Texte

Texte
03
09
ISSN
1862-4804

Evaluation des UVPG des Bundes

Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen

Umwelt
Bundes
Amt
Für Mensch und Umwelt

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 205 16 104
UBA-FB 001207

Texte
03
09
ISSN
1862-4804

Evaluation des UVPG des Bundes

Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen

von

Dr. Martin Führ Hochschule Darmstadt

Dr. Kilian Bizer Universität Göttingen

Jaqui Dopfer, Susanne Schlagbauer,

Nils Bedke, Frank Belzer,

Mirjam Harteisen, Dr. Silke Kleihauer

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse

Dr. Andreas Mengel, Simone von Kampen,

Detlef Kober, Matthias Bächle,

Nicole Löffler, Anna Schopf,

Christian Wolter

Universität Kassel

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel.: 0340/2103-0
Telefax: 0340/2103 2285
Internet: http://www.umweltbundesamt.de

Redaktion: Fachgebiet I 1.6
Marianne Richter

Dessau-Roßlau, März 2009

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB 001207	2.	3.
4. Titel des Berichts Evaluation des UVPG des Bundes		

5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Führ, Martin; Bizer, Kilian; Dopfer, Jaqui; Schlagbauer, Susanne; Bedke, Nils; Belzer, Frank; Mengel, Andreas; van Kampen, Simone; Kober, Detlef	8. Abschlussdatum 30.04.08
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia): Hochschule Darmstadt und Georg-August-Universität Göttingen sowie Universität Kassel	9. Veröffentlichungsdatum März 2009
	10. UFOPLAN-Nr. 20516104
	11. Seitenzahl 331 + 114 Seiten Anhang
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 14 06, 06813 Dessau-Roßlau	12. Literaturangaben 59
	13. Tabellen und Diagramme 38
	14. Abbildungen 8

15. Zusätzliche Angaben

16. Kurzfassung

Ziel der Untersuchung ist es, die Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen zu ermitteln und zu bewerten, etwaige Schwachstellen zu identifizieren und mögliche Verbesserungsmaßnahmen für einen effektiven und effizienten Vollzug zu entwickeln. Die Evaluation des UVPG ist eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, deren Kernstück eine empirische Untersuchung von 105 Fallstudien aus den Jahren 1999 bis 2005 ist. Damit die Ergebnisse repräsentativ und verallgemeinerbar sind, sind die Fallstudien mit Hilfe einer geschichteten Stichprobe aus einer schrittweise aufgebauten Grundgesamtheit gezogen. Die Untersuchung zeigt anhand des Vergleichs von policy on/policy off, dass die UVP eine deutlich höhere Zielerreichung realisiert als es ohne sie möglich wäre. Die Analysen der einzelnen UVP-Stationen in den policy on-Fällen zeigt aber auch, dass die Zielerreichung in vielen Fällen nicht die normativen Vorgaben erreicht. In der Gesamtschau ergibt sich, dass sich viele der Behördenmitarbeiter insbesondere bei großen bzw. komplexen UVP-Verfahren überfordert fühlen und angeben, mit Ressourcen unterversorgt zu sein. Dies beeinträchtigt die Qualität der Verfahren über alle Stationen hinweg, zeigt sich aber besonders deutlich in der „Zusammenfassenden Darstellung“ und in der „Bewertung“, wenn die vielfältigen und in ihrer Wirkungsdifferenziertheit schwer einzuschätzenden Ergebnisse zusammengeführt, ggf. abgewogen und in eine nachvollziehbare Entscheidung überführt werden sollen. Insgesamt stehen die Akteure dem Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung dennoch grundsätzlich positiv gegenüber und bestätigen damit die Relevanz der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die konstatierten Defizite führen zu folgenden Überlegungen für die Instrumentenentwicklung: Grundlegendes Problem hinsichtlich der Umsetzung des UVPG ist, dass die Mitarbeiter/innen der zuständigen Behörden häufig unter sehr schwierigen Rahmenbedingungen arbeiten, die einen sachgerechten Vollzug erschweren. Dies äußert sich vielfach in unzureichender unweltfachlicher Kompetenz bei den Mitarbeitern. Ziel der Instrumentenentwicklung muss daher sein, hier vorrangig Hilfestellung zu leisten. Zudem zeigen die Ergebnisse der Untersuchung, dass die Akteure unter sehr heterogenen Randbedingungen agieren. Die Instrumente sind daher als Hilfsangebote möglichst so zu konzipieren, dass sie den unterschiedlichen Randbedingungen Rechnung trägt und deren Nutzung den Akteuren aufgrund der jeweils vorliegenden Anreizsituation als vorteilhaft erscheint. Die Instrumentenentwicklung zielt überdies darauf ab, die UVP aus sich heraus weiter zu entwickeln. Die gewählte pragmatische Vorgehensweise bezweckt eine effiziente Umsetzbarkeit. Sie greift deshalb bereits praktizierte best practice-Ansätze auf, strebt eine stärkere Standardisierung im UVP-Vollzug an und achtet auf Kompatibilität und Synergien mit anderen Instrumenten. Insgesamt hat die vorliegende Studie zwei Hauptinstrumente vertieft untersucht sowie zu zehn weiteren Instrumenten konzeptionelle Überlegungen angestellt.

17. Schlagwörter

UVP, Evaluation, retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, Fallstudien, Empirie, Institutionenanalyse

18. Preis	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB 001207	2.	3.
4. Report Title Evaluation of the Federal Environmental Impact Assessment Act in Germany		

5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Führ, Martin; Bizer, Kilian; Dopfer, Jaqui; Schlagbauer, Susanne; Bedke, Nils; Belzer, Frank; Mengel, Andreas; van Kampen, Simone; Kober, Detlef	8. Report Date April 30, 2008
6. Performing Organisation (Name, Address) Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia): University of Applied Sciences Darmstadt and Georg-August-Universität Göttingen in cooperation with Universität Kassel	9. Publication Date March 2009
	10. UFOPLAN-Ref. No. 20516104
	11. No. of Pages 331 + 114 Annex
7. Sponsoring Agency (Name, Address) Umweltbundesamt, Postfach 14 06, 06813 Dessau-Roßlau	12. No. of Reference 59
	13. No. of Tables, Diagrams 38
	14. No. of Figures 8

15. Supplementary Notes

16. Abstract

This study evaluates the impacts of the Federal Environmental Impact Assessment Act in Germany by reviewing the implementation of licensing industrial facilities and infrastructure. The objective of the study is to identify deficits of the implementation and to suggest feasible approaches to increase the quality of impact assessments. The core of the study is based on 105 case studies which where conducted 2006 and 2007 and took place between 1999 and 2005. In order to build a representative data base we took a stratified sample from six regions across the Bundesländer. The cases with an environmental impact assessment are clearly better evaluated than cases without. This policy on/policy off comparison reveals a strong impact of the current legislation. Despite this result there are also striking deficits within the phases of an impact assessment compared to the legal objective. Overall the staff members of the licensing agencies feel overburdened especially by larger and more complex cases and criticize the lack of financial, personnel and time resources. This diminishes the quality of impact assessments across all phases of the impact assessment but is revealed especially in the summary as well as the evaluation of the environmental effects where the manifold effects and complex structures of causes and effects ask for more expertise than staff members of agencies are prepared for. In order to improve the impact assessment, staff members need more specified support from higher levels of the government and standardized procedures. External experts could support agencies in the preparation of impact assessment hearings, outlining studies to survey possible impacts and also in finalizing documents. Alternatively specific government agencies could provide assistance to licensing agencies. Apart from these two instruments the study suggests several more which reflect the motivation and incentives of staff members in agencies.

17. Keywords
Environmental Impact Assessment, Evaluation, Case studies, Empirical Survey, Institutional Analysis

18. Price	19.	20.

Danksagung

Das Forschungsteam bedankt sich bei allen an der Studie Beteiligten, allen voran bei den Behördenmitarbeitern, die sich trotz ihrer hohen personellen und zeitlichen Restriktionen Zeit genommen haben und mit uns offen und vorbehaltlos über ihre Sicht der Dinge diskutiert haben. Auf diese Weise haben sie uns einen tiefen Einblick in die Zusammenhänge und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der UVP gewährt. Zum Teil erklärten sich die Behördenmitarbeiter auch interessiert, mit uns Zwischenergebnisse und potenzielle Ansatzpunkte für Verbesserungen zu diskutieren. Das haben wir gerne aufgegriffen und hat uns zu weiteren wertvollen Anregungen verholfen. Das große Interesse, das unserer Studie entgegengebracht wurde und das Engagement unserer Ansprechpartner hat die Arbeit maßgeblich erleichtert. Ohne sie wären die umfassenden Erkenntnisse der Studie nicht möglich gewesen.

Ebenso ist den Umweltverbänden und Ingenieurbüros zu danken, die bereit waren, in umfangreichen Interviews Rede und Antwort zu stehen.

Wir danken auch dem Begleitkreis, der mehrfach unsere Ergebnisse mit uns diskutierte und zu weiteren Erkenntnissen beitrug.

Ihnen allen gebührt unser Dank für das entgegengebrachte Vertrauen, die konstruktive Unterstützung, die fruchtbaren Diskussionen und das Angebot, bei Rückfragen jederzeit das Gespräch wieder mit ihnen zu suchen.

Das Autorenteam

Darmstadt, Göttingen, Kassel im November 2008

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis III
Tabellenverzeichnis XVI
Abbildungsverzeichnis XVII
Abkürzungen XVIII
Glossar XIX
0 Zusammenfassung 1
0.1 Ziel und Methodik 1
0.2 Empirische Befunde und Empfehlungen zu den einzelnen UVP-Stationen 3
0.3 Stationenübergreifende Befunde und Empfehlungen 6
0.4 Instrumentenentwicklung und Gestaltungsoptionen 8
1 Einleitung 12
1.1 Zielsetzung und Forschungsfragen 12
1.2 Methodik und Vorgehensweise im „Kaskadenmodell“ 13
1.3 Aufbau der Untersuchung 17
2 Ergebnisse bundesweit und für ausgewählte Regionen (Ebenen 1 und 2) 18
2.1 Ebene 1: Gesamtüberblick „UVP-Verfahren in Deutschland“ 18
2.2 Ebene 2: Ausgewählte Regionen und Ergebnisse der Vollerhebung 23
2.3 Abschätzung der UVP-Verfahren in Deutschland pro Jahr 27
3 Erhebung auf Ebene 3: Methodik und Vorgehensweise 30
3.1 Stationenbezogene Konzeption der Erhebung 30
3.2 Erhebungsinstrumente auf Ebene 3 31
3.3 Auswahl und „Ziehung“ der Fallstudien 36
3.4 Tatsächliche Auswahl und Auswertung der Fallstudien 42
4 Befunde und Auswertung zu den einzelnen UVP-Stationen (Ebene 3) 53
4.1 Vorwirkung („Station V“) 53
4.2 Station 0: Screening 53
4.3 Station 1: Scoping 59
4.4 Station 2: Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG 66
4.5 Stationen 3 und 4: Beteiligung von Behörden, Verbänden und Öffentlichkeit 84
4.6 Stationen 5 und 6: Zusammenfassende Darstellung und Bewertung 104
4.7 Station 7: Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP bei der Entscheidung 122
4.8 Station 8: Überwachung der Umweltauswirkungen 139
5 Stationenübergreifende Befunde und Auswertung (Ebene 3) 144
5.1 Materielle Wirkungen der UVP 144
5.2 Zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter 155
5.3 Abschichtung bei gestuften Verfahren 164
5.4 Schnittstellen der UVP im Kontext anderer Umweltfolgenprüfinstrumente 168

5.5 Anforderungen an die Behördenmitarbeiter und Behördenstrukturen 172
5.6 Befragung der Akteure: Nutzen-Kosten-Betrachtung 184
5.7 Beispielhafte Lösungsansätze (best-practice) 189
5.8 Überblick über die wichtigsten Ergebnisse aus der Auswertung der Ebene 3. 192
6 Vertiefte Institutionenanalyse mit Vorschlägen zu Instrumenten und Maßnahmen (Ebene 4) 195
6.1 Vorgehensweise auf Ebene 4 195
6.2 Methodik: Interdisziplinäre Institutionenanalyse 204
6.3 Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle“ 212
6.4 Instrument „Behördengutachter“ 225
6.5 Administrative und organisatorische Maßnahmen 242
6.6 Änderungen der rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen 271
7 Überblick der Empfehlungen 293
7.1 Überblick zu Empfehlungen im Hinblick auf die einzelnen UVP-Stationen und die stationenübergreifenden Erkenntnisse 294
7.2 Überblick zu Empfehlungen zu den ausgewählten Instrumenten 300
7.3 Überblick zu Handlungsebenen 305
7.4 Gestaltungsvorschläge im Hinblick auf den Entwurf zum UGB I 309
8 Ergebnisse und Schlussfolgerungen 317
8.1 Ebene 1: Bundesweite Erhebung 317
8.2 Ebene 2: Vollerhebung in sechs Regionen 317
8.3 Ebene 3: Auswertung der Fallstudien 318
8.4 Ebene 4: Institutionenanalytische Betrachtung ausgewählter Instrumente 320
8.5 Umsetzungsempfehlungen 327
Quellen 328
Literatur 328
Rechtliche Vorgaben 330
9 Anhänge: Übersicht 332
9.1 Veröffentlichungen in Zeitschriften 332
9.2 Gesamtübersicht zu den vorhandenen Datensätzen auf Ebene 1 332
9.3 Vollerhebung in den Regionen und Übersichtspapiere 332
9.4 Erhebungsinstrumente auf Ebene 3: Erhebungsbögen 332
9.5 Erhebungsinstrumente auf Ebene 4: Interviewleitfäden 332
9.6 Abschlussbericht der Phase I des Forschungsvorhabens: 332

Inhaltsverzeichnis

0 Zusammenfassung **1**
0.1 Ziel und Methodik **1**
0.2 Empirische Befunde und Empfehlungen zu den einzelnen UVP-Stationen **3**
0.3 Stationenübergreifende Befunde und Empfehlungen **6**
0.4 Instrumentenentwicklung und Gestaltungsoptionen **8**
1 Einleitung **12**
1.1 Zielsetzung und Forschungsfragen **12**
1.2 Methodik und Vorgehensweise im „Kaskadenmodell“ **13**
1.3 Aufbau der Untersuchung **17**
2 Ergebnisse bundesweit und für ausgewählte Regionen (Ebenen 1 und 2) **18**
2.1 Ebene 1: Gesamtüberblick „UVP-Verfahren in Deutschland“ **18**
2.2 Ebene 2: Ausgewählte Regionen und Ergebnisse der Vollerhebung **23**
2.3 Abschätzung der UVP-Verfahren in Deutschland pro Jahr **27**
2.3.1 Methodik und Vorgehensweise 27
2.3.2 Schätzwerte für das Jahr 2005 29
3 Erhebung auf Ebene 3: Methodik und Vorgehensweise **30**
3.1 Stationenbezogene Konzeption der Erhebung **30**
3.2 Erhebungsinstrumente auf Ebene 3 ..... **31**
3.2.1 Erhebungsinstrument „Grunddatenblatt“ 32
3.2.2 Erhebungsinstrument „Zielerreichungsgrad formell nach Stationen“ (ZEG) 32
3.2.2.1 Pretests 33
3.2.2.2 Vorgehen in der Erhebung 33
3.2.2.3 Umgang mit möglichen „Folgefehlern“ in der Bewertung in den Stationen 33
3.2.2.4 Policy-off-Fälle 34
3.2.3 Erhebungsinstrument „Nutzen-Kosten-Fragebogen“ (NKB) **34**
3.2.4 Erhebungsinstrument „Behördenbefragung“ (Behördenfragebogen) **35**
3.2.5 Abstimmungsmechanismen unter den Evaluatoren **35**
3.2.5.1 „Eichung“ und Qualifizierung der Evaluatoren 36
3.2.5.2 Austausch anhand der „Zwischenauswertungs-Übersicht“ 36
3.2.5.3 Dokumentation in Arbeitspapieren und Zwischenberichten 36
3.3 Auswahl und „Ziehung“ der Fallstudien **36**
3.3.1 Grundgesamtheit **36**
3.3.2 Einbeziehung weiterer Verfahren **37**
3.3.2.1 Bergrechtliche Verfahren 37
3.3.2.2 Bebauungsplanverfahren 37
3.3.2.3 Vor- und nachgelagerte Verfahren 38
3.3.3 „Ziehung“ der zu untersuchenden UVP-Fallstudien **38**
3.3.3.1 Einteilung der Vorhaben in Gruppen 39
Zuordnungskriterien *39*
Ergebnis *40*
3.3.3.2 Gezielte Auswahl von UVP-Verfahren 41

3.4 Tatsächliche Auswahl und Auswertung der Fallstudien ... 42
3.4.1 Empirische Erhebung ... 42
3.4.2 Quantitative Auswertung ... 43
3.4.2.1 Datengrundlage ... 43
Auszuwertende Datensätze ... 43
Unterteilung in Größenklassen ... 44
3.4.2.2 Stationen der UVP und Korrelationsmatrix ... 44
3.4.2.3 Statistische Auswertung ... 46
3.4.2.4 Hinweise zu verwendeten statistischen Begriffen und Abkürzungen ... 48
3.4.3 Stationenbezogene Befunde und Auswertung ... 49
3.4.3.1 Befunde zur tatsächlichen Qualität (ZEG) ... 50
3.4.3.2 Befunde zur wahrgenommenen Qualität (NKB) ... 50
3.4.3.3 Befunde aus der Behördenbefragung ... 51
3.4.3.4 Qualitativ auszuwertende Befunde ... 51
Befunde der nicht-standardisierten Fragen des Nutzen-Kosten-Fragebogens ... 51
Befunde zu den nicht-standardisierten Fragen aus dem Behördeninterviews ... 52
Abstimmungsmechanismen unter den Evaluatoren ... 52
3.4.4 Stationenübergreifende Befunde und Auswertung ... 52

4 Befunde und Auswertung zu den einzelnen UVP-Stationen (Ebene 3) ... 53

4.1 Vorwirkung („Station V") ... 53

4.2 Station 0: Screening ... 53
4.2.1 Daten zu den Vorprüfungen ... 54
4.2.1.1 Vorprüfungen mit negativem Ergebnis ... 54
4.2.1.2 Vorprüfungen mit UVP-pflichtigem Ergebnis ... 55
4.2.2 Daten zu den Vorprüfungen nach Vorhabengruppen ... 56
4.2.2.1 Vorprüfungen zu immissionsschutzrechtlichen Verfahren ... 56
4.2.2.2 Vorprüfung zur Vorhabengruppe „Verkehr" ... 56
4.2.2.3 Vorprüfungen zur Vorhabengruppe „Sonstiges" ... 57
4.2.3 Ergebnisse der Befragung ... 57
4.2.4 Schlussfolgerungen und weiterführende Überlegungen ... 57
4.2.5 Zusammenfassung ... 58

4.3 Station 1: Scoping ... 59
4.3.1 Ergebnisse der Falluntersuchungen zur Qualität des „Scoping" ... 59
4.3.1.1 Festlegung der Schutzgüter und Wirkfaktoren ... 60
4.3.1.2 Fehlende schutzgutbezogene Abgrenzung des Untersuchungsraums ... 60
4.3.1.3 Probleme der Abschichtung ... 60
4.3.1.4 Policy-on/off-Vergleich ... 60
4.3.1.5 Korrelationen mit der Qualität anderer Verfahrensstationen ... 61
Korrelation mit der „Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG" ... 61
Korrelation mit der „Zusammenfassenden Darstellung" ... 61
Korrelation mit der „Öffentlichkeitsbeteiligung" ... 61
4.3.2 Effizienz ... 62
4.3.2.1 Korrelation mit dem Personalaufwand der zuständigen Behörde ... 62
4.3.3 Einschätzung durch die Behördenmitarbeiter ... 62
4.3.3.1 Aufwertung des Scoping ... 62
4.3.3.2 Lerneffekte ... 63

4.3.3.3 Ablehnung des Scopings ... 63
4.3.4 Würdigung der empirischen Ergebnisse ... 63
4.3.5 Empfehlungen ... 64
4.3.6 Zusammenfassung ... 64
4.4 Station 2: Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG ... 66
4.4.1 Qualität der Unterlagen des Vorhabenträgers ... 66
4.4.1.1 Ergebnisse zu den untersuchten Elementen der Unterlagen ... 67
Qualität der Auswahl der Untersuchungsgegenstände ... 67
Qualität der Beschreibung des Zustands von Natur und Landschaft ... 67
Qualität der Wirkungsprognose ... 68
Qualität der Umweltschutzmaßnahmen ... 70
Qualität der nichttechnischen Zusammenfassung ... 70
Vollständigkeit der Unterlagen des Vorhabenträgers ... 71
Qualität der Unterlagen des Vorhabenträgers in den vorgelagerten Verfahren ... 71
4.4.1.2 Qualitätsentwicklung ... 72
4.4.1.3 Qualität der Unterlagen des Vorhabenträgers in den untersuchten policy-off-Verfahren ... 72
4.4.1.4 Alternativenprüfung ... 73
4.4.1.5 Koordinierung der Bearbeitung der verschiedenen Umweltprüfinstrumente ... 74
4.4.1.6 Bedeutung der Unterlagen des Vorhabenträgers für folgende Verfahrensstationen ... 74
Zusammenhang mit der Qualität der „Beteiligung" ... 74
Zusammenhang mit der Qualität der „zusammenfassenden Darstellung" ... 75
Zusammenhang mit der Qualität der „Bewertung" ... 75
4.4.1.7 Einfluss des Erstellers der Antragsunterlagen und der „zuständigen Behörde" 75
4.4.2 Auswertung zur Effizienz ... 76
4.4.3 Ansatzpunkte zur Optimierung aus Sicht der beteiligten Akteure ... 77
4.4.3.1 Qualitätseinschätzung ... 77
4.4.3.2 Optimierungsansätze aus Sicht der Behördenmitarbeiter ... 78
4.4.4 Würdigung der empirischen Ergebnisse ... 79
4.4.4.1 Heterogene Qualität der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG ... 79
4.4.4.2 Integrative Bearbeitung der Umweltauswirkungen ... 79
4.4.4.3 Berücksichtigung von Vorsorgeaspekten ... 80
4.4.4.4 Vorhabengruppenbezogene Qualitätsdifferenzen ... 81
4.4.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 81
4.4.5.1 Stärkung der Vorsorgeaspekte ... 81
4.4.5.2 Präzisierung der inhaltlichen Anforderungen an die Antragsunterlagen nach § 6 UVPG ... 82
4.4.5.3 Weitere Maßnahmen zur Qualitätssicherung ... 82
4.4.6 Zusammenfassung ... 83
4.5 Stationen 3 und 4: Beteiligung von Behörden, Verbänden und Öffentlichkeit ... 84
4.5.1 Qualität der „Beteiligung" ... 85
4.5.1.1 Qualität der bereitgestellten Unterlagen für die Beteiligung ... 85
4.5.1.2 Qualität der Stellungnahmen und der Beteiligung ... 86
4.5.1.3 Korrelation mit der „wahrgenommenen Qualität" der Öffentlichkeitsbeteiligung ... 86
4.5.1.4 Korrelation zur „wahrgenommenen Qualität" der UVP insgesamt ... 87

4.5.2 Effektivität **87**
4.5.2.1 Bedeutsamkeit der Stellungnahmen für die „zuständige Behörde“ 87
4.5.2.2 Ergebniswirksamkeit der Beteiligung 88
4.5.2.3 Bedeutung der Beteiligung für Standortwahl und Projektausgestaltung 89
4.5.2.4 Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung 90
4.5.2.5 Korrelation mit der „Zusammenfassenden Darstellung“ und der „Bewertung“ 90
4.5.3 Auswertung zur Effizienz **91**
4.5.4 Verfahrenssprozedere der Öffentlichkeitsbeteiligung **91**
4.5.4.1 Uneinheitliche Regelungen der Verbändebeteiligung 91
4.5.4.2 Unvollständige Offenlage in gestuften Verfahren 92
4.5.4.3 Informationen zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Nachbargemeinden 93
4.5.5 Ansatzpunkte zur Optimierung der Beteiligung aus Sicht der Akteurgruppen **93**
4.5.5.1 Einschätzung der Behördenmitarbeiter 93
4.5.5.2 Antragsteller und Umweltverbände 93
4.5.6 Rechtliche Entwicklung **94**
4.5.6.1 Rechtliche Entwicklung jenseits des Erhebungszeitraums 94
4.5.6.2 Die Änderungen im Überblick 94
4.5.6.3 Anforderungen des UVPG im Vergleich zur UVP-RL 97
4.5.6.4 Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung durch weitere Gesetze 97
4.5.7 Würdigung **98**
4.5.8 Empfehlungen **99**
4.5.8.1 Effektivierung der Beteiligung 99
Obligatorischer, öffentlicher Erörterungstermin 99
Harmonisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung 100
Frühzeitige Einbindung der Umweltverbände und der Öffentlichkeit 100
Stärkung der Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzbehörden 100
Festlegung der zu behandelnden Inhalte bei abgeschichteten Verfahren 100
Möglichkeit der Stellungnahme zu den Unterlagen nach § 6 UVPG 101
4.5.8.2 Transparenzpflichten 101
Veröffentlichung des Inhalts der Entscheidung einschließlich der Begründung sowie der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG und der Bewertung nach § 12 UVPG 101
Information von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betroffener Nachbargemeinden 102
Bekanntmachung der Übernahme von behördlichen Aufgaben durch Dritte 102
4.5.8.3 Unterstützung der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Verbände 102
Proaktive Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die zuständige Behörde 102
Elektronischer Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung 103
4.5.9 Zusammenfassung **103**
4.6 Stationen 5 und 6: Zusammenfassende Darstellung und Bewertung **104**
4.6.1 Ergebnisse zur Qualität **105**
4.6.1.1 Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung“ 105
Vollständigkeit der Angaben und vorhabenspezifische Darstellung 105
Methodik und fachliche Bewertung der Daten 106
Maßnahmen zu Vermeidung, Verminderung, Ausgleich und Ersatz 106

Verhältnis von „tatsächlicher" und „wahrgenommener" Qualität *107*
4.6.1.2 Qualität der „Bewertung" 108
4.6.1.3 Qualität in Relation zu den anderen UVP-Stationen 109
4.6.1.4 Qualitätsentwicklung seit 1999 110
4.6.2 Ergebnisse zur Transparenz 111
4.6.2.1 Transparenz der „Zusammenfassenden Darstellung" und „Bewertung" 111
4.6.2.2 Dokumentation der Bewertungskriterien und Plausibilität der „Bewertung" . 111
4.6.3 Hinweise zur Effizienz bzw. des Verhältnisses von Aufwand zu Qualität 112
4.6.4 Weitere Einschätzungen und Hinweise der Akteure 112
4.6.4.1 Mitarbeiter der federführenden Behörde 112
4.6.4.2 Umweltverbände und Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG 113
4.6.5 Würdigung 113
4.6.5.1 Bedeutung für die Qualität der folgenden Stationen 113
4.6.5.2 Bedeutung des Ausbildungshintergrundes 115
4.6.5.3 Kompetenzen und Lerneffekte bei Mitarbeitern durch zunehmende „UVP-Erfahrung" 116
4.6.5.4 Einbindung der Naturschutz- und Umweltfachbehörden 117
4.6.6 Rechtliche Entwicklung 117
4.6.7 Empfehlungen 118
4.6.7.1 Aussagekraft der „Zusammenfassenden Darstellung" erhöhen 118
4.6.7.2 Zusammenführung der Ergebnisse und Maßnahmen aus den Umweltprüfungen 119
4.6.7.3 Einbindung der Naturschutz- und anderen Fachbehörden 119
4.6.7.4 Transparenz verbessern 119
4.6.7.5 Bewertungsvorgang unterstützen 120
4.6.7.6 Aufwand bei kleineren UVP-Vorhaben erhöhen 120
4.6.7.7 Einführung eines Vermeidungsgebotes 120
4.6.8 Zusammenfassung 121
4.7 Station 7: Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP bei der Entscheidung ... 122
4.7.1 Qualität der „Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse bei der Entscheidung" 123
4.7.1.1 Vollständigkeit der „Berücksichtigung von Umweltauswirkungen" 123
4.7.1.2 Einbindung der Umweltbelange in die Entscheidung 124
Verfahrenstyp und Entscheidungsstruktur *125*
Vermeidung und Verminderung von negativen Umweltauswirkungen *125*
4.7.1.3 Gewichtung und Einordnung der Umweltbelange 126
4.7.1.4 Zeitliche Qualitätsentwicklung und Lerneffekte 128
4.7.1.5 Bedeutung der vorgelagerten UVP-Stationen 128
4.7.1.6 Beschlussformulierung 128
Vorhabenspezifische und raumkonkrete Aussagen *128*
Transparenz der Bewertungsmaßstäbe und des Berücksichtigungsvorganges *129*
4.7.1.7 Qualitätsbeeinflussende Aspekte 129
Sachkenntnisse und Ausbildungshintergrund der Behördenmitarbeiter *129*
Behördliche Zuständigkeitsstrukturen *129*
4.7.2 Auswertung zur Effizienz 130
4.7.3 Ansatzpunkte zur Optimierung aus Sicht der Behördenmitarbeiter 130
4.7.4 Würdigung 131
4.7.4.1 Einbindung der Umweltbelange in Abhängigkeit des Verfahrenstyps 131

Planfeststellung ... *132*
Gebundene Entscheidungen: Verfahren nach BImSchG ... *133*
Ermessensentscheidung ... *134*
4.7.4.2 Fazit ... 134
4.7.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 134
4.7.5.1 Gewährleistung der Einbindung der Umweltbelange in die Entscheidung ... 134
Einordnung nach dem Referenten-Entwurf zum UGB I ... *135*
4.7.5.2 Akzentuierung von vorhabenspezifischen Aspekten sowie Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen ... 135
Einordnung nach dem Referenten-Entwurf zum UGB I ... *136*
4.7.5.3 Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidung ... 136
Einordnung nach dem Referenten-Entwurf zum UGB I ... *136*
4.7.5.4 Sicherstellung der erforderlichen fachlichen Kompetenzen ... 137
4.7.5.5 Neutralität und überörtlicher Blickwinkel der Entscheidungsbehörde ... 137
4.7.6 Zusammenfassung ... 137
4.8 Station 8: Überwachung der Umweltauswirkungen ... 139
4.8.1 Untersuchungsergebnisse zur Überwachung ... 139
4.8.1.1 "Überwachung bei UVP-pflichtigen Vorhaben" ... 140
4.8.1.2 Folgen der fehlenden Auswirkungsüberwachung ... 140
4.8.2 Würdigung ... 140
4.8.2.1 UVP-Überwachung in der Schweiz und in Österreich ... 140
4.8.2.2 Überwachungsvorgaben in Deutschland ... 141
4.8.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 142
4.8.4 Zusammenfassung ... 142
5 Stationenübergreifende Befunde und Auswertung (Ebene 3) ... 144
5.1 Materielle Wirkungen der UVP ... 144
5.1.1 Erkenntnisse aus den Fallstudien ... 145
5.1.1.1 „Vorwirkung" der UVP („Station V") ... 145
5.1.1.2 Einfluss der Umweltuntersuchungen bzw. der Unterlagen nach § 6 UVPG (Station 2) ... 147
5.1.1.3 Einfluss der Beteiligung (Stationen 3 und 4) ... 148
5.1.1.4 Einfluss der als erheblich eingestuften negativen Umweltauswirkungen ... 149
5.1.2 Würdigung ... 150
5.1.2.1 „Vorwirkung" der UVP ... 151
5.1.2.2 Einfluss der Umweltuntersuchungen bzw. der Unterlagen nach § 6 UVPG (Station 2) ... 151
5.1.2.3 Einfluss der Beteiligung (Stationen 3 und 4) ... 152
5.1.2.4 Einfluss der als erheblich eingestuften negativen Umweltauswirkungen ... 153
5.1.3 Schlussfolgerungen ... 153
5.1.4 Zusammenfassung ... 154
5.2 Zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter ... 155
5.2.1 Erkenntnisse und Folgerungen aus den Fallstudien ... 155
5.2.1.1 Vorhabenspezifische und raumkonkrete Umweltaussagen ... 155
Station „Scoping" ... *156*
Station „Unterlagen des Vorhabenträgers" ... *156*
Station „Zusammenfassende Darstellung" ... *157*

Folgen für die Stationen „Bewertung" und „Berücksichtigung in der Entscheidung" ... *157*
5.2.1.2 Konzentration des Verfahrens auf wesentliche Umweltaspekte ... 157
Station „Scoping" ... *157*
Station „Unterlagen des Vorhabenträgers" ... *158*
Station „Zusammenfassende Darstellung" ... *158*
Fokussierung auf Aspekte der Rechtswidrigkeit ... *158*
5.2.2 Würdigung ... 159
5.2.2.1 Einordnung der Ergebnisse im Rahmen anderer Studien zur UVP ... 159
Station „Scoping" ... *159*
Station „Unterlagen des Vorhabenträgers" ... *159*
Station „Zusammenfassende Darstellung" ... *159*
Behandlung der Wechselwirkungen ... *159*
Anhaltspunkte zur Bedeutung der Defizite ... *159*
5.2.2.2 Bestehende Anforderungen und Vorgaben ... 160
5.2.2.3 Anforderungen hinsichtlich umweltfachlicher Kenntnisse ... 161
5.2.2.4 Informationsquellen im UVP-Verfahren: Stellen und Strukturen ... 162
5.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 162
5.2.4 Zusammenfassung ... 163
5.3 Abschichtung bei gestuften Verfahren ... 164
5.3.1 Erkenntnisse aus den Fallstudien ... 165
5.3.2 Würdigung ... 166
5.3.2.1 Maßstabsgerechte Überprüfung der Umweltauswirkungen ... 166
5.3.2.2 Aktualität der Daten ... 166
5.3.2.3 Eingriffsregelung ... 167
5.3.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 167
5.3.4 Zusammenfassung ... 168
5.4 Schnittstellen der UVP im Kontext anderer Umweltfolgenprüfinstrumente ... 168
5.4.1 Erkenntnisse aus den Fallstudienerhebungen ... 168
5.4.2 Würdigung ... 169
5.4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 171
5.4.4 Zusammenfassung ... 171
5.5 Anforderungen an die Behördenmitarbeiter und Behördenstrukturen ... 172
5.5.1 Erkenntnisse und Folgerungen aus den Fallstudienerhebungen ... 172
5.5.1.1 Unsicherheiten bei Fachinhalten, Methoden und Rechtshintergründen ... 172
5.5.1.2 Berufliche Qualifikation der Behördenmitarbeiter ... 173
5.5.1.3 Qualitätsmanagement ... 174
5.5.1.4 Behördliche Zuständigkeitsstrukturen ... 175
Einschaltung einer Anhörungsbehörde ... *175*
Administrative Stellung der Entscheidungsbehörde ... *176*
5.5.1.5 Motivation und Selbsteinschätzung der Mitarbeiter ... 177
5.5.2 Würdigung ... 178
5.5.2.1 Stationenbezogene Anforderungen ... 178
5.5.2.2 Übergreifende Anforderungen ... 178
5.5.2.3 Vorliegende Erkenntnisse zum Wissensdefizit in der UVP und dessen Folgen 179
5.5.2.4 Kompetenzaspekte im Lichte der Verwaltungsmodernisierung ... 180

Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts ... *181*
Übertragung der Entscheidungsgewalt auf den Antragsteller (Behörde) ... *182*
Beteiligungseinschränkung der Umweltbehörden im zweistufigen Verwaltungsaufbau ... *182*
5.5.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... **182**
5.5.4 Zusammenfassung ... **183**
5.6 Befragung der Akteure: Nutzen-Kosten-Betrachtung ... 184
5.6.1 Problematik von Nutzen und Kosten ... **185**
5.6.2 Ergebnisse aus der Befragung der Akteure ... **186**
5.6.3 Würdigung ... **187**
5.6.4 Schlussfolgerungen ... **188**
5.7 Beispielhafte Lösungsansätze (best-practice) ... 189
5.8 Überblick über die wichtigsten Ergebnisse aus der Auswertung der Ebene 3. 192
A. Allgemeine Ergebnisse ... *192*
B. Spezielle Aspekte ... *192*
C. Ansatzpunkte zur Optimierung ... *193*
6 Vertiefte Institutionenanalyse mit Vorschlägen zu Instrumenten und Maßnahmen (Ebene 4) ... 195
6.1 Vorgehensweise auf Ebene 4 ... 195
6.1.1 Auswahl der Untersuchungsschwerpunkte auf Ebene 4 ... **195**
6.1.1.1 Zentrale Ansatzpunkte für die Optimierung der UVP ... 195
Verfügbare Sachkompetenzen und Kapazitäten ... *195*
Zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter ... *196*
Zusammenfassende Darstellung ... *196*
Bewertung ... *196*
Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung ... *196*
Schnittstellen zwischen den Umweltfolgenprüfinstrumenten ... *197*
Abschichtung bei gestuften Verfahren ... *197*
6.1.1.2 Vollzugsdefizite und Ansatzpunkte der Instrumententwicklung ... 197
6.1.1.3 Erarbeitete Untersuchungsschwerpunkte ... 199
Kernansatz „vorhabenkonkrete Unterstützung“ ... *202*
Rolle der Fort- und Weiterbildung ... *203*
6.1.2 Vorgehensweise bei der vertiefenden Analyse ... **203**
6.1.3 Darstellung der Instrumentenanalyse ... **204**
6.2 Methodik: Interdisziplinäre Institutionenanalyse ... 204
6.2.1 Methodik der Delta-Analyse ... **205**
6.2.2 Charakterisierung der Anreiz- und Hemmnissituation der Akteure ... **206**
6.2.2.1 Vorhabenträger ... 207
6.2.2.2 Unterlagen-Ersteller ... 208
6.2.2.3 Zuständige Behörde ... 209
6.2.2.4 Behördengutachter ... 210
6.2.2.5 Fachbehörde (Naturschutz) ... 211
6.2.2.6 Umweltverbände ... 212
6.2.3 Formulierung von Gestaltungsoptionen ... **212**
6.3 Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle“ ... 212

6.3.1 Ausgangssituation und Zielsetzung 212
6.3.2 Methodik und Vorgehensweise 213
6.3.3 Anreize für die Nutzung des Instruments „vorhabentypspezifische Anlaufstelle“ 213
6.3.3.1 Positive Anreize 213
6.3.3.2 Negative Anreize 214
6.3.4 Ausgestaltung des Instruments 215
6.3.4.1 Aufgaben und Funktionen der „Anlaufstelle“ 215
Vorhabentypspezifische Informationsaufbereitung und Vorhaltung 215
Vorhabenspezifische Hilfestellung 216
Vermittlungsfunktion 216
Denkbare Zusatzaufgaben 216
6.3.4.2 Befugnisse der „Anlaufstelle“ 217
6.3.4.3 Implementierung der „Anlaufstelle“ 218
Ressortzugehörigkeit der „Anlaufstelle“ 219
Verwaltungsebenenzugehörigkeit der „Anlaufstelle“ 220
Zugänglichkeit der „Anlaufstelle“ 220
6.3.4.4 Qualitätssicherungsaspekte für die „Anlaufstelle“ 221
6.3.4.5 Transparenz der Beteiligung einer „Anlaufstelle“ 221
6.3.5 Erzielbarer Nutzen und Aufwand 222
6.3.6 Instrumenteller Kontext 223
6.3.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 224
6.4 Instrument „Behördengutachter“ 225
6.4.1 Ausgangssituation und Zielsetzung 226
6.4.2 Methodik und Vorgehensweise 226
6.4.3 Darstellung der derzeitigen Praxis 227
6.4.3.1 Fachliche Aufgaben und Funktionen von „Behördengutachtern“ 227
6.4.3.2 Aufgaben der Verfahrenskoordination 228
6.4.3.3 Rechtliche Grundlagen 228
6.4.3.4 Auftragsvergabe 229
6.4.3.5 Qualifizierungsnachweis 230
6.4.4 Anreize für die Nutzung des Instruments „Behördengutachter“ 230
6.4.5 Ausgestaltung des Instrumentes 231
6.4.5.1 Ausgestaltung in der Option 1: Qualitätssicherung der Antragsunterlagen ... 232
Anreizsituation für Option 1 232
Empfehlung für die Ausgestaltung von Option 1 233
6.4.5.2 Ausgestaltung für die Option 2: Erörterungstermin 234
Anreizsituation für diese Stationen 234
Empfehlung für die Ausgestaltung 234
6.4.5.3 Ausgestaltung für die Option 3: Vorbereitung der Entscheidung 234
Anreiz- und Handlungssituation für Option 3 235
Empfehlung für die Ausgestaltung 236
6.4.5.4 Weitere Empfehlungen zur Ausgestaltung des Instruments 237
Übernahme von Aufgaben der Verfahrenskoordination und des Managements.... 237
Qualitätsnachweise durch die „Behördengutachter“ 237
6.4.6 Aufwand und erzielbarer Nutzen 238
6.4.6.1 Kostenaspekte 238

Aufwendungen des Vorhabenträgers ... *238*
Aufwendungen für Zertifizierung bzw. Bestellung als Sachverständiger ... *238*
6.4.6.2 Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten ... 239
6.4.7 Instrumenteller Kontext ... 239
6.4.8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 240
6.5 Administrative und organisatorische Maßnahmen ... 242
6.5.1 Instrument „UVP-Teams" ... 242
6.5.1.1 Ausgangssituation und Zielsetzung ... 242
6.5.1.2 Anreize für die Nutzung des Instruments ... 242
6.5.1.3 Ausgestaltung des Instruments ... 243
Fragen der Institutionalisierung ... *243*
Aufwandsbetrachtung ... *244*
Qualitätssicherung ... *244*
6.5.1.4 Instrumenteller Kontext ... 244
6.5.1.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 244
6.5.2 Instrument „vorhabentypspezifischer Leitfaden" ... 245
6.5.2.1 Ausgangssituation und Zielsetzung ... 246
6.5.2.2 Methodik und Vorgehensweise ... 247
6.5.2.3 Anreize und Hemmnisse für die Nutzung von Leitfäden ... 247
6.5.2.4 Ausgestaltung des Instruments ... 248
Ausrichtung der Leitfäden auf Vorhabentypen bzw. Vorhabengruppen ... *248*
Inhalte von „vorhabentypspezifischen Leitfäden" ... *248*
Weitere Anforderungen an die Ausgestaltung ... *249*
Erstellung der Leitfäden ... *249*
6.5.2.5 Erzielbarer Nutzen und Aufwand ... 250
6.5.2.6 Instrumenteller Kontext ... 250
6.5.2.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 251
6.5.3 Instrument „UVP-Helpdesk" ... 252
6.5.3.1 Ausgangssituation und Zielsetzung ... 253
6.5.3.2 Anreize für die Nutzung des Instruments ... 254
6.5.3.3 Ausgestaltung des Instruments ... 255
Nutzerorientierung ... *255*
Rechtssichere Informationen ... *255*
Konzeption des Angebotes „vorhabentypspezifische Unterstützung im Vollzug" ... *256*
Konzeption des Angebotes „Online-Beratungsservices" ... *256*
Zusätzliche Unterstützungsangebote im Rahmen des „Helpdesks" ... *257*
Ressortangliederung ... *257*
Offene Nutzungsform ... *257*
Gestufte Implementierung im Rahmen eines Pilotvorhabens ... *258*
6.5.3.4 Aufwand für Konzeption, Implementierung und Pflege des Instrumentes ... 258
6.5.3.5 Instrumenteller Kontext ... 259
6.5.3.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 260
6.5.4 Instrument „rechtliche Infoline" ... 261
6.5.4.1 Ausgangssituation und Zielsetzung ... 261
6.5.4.2 Anreize für die Nutzung des Instruments ... 262
6.5.4.3 Ausgestaltung des Instruments ... 262
Zielgruppe und Nutzerorientierung ... *262*

Funktionen des Instruments ... *262*
Pull- und push-Funktionen im Rahmen des Instruments ... *264*
Verlässlichkeit der Informationen und Implementierung ... *264*
6.5.4.4 Instrumenteller Kontext ... 264
6.5.4.5 Aufwand für Einrichtung und Pflege des Instrumentes ... 265
6.5.4.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 265
6.5.5 Instrument „Zertifizierung“ ... 266
6.5.5.1 Ausgangssituation und Zielsetzung ... 266
6.5.5.2 Anreize für die Nutzung des Instrumentes ... 267
Unterlagen-Ersteller bzw. Gutachter-Büro ... *267*
Vorhabenträger ... *267*
Behörde ... *268*
6.5.5.3 Ausgestaltung des Instrumentes ... 268
Zertifizierung von Unterlagen-Erstellern ... *269*
Zertifizierung von Sachverständigen für behördliche Aufgaben ... *269*
6.5.5.4 Instrumenteller Kontext ... 270
6.5.5.5 Aufwand für die Etablierung ... 270
6.5.5.6 Schlussfolgerung und Empfehlung ... 270
6.6 Änderungen der rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen ... 271
6.6.1 Instrument „Transparenz und Dokumentationspflichten“ ... 271
6.6.1.1 Ausgangssituation und Zielsetzung ... 272
6.6.1.2 Anreize für die Nutzung des Instruments ... 272
6.6.1.3 Ausgestaltung der Instrumente und Empfehlungen ... 273
Transparenz der Entscheidung über die UVP-Pflicht (Screening) ... *273*
Transparenz der Vorgaben zu Verfahrensinhalten und –abläufen (Scoping) ... *273*
Transparenz der Informationsgrundlage und des Bewertungsvorganges ... *274*
Transparenz bei Kompetenzverlagerung auf Dritte ... *274*
Transparenz bei Abschichtung ... *275*
Dokumentation des Vollzugs des UVPG ... *275*
6.6.1.4 Instrumenteller Kontext ... 276
6.6.1.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 276
6.6.2 Instrumente „Pflichtenheft“ und „Prüfbuch“ ... 278
6.6.2.1 Ausgangssituation und Zielsetzung ... 278
6.6.2.2 Anreize für die Nutzung des Instrumentes ... 279
6.6.2.3 Ausgestaltung des Instrumentes ... 279
6.6.2.4 Aufwand für die Etablierung ... 280
6.6.2.5 Instrumenteller Kontext ... 281
6.6.2.6 Schlussfolgerung und Empfehlung ... 281
6.6.3 Instrument „Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte“ ... 281
6.6.3.1 Ausgangssituation und Zielsetzung ... 282
6.6.3.2 Anreize für die Nutzung des Instruments ... 284
6.6.3.3 Ausgestaltung des Instruments ... 285
6.6.3.4 Etablierung des Instrumentes und Aufwand für die Akteure ... 286
6.6.3.5 Instrumenteller Kontext ... 286
6.6.3.6 Schlussfolgerung und Empfehlung ... 286
6.6.4 Klarstellung und Präzisierung der „Berücksichtigungsfähigkeit der UVP“ ... 287
6.6.4.1 Ausgangssituation und Zielsetzung ... 287

6.6.4.2 Auswirkungen der Präzisierung auf die Anreizsituation 288
6.6.4.3 Ausgestaltung des Instruments 288
6.6.4.4 Instrumenteller Kontext 289
6.6.4.5 Schlussfolgerung und Empfehlung 289
6.6.5 Instrument „Überwachung“ 290
6.6.5.1 Ausgangssituation und Zielsetzung 290
6.6.5.2 Anreize für die Nutzung des Instruments 291
6.6.5.3 Ausgestaltung des Instruments 291
6.6.5.4 Aufwand und erzielbarer Nutzen 292
6.6.5.5 Instrumenteller Kontext 292
6.6.5.6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 292

7 Überblick der Empfehlungen 293

7.1 Überblick zu Empfehlungen im Hinblick auf die einzelnen UVP-Stationen und die stationenübergreifenden Erkenntnisse 294

7.2 Überblick zu Empfehlungen zu den ausgewählten Instrumenten 300

7.3 Überblick zu Handlungsebenen 305

7.4 Gestaltungsvorschläge im Hinblick auf den Entwurf zum UGB I 309

8 Ergebnisse und Schlussfolgerungen 317

8.1 Ebene 1: Bundesweite Erhebung 317

8.2 Ebene 2: Vollerhebung in sechs Regionen 317

8.3 Ebene 3: Auswertung der Fallstudien 318
8.3.1 Allgemeine Ergebnisse 318
8.3.2 Spezielle Aspekte 319
8.3.3 Ansatzpunkte zur Optimierung 319

8.4 Ebene 4: Institutionenanalytische Betrachtung ausgewählter Instrumente 320
8.4.1 Kurzcharakterisierung und Vorteile der einzelnen Instrumente 321
8.4.1.1 Hauptinstrumente 321
Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle“ 321
Instrument „Behördengutachter“ 321
8.4.1.2 Administrative und organisatorische Maßnahmen 322
Instrument „Teams“ 322
Instrument „vorhabentypspezifischer Leitfaden“ 322
Instrument „UVP-Helpdesk“ 322
Instrument „rechtliche Infoline“ 323
Instrument „Zertifizierung“ 323
8.4.1.3 Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen 323
Instrument „Transparenz- und Dokumentationspflichten“ 323
Instrumente „Pflichtenheft und Prüfbuch“ 323
Instrument „Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte“ 323
Klarstellung und Präzisierung „Berücksichtigungsfähigkeit“ 324
Instrument „Überwachung“ 324
8.4.2 Hauptinstrumente: Alternativ oder Additiv? 324

8.5 Umsetzungsempfehlungen 327

Quellen 328

Literatur **328**

Rechtliche Vorgaben **330**

9 Anhänge Übersicht **332**

9.1 Veröffentlichungen in Zeitschriften **332**

9.1.1 UVP-report 2006 332

9.1.2 Elni review 2007 332

9.2 Gesamtübersicht zu den vorhandenen Datensätzen auf Ebene 1 ..... **332**

9.3 Vollerhebung in den Regionen und Übersichtspapiere **332**

9.4 Erhebungsinstrumente auf Ebene 3: Erhebungsbögen **332**

9.4.1 Grunddatenblatt 332

9.4.2 Zielerreichungsgrad formell nach Stationen (ZEG) 332

9.4.3 Nutzen-Kosten-Fragebogen (NKB) 332

9.4.4 Leitfaden zur Befragung der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden“ (Behördenfragenbogen) 332

9.5 Erhebungsinstrumente auf Ebene 4: Interviewleitfäden **332**

9.5.1 Interviewleitfaden zur Befragung der Mitarbeiter „vorhabentypspezifischer Anlaufstellen“ 332

9.5.2 Interviewleitfaden zur Befragung der Nutzer „vorhabentypspezifischer Anlaufstellen“ 332

9.5.3 Interviewleitfaden zur Befragung von „Behördengutachtern“ 332

9.5.4 Interviewleitfaden zur Befragung von Mitarbeitern der Zulassungsbehörden zu „Behördengutachtern“ 332

9.5.5 Interviewleitfaden zur Befragung von Umweltverbänden zu „Behördengutachtern“ 332

9.6 Abschlussbericht der Phase I des Forschungsvorhabens: **332**

Veröffentlichte Anhänge

9.4 Erhebungsinstrumente auf Ebene 3: Erhebungsbögen **334**

9.5 Erhebungsinstrumente auf Ebene 4: Interviewleitfäden **356**

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der Erhebungsergebnisse auf Ebene 1 ... 19
Tabelle 2: Übersicht für die Festlegung der Untersuchungsregionen und auswahlerhebliche Merkmale ... 24
Tabelle 3: Übersicht ausgewählter Untersuchungsregionen ... 25
Tabelle 4: Übersicht der Ergebnisse der Vollerhebungen in den 6 Untersuchungsregionen ... 27
Tabelle 5: Stationen der UVP ... 31
Tabelle 6: Einteilung der Vorhabengruppen ... 41
Tabelle 7: Verteilung der untersuchten Fallstudien auf die Regionen ... 43
Tabelle 8: Verteilung der untersuchten Fallstudien auf die Vorhabengruppen ... 43
Tabelle 9: Vorhabengruppen und Investitionssummen der policy-on-Fallstudien ... 44
Tabelle 10: Betrachtete Stationen im Rahmen der Fallstudien ... 45
Tabelle 11: Übersicht über die Korrelationen zwischen den einzelnen Stationen der UVP ... 45
Tabelle 12: Anzahl der Negativen Screening-Ergebnisse im Vergleich mit UVP-Verfahren für fünf Untersuchungsregionen ... 55
Tabelle 13: Abweichung zwischen policy-on und policy-off bei den „Unterlagen des Antragstellers“ . 72
Tabelle 14: Zusammenhang zwischen Qualität und Investitionssumme bei policy-on-Verfahren [Mittelwerte der ZEG-Bewertungen] ... 109
Tabelle 15: Mittelwerte der Qualitäten für die einzelnen UVP-Stationen in den Regionen jeweils für sämtliche UVP-pflichtigen Verfahren ... 110
Tabelle 16: Entwicklung der Qualität zwischen 1999 und 2007 [Mittelwerte der ZEG-Bewertung, bezogen auf das Beschlussjahr des UVP-Verfahrens] ... 111
Tabelle 17: Zusammenhang zwischen Erfahrung der zuständigen Mitarbeiter [Anzahl der durchgeführten UVP-Vorhaben] und Qualität der Station [Mittelwerte der ZEG-Bewertung] ... 116
Tabelle 18: Vorhabengruppen und Investitionssummen der policy-on-Fallstudien ... 124
Tabelle 19: Differenzierungsgrad der Aussagen zu Vermeidung und Verminderung im Beschluss ... 126
Tabelle 20: Einschätzung der Akteure zur „Vorwirkung“ der UVP bzw. der im Verfahren zu berücksichtigenden Umweltaspekte auf die Vorhaben ... 146
Tabelle 21: Einschätzung der Akteure zum Einfluss der Umweltuntersuchungen und -beschreibungen im Rahmen der UVP auf die Vorhaben ... 147
Tabelle 22: Einschätzung der Akteure zum Einfluss der Beteiligung im Rahmen der UVP auf die Vorhaben ... 149
Tabelle 23: Einschätzung der Akteure zum Einfluss der als erheblich eingestuften negativen Umweltauswirkungen auf die Vorhaben ... 150
Tabelle 24: Ausbildungshintergrund der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden“ in den Fallstudien 174
Tabelle 25: Qualitätsmanagement in den „zuständigen Behörden“ ... 174
Tabelle 26: Hemmnisse einer optimalen UVP-Umsetzung in Bezug auf die Kompetenzanforderungen ... 175
Tabelle 27: Unterschiede zwischen dem „Zielerreichungsgrad“ bei den untersuchten Verkehrsvorhaben mit UVP und den gesamten policy-on-Fällen in ausgewählten UVP-Stationen ... 176
Tabelle 28: Korrelationen der „tatsächlichen Qualität“ nach „ZEG“ von ausgewählten UVP-Stationen im Zusammenhang mit der Vorhabengruppe der Bebauungsplanung ... 177
Tabelle 29: Wahrgenommene Qualität [„gut“ bis „sehr gut“: Akteure in den Stationen] ... 187
Tabelle 30: Übersicht von best-practice-Ansätzen unter Angabe möglicher negativer Effekte ... 191
Tabelle 31: Übersicht der Untersuchungsschwerpunkte auf Ebene 4 ... 202
Tabelle 32: Raster für die Zuordnung der Empfehlungen zu den Umsetzungsebenen ... 204
Tabelle 33 Überblick zu Empfehlungen im Hinblick auf die einzelnen Stationen ... 297
Tabelle 34 Überblick zu Empfehlungen im Hinblick auf die stationenübergreifenden Erkenntnisse ... 299
Tabelle 35: Überblick zu Empfehlungen zu ausgewählten Instrumenten ... 304
Tabelle 36: Raster für die Zuordnung der Empfehlungen zu den Umsetzungsebenen ... 308

Tabelle 37: Änderungsvorschläge zum Entwurf für ein UGB-I (Stand 19.11.2007) 316
Tabelle 38: Übersicht über die untersuchten Instrumente zur Optimierung der UVP 321

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Konkretisierung des empirischen Untersuchungsrahmens in Phase I (Kaskadenmodell) 15
Abbildung 2: Übersicht der ermittelten Daten zu UVP-Verfahren in den Bundesländern 21
Abbildung 3: Übersicht der erhaltenen Daten von Umweltverbänden 22
Abbildung 4: Übersicht der ausgewählten Untersuchungsregionen 26
Abbildung 5: Einfluss der tatsächlichen Qualität der UVS auf die wahrgenommene Qualität der gesamten UVP durch die Behörde und angepasste Regressionsgrade 47
Abbildung 6: Beispielhaftes Abfrageergebnis bei der zentralen UVP-Datenbank Österreich für die Standortgemeinde „Schwechat“ 276
Abbildung 7: Potenzieller Instrumentenmix zur „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle“ 326
Abbildung 8: Potenzieller Instrumentenmix zum „Behördengutachter“ 326

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

→	*Begriffe aus dem Glossar*
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AIS-I	Anlageninformationssystem – Immissionsschutz
BAT	→ BVT
BBergG	Bundesberggesetz
BFStrG	Bundesfernstraßengesetz
BHG	→ Behördengutachter
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes Immissionsschutzverordnung
BM	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur M-V
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium) Österreich
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
B-Plan	Bebauungsplan
BremUVPG	Bremisches Landesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
BREV	→ BVT-Merkblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVT	Stand der Technik bzw. die beste verfügbare Technik (engl.: best available technology – BAT)
BVT-Merkblatt (	engl.: Best Available Technique Reference Document - BREF)
B-W	Land Baden-Württemberg
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EMAS	Environmental Management and Auditscheme (amtliche Bezeichnung der EG-Umweltmanagement-Verordnung 276/2001 auch in der deutschen Fassung)
EÖT	Erörterungstermin
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FFH-VP	Flora-Fauna-Habitat-Verträglichkeitsprüfung
FFH-VS	Flora-Fauna-Habitat-Verträglichkeitsstudie
FNP	Flächennutzungsplan
FStrG	Fernstraßengesetz
GVOBl. M-V	Das Gesetz- und Verordnungsblatt M-V
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IVU-RL	Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
LBP	Landschaftspflegerischer Begleitplan
LBP/FE	Landschaftspflegerischer Begleitplan zum Feststellungsentwurf
LPlG:	Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes M-V
LUA	Landesumweltamt NRW
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LUmwRLUG	M-V: Landes-Umwelt-Richtlinien-Umsetzungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LUNG	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie, M-V
LWaG:	Wassergesetz des Landes M-V
MA M-V	Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung M-V
MBPlG	Magnetbahnplanungsgesetz
MLuS	Merkblatt über Luftverunreinigung an Straßen
MUNLV	Ministerium für Umwelt, Natur, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW
MUVS	Merkblatt zur Umweltverträglichkeitsstudie in der Straßenplanung
MV/M-V	Mecklenburg-Vorpommern
N	Anzahl der Nennungen
NKB	Nutzen-Kosten-Analyse (häufig auch als Abkürzung für den verwendeten Nutzen-Kosten-Analyse-Erhebungsbogen)
NKB	Nutzen-Kosten-Betrachtung (häufig auch als Abkürzung für den verwendeten Nutzen-Kosten-Erhebungsbogen)
NRW	Nordrhein-Westfalen
REACh	**R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation and Restriction of **Ch**emicals. Die REACh-Verordnung der Europäischen Gemeinschaft dient der Reform des europäischen Chemikalienrechts. Die Verordnung ist seit dem 1. Januar 2007 als unmittelbares Recht in jedem Mitgliedstaat direkt gültig und trat mit 1. Juni 2007 in Kraft.
RL	Richtlinie
RP	Regierungspräsident/Regierungspräsidium
ROV	Raumordnungsverfahren
SächsUVPG	Sächsisches UVP-Gesetz
SRU	Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (Umweltrat) ; siehe www.umweltrat.de.
STAUN oder STÄUN:	Staatliches Amt (oder Staatliche Ämter) für Umwelt und Natur M-V
STUA	Staatliches Umweltamt (NRW)
SUPG	Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (BGBl. 2005, Teil I, 1757)
TÖB	Träger öffentlicher Belange
UGB	Umweltgesetzbuch
UIG	Umweltinformationsgesetz
UI-RL	Richtlinie des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (90/313/EWG)
UmwRG	→ Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-G	UVP-Gesetz in Österreich
UVP-RL	Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), zuletzt geändert durch Richtlinie 2003/35/EG, ABl. EG Nr. L 156/17.
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz des Bundes (Deutschland)
UVPG (NW)	(Landes-)Umweltverträglichkeitsgesetz (NRW)
UVPV	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Schweiz)
UVPV-Bergbau:	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben
UVPVwV	Umweltverträglichkeitsprüfung Verwaltungsvorschrift
UVS	→ Umweltverträglichkeitsstudie
UVU	→ Umweltverträglichkeitsuntersuchung
VHT	Vorhabenträger (teilweise synonym mit Antragsteller)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Wasserstraßengesetz
ZEG	→ Zielerreichungsgrad

Glossar

Antragsteller Die Einrichtung oder Person, die den Antrag zum Genehmigungsverfahren einreicht. Das kann der → Vorhabenträger selbst sein oder ein von ihm beauftragtes Unternehmen bzw. eine Einrichtung.

Antragsunterlagen: → Unterlagen des Antragstellers nach § 6 UVPG

AIS-I Anlageninformationssystem – Immissionsschutz. Seit 1994 entwickeltes System zum Anlageninformationssystem - Immissionsschutz (**AIS-I**). Nutzer sind neben Brandenburg und Sachsen inzwischen auch Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen sowie Niedersachsen (seit 2000) und Hessen (seit 2003); http://www.hlug.de/medien/luft/aisi/index.htm

Behörde, zuständige: → Zuständige Behörde

Behördengutachter: Von der Behörde beauftragter Dritter, der behördliche Aufgaben im Rahmen der UVP übernimmt (siehe Abschnitt 6.4 Instrument „Behördengutachter")

Ebene 1 - 4 Die Untersuchung erfolgt auf 4 Ebenen: Ebene 1 gibt einen Gesamtüberblick zu UVP-Verfahren in Deutschland. Auf Ebene 2 erfolgt eine Vollerhebung der UVP-Verfahren in ausgewählten Regionen. Die 3. Ebene beinhaltet eine Untersuchung von Fallstudien und liefert Ansatzpunkte für Optimierungen. Ebene 4 untersucht in Vertiefungsfallstudien die Anreizsituation der Akteure und entwickelt potenzielle Instrumente bzw. einen Instrumentenmix zur Optimierung der UVP (siehe auch Abschnitt 1.2 und Abbildung 1).

Ersteller der Antragsunterlagen (auch Antragsunterlagen-Ersteller): Die Einrichtung oder Person, die meist im Auftrag des Antragsteller die für die Umweltverträglichkeitsprüfung relevanten Daten ermittelