

ULRIKE VERCH

Die Airbus-
Werkserweiterung im
Widerstreit der Interessen

*Schriften zum
Infrastrukturrecht*

34

Mohr Siebeck

Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

34



Ulrike Verch

Die Airbus-Werkserweiterung im Widerstreit der Interessen

Rechtsfragen der Planung von Großprojekten
am Beispiel des Luftfahrtindustriestandorts
Hamburg-Finkenwerder

Mohr Siebeck

Ulrike Verch, geboren 1985; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Greifswald; 2010 Erstes juristisches Staatsexamen; 2013 Zweites juristisches Staatsexamen; seit 2020 Tätigkeit in der Landesverwaltung des Landes Brandenburg.

ISBN 978-3-16-164035-3 / eISBN 978-3-16-164036-0

DOI 10.1628/978-3-16-164036-0

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2023 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Greifswald als Dissertation angenommen. Mit der fertig gebundenen Fassung in der Hand findet dieser Weg seinen erfolgreichen Abschluss. An dieser Stelle möchte ich mich daher bei all denjenigen bedanken, die mich während der Anfertigung dieser Dissertation unterstützt und motiviert haben.

Mein besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Joachim Lege, der dieses hochinteressante Dissertationsthema anregte. Ihm verdanke ich auch viele wertvolle Anregungen und Hinweise im weiteren Verlauf der Arbeit.

Zudem gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Michael Sauthoff, der sich als Zweitgutachter intensiv mit dieser Arbeit auseinandersetzte. Ich danke ihm für seine sachkundigen und erfahrenen Anregungen.

Ganz herzlich danke ich meiner Familie für deren unermüdliche Unterstützung und Ermutigung.

Oktober 2024

Ulrike Verch

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Einleitung	1
Erster Teil: Ein Überblick	5
<i>1. Kapitel: Das Planfeststellungsverfahren</i>	<i>7</i>
<i>2. Kapitel: Airbus in Hamburg-Finkenwerder</i>	<i>22</i>
<i>3. Kapitel: Die Verwaltungsverfahren zu den Werkserweiterungen 2000 und 2004</i>	<i>32</i>
Zweiter Teil: Planfeststellungsbeschluss zur Werkserweiterung im Jahr 2000	39
<i>4. Kapitel: Inhalt und Schicksal des Planfeststellungsbeschlusses – Ein Überblick</i>	<i>41</i>
<i>5. Kapitel: Die Dichotomie privatnütziger und gemeinnütziger Vorhaben – Ein überholtes Konzept?</i>	<i>69</i>
<i>6. Kapitel: „Wasserrechtlicher“ Teil</i>	<i>86</i>
<i>7. Kapitel: „Luftrechtlicher“ Teil</i>	<i>143</i>
<i>8. Kapitel: Die gemeinsame Abwägungsentscheidung</i>	<i>152</i>
<i>9. Kapitel: Die Kompensation der Eingriffe in Natur und Landschaft</i>	<i>166</i>
<i>10. Kapitel: Kritik am Planfeststellungsbeschluss zur DA-Erweiterung</i>	<i>191</i>

Dritter Teil: Planfeststellungsbeschluss für die Airbus Start- und Landebahnverlängerung (2004)	219
<i>11. Kapitel: Intention des Vorhabens und Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses vom 29.04.2004</i>	<i>221</i>
<i>12. Kapitel: Drei Beschlüsse in sechs Tagen</i>	<i>224</i>
<i>13. Kapitel: Gerichtliche Überprüfung</i>	<i>228</i>
<i>14. Kapitel: Planrechtfertigung – Der Zusammenhang mit dem Planfeststellungsbeschluss zur DA-Erweiterung 2000</i>	<i>235</i>
<i>15. Kapitel: Die betroffenen Belange</i>	<i>238</i>
<i>16. Kapitel: Die Abwägungsentscheidung</i>	<i>264</i>
<i>17. Kapitel: Stellungnahme zum Planfeststellungsbeschluss zur Verlängerung der Start- und Landebahn</i>	<i>269</i>
Zusammenfassung der wichtigsten Untersuchungsergebnisse	273
Schlusswort	277
Anhang	281
Literaturverzeichnis	283
Sachregister	297

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Einleitung	1
Erster Teil: Ein Überblick	5
<i>1. Kapitel: Das Planfeststellungsverfahren</i>	<i>7</i>
A. Gang eines Planfeststellungsverfahrens	7
B. Die materiell-rechtliche Seite des Planfeststellungsbeschlusses	13
I. Planrechtfertigung	13
II. Zwingende Vorgaben	16
III. Abwägung	17
C. Die besondere Rolle der Abwägung im Planfeststellungsverfahren	17
D. Abschließendes Schema	21
<i>2. Kapitel: Airbus in Hamburg-Finkenwerder</i>	<i>22</i>
A. Geschichte des Standortes Hamburg-Finkenwerder	22
B. Das Unternehmen Airbus	24
C. Der Flugzeugtyp A380	28
D. Produktionsablauf des A380	29
<i>3. Kapitel: Die Verwaltungsverfahren zu den Werkserweiterungen 2000 und 2004</i>	<i>32</i>
A. Die Verfahren zum „Planfeststellungsbeschluss zur DaimlerChrysler Aerospace Airbus-Werkserweiterung“ (2000)	32
I. Standortentscheidung für den A380	32
II. Die Verfahren im Überblick	36
B. Die Verfahren zum „Planfeststellungsbeschluss Airbus Start- und Landebahnverlängerung“ (2004)	37
C. Resümee	38

