

Rechtsanwaltskanzlei Wolfram Günther · Bernhard-Göring-Str. 152 · 04277 Leipzig

Sächsisches Oberverwaltungsgericht  
Postfach 4443

02634 Bautzen

Leipzig, den 26. Februar 2009

**Verwaltungsstreitsache 1 C 20/08**

Grüne Liga Sachsen e.V., ./ Bundesrepublik Deutschland

hier: Erwiderung zum Schriftsatz der Beklagten vom 15.12.2008

**1.) Unvollständige Umsetzung der UVP-RL in innerstaatliches deutsches Recht**

Entgegen den Ausführungen der Beklagten wurde die Umsetzung der UVP-RL (RL 85/337/EWG) bzw. ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL (RL 2003/35/EG) in nationales deutsches Recht mit der Neufassung des UVPG vom 25. Juni 2005 nicht abgeschlossen.

In Ergänzung zu den Ausführungen im Klageschriftsatz vom 18.06.08 (Pkt. 3.1.1. Eröffnung des Rechtswegs) ist dazu anzumerken:

Nach den anerkannten Regeln für die Umsetzung (und für die Auslegung) von Rechtsnormen von Richtlinien ist vor allem der Zweck einer Rechtsvorschrift für ihr Verständnis entscheidend (Dietrich/Au/Dreher, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 44 ff. – m.w.N.). Bei den Richtlinien haben die Mitgliedstaaten zwar gemäß Art. 249 Abs. 3 EGV einen Umsetzungsspielraum hinsichtlich der Form und der Mittel, sie sind aber hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Daran anknüpfend verlangt der EuGH, dass durch die Art der Umsetzung die praktische Wirksamkeit der angestrebten Ziele gewährleistet werden muss (Effektivitätsgrundsatz). Das hat zur Folge, dass die Ziele für die Wahl der Form und der Mittel maßgebend sind und dadurch die Umsetzungsspielräume einschränken (vgl. z.B. Rs. C-361/88 bzw. C-59/89, Kommission/Deutschland, Slg. 1991).

Die Klagemöglichkeiten von Naturschutzverbänden richteten sich im innerstaatlichen deutschen Recht auch nach der Neufassung des UVPG vom 25. Juni 2005 nach den Vorgaben des BNatSchG (sowie der Landes-NatSchG). Schon ein kurzer Vergleich zwischen den Art. 10a UVP-RL, Art. 15a IVU-RL, Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention (AK) einerseits und § 61 BNatSchG, nebst den landesrechtlichen Regelungen (in Sachsen § 58 SächsNatSchG) zeigt erhebliche Unterschiede, hier Weiterungen für Klagemöglichkeiten von Naturschutzverbänden im europäischen Recht. So eröffnet § 61 Abs. 1 BNatSchG den anerkannten Naturschutzverbänden Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO nur gegen Befreiungen von

Ver- und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparks und sonstigen Schutzgebieten i.S.d. § 33 Abs. 2 BNatSchG sowie gegen mit Eingriffen in Natur- und Landschaft verbundene Planfeststellungsbeschlüsse nebst den - seltenen - Plangenehmigungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Zugang zu den Gerichten gem. Art. 10a UVP-RL/15a IVU-RL bzw. Art. 9 Abs. 2 AK beinhaltet dagegen einen vom vorhandenen nationalen Vereinsklagerecht weitgehend nicht erfassten weiteren Bereich des Planungs- und Anlagenzulassungsrecht. Diese Abweichungen bestehen auch bei Betrachtung der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG zum Umfang der Rügebefugnisse nach nationalem Recht. Ebenfalls ergeben sich  
(Vgl. dazu etwa Bunge, ZUR 2004, 141ff; Nebelsieck/Schrotz, ZUR 2006, 122ff)

Gerade weil die Umsetzung der UVP-RL (RL 85/337/EWG) bzw. ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL (RL 2003/35/EG) in nationales deutsches Recht mit der Neufassung des UVPG vom 25. Juni 2005 nicht abgeschlossen war, hat der Gesetzgeber am 15. Dezember 2006 das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRBG) erlassen. Dies erfolgte nachdem die EU-Kommission deswegen bereits ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet und den EuGH angerufen hatte. Doch auch mit dem bestehenden UmwRBG erfolgte noch immer keine vollständige Umsetzung des Gemeinschaftsrechts (vgl. dazu etwa Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57ff).

Die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRBG vorgesehene Beschränkung der Rügebefugnis von Naturschutzverbänden auf umweltrechtliche Rechtsvorschriften, die „*Rechte Einzelner begründen*“, stellt die umweltrechtliche Verbandsklage im Hinblick auf Rügebefugnisse der sog. Verletztenklage nach § 42 Abs. 2 VwGO gleich. Dies entspricht nicht dem in Art. 10a UVP-RL (bzw. Art. 15a IVU-RL, Art. 9 Abs. 2 AK) vorgesehenen „*weiten Zugang zu Gerichten*“. Nach Abs. 1 von Art. 10 a UVP-RL (und Art. 15a IVU-RL) ist zwar eine Umsetzung innerhalb der – verschiedenen – Rechtsschutzsysteme der Mitgliedstaaten zulässig. Dort heißt es, dass diese „*im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften*“ sicherstellen sollen, dass ein Rechtsbehelf entweder bei einem „*ausreichenden Interesse*“ oder bei einer „*Rechtsverletzung*“ erhoben werden kann. Diese Formulierung ist in Folge einer Intervention der Bundesrepublik Deutschland gewählt worden, um klarzustellen, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich ihr jeweiliges Rechtsschutzsystem – das heißt für Deutschland die sog. Verletztenklage beibehalten können (vgl. Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 60). Dem steht jedoch die Zielsetzung in Abs. 3 von Art. 10a UVPRL und Art. 15a IVU-RL gegenüber, dass die Mitgliedstaaten der betroffenen Öffentlichkeit einen „*weiten Zugang zu Gerichten*“ eröffnen müssen.

In der Literatur wird überwiegend angenommen, dass die Vereinsklage mit einer umfassenden Rügebefugnis ausgestattet werden muss, um einen „*weiten Zugang zu Gerichten*“ zu gewährleisten (siehe Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 60f; Epiney, ZUR 2003, 176, 178f.; Bunge, ZUR 2004, 141, 143 u. 145; Schlacke, NuR 2004, 629, 631f.; Keller, ZUR 2005, 184, 191; Ekardt/Pöhlmann, NVwZ 2005, 532 f.; Gellermann, NVwZ 2006, 7, 8ff.; Ekardt, NVwZ 2006, 55f.; vgl. auch Zur Funktion der Verbandsklage Rat von Sachverständigen für Umweltfragen [SRU], Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Stellungnahme, 2005, Tz. 5ff; Walter, EuR 2005, 302, 332f).

Diese Auffassung lag auch dem vom Bundesumweltministerium erstellten Entwurf für ein UmwRBG vom 25.2.2005 (so § 2 Abs. 1 und 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz-Entwurf des Bundesumweltministeriums vom 21.2.2005; vgl. Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 60) zugrunde. Darin war vorgesehen, dass die anerkannten Umweltschutzvereinigungen einen Rechtsbehelf ohne eine Verletzung eigener Rechten einlegen dürfen und zudem alle Verstöße gegen umweltschützende Rechtsvorschriften geltend machen können. In Österreich ist – neben der auch dort bestehenden sog. Verletztenklage – zur Umsetzung der sog. ÖffentlichkeitsRL eine Vereinsklage mit entsprechend weit gehenden Rügebefugnissen eingeführt worden (vgl. Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 60; Merl, in: Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V. (Hrsg.) Verbandsrecht – Neue Herausforderungen für Verwaltung und Justiz?, Dokumentation der Tagung am 22. und 23.6.2006 in Fulda, S. 21, 22).

Ganz am Rande ist darüber hinaus auch fraglich, ob die Regelung in § 4 Abs. 1 UmwRBG zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern ausreicht, um den gemeinschaftsrechtlichen Effektivitätsgrundsatz insbesondere bei der Durchführung einer UVP zu genügen.

Daher ist davon auszugehen, dass nach Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL im Prinzip bei jedem Verstoß gegen umweltrechtliche Vorschriften eine Rügebefugnis bestehen muss.

Im Ergebnis entfalten zwar die Weiterungen für Klagemöglichkeiten aus Art. 9 Abs. 2 AK derzeit über das Völkerrecht keine innerstaatlichen Bindungswirkungen; sind aber zur Auslegung der UVP-RL sowie des nationalen Rechts heranzuziehen. Soweit die Vorgaben der AK indes über die UVP-RL in gemeinschaftliches Recht umgesetzt wurden, sind sie mangels vollständiger innerstaatlicher Umsetzung in UVP-G, UmwRBG und BNatSchG (bzw. Landes-NatSchG) seit dem 25. Juni 2006 unmittelbar anwendbar (zur unmittelbaren Anwendbarkeit siehe Ausführungen im Klageschriftsatz vom 18.06.08, Pkt. 3.1.1. Eröffnung des Rechtswegs).

## **2.) Anwendbarkeit der UVP-RL auf Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen**

Entgegen den Ausführungen der Beklagten gehört die behördliche Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen zum Anwendungsbereich der UVP-RL und unterliegt damit der UVP-Pflicht sowie einer darauf bezogenen Klagemöglichkeit von gem. Art. 10a Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 UVP-RL u. Anhang II Nr. 10d u. Nr. 13 UVP-RL, Art. 2 Abs. 2 ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL, Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 2 AK, § 29 Abs. 1 LuftVG.

### **a) Auslegungsgrundsätze für die Anwendung der UVP-RL**

Auch wenn die „Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen“ in der UVP-RL und deren Anlagen nicht ausdrücklich genannt wird, ergibt sich die Anwendbarkeit der UVP-RL durch eine Auslegung der Richtlinie.

Allgemein anerkannte Methoden zur Auslegung von Rechtsnormen sind zunächst die systematische Auslegung (orientiert an der Stellung der Norm im Gesamtgefüge des Gesetzes bzw. der gesamten Rechtsordnung); teleologische Auslegung (orientiert am Sinn und Zweck der Norm); grammatikalische Auslegung bzw. Auslegung nach dem Wortsinn (orientiert am Sinn des Normenwortlauts); historische Auslegung (orientiert an der Entstehungsgeschichte der Norm).

Weiter gilt der Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung. Sofern verschiedene Möglichkeiten zur Auslegung einer Norm bestehen, ist diejenige zu wählen, die mit dem Grundgesetz im Einklang steht. Eine Rechtsnorm steht dann nicht im Widerspruch zu einem Grundsatz von Verfassungsrang, wenn es verfassungskonform ausgelegt werden kann. Lässt also eine Rechtsnorm mehrere Auslegungsmöglichkeiten zu, so ist die Möglichkeit zu wählen, die zu dem Ergebnis einer Vereinbarkeit mit der Verfassung kommt. Der verfassungskonformen Auslegung ist damit, soweit sie möglich ist, Vorrang vor jeder anderen einzuräumen. Ihre Grenzen findet sie erst dort, wo sie mit dem Wortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde (vgl. BVerfGE 59, 360ff [BVerfG 09.02.1982 - 1 BvR 845/79] sowie BVerfGE 70, 134 [BVerfG 04.06.1985 - 1 BvL 7/85]). Hier gilt es, die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union i.S.v. Art. 23 GG zu gewährleisten sowie den wirksamen Schutz der Umwelt i.S.v. Art. 20a GG.

Nicht zuletzt gilt der Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung hinsichtlich der immer stärker werdenden Europäisierung des Rechts, wonach viele innerstaatliche Rechtsvorschriften mittlerweile auf einer EU-Richtlinie basieren. Deren Inhalt bzw. Normzweck ist bei der Auslegung der betreffenden nationalen Norm zu berücksichtigen. Die Auslegung hat sich dabei so weit wie möglich nach Wortlaut und Zweck der betreffenden Richtlinie zu richten (EuGH 04.07.2006 - C 212/04).

Ziel der UVP-RL und der ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL ist, die Anforderungen der Aarhus-Konvention an die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Gemeinschaftsrecht umzusetzen (siehe dazu etwa Zschesche, ZUR 2001, 177 ff.; Epiney, ZUR 2003, 176 ff.). Die an den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten zu stellenden Anforderungen ergeben sich insbesondere aus Art. 9

Abs. 2 AK. Dieser Artikel wurde durch die im Wesentlichen wörtliche Übernahme durch die ÖffentlichkeitsRL in Art. 10a UVP-RL (sowie in Art. 15a IVU-RL) bestehendes Gemeinschaftsrecht.

Auf Grund der Übernahme der in Art. 9 Abs. 2 AK enthaltenen Vorgaben in die genannten Richtlinien besteht Einigkeit darüber, dass für die Interpretation der dort eingefügten Rechtsschutzregelungen die Zielsetzungen der Aarhus-Konvention bedeutsam sind (Zur Funktion der Verbandsklage Rat von Sachverständigen für Umweltfragen [SRU], Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, Stellungnahme, 2005, Tz. 26; siehe auch v. Danwitz, Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei der Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention, Rechtsgutachten, erstattet dem VDEW, 2005, S. 38 - vgl. Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 59).

Es ist daher zu berücksichtigen, dass die Aarhus-Konvention für die einzelnen Bürger und auch für die von ihnen gegründeten Organisationen die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen will, damit diese ihre Rechte an einer gesunden Umwelt durchsetzen und ihre Pflicht erfüllen können, den Schutz der Umwelt auch im Interesse zukünftiger Generationen zu gewährleisten und zu verbessern. Deshalb sollen die Bürger und ihre Organisationen Zugang zu einem wirksamen Rechtsschutz haben, und zwar nicht nur zum Schutz berechtigter Interessen des Einzelnen, sondern auch zur Durchsetzung „des Rechts“, also mit dem Ziel einer umfassenden Überprüfbarkeit der Beachtung umweltrechtlicher Vorschriften (siehe dazu den 7. und 18. Erwägungsgrund der Aarhus-Konvention; dazu Schmidt/Kremer, Die Anforderungen der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG und der Aarhus-Konvention an die Erweiterung der Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden, Gutachten erstattet im Auftrag des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e. V. (UfU) und des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), 2006, S. 10 [erhältlich über [www.ufu.de](http://www.ufu.de)]).

Die Rechtsdurchsetzung wird somit als Aufgabe der Gesellschaft angesehen (Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 59; Seelig/Gündling, NVwZ 2002, 1033, 1040, die darin „zweifelloso die Intention der Aarhus-Konvention“).

Dem entspricht der im Gemeinschaftsrecht und in der Rechtsprechung des EuGH entwickelte Ansatz, angesichts erheblicher Vollzugsdefizite die Gemeinschaftsbürger für die Durchsetzung des Rechts zu mobilisieren (Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 59; Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektivöffentlichen Recht. 1997, 42 ff). Dies ist bedeutsam, weil neben den Zielen der Aarhus-Konvention bei der Umsetzung der ÖffentlichkeitsRL in innerstaatliches Recht auch die Ziele des Gemeinschaftsrechts zu beachten sind (siehe dazu den 1. Erwägungsgrund der Aarhus-Konvention, der ausdrücklich auf die „gemeinschaftlichen Umweltvorschriften“ verweist; weiter Walter, EuR 2005, 302, 322; Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 60).

Das ist bei der UVP-RL und der IVU-RL in Übereinstimmung mit dem Primärrecht (Art. 174 Abs. 2 EGV) ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt, das insbesondere durch eine wirksame Umweltvorsorge und einen integrativen, alle Umweltauswirkungen erfassenden Ansatz sowie durch die Beteiligung der Öffentlichkeit erreicht werden soll (Vgl. Dietrich/Au/Dreher, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 91ff zur UVP-RL und S. 109ff zur IVU-RL).

Den Bürgern und den von ihnen gegründeten Organisationen kommt also sowohl nach der Aarhus-Konvention als auch nach der Konzeption des Gemeinschaftsrechts die Aufgabe zu, eigenverantwortlich zur Rechtsdurchsetzung beizutragen, um dadurch die insbesondere im Umweltschutz feststellbaren Vollzugsdefizite abzubauen (Walter, EuR 2005, 302, 306; Calliess, NJW 2003, 98; Schmidt-Preuß, NVwZ 2005, 489, 492 f; Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 60).

Nach Art. 10 Abs. 1 UVP-RL (bzw. Art. 15a IVU-RL) müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit ... Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht“ bei den in den Anwendungsbereich dieser Richtlinien fallenden Entscheidungen haben. Als „betroffene Öffentlichkeit“ sind nach den – gleich lautenden – Definitionen in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL und in Art. 2 Nr. 13 und 14 IVU-RL alle natürlichen und juristischen Personen anzusehen, die von umweltbezogenen Entscheidungen oder

Genehmigungsaufgaben betroffen sind oder ein Interesse daran haben, wobei für *„Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen“*, ein solches Interesse generell unterstellt wird. Somit gehören auch die anerkannten Naturschutzverbänden zur *„betroffenen Öffentlichkeit“* und müssen einen *„Zugang zu Gerichten“* haben.

Sowohl die Art. 10a UVP-RL und Art. 15a IVU-RL als auch die zugrunde liegende Aarhus-Konvention dürfen also nicht so ausgelegt werden, dass das Ziel eines *„weiten Zugangs zu Gerichten“* praktisch konterkariert wird (Walter, EuR 2005, 302, 338; Schmidt/Kremer, ZUR 2007, 57, 61). Vielmehr ist diese Zielsetzung – dem Wortsinn und der beschriebenen Konzeption der Aarhus-Konvention und des Gemeinschaftsrecht entsprechend (siehe C.I) – so zu verstehen, dass damit weit gefasste Klage- und Rügebefugnisse etabliert werden sollen, die nicht nur dem Schutz der Interessen oder Rechte einzelner Bürger dienen, sondern die darüber hinaus im Hinblick auf künftige Generationen und die Umweltvorsorge die Durchsetzung *„des Rechts“* insbesondere auch durch Klagemöglichkeit für Naturschutzverbände ermöglichen.

Nicht zuletzt ist hierbei zu beachten, dass die Aarhus-Konvention in Art. 6 Abs. 2 AK ganz allgemein *„umweltbezogene Entscheidungsverfahren“* zu ihrem Anwendungsbereich erklärt. *„Im Ergebnis wird den Vertragsstaaten damit vorgegeben, bei allen behördlichen Entscheidungen über Aktivitäten mit potenziellen erheblichen umweltrelevanten Konsequenzen den Rechtsweg zu eröffnen.“* (Epiney, in Fluck/Theuer, IFG/UG Kommentar, Bd. 2, F II.1, Art. 9 AK, Rn. 11).

Ergebnis: Sowohl durch eine systematische Auslegung im Bezug auf die gesamte UVP-RL i.V.m. der Aarhus-Konvention, als auch eine teleologische Auslegung, eine grammatikalische Auslegung, eine verfassungskonforme Auslegung sowie eine richtlinienkonforme Auslegung von Art. 10a Abs. 1 UVP-RL kommt man stets zum Ergebnis, dass Art. 10a Abs. 1 UVP-RL im Zweifelsfall weit auszulegen ist. Dies in der Hinsicht, dass für Naturschutzverbände ein möglichst *„weiter Zugang zu Gerichten“* für die Überprüfung umweltrelevanter behördlicher Entscheidungen besteht ungeachtet deren konkreter Rechtsform bzw. der rechtlichen und tatsächlichen Organisation der behördlichen Entscheidungsfindung.

## **b) UVP-RL und Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen**

Entgegen den Ausführungen der Beklagten gehört die Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen zu den Projekten im Sinne der UVP-RL, für die damit eine Prüfpflicht auf mögliche Auswirkungen auf die Umwelt im Sinne einer Umweltverträglichkeitsprüfung gem. UVPG besteht, wozu u. a. etwa auch die Prüfung einer möglichen Betroffenheit europäischer Schutzgebiete Natura 2000 i.S.v. § 34 Abs. 1 BNatSchG (Art. 6 Abs. 3 u. 4 FFH-RL) gehört.

Die UVP-RL nennt ausdrücklich in ihrem Anhang II Nr. 10d den *„Bau von Flugplätzen“* sowie in Anhang II Nr. 13 jede *„Änderung“* (bezogen etwa auf Flugplätze). Für den Fall der Anlage eines Flugplatzes bzw. dessen Veränderung ergibt sich die UVP-Pflicht damit bereits unstrittig aus dem ausdrücklichen Wortlaut der UVP-RL. Einzige Aufgabe eines Flughafens ist nun die Ermöglichung von An- und Abflügen von Flugzeugen. Die mit dem Betrieb eines Flughafens regelmäßig verbundenen erheblichen umweltrelevanten Auswirkungen ergeben sich daher in erster Linie genau aus diesen An- und Abflugbewegungen. Dies sind typischerweise Beeinträchtigungen der Fauna, insbesondere der Avifauna durch den von Flugzeugen erzeugten Schall, die optische Wirkung der Flugzeuge und regelmäßig stattfindende Kollisionen der Flugzeuge mit hochfliegenden Vogelarten, wie sie gerade auch in der hier anhängigen Klage geltend gemacht werden.

Die Anlage und Änderung eines Flughafens erfolgt in Deutschland im Rahmen einer Planfeststellung i.S.v. §§ 8 ff LuftVG, für die die UVP-Pflicht unbestritten gegeben ist. Diese UVP erfolgt hier in der Praxis ganz selbstverständlich in Orientierung an den jeweils gültigen Flugrouten - berücksichtigt diese damit (so auch gerade im Planfeststellungsverfahren zum

Flughafen Leipzig/Halle, Start- und Landebahn Süd mit Vorfeld; etwa „Verträglichkeitsvorprüfung - Prognose zu den Auswirkungen des Vorhabens auf avifaunistisch bedeutsame Teilflächen des ehemaligen Tagebaus ‚Delitzsch-Südwest‘“ der Grünplan GmbH v. 16.06.2004; „Special Protected Area [SPA] - Verträglichkeitsvorprüfung - Prognose zur den Auswirkungen des Vorhabens auf das Europäische Vogelschutzgebiet ‚Saale-Elster-Aue südlich Halle‘ sowie auf die Horstschutzzzone ‚Döllnitzer Holz‘“ der Grünplan GmbH v. 16.06.2004).

Wenn nach erfolgter Planfeststellung die Flugrouten geändert werden, so erfolgt dies in Deutschland allein durch eine Festlegung gem. § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 3 Satz 2 und 3 LuftVG i.V.m. § 27a Abs. 1 u. 2 Satz 1 LuftVO gesondert durch das Luftfahrt-Bundesamt, was derzeit standardgemäß mit keiner UVP verbunden ist. Da die relevanten Umweltauswirkungen eines Flughafens nun gerade aus den An- und Abflugbewegungen herrühren, kann eine Auslegung (nach den oben bereits angeführten Grundsätzen) des in Anhang II Nr. 13 UVP-RL genannten Begriffs der „Änderung“ nur in der Weise erfolgen, dass sich dieser auch - oder besser gerade - auf die Änderung der Flugrouten zum und vom Flughafen bezieht. Würde man dieser Auslegung nicht folgen, würde dies dazu führen, dass die UVP-RL an dieser Stelle eine erhebliche Prüfungslücke eröffnen würde, was letztlich sogar zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Natura 2000 durch eine behördliche Entscheidung führen könnte, ohne dass dies an irgend einer Stelle des behördlichen Entscheidungsverfahrens eine Rolle spielen würde, also letztlich billigend in Kauf genommen würde. Eine solche restriktive Auslegung stünde im eklatanten Widerspruch zu den ausdrücklichen Zielen der UVP-RL und darüber hinaus u.a. auch der FFH-RL, mit denen gerade ein wirksamer Umweltschutz erreicht werden soll.

Hingewiesen werden kann hier auch auf das Urteil des EuGH vom 21. September 1999 (RS C-392/96) zur Klage der EU-Kommission gegen Irland wegen der Festsetzung von Schwellenwerten für die UVP im innerstaatlichen irischen Recht. Danach hatte Irland seinen Ermessensspielraum bei der Festlegung von Schwellenwerten überschritten, indem für bestimmte Projektklassen nur die Größe, nicht aber Art und Standort der Projekte berücksichtigt wurden. Außerdem wurde eine Aufsplitterung von Projekten ermöglicht. Der EuGH stellte daher fest, dass damit der Regelungszweck der UVP-Richtlinie vereitelt wurde, weil tatsächlich bestimmte Projekte von der UVP-Pflicht ausgenommen blieben, wie in mehrere Teilprojekte untergliederte Vorhaben, deren kumulative Auswirkungen jedoch signifikante Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Die UVP-Richtlinie fordert aber eine lückenlose Erfassung.

Weiter führt die Beklagte aus, die Anwendung UVP-RL auf die Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen würde an einer fehlenden Standortbezogenheit scheitern, die eine Voraussetzung für die Anwendbarkeit der UVP-RL sei. Hierzu ist bereits fraglich, ob eine Standortbezogenheit tatsächlich Voraussetzung für die rechtliche Projekteigenschaft einer behördlichen Festlegung bzw. Planung ist. Wie gerade ausgeführt, zielt die UVP-RL auf einen wirksamen Schutz vor Beeinträchtigungen der Umwelt, für die es gerade nicht darauf ankommen kann, welcher Art die verursachende behördliche Entscheidung ist. Wenn man jedoch eine Standortbezogenheit erwägen würde, bliebe zu klären, ob sich diese auf die Entscheidung selbst oder auf den Ort der möglichen Umweltauswirkungen beziehen würde. Letztlich muss diese Frage hier aber nicht geklärt werden, da es hier nicht um eine allgemeine - von einem konkreten Standort losgelöste - Verhaltensregelung durch eine Behörde geht, sondern um die konkreten Routen für die An- und Abflüge zu einem Flughafen. Jeder Flughafen hat nun (im Unterschied etwa zu schwimmenden Flugzeugträgern der Marine bzw. Luftwaffe) einen festen Standort und dies gilt genauso für die zu ihm führenden Flugrouten. Diese sind selbstverständlich standortgebunden, ihre Festlegung damit standortbezogen.

Von Belang für die Auslegung der UVP-RL im Hinblick darauf, dass diese auch die Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen mit umfasst, ist nicht zuletzt die Betrachtung der Rechtsfolgen dieser Auslegung. Unmittelbare Folge der Anwendbarkeit der UVP-RL ist, dass die Umweltauswirkungen vorab geprüft werden müssen. Das beinhaltet zunächst keine Aussage über die Zulässigkeit eines Vorhabens. Es ist kein Grund ersichtlich, wieso diese

verhältnismäßig überschaubare Folge nicht bei so gravierenden Entscheidungen wie der Flugroutenfestlegung gelten soll - dies gerade im Hinblick auf die klar formulierte gemeinschaftsrechtliche Zielstellung eines wirksamen Schutzes der Umwelt und einer möglichst weitgehenden Vorprüfungspflicht behördlicher Entscheidungen auf deren Umweltauswirkungen.

Somit besteht angesichts der aktuellen Praxis in Deutschland bezüglich der Vorgaben der UVP-RL (und überdies auch der FFH-RL) im Hinblick auf die Prüfung möglicher Umweltauswirkungen der Festlegung von Flugrouten zum und von einem Flughafen derzeit in Deutschland eine faktische gemeinschaftsrechtswidrige Prüfungslücke. Es ist dem deutschen innerstaatlichen Gesetzgeber und der Verwaltung zwar überlassen, in welchem behördlichen Verfahren diese zwingende UVP-Pflicht angesiedelt ist, hier Planfeststellungsverfahren gem. LuftVG oder Flugroutenfestsetzung gem. LuftVO, aber das „ob“ der Prüfpflicht steht eben nicht zu Disposition. Für die UVP-RL ist es letztlich unerheblich, ob die möglichen Umweltbeeinträchtigungen Folge eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer gesonderten Festlegung von Flugrouten sind. Zwingend ist nur, dass die möglichen Umweltbeeinträchtigungen im Rahmen einer UVP geprüft werden, dem Effektivitätsgebot entsprechen (siehe dazu die Ausführungen weiter oben), und dass hierzu die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung durch die Naturschutzverbände besteht. Da der deutsche Gesetzgeber Änderungen von Flugrouten zum und von einem Flughafen nicht durch eine Änderung des Planfeststellungsbeschlusses festlegen lässt (was durchaus möglich wäre) und was unzweifelhaft mit einer UVP verbunden wäre, sondern durch eine Festlegung gem. LuftVG bzw. LuftVO, muss konsequenterweise hier auch die UVP integriert sein.

Entweder ergibt sich diese Prüfpflicht nun im Zuge einer richtlinienkonformen Auslegung der bestehenden innerstaatlichen Rechtsnormen, hier des LuftVG oder es besteht dahingehend ein Umsetzungsdefizit, was zu einer unmittelbaren Anwendbarkeit der UVP-RL führt (siehe dazu Ausführungen weiter oben sowie im Klageschriftsatz).

Entgegen den Ausführungen der Beklagten lassen sich im LuftVG jedoch durchaus Anknüpfungspunkte finden, die zu einer richtlinienkonformen Auslegung des LuftVG führen. Dazu das Urteil des BVerwG vom 24.06.2004 (4 C 11.03):

*„2.2.2 (...) Das Luftfahrt-Bundesamt ist darauf beschränkt, den vorhandenen Lärm gleichsam zu „bewirtschaften“. Einen umfassenden Interessenausgleich, wie ihn das Planungsrecht fordert, kann das Luftfahrt-Bundesamt nicht gewährleisten.“*

*2.2.3 Das bedeutet allerdings nicht, dass sich das Luftfahrt-Bundesamt bei seiner Entscheidung ausschließlich von Sicherheitsüberlegungen leiten lassen darf. Der Gesetzgeber bringt zum Ausdruck, dass es bei der Festlegung von Flugverfahren eine Abwägungsentscheidung zu treffen hat, bei der auch anderen Belangen Rechnung zu tragen. Wie aus § 29 Abs. 1 S. 1 LuftVG erhellt, dürfen die Luftfahrtbehörden bei der Abwehr von „Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs“ nicht aus den Augen verlieren, dass Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch „durch die Luftfahrt“ drohen können. In § 29 Abs. 1 S. 3 LuftVG geht der Gesetzgeber noch einen Schritt weiter. Danach gehört nicht bloß die Abwehr von Gefahren „durch die Luftfahrt“, sondern darüber hinaus in Anlehnung an das Immissionsschutzrecht auch die Abwehr von erheblichen Nachteilen oder Belästigungen zu den Aufgaben der Luftaufsicht. In diesem Zusammenhang spricht der Gesetzgeber als Quelle etwaiger Beeinträchtigungen ausdrücklich den „durch Luftfahrzeuge in der Umgebung von Flugplätzen“ hervorgerufenen „Fluglärm“ an. Freilich ermächtigt § 29 Abs. 1 LuftVG nur zu luftfahrtbehördlichen Einzelfallregelungen. Als allgemeine Vorschrift der Luftaufsicht hat er den Charakter einer Generalklausel, die eingreift, sofern nicht Spezialvorschriften eine abweichende Regelung enthalten.“*

Die umweltrechtlichen Vorgaben der UVP-RL, aber auch der FFH-RL, der VogelSchRL, des BNatSchG sowie der Landes-NatSchG sind vom Begriff der „öffentlichen Ordnung“ mit umfasst. Wenn auch die Entscheidung des Luftfahrt-Bundesamtes keine Abwägungsentscheidung im Sinne einer Planfeststellung ist, die einen umfassenden Interessenausgleich gewährleisten soll, so müssen nach den Vorgaben des § 29 Abs. 1

LuftVG als „*allgemeiner Vorschrift*“ im Sinne der Rechtsprechung des BVerwG dennoch die typischen und sicher erwartbaren Folgen einer Flugroutenfestlegung auf die Umwelt betrachtet und berücksichtigt werden. Bei einer anderen Auslegung von § 29 Abs. 1 LuftVG müsste man von einem Umsetzungsdefizit im Hinblick auf die UVP-RL ausgehen. Dies soll nach den Grundsätzen der richtlinienkonformen Auslegung von Rechtsnormen jedoch gerade vermieden werden.

Geht man dagegen davon aus, dass sich die UVP-Pflicht nicht aus dem LuftVG herleiten lässt, so führt dies letztlich zum selben Ergebnis der UVP-Pflicht, dann aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit der UVP-RL selbst.

RA Wolfram Günther