppelprüfungen zu vermeiden, ist im Rahmen der Zulassungsentscheidung eine UVP nur noch in dem Umfang durchzuführen, wie eine SUP auf der Ebene der Pläne und Programme noch nicht stattgefunden hat.

VI. EuGH zu Bielefeld-Ummeln

Im Urteil zu Bielefeld-Ummeln²⁶, das auf den Vorlage²⁷ und Hinweisbeschluss²⁸ des BVerwG ergangen ist, hat der EuGH die Rechte der betroffenen Öffentlichkeit gestärkt. Neben den Verbänden kann auch die betroffene Öffentlichkeit die Einhaltung umweltrechtlicher Vorgaben verlangen, soweit sie in eigenen Rechten oder geschützten Interessen betroffen ist. Die Rüge- und Klagebefugnisse der Öffentlichkeit stehen unter diesen Voraussetzungen sozusagen mit den Rechten der Verbände im Prinzip auf einer Stufe.

Das könnte im Ergebnis dazu führen, dass neben den Umweltverbänden und den enteignungsbetroffenen Eigentümern auch andere Teile der betroffenen Öffentlichkeit Rechtsschutz suchen können, soweit sie sich auf Rechte oder rechtlich geschützte Interessen berufen können. Wie weit diese Rechtsschutzmöglichkeiten reichen, wird nicht zuletzt durch die entsprechenden Zielsetzungen und Vorgaben des europäischen Umweltrechts, speziell des Verwaltungs- und Richtlinienrechts, bestimmt. In Zukunft könnten daher auch privat Planbetroffene mit einer stärkeren Durchschlagskraft ihrer Belange in den Einwendungs- und Gerichtsverfahren auftreten.

1. Erweiterte Rechtsschutzmöglichkeiten der Verbände

Schon seit einiger Zeit verfügen die Verbände nach der Auffassung des EuGH über erweiterte Rechtsschutzmöglichkei-

²⁶ Vgl. Fn. 1.

²⁷ BVerwG, Vorlage-Beschluss vom 25.4.2018 – 9 A 16.16, DVBL 2018, 1419.

²⁸ BVerwG, Hinweis-Beschluss vom 25.4.2018 – 9 A 16.16, DVBL 2018, 1426.

ten. In der Protect-Entscheidung des EuGH²⁹ hatten die Richter aus Luxemburg³⁰ bereits klargestellt, dass für Umweltorganisationen auch dann Klagerechte bestehen, wenn sie sich im Verwaltungsverfahren nicht beteiligt haben. Auch sind sie im Gerichtsverfahren nicht mit neuen Einwendungen ausgeschlossen. Das Nichtbestehen solcher Präklusionen im Verhältnis zwischen Verwaltungs- und anschließendem Gerichtsverfahren war spätestens seit der Entscheidung im Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland klar.

2. Erweiterte Rechtsschutzmöglichkeiten für die betroffene Öffentlichkeit

Auch hatte der Gerichtshof bereits zwischenzeitlich entschieden, dass natürliche und juristische Personen, die unmittelbar von der Verletzung von Richtlinienbestimmungen betroffen sind, die Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen bei den zuständigen Behörden – ggf. auch auf dem Rechtsweg – einfordern können.³¹ Diese bestimmen sich nach den jeweiligen Zielsetzungen und den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie. Wer zur Grundwasserentnahme und -nutzung berechtigt ist, ist von der Verletzung der Pflichten zur Verbesserung und zur Verhinderung der Verschlechterung des Zustandes des Grundwasserkörpers, der seine Quelle speist, unmittelbar betroffen. Er kann daher die wasserrechtlichen Verschlechterungsverbote und Verbesserungsgebote im Klageweg geltend machen. Das BVerwG hatte hier noch eine etwas eingeschränktere Auffassung vertreten.

3. Wasserrahmen-RL enthält Vorgaben für das behördliche Zulassungsverfahren

Im Anschluss an die Entscheidung zur Weservertiefung³² übertrug der EuGH die Grundsätze des Oberflächenschut-

zes der Wasserrahmen-RL „mutatis mutandis“ auf den Grundwasserschutz. Die RL beinhaltet nicht nur materielle Prüfungsmaßstäbe, sondern auch Vorgaben für das behördliche Zulassungsverfahren, die nach Maßgabe des Prüfprogramms strikt zu beachten sind. Zudem müssen die erforderlichen Prüfungen vor Erlass der Projektgenehmigung durchgeführt werden. Ist dies unterblieben, muss das Planfeststellungsverfahren entsprechend ergänzt und durch einen entsprechenden Planergänzungsbeschluss vervollständigt werden. Bei erheblichen Änderungen der Planunterlagen bedarf es dann wohl auch einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung.

In Anbetracht der Zielsetzung der Wasserrahmen-RL verdienen Wasserkörper, die sich in einem schlechten Zustand befinden, im Rahmen der Gewässerbewirtschaftung besondere Aufmerksamkeit.³³ Eine Verschlechterung des chemischen Zustandes eines Grundwasserkörpers ist nach Auffassung des EuGH bereits dann festzustellen, wenn eine Qualitätskomponente an nur einer Überwachungsstelle nicht erfüllt wird. Das stellt die Behörden nicht selten vor ein recht anspruchsvolles Prüfprogramm.

Nach Art. 4 der Wasserrahmen-RL kann zwar eine Ausnahme erteilt werden. Diese setzt allerdings voraus, dass erstens alle praktikablen Vorkehrungen getroffen wurden, um die negativen Auswirkungen des streitigen Vorhabens auf den Zustand des betroffenen Wasserkörpers zu mindern, zweitens die Gründe für dieses Vorhaben im Einzelnen dargelegt wurden, drittens das Vorhaben von übergeordnetem öffentlichen Interesse ist und/oder der Nutzen, den die Verwirklichung der in Art. 4 Abs. 1 dieser RL genannten Ziele für die Umwelt und die Gesellschaft hat, durch den Nutzen der Umsetzung dieses Vorhabens für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung übertroffen wird, und viertens die nutzbringenden Ziele, denen das Vorhaben dienen soll, aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden können.³⁴ Ob entsprechend gewichtige Gründe eine Ausnahme rechtfertigen, kann nur unter Würdigung der jeweiligen Vorhabeninteressen und der nachteilig betroffenen Umweltbelange beurteilt werden.³⁵

4. Rechtsschutzpyramide

Eine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage ist nach deutschem Prozessrecht nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Eine Anfechtungsklage ist nur begründet, wenn der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO). Soweit die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsaktes rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt

29 EuGH, Urteil vom 21.12.2017 – Rs. C-664/15, W+B 2018, 47 = DVBl 2020, 1134.

30 Im Anschluss an die Entscheidung vom 15.10.2015 – Rs. C-137/14, DVBl 2015, 1514 m. Anm. *Stüer/Buchsteiner*, DVBl 2015, 1522.

31 EuGH, Urteil vom 3.10.2019 – Rs. C-197/18, W+B 2019, 240 = DVBl 2020, 1134 (Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland – Gemeinde Zillingsdorf).

32 EuGH, Urteil vom 1.7.2015 – Rs. C-461/13, DVBl 2015, 1044 m. Anm. *Stüer*, DVBl 2015, 1053, Rn. 39 – Weservertiefung.

33 In diesem Sinne EuGH, Urteil vom 1.7.2015 – Rs. C-461/13, DVBl 2015, 1044 m. Anm. *Stüer*, DVBl 2015, 1053, Rn. 39 – Weservertiefung, Rn. 63.

34 In diesem Sinne Urteil vom 11.9.2012 – Rs. C-43/10, NVwZ-RR 2013, 18, Rn. 67 – Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias u.a.

35 EuGH, Urteil vom 4.5.2016 – Rs. C-346/14, DVBl 2016, 909 m. Anm. *Stüer/Stüer*, DVBl 2016, 913 – Wasserkraftwerk am Fluss Schwarze Sulm.

ist, spricht das Gericht bei Spruchreife die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde aus, die beantragte Amtshandlung vorzunehmen (§ 113 Abs. 5 S. 1 VwGO). Die Schutznormtheorie begrenzt die Zulässigkeit auf mögliche eigene Rechtsbetroffenheiten und die Begründetheit auf tatsächliche eigene Rechtsverletzungen des Klägers. Auch die Beschränkung der Begründetheitsprüfung auf die eigenen Rechte der betroffenen Öffentlichkeit ist europarechtskonform. Das hat der EuGH in seiner Entscheidung nochmals bestätigt.

5. Keine Popularklage

Im Übrigen bleibt es dabei: Die Schutznormtheorie des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes³⁶ hat es im Anschluss an das Altrip-Urteil³⁷ wieder einmal geschafft.³⁸ Das gilt auch insoweit, als sich der Betroffene nur auf die Verletzung seiner eigenen Beteiligungsrechte, nicht aber die nicht ordnungsgemäße Beteiligung anderer Teile der Öffentlichkeit berufen kann.³⁹ Aus dem Bereich der privaten Kläger können sich nur die von enteignungsrechtlichen Vorwirkungen betroffenen Eigentümer auch auf die Verletzung von öffentlichen Belangen berufen, soweit die Auswirkungen des Vorhabens sie betreffen.⁴⁰ Die nur mittelbar betroffene Öffentlichkeit kann sich demgegenüber nur in der Reichweite der eigenen Rechtsverletzung auf Fehler der Planfeststellung berufen.⁴¹ Diese grundlegenden Strukturelemente des deutschen Verwaltungsprozessrechts sind auch europafest. Wenn der EuGH⁴² die Schutznormtheorie als europarechtskonform bezeichnet hat, dann muss die Begrenzung auf die jeweils eigene Rechtsverletzung auch dann gelten, wenn nicht Beteiligungsrechte des betroffenen Klägers, sondern anderer Teile der Öffentlichkeit verletzt sind. Anderenfalls würde aus dem Erfordernis einer eigenen Rechtsverletzung eine nahezu grenzenlose Popularklage, die das Europarecht gerade nicht vorschreibt. Solche Fragen können sich insbesondere dann stellen, wenn zwar der Einwendungsführer und Kläger selbst ordnungsgemäß beteiligt worden ist, andere Teile der Öffentlichkeit, etwa im Bereich ebenfalls durch das Vorhaben betroffenen anderen Gemeinden, nicht beteiligt wurden.

6. Wie geht es weiter?

Inzwischen sind die Prozessakten nach einem zweijährigen Ausflug nach Luxemburg wieder in Leipzig gelandet. Das weitere Gerichtsverfahren wird wohl keine großen Überraschungen mehr entfalten. Die Vorlagefragen sind durch den EuGH geklärt. Hier ergeben sich wohl nur im Bereich der wasserrechtlichen Betroffenheiten zusätzliche Prüfungserfordernisse. Denn im Gegensatz zu der Auffassung des BVerwG im Vorlagebeschluss können sich zur Grundwas-

serentnahme und -nutzung Berechtigte auf die Einhaltung des Verschlechterungsverbots und des Verbesserungsgebotes berufen. Hier könnten noch einige Nachbeauftragungen zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Grundwasserqualität anstehen.

7. Hinweisbeschluss muss abgearbeitet werden

Vor allem aber ist noch das Prüfprogramm aus dem Hinweisbeschluss abzuarbeiten.⁴³ Ob die Detmolder Planfeststeller die Zeit bereits genutzt haben, sich schon einmal um die beanstandete Alternativenprüfung zu kümmern, ist nicht bekannt. Sollte diese noch nicht zum Abschluss gekommen sein, haben die Projektplaner vor allem wegen der nicht unerheblichen Eingriffe in Eigentumsbelange von teilweise auch in ihrer Existenz betroffenen Klägern⁴⁴ noch ein gutes Stück Arbeit vor sich. Mit dem Ergebnis der ausstehenden Alternativenprüfung ist die Straßenbauverwaltung oder die Detmolder Planfeststellungsbehörde wohl noch nicht an die Öffentlichkeit gegangen. Dann könnte es aber am Ende für einen schon aus der Reparatur des wasserrechtlichen Verfahrensteils erforderlichen Planergänzungsbeschluss bis zur erneuten mündlichen Verhandlung an der Pleiße vielleicht zeitlich wohl etwas eng werden, weil andernfalls ein späterer erneuter Gang nach Leipzig ins Haus stehen würde.

- 36 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 5973.
 37 EuGH, Urteil vom 7.11.2013 – Rs. C-72/12, DVBl 2013, 1597 m. Anm. Stüer/Stüer, DVBl 2013, 1601.
 38 Zum Folgenden Stüer/Stüer, DVBl 2018, 1426.
 39 Urteil vom 31.7.2012 – 4 A 5000.11 u.a., BVerwGE 144, 1 = DVBl 2013, 309 = NVwZ 2013, 287 (Flugroutenplanung BBl); Urteil vom 31.7.2012 – 4 A 7001.11 u.a., BVerwGE 144, 44 = DVBl 2012, 309 = NVwZ 2013, 297; Gatz, jurisPR-BVerwG 1/2013, Anm. 3, Flugroutenplanung BBl; Urteil vom 12.11.2014 – 4 C 34.13, BVerwGE 150, 294 = NVwZ 2015, 596 (Wannsee-Route); Urteil vom 21.11.2013 – 7 A 28.12, DVBl 2014, 520 (Eisenbahnstrecke Oldenburg/Wilhelmshaven PFA 2 und 3) m. Anm. Eva-Maria Stüer, DVBl 2014, 525.
 40 BVerwG, Urteil vom 18.3.1983 – 4 C 80.79, BVerwGE 67, 74 = DVBl 1983, 899.
 41 BVerwG, Urteil vom 14.2.1975 – IV C 21.74, BVerwGE 48, 56 = DVBl 1975, 713 – B 42.
 42 Im Urteil zum Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland vom 15.10.2015 – Rs. C-137/14, DVBl 2015, 1514 m. Anm. Stüer/Buchsteiner, DVBl 2015, 1522.
 43 BVerwG, vom 25.4.2018 – 9 A 16.16, DVBl 2018, 1418 (zum Folgenden Stüer/Stüer, DVBl 2018, 1426); dies., DVBl 2020, 1142.
 44 BVerwG, Urteil vom 20.12.2011 – 9 A 31.10, BVerwGE 141, 282 = NVwZ 2012, 575 (Ratingen/Velbert); Urteil vom 9.6.2010 – 9 A 20.08, DVBl 2011, 36 (Stüer, 39); Nolte, jurisPR-BVerwG 1/2011 Anm. 5 (A 44 Querspange Bochum – Isabellastollen); BVerfG, Nichtannahme-Beschluss vom 20.7.2011 – 1 BvR 3098/10; BVerwG, Urteil vom 28.4.2016 – 9 A 7.15, NVwZ 2016, 1735 m. Anm. Steinkühler, jurisPR-BVerwG 13/2017, Anm. 4 (Nord-West-Umfahrung Hamburg – Glückstadt – Fährbetrieb).