Zweiter Teil: Planfeststellungsbeschluss zur Werkserweiterung im Jahr 2000	39
<i>4. Kapitel: Inhalt und Schicksal des Planfeststellungsbeschlusses – Ein Überblick</i>	<i>41</i>
A. Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses vom 08.05.2000	41
B. Ablauf der Baumaßnahmen	46
C. Verfahrensrechtliche Besonderheiten – Identität der Beteiligten	47
I. Ein gemeinsames Planfeststellungsverfahren für zwei Anträge	47
II. Ein bitterer Beigeschmack: Die „Teilidentität“ der Beteiligten im Planfeststellungsverfahren	49
III. Stellungnahme	51
D. Ergänzungs- und Änderungsbeschlüsse	51
I. Ergänzungsbeschluss vom 30.06.2000: Schutzauflagen für die Rammarbeiten	53
II. Anordnung der sofortigen Vollziehung vom 15.06.2001: ergänzende Schutzauflage	53
III. Änderungsbeschluss vom 28.02.2002: Einschränkung des Flugbetriebs	54
IV. Zusammenfassung	54
E. Der Gerichtsmarathon: Übersicht zu den gerichtlichen Verfahren	55
I. Verwaltungsgerichtliche Beschlüsse – Baubeginn ja oder nein?	55
1. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 18.12.2000: Baustopp!	55
2. Beschlüsse des Oberverwaltungsgerichts Hamburg	57
a) Wasserrechtliche Teilentscheidung vom 19.02.2001: Aufhebung des Baustopps	57
b) Luftrechtliche Teilentscheidung vom 19.07.2001: vorübergehende Steigerung der Anzahl an Flügen	59
c) Beschluss vom 27.02.2001: Naturschutzverbände ohne Antragsbefugnis	59
II. Verfassungsbeschwerden	60
1. Beschluss vom 10.05.2001: Keine Antragsbefugnis der anerkannten Naturschutzverbände	60
2. Beschluss vom 05.09.2001: Keine Verletzung der Rechtsweggarantie	60
III. Der weitere Verlauf der Verfahren im vorläufigen Rechtsschutz	61
IV. Ebenso erfolglos – Die Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes in anderen Bundesländern	62
V. Die jahrelangen Verfahren in der Hauptsache	62
1. Erstes abgetrenntes Verfahren ab dem Jahr 2002	63
a) VG Hamburg: Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses	63
b) OVG Hamburg: Doch keine Aufhebung!	64
c) BVerwG: Endgültig erfolglos	65
2. Zweites abgetrenntes Verfahren ab dem Jahr 2008	66

VI. Zusammenfassung und Stellungnahme	67
F. Zur folgenden Darstellung	67
<i>5. Kapitel: Die Dichotomie privatnütziger und gemeinnütziger Vorhaben – Ein überholtes Konzept?</i>	69
A. Die Bedeutung und Aktualität des Streits	69
B. Ein übereilter Rettungsversuch: Das Gesetz zum Erhalt und zur Stärkung des Luftfahrtindustriestandorts Hamburg vom 18. Juni 2002	73
I. Intention und Inhalt des Gesetzes	73
II. Kritik	75
1. Einzelfallgesetz	75
2. Gesetzgebungskompetenz	78
3. Kriterien des BVerfG nach der Boxberg-Entscheidung	79
a) Erstes Kriterium: Der umschriebene Gemeinwohlzweck	80
b) Zweites Kriterium: Keine ausreichenden Sicherungsmaßnahmen	80
c) Drittes Kriterium: Keine Festlegung der grundlegenden Enteignungsvoraussetzungen und Verfahren zu ihrer Ermittlung	82
4. Zusammenfassung	83
III. Die gerichtlichen Entscheidungen zur Lex Airbus	83
IV. Zusammenfassung und Stellungnahme	85
<i>6. Kapitel: „Wasserrechtlicher“ Teil</i>	86
A. Planrechtfertigung	86
I. Planrechtfertigung für den wasserrechtlichen Teil des Vorhabens DA-Erweiterung	87
1. Der Plan ist gerechtfertigt	87
a) Die fachplanerischen Ziele	87
b) Der Bedarf	88
2. Einschätzung der Gerichte zur Planrechtfertigung	89
II. Zusammenfassung und Stellungnahme	90
III. Die Frage nach einem Alternativverhalten der Vorhabenträgerin	91
B. Zwingendes Recht – Umweltschutzrecht	93
I. Auswirkungen auf Natur und Umwelt	93
II. Die Ramsar-Konvention	95
1. Der völkerrechtliche Vertrag mit wenig Durchsetzungskraft	95
2. Starke Auswirkungen auf das Ramsar-Schutzgebiet	96
3. Stellungnahme	97
III. Schutz nach dem europäischen Umweltrecht	97
1. Die Vogelschutzrichtlinie	97
2. Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie	99
3. Die Schutzgebietsausweisung als Grundlage der Vorhabenplanung	101
4. Auswirkungen im Planfeststellungsverfahren und -beschluss	104
a) Anwendbarkeit der FFH-Richtlinie auf das Vogelschutzgebiet	105

b) Auswirkungen der fehlenden Ausweisung als FFH-Gebiet	106
aa) Die bisherige Rechtsprechung des BVerwG	107
bb) Die Entscheidung des EuGH	109
cc) Zusammenfassung	111
c) Voraussetzungen für einen zulässigen Eingriff in ein FFH-Schutzgebiet	111
aa) Alternativlosigkeit des Vorhabens	112
(1) Das Zumutbarkeitskriterium	112
(2) Der Suchraum für die Alternativensuche	113
(3) Die Prüfung von Alternativen nach der FFH-Richtlinie im Planfeststellungsverfahren DA-Erweiterung	115
bb) Die zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-Richtlinie	117
cc) Die strengeren Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-Richtlinie	119
5. Keine gerichtliche Prüfung zu den EU-Umweltschutzrichtlinien	123
6. Zusammenfassung	123
IV. Schutz als Landschaftsschutzgebiet nach dem nationalen Naturschutzrecht	124
1. Das Landschaftsschutzgebiet	124
2. Das Mühlenberger Loch als Landschaftsschutzgebiet	125
3. Keine Auswirkungen im Planfeststellungsverfahren und -beschluss	127
4. Keine gerichtliche Prüfung	128
5. Stellungnahme	128
V. Zusammenfassung der Umweltschutzbelange	128
C. Weiteres zwingendes Recht – Planungsrechtliche Vorgaben	129
D. Abwägungsrelevante Belange	130
I. Die Einwände von Betroffenen	130
1. Der hinzunehmende Lärm	131
2. Keine Gefahr für den Hochwasserschutz	132
3. Anscheinend kein Hangrutsch	133
4. Keine Veränderung des Kleinklimas – keine Gefahr für den Obstanbau	134
5. Die nur kurzfristig erheblichen Schadstoffbelastungen	135
6. Das Mühlenberger Loch bleibt Erholungsort	135
7. Keine optische Beeinträchtigung	136
8. Keine Wertminderung	137
9. Zusammenfassung und Stellungnahme	137
II. Industrie und Arbeit	137
E. Zusammenfassende Würdigung	140
 7. Kapitel: „Luftrechtlicher“ Teil	 143
A. Planrechtfertigung	143
B. Die betroffenen Interessen: Anwohner und Umwelt vs. Industrie und Arbeit	145

I. Anwohnerinteressen	145
1. Die Lärmbeeinträchtigung im Wohnbereich und außerhalb	145
2. Anscheinend keine Gefahr durch Wirbelschleppen	148
3. Keine erheblichen Schadstoffbelastungen	149
4. Auswirkungen auf den Planfeststellungsbeschluss	149
II. Naturschutz	149
III. Industrie und Arbeit	151
C. Zusammenfassung der Aspekte und Stellungnahme	151
8. Kapitel: Die gemeinsame Abwägungsentscheidung	152
A. Die besondere Stellung der Gesamtabwägung im Planfeststellungsverfahren	152
B. Die nachvollziehbare Entscheidung	155
C. Planungsalternativen	156
I. Vorbemerkungen	156
II. Die Alternativen zum Standort Hamburg-Finkenwerder	158
III. Stellungnahme	161
D. Das überwiegende Interesse an der Werkserweiterung – Die behördliche Abwägung i. e. S.	162
9. Kapitel: Die Kompensation der Eingriffe in Natur und Landschaft	166
A. Grundlagen	166
I. Ziele der Kompensationsmaßnahmen	166
II. Wo muss die Kompensation erfolgen?	169
III. Der „richtige“ Zeitpunkt der Kompensationsmaßnahme	170
IV. Zusammenfassung	173
B. Staatsvertrag mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein	174
C. Die einzelnen Kompensationsmaßnahmen	175
I. Hahnöfersand – die realisierte Kompensationsmaßnahme	175
II. Haseldorfer Marsch – Der geplante Eingriff in ein Schutzgebiet	177
1. Die geplante Maßnahme	177
2. Kompensation durch Zerstörung eines bestehenden Schutzgebietes?	177
3. Verwaltungsgerichtliches Verfahren	179
III. Hörner Au – Kompensation für die Kompensation?	180
IV. Borghorster Elbwiesen – Eine neue und realisierbare Idee!	181
V. Zusammenfassung	183
D. Durften die Verfahren zu den Kompensationsmaßnahmen abgetrennt werden?	184
I. Die rechtlichen Grundlagen der Verfahrenstrennung	184
II. Kein Einfluss auf die Beteiligungsrechte Dritter	187
E. Zusammenfassung	188

<i>10. Kapitel: Kritik am Planfeststellungsbeschluss zur DA-Erweiterung</i>	191
A. Einbringung der Öffentlichkeitsbelange im Planfeststellungsverfahren . . .	191
I. Beteiligung der Bürger im Verfahren	192
1. Beteiligungsmodalitäten de lege lata	192
2. Kritik am bisherigen Verfahren	194
a) Eindruck der fehlenden Objektivität	194
b) Die Anforderungen an die betroffenen Bürger	194
c) Zeitpunkt des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens	196
d) Missbrauch des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens	197
e) Die sogenannte Planerhaltung	198
f) Novellierungsvorschläge	199
3. Die Beteiligung im konkreten Verfahren	201
II. Verbandsbeteiligung	201
1. Die umfassende Beteiligung im behördlichen Planfeststellungsverfahren	202
2. Die stark eingeschränkten Beteiligungsmöglichkeiten im gerichtlichen Verfahren	203
a) Die damals bestehende Lage	203
b) Klagebefugnis der anerkannten Naturschutzverbände im Wandel . . .	204
3. Zusammenfassung und Stellungnahme	209
4. Ausblick: Ausweitung des Klagerechts	210
B. Einschränkung des Produktionsumfangs am Standort	214
C. Problematische Kosten-Nutzen-Betrachtung	214
D. Anwendung des FFH-Rechts	216
E. Lange Zeit keine ausreichende Kompensation	217
F. Resümee	217
Dritter Teil: Planfeststellungsbeschluss für die Airbus Start- und Landebahnverlängerung (2004)	219
<i>11. Kapitel: Intention des Vorhabens und Inhalt des Planfeststellungsbeschlusses vom 29.04.2004</i>	221
<i>12. Kapitel: Drei Beschlüsse in sechs Tagen</i>	224
A. Erster Änderungsbeschluss vom 25.11.2005: Anordnungen zu Gunsten des Naturschutzes (Fledermäuse)	224
B. Ergänzungsplanfeststellungsbeschluss vom 28.11.2005: Begründungsergänzung	225
C. Zweiter Änderungsbeschluss vom 30.11.2005: Verlegung der Baumaßnahmen	226
D. Stellungnahme	227

<i>13. Kapitel: Gerichtliche Überprüfung</i>	228
A. VG Hamburg: Keine sofortige Vollziehung	229
B. OVG Hamburg: Weiterhin Baustopp	230
I. Beschwerdeverfahren zu den Anträgen der eigentumsrechtlich Betroffenen	230
II. Beschwerdeverfahren zu Anträgen anerkannter Naturschutzverbände	232
III. Beschwerdeverfahren der nicht in ihrem Eigentum betroffenen Nachbarn	232
C. Der weitere Verfahrensverlauf: Es kann gebaut werden	232
D. Zusammenfassung	234
 <i>14. Kapitel: Planrechtfertigung – Der Zusammenhang mit dem Planfeststellungsbeschluss zur DA-Erweiterung 2000</i>	 235
A. Die Planrechtfertigung im Planfeststellungsverfahren	235
B. Auswirkungen durch das zwischenzeitliche „Entfallen der Planrechtfertigung“	236
 <i>15. Kapitel: Die betroffenen Belange</i>	 238
A. Vorgaben aus der Flächennutzungsplanung	238
B. Naturschutz	239
I. Umweltverträglichkeitsprüfung und darin festgestellte Auswirkungen auf Natur und Landschaft	239
II. Der Fledermausschutz	240
III. Exkurs: Kompensation	242
IV. Zusammenfassung	242
C. Nachbarinteressen	242
I. Enteignung	242
1. Enteignungsrechtliche Wirkungen von Planfeststellungsbeschlüssen	242
2. Die enteignungsrechtliche Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses und die Boxberg-Kriterien	244
3. Einfluss des Werkflugplatz-Enteignungsgesetzes	248
a) Die formelle Rechtmäßigkeit des Gesetzes	249
aa) Gesetzgebungskompetenz	249
(1) Kompetenz im Bereich des Luftverkehrs (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG)	249
(2) Kompetenz zur Regelung von Enteignungen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG)	250
(3) Exkurs: Änderung des LuftVG	250
(4) Kompetenz im Bereich der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	252
(5) Zusammenfassung	253
bb) Einzelfallgesetz, Art. 19 Abs. 1 GG	253
cc) Zusammenfassung	254

b) Materielle Voraussetzungen und die Wirkung des Gesetzes	
auf das Vorhaben	254
aa) Die Wirtschaftsförderung als Allgemeinwohlziel	254
bb) Die weiteren Anforderungen an das und aus dem Gesetz	255
c) Einfluss des Werkflugplatz-Enteignungsgesetzes	
auf die Enteignung	257
4. Zusammenfassung	258
II. Weitere Beeinträchtigte	259
1. Bauphase	259
2. Betriebsphase	259
III. Zusammenfassung	261
D. Industrie/Arbeit	262
E. Zusammenfassung	263
<i>16. Kapitel: Die Abwägungsentscheidung</i>	<i>264</i>
A. Die Entscheidung der Planfeststellungsbehörde	264
I. Alternativenprüfung	264
II. Abwägung im engeren Sinne	266
B. Kritik	267
<i>17. Kapitel: Stellungnahme zum Planfeststellungsbeschluss zur Verlängerung</i>	
<i>der Start- und Landebahn</i>	<i>269</i>
Zusammenfassung der wichtigsten Untersuchungsergebnisse	273
Schlusswort	277
Anhang	281
Literaturverzeichnis	283
Sachregister	297

Einleitung

In den vergangenen Jahren entbrannten teils heftige öffentliche Diskussionen um Prestigeprojekte wie den Bau des neuen Flughafens Berlin-Brandenburg¹, den Umbau des Bahnknotens Stuttgart „Projekt Stuttgart 21“², die Errichtung der Hamburger Elbphilharmonie³ oder die Erweiterung des Airbus-Geländes in Hamburg-Finkenwerder⁴. Die Verwaltung war in den genannten Verfahren meist neben dem Vorwurf der Kostenexplosion dem Vorhalt, eine rechtswidrige Genehmigungsentscheidung getroffen zu haben, ausgesetzt. Die öffentlichen Diskussionen dazu zogen sich über Monate und Jahre hin, mit jeder neuen Entscheidung in der Sache flammten sie wieder heftiger auf und gipfelten beim „Projekt Stuttgart 21“ in massiven Protesten im Stuttgarter Schlossgarten und separaten Schlichtungsgesprächen. Aber trotz aller Proteste, öffentlicher Diskussionen und gerichtlicher Verfahren wanderten die Vorhabenpläne dieser Großvorhaben nicht zurück in die Schubladen der Planer, sondern wurden und werden realisiert. Beim Bürger bleibt häufig das Gefühl, all seine Proteste verliefen im Sande und blieben ungehört. Der Unmut, es werde über seinen Kopf hinweg entschieden, seine Belange würden nicht gehört und er müsse letztlich die Lasten der Vorhabenrealisierung tragen, während sich politische Würdenträger und Konzernchefs im Glanz der Vorhaben sonnten, wächst.⁵ Die politischen Würdenträger und Konzernchefs besuchten die Grundsteinlegungen und priesen die Vorteile des Vorhabens in Presseterminen. Der Anwohner müsse hingegen Schmutz und Lärm aushalten. Letztlich werde das Vorhaben sogar noch mit seinen Steuergeldern gefördert.

Der Unmut darüber wächst zum Teil sogar so sehr, dass regelmäßig die Rufe nach einer verstärkten Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung laut werden⁶ – aber auch

¹ „Planfeststellungsbeschluss ‚Ausbau Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld‘ vom 13.08.2004“.

² „Planfeststellungsbeschluss für den Umbau des Bahnknotens Stuttgart ‚Projekt Stuttgart 21‘ Planfeststellungsabschnitt 1.1 (Talquerung mit neuem Hauptbahnhof) von Bahn-km – 0,4- 42,0 bis Bahn-km + 0,4+32,0 in Stuttgart vom 28.1.2005“.

³ Baugenehmigung vom 30. Januar 2008.

⁴ „Planfeststellungsbeschluss zur DaimlerChrysler Aerospace Airbus-Werkserweiterung vom 08.05.2000“.

⁵ Vgl. *Steinberg*, ZUR 2011, 340.

⁶ Vgl. *Stüer*, Handbuch Planungsrecht, Rn. 4650; *Heiser*, taz vom 23.06.2014, Berlin lokal Nr. 10441, S. 21. Hierzu auch *Ewer*, NJW 2011, 1328 (1330); *Wittreck*, ZG 2011, 209; *Gärditz*, NVwZ 2014, 1 (4); *Saurer*, DVBl. 2012, 1082 (1088). Ähnlich zur Frage der Zulässigkeit eines Volksbegehrens in der Bauleitplanung in Berlin: *Burrack/Stein*, LKV 2009, 433 (434 f.).

bald wieder verklingen, denn der Gesetzgeber hat für solche Großvorhaben, bei denen von einer großen Betroffenheit insbesondere der Anwohner ausgegangen werden kann, ein separates Verfahren mit ausführlicher Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen, das Planfeststellungsverfahren.⁷ Danach hat jeder Betroffene die Möglichkeit, sich am Verfahren zu beteiligen. Seine Einflussnahmemöglichkeiten auf das Vorhaben sind jedoch begrenzt, denn selbst planen kann er nicht. Ihm obliegt lediglich, in einem bestimmten Zeitraum der Planung Einwendungen zum beantragten Vorhaben vorzutragen. Das verwaltungsrechtliche Verfahren ist also aus der Sicht mancher Bürger nicht frei von Schwächen. Dem Bürger werden sogar Anforderungen bei der Beteiligung aufgebürdet, die er oft nicht ohne fremde Hilfe erfüllen kann.

Die Alternativen zum bisherigen Verfahren, die regelmäßig in den Ring geworfen werden, laufen alle letztlich auf eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit oder gleich eine Direktabstimmung hinaus. Zugleich sind diese Vorschläge mit dem Idealbild des gut informierten und wohl abwägenden Bürgers verbunden. Doch wie intensiv kann sich jeder einzelne Bürger mit einem Projekt auseinandersetzen und inwieweit kann er seine möglichen Vorteile gegen die Nachteile anderer abwägen?⁸ Letzten Endes ist doch der Wunsch nach einer kurzen Anbindung an das überörtliche Straßennetz oder den Verkehrsflughafen groß, um schnellstmöglich in den Urlaub oder zum nächsten Arbeitstreffen reisen zu können. Zu kurz sollte die Anbindung bei genauerer Betrachtung aber auch nicht sein, um nicht die Landebahn oder vielbefahrene Straße direkt vor dem Gartenzaun zu haben. Einen Königsweg zur allseits zufriedenstellenden Vorhabenrealisierung gibt es nicht.

In dem Spannungsfeld der widerstreitenden Interessen von Anwohnern, Vorhabenträger und Nutzern der Anlage steht die Abwägung der Planfeststellungsbehörde. Erschwerend kommen die sich stetig wandelnden Ansprüche an Verfahren und Entscheidung durch das nationale und europäische Recht hinzu. Aufgrund der gestiegenen europäischen und nationalen Anforderungen an Verfahren und Vorhaben sowie der größeren Beteiligung der Bevölkerung am Planungsverfahren müssen Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde für die Vorbereitung und Durchführung des Planfeststellungsverfahrens einen immer höheren zeitlichen und finanziellen Aufwand vorsehen.⁹ So stieg u. a. die Zahl der Gutachten, die insbesondere zu Umweltaspekten einzuholen sind.¹⁰ Angesichts der hohen Hürden und des langen Zulassungsverfahrens kann schon mancher Investor von Investitionen in den Standort Deutschland abgesehen haben. Mag man darüber den Kopf schütteln und Deutschland als schon bald vom Weltmarkt abgehängt betrachten, zeugen doch aber die gesetzlichen Anforderungen an Vorhaben von der gesellschaftlichen Wertschätzung

⁷ Siehe §§ 72 ff. VwVfG.

⁸ Jüngstes Beispiel ist die Volksabstimmung über den Erhalt des Flughafens Berlin-Tegel am 24.09.2017. 56 Prozent der Berliner stimmten für den Erhalt und knapp 42 Prozent der Berliner dagegen.

⁹ So auch *Spieth/Appel*, NuR 2009, 669; *Steinberg*, ZUR 2011, 340 (350).

¹⁰ Bsp.: BVerwG, NVwZ 2016, 1631; OVG Greifswald, NVwZ-RR 2016, 448.

von Umwelt und Individuum. Besonders der europäische Gesetzgeber setzte in der Vergangenheit neue Ziele im Sinne des Umweltschutzes. Ein Hinwegwischen der Umweltbelange und der Individualbetroffenheiten im Planfeststellungsverfahren ist daher nicht mehr möglich.

Trotz der erhöhten Anforderungen konnten jedoch in den vergangenen Jahren viele in Angriff genommene umstrittene Großvorhaben – teilweise mit kleineren Änderungen – planfestgestellt und realisiert werden. Das wirft die Frage auf, ob sich die Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden so gut an die gestiegenen Anforderungen angepasst haben, dass die Vorhaben letztlich planfeststellungsfähig sind. Oder werden bei Schwierigkeiten, die sich dem Vorhaben in den Weg stellen, initiiert durch die Politik alle Hebel in Bewegung gesetzt, um die Voraussetzungen für die Planfeststellungsfähigkeit zu schaffen?

Ein spannendes Beispiel für die aufgeworfenen Fragen und die dargestellten Schwierigkeiten im planungsrechtlichen Verfahren bietet das Vorhaben zur DaimlerChrysler Aerospace Airbus-Werkserweiterung, mit dem die Erweiterung des Werks in Hamburg-Finkenwerder für die Produktion des A380 bezweckt wurde. Es soll Gegenstand der vorliegenden Arbeit sein, denn es fiel in eine Zeit des europarechtlichen Wandels. Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, ein Kernelement des europäischen Umweltrechts, war bereits in Kraft, ihre Umsetzung ins nationale Recht krankte allerdings. Wie mit dem konkreten Vorhaben in dieser Interimszeit umzugehen war, musste zeitnah durch die Planfeststellungsbehörde bestimmt werden, um das Projekt nicht vollends scheitern zu lassen, denn ein erheblicher zeitlicher Verzug der Planungs- und Bauarbeiten hätte das „Aus“ des Projekts bedeutet. Lösungen wurden daher unter Zeitdruck gesucht und gefunden, später allerdings auch wieder revidiert.

Das Vorhaben eignet sich auch besonders gut aufgrund der Unternehmenshistorie des Airbus-Konzerns. Von Beginn an war es eng mit Deutschland verbunden, sodass schon die Standortwahl für den Bau des A380 ein Politikum wurde. Die Freie und Hansestadt Hamburg engagierte sich für das Vorhaben, indem sie selbst Trägerin eines Teilvorhabens wurde, die Vorhabenflächen als Schutzgebietsflächen meldete sowie die sogenannte Lex Airbus¹¹ und eine Änderungsverordnung¹² erließ. Die enge Verbindung der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem Airbus-Konzern trug freilich nicht zur Befriedung der großen öffentlichen Diskussionen bei, insbesondere die Fronten zwischen den Vorhabenträgern und den Anwohnern und Naturschutzverbänden verhärteten sich und standen sich unversöhnlich gegenüber. Trotzdem wurden das Vorhaben wie auch das eng damit verbundene Vorhaben zur Verlängerung der Start- und Landebahn im Jahre 2004 realisiert.

¹¹ Gesetz zum Erhalt und zur Stärkung des Luftfahrtindustriestandortes Hamburg vom 18. Juni 2002 (HmbGVBl. 2002, S. 96), am 28.06.2002 in Kraft getreten.

¹² Verordnung über das Naturschutzgebiet Mühlenberger Loch/Neßsand vom 18. Oktober 2005 (HmbGVBl. 2005 S. 431).

Der Vielfalt an unterschiedlichen rechtlichen Hürden, die im Laufe der planungsrechtlichen und verwaltungsgerichtlichen Verfahren auftauchten, soll die nachfolgende Betrachtung gerecht werden, indem die rechtlichen Probleme und deren Lösung möglichst knapp aufgezeigt und bewertet werden. Geleitet durch den Aufbau des Planfeststellungsbeschlusses werden dabei neben Fragen aus dem Kernbereich des Fachplanungsrechts sowie Umweltrechts auch verfassungsrechtliche und europarechtliche Fragestellungen behandelt. Ebenso wie die Planfeststellungsbehörde sich aufgrund der umfassenden Wirkung ihrer Entscheidung in der relativ kurzen Zeitspanne des Verwaltungsverfahrens dieser Fülle an tatsächlichen und rechtlichen Problemen stellen musste, sollen sie sich auch hier wiederfinden.

Im Ersten Teil werden zunächst zum besseren Verständnis der verfahrensrechtlich angeordnete Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens und seine Besonderheiten skizziert. Zur Verdeutlichung der engen Verbindung zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Airbus-Konzern ist eine kurze Chronik zur Entstehung des Airbus-Konzerns erforderlich.

Der Zweite Teil ist dem Planfeststellungsverfahren zur DaimlerChrysler Aerospace Airbus-Werkerweiterung (im folgenden DA-Erweiterung)¹³ gewidmet, in dessen Verlauf sich insbesondere Fragen zur Abgrenzung zwischen privat- und gemeinnützigen Vorhaben sowie zum Umgang mit der damals noch nicht ausreichend umgesetzten Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (im Folgenden FFH-Richtlinie)¹⁴ ergaben.

Im Dritten Teil steht die Planung zur Verlängerung der Start- und Landebahn aus dem Jahre 2004 im Mittelpunkt. Sie sollte, anders als die Planung im Jahre 2000, unmittelbar in die Rechte der Anwohner eingreifen, da für das Vorhaben Grundstücke Dritter in Anspruch zu nehmen waren.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung findet sich im anschließenden Teil, der die Arbeit abschließt.

¹³ Im Planfeststellungsbeschluss vom 08.05.2000 wurde das festgestellte Vorhaben als „DA-Erweiterung“ abgekürzt. Dieser Begriff soll hier im Folgenden ebenfalls verwendet werden.

¹⁴ Die korrekte Bezeichnung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (kurz: FFH-Richtlinie) lautet: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.07.1992, S. 7).

Erster Teil

Ein Überblick

1. Kapitel

Das Planfeststellungsverfahren

Bei der Planung von Großprojekten sind nicht nur die Interessen der Antragsteller und der unmittelbaren Nachbarn betroffen, sondern von den Großprojekten gehen erhebliche Auswirkungen auf die nähere und fernere Umgebung aus. Deshalb wird für raumerhebliche Großprojekte ein eigenes Verwaltungsverfahren, das Planfeststellungsverfahren, angeordnet. Beim Planfeststellungsverfahren findet eine besondere Öffentlichkeitsbeteiligung statt, sodass den potenziell durch den Plan Betroffenen die Möglichkeit gegeben wird, sich im Verfahren zu beteiligen. Wegen der Vielzahl an öffentlichen und privaten Belangen, die mit dem Planfeststellungsverfahren in Einklang gebracht werden sollen, besteht ein hoher Anspruch an die planerische Konfliktbewältigung.¹

Um die Geschehnisse bei den Werkserweiterungen in den Jahren 2000 und 2004 besser einordnen zu können, soll kurz der Verfahrensablauf einer Planfeststellung skizziert werden.

A. Gang eines Planfeststellungsverfahrens

Das Planfeststellungsverfahren richtet sich nach §§ 72 bis 78 VwVfG² sowie den speziellen Regelungen des einschlägigen Fachplanungsrechts und wird nur durchgeführt, wenn es in einer Spezialnorm angeordnet wird. Das Planfeststellungsverfahren dient unter anderem der Informationsgewinnung und bezweckt mit seiner Öffentlichkeitsbeteiligung die Konfliktlösung und Akzeptanzschaffung.

Das VwVfG unterscheidet zwischen der Planfeststellungsbehörde, welche die Zulassungsentscheidung trifft, und der Anhörungsbehörde, die das Öffentlichkeitsverfahren durchführt.³ Welche Behörden konkret für das Verfahren zuständig sind,

¹ Wickel, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes VwR Bd. 2, § 39 Rn. 17.

² Die Anwendbarkeit des VwVfG als Bundesrecht beschränkt sich auf Planfeststellungsverfahren, die von Bundesbehörden durchgeführt werden (bspw. nach dem AEG oder WaStrG). Sobald die Landesbehörden das Planfeststellungsverfahren durchführen, wird das jeweilige LVwVfG angewendet. Die LVwVfG sind teilweise in einer anderen Art und Weise geordnet, stimmen jedoch inhaltlich im Wesentlichen mit dem bundesrechtlichen VwVfG überein.

³ Die Anhörungsbehörde soll das Anhörungsverfahren führen und gibt die daraus erlangten Kenntnisse an die Planfeststellungsbehörde weiter, die den Planfeststellungsbeschluss erlässt. Die Fachplanungsgesetze regeln teilweise, dass diese beiden Behörden identisch sind. Das BVerwG hielt die Identität für zulässig (BVerwGE 120, 87 [99] – Autobahn A38).

wird gesetzlich in Abhängigkeit von der betroffenen Sachmaterie und dem Vorhabenstandort geregelt.⁴

Das Planfeststellungsverfahren beginnt, wenn der Vorhabenträger den Antrag auf Durchführung des Anhörungsverfahrens stellt (§ 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG). Der Planungsträger ist bei der Erstellung seines Planentwurfs nicht an verfahrensrechtliche Vorgaben gebunden. Er fertigt einen Plan nach seinen Bedürfnissen an und beantragt dessen behördliche Feststellung. Wegen der Kosten, die durch das Erstellen des Planes und das behördliche Planfeststellungsverfahren entstehen, ist der Planungsträger gehalten, einen Plan einzureichen, der seinen Interessen entspricht und dessen Feststellung hinreichend wahrscheinlich ist. Sollte er einen Plan einreichen, der zwar seinen Interessen und Bedürfnissen entspricht, aber keinerlei Rücksicht auf die gesetzlichen Regelungen, die Umweltbelange oder die Rechte der Nachbarschaft nimmt, wird der Plan von der Behörde nicht planfestgestellt. Damit hätte der Antragsteller seinen Aufwand vergebens betrieben. Dies gilt es für ihn zu vermeiden.

Zu diesem Zweck finden häufig in der Phase der Planerstellung, also noch vor dem Verwaltungsverfahren, informelle Gespräche zwischen dem Planungsträger und der Planfeststellungsbehörde zur Kosten- und Aufwandsreduzierung statt. Mit den Vorverhandlungen können bereits in dieser frühen Phase Abstimmungen getroffen werden, um Vorhaben, die nicht zulassungsfähig sind, frühzeitig zu verhindern. Allerdings besteht die Gefahr, dass durch die Vorverhandlungen bei unbeteiligten Dritten der Eindruck entsteht, die Planfeststellungsbehörde und der Vorhabenträger wären sich schon vor dem Verwaltungsverfahren einig geworden, das Verfahren werde mithin lediglich aus rechtlichen Gründen durchgeführt und könne an der bereits getroffenen Entscheidung über das Vorhaben nichts mehr ändern.⁵ Dies gilt es durch ein transparentes Verfahren zu verhindern.⁶

Ungeachtet der informellen Vorgespräche beginnt das Anhörungsverfahren und damit das Verwaltungsverfahren erst mit der Einreichung des hinreichend konkreten Planentwurfs.⁷ Im Anhörungsverfahren fordert die Anhörungsbehörde andere Behörden, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden, zur Stellungnahme auf (§ 73 Abs. 2 VwVfG). Der Plan wird in den Gemeinden, auf deren Gebiet das Vorhaben Auswirkungen haben könnte, für einen Monat ausgelegt, sodass poten-

⁴ Im Luftverkehrsgesetz wird die Kompetenz zur Regelung der Zuständigkeit auf die Länder übertragen (§ 10 Abs. 1 S. 1 LuftVG a. F.).

⁵ *Hufen/Siegel*, Rn. 622; *Wickel*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes VwR Bd. 2, § 39 Rn. 21. Aber ebenso erscheint nach *Wickels* Ansicht die gesetzliche Regelung dieser informellen Vorgespräche wenig erfolgversprechend, da dies lediglich zu einer weiteren Vorverlagerung der informellen Vorgespräche führe. Er plädiert daher für eine frühere Beteiligung der Öffentlichkeit, um das Verfahren transparenter zu gestalten. Ähnlich sehen auch *Hertel/Munding* die Gefahr eines aufgeblähten Planungsvorverfahrens (*Hertel/Munding*, NJW 2012, 2622 f.).

⁶ *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 74 Rn. 68.

⁷ Mit dem Verfahren nach dem UVPG müssen bereits vor der Anhörungsphase Prüfungen zur Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung stattfinden. Hierbei handelt es sich um ein gesetzlich geregeltes Verfahren in der Phase der „Vorplanung“.

tiell Betroffene Einsicht nehmen können. Hierdurch erhalten sie Gelegenheit, die möglichen Auswirkungen des Vorhabens auf ihre eigenen Belange zu prüfen und ggf. Einwendungen zu erheben (§ 73 Abs. 3 und 4 VwVfG). Einwendungen können grundsätzlich von jedermann, der nach vernünftiger Betrachtungsweise ein schutzwürdiges Interesse vortragen kann,⁸ bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist erhoben werden (§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG).⁹ In der Einwendung sollen die vom Vorhaben betroffenen Belange dargestellt werden. Anschließend werden die fristgemäß erhobenen Einwendungen und Stellungnahmen von der Anhörungsbehörde mit dem Vorhabenträger, den Behörden, den Betroffenen sowie den Personen, die Einwendungen erhoben und Stellungnahmen abgegeben haben, erörtert (§ 73 Abs. 6 VwVfG).

Das Anhörungsverfahren dient der Richtigkeitsgewähr. Indem die Betroffenen ihre Belange vortragen, können die Umstände und Auswirkungen des Vorhabens von der Anhörungsbehörde überprüft werden.¹⁰ Sie ist dadurch in der Lage, die Angaben der unterschiedlichen Beteiligten miteinander abzugleichen und zu prüfen. Daneben soll das Anhörungsverfahren zur Streitbeilegung und zu einer höheren Akzeptanz des Vorhabens in der Bevölkerung führen, was in der tatsächlichen Umsetzung jedoch von vielen Einzelfaktoren¹¹ abhängt und nicht immer erreicht wird.¹² Der Planfeststellungsbehörde werden danach der Plan und eine Stellungnahme der Anhörungsbehörde zum Ergebnis des Erörterungstermins vorgelegt. Zugleich übergibt die Anhörungsbehörde der Planfeststellungsbehörde die Stellungnahmen der Behörden und die nicht erledigten Einwendungen (§ 73 Abs. 9 VwVfG). Hiernach entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Feststellung des Plans und die nicht erledigten Einwendungen, die Schutzauflagen, Folgemaßnahmen und Entschädigungsansprüche unter Würdigung des Gesamtergebnisses des Verfahrens durch einen als „Planfeststellungsbeschluss“ bezeichneten schriftlichen Verwaltungsakt (§§ 74 Abs. 1 und 2, 69 Abs. 1 und 2 S. 1, 1. HS. VwVfG).¹³

Eine Besonderheit des Planfeststellungsverfahrens ist die Präklusionswirkung gem. § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG.¹⁴ Den potentiell Betroffenen wird mit dem Anhörungsverfah-

⁸ *Niesler*, in: Brandt/Domgörgen, Handbuch VwVf, Teil C. Rn. 53; *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73, Rn. 183 ff.

⁹ Eine Ausnahme ergibt sich gem. § 21 Abs. 2 UVPG für Belange nach dem UVPG. Diese sind innerhalb von einem Monat nach Ende der Auslegungsfrist zu erheben.

¹⁰ *Wickel*, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes VwR Bd. 2, § 39 Rn. 18.

¹¹ Zu diesen Einzelfaktoren können beispielhaft die öffentliche Darstellung des Vorhabens, die Fähigkeiten der Leiter der Erörterungstermine oder unüberbrückbare Differenzen der Beteiligten genannt werden.

¹² Der Erörterungstermin entwickelt sich teilweise zu einem „high noon“ der Antragsgegner und Vorhabenträger, bei dem häufig Fundamentalgegner des Vorhabens ausführlich und öffentlichkeitswirksam ihre Ansichten darlegen können (*Steinberg*, ZUR 2011, 340 [343 f.]).

¹³ Durch die Rechtsform als Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG hat der Planfeststellungsbeschluss eine stärkere Beständigkeit, gerade gegenüber privatrechtlichen Abwehransprüchen (*Ewer*, NJW 2011, 1328).

¹⁴ Die Präklusionswirkung kann jedoch nur eintreten, wenn in der Bekanntmachung der Auslegung oder der Einwendungsfrist auf sie hingewiesen wurde, nach § 73 Abs. 4 S. 4 VwVfG.

ren zwar die Möglichkeit gegeben, sich am Verfahren zu beteiligen. Jedoch sind sie nach Verstreichen der oben genannten Frist mit ihrem Vortrag in weiten Teilen ausgeschlossen. Dabei ist zwischen der formellen und materiellen Präklusion zu unterscheiden, ob die Betroffenen also nur im weiteren Verwaltungsverfahren oder auch im ggf. anschließenden gerichtlichen Verfahren mit ihren Einwendungen ausgeschlossen sind. Ihre Interessen müssen, wenn sie nicht rechtzeitig von den Betroffenen vorgebracht werden und sich der planenden Behörde auch nicht aufdrängen, in der Regel nicht mehr in der weiteren Planung berücksichtigt werden.¹⁵ Bei der materiellen Präklusion dürfen sie nicht in einem gerichtlichen Verfahren als Gründe für die Annahme einer Klagebefugnis oder der Begründetheit der Klage herangezogen werden. Aufgeweicht wurde die Präklusionswirkung aber 2015 mit einem EuGH-Urteil¹⁶, in dem das Gericht die materielle Präklusionswirkung im Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie¹⁷ und der IED-Richtlinie¹⁸ ausdrücklich als EU-rechtswidrig bewertete.¹⁹ Wie groß die Reichweite des EuGH-Urteils ist, blieb bisher ungeklärt.²⁰ Da in der Praxis häufig Unsicherheit hinsichtlich einer trennscharfen Unterscheidung zwischen Belangen i. S. d. UVP-Richtlinie und den übrigen Belangen besteht, werden die Planfeststellungsbehörden (wohl) vorsorglich umfassend auf alle vorgebrachten und denkbaren Einwände eingehen. In den Verfahren zu den Werkserweiterungen in den Jahren 2000 und 2004 fand die Präklusion jedoch noch keine o.g. Einschränkung.

Das besondere Beteiligungsverfahren bedeutet aufgrund der umstrittenen Präklusionswirkung nicht nur einen Vorteil für die Betroffenen, sondern führt auch zu der Obliegenheit, Einwendungen im Verfahren rechtzeitig zu erheben, wenn die eigenen Interessen Berücksichtigung finden sollen. Dem Interessenträger bleiben nach dem VwVfG insgesamt ca. sechs Wochen für die Einsichtnahme in die konkreten Unterlagen,²¹ die Prüfung seiner eigenen Betroffenheit und die Formulierung seiner Stellungnahme. Diese Frist erscheint im Hinblick auf die in der Regel fehlende Erfahrung der Betroffenen mit einem solchen Verfahren als recht knapp.²² Für den einzelnen Betroffenen bedeutet dies einen erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand.²³ Andererseits

¹⁵ BVerwG, NJW 1988, 1228.

¹⁶ EuGH, Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14 (Kommission/Deutschland), EuZW 2016, 66.

¹⁷ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rats vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. 2012 L 26, 1.

¹⁸ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rats vom 24. November 2010 über Industrieemissionen, Abl. 2010 L 334, 17.

¹⁹ EuGH, Urteil vom 15.10.2015 – C-137/14 (Kommission/Deutschland), EuZW 2016, 66.

²⁰ *Kämper*, in: BeckOK-VwVfG, § 73 Rn. 58; eher weit: *Siegel*, NVwZ 2016, 337 (339 f.).

²¹ Die Unterlagen müssen sogar nur einen Monat ausgelegt werden.

²² Deshalb plädiert *Ziekow* für eine gemeinsame Frist von sechs bis acht Wochen, in denen die Unterlagen eingesehen und die Einwendungen eingereicht werden können (*Ziekow*, NJW-Beil. 2012, 91 [93]).

²³ Häufig sind die Unterlagen in Papierform nur innerhalb der regulären Bürozeiten der Behörde einsehbar. Da die Unterlagen zumeist für den Betroffenen kaum überschaubar sind und er trotzdem seine eigene Betroffenheit erkennen können soll, werden teilweise Hilfestellungen durch Mitarbei-

Sachregister

- A380 28
- Abwägung 17, 152, 264, 266
- Abwägungsrelevante Belange 130
- Akzeptanzfunktion 7, 194
- Alternativen 156
- Alternativenprüfung 264
- Anerkannte Naturschutzverbände 11, 55, 59, 60, 187, 204, 232

- Borghorster Elbwiesen 181
- Boxberg-Urteil 246

- DA-Erweiterung 39

- Endmontage 30
- Enteignung 242
- Enteignungsrechtliche Vorwirkung 244, 254
- Entfall der Planrechtfertigung 236

- Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 99
- Fledermaus 240

- Gemeinnützigkeit 69
- Gesetz zum Erhalt und zur Stärkung des Luftfahrtindustriestandorts Hamburg 73, 248

- Hahnöfersand 175
- Haseldorfer Marsch 177
- Hörner Au 180

- Klagebefugnis 61, 67, 121, 128, 187, 204, 207, 211, 212, 213, 234

- Kompensationsdefizit 217
- Kompensationsmaßnahmen 166, 242

- Landschaftsschutzgebiet 124
- Lex Airbus 73, 248

- Novellierungsvorschläge 199

- Objektivität 194
- Öffentlichkeitsbelange 191
- Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren 192

- Planerhaltung 198
- Planfeststellungsverfahren 7
- Planrechtfertigung 13, 86, 235
- Planungsalternativen 156
- Privatnützigkeit 69
- Produktion 30

- sofortigen Vollziehbarkeit 45
- Standortentscheidung 32
- Start- und Landebahnverlängerung 79, 219

- Teilidentität der Beteiligten 39, 49, 194

- Umweltverträglichkeitsprüfung 21, 239

- Verbandsbeteiligung 201
- Verfahrensabtrennung 184
- Vogelschutzrichtlinie 97

- Werkflugplatz-Enteignungsgesetzes 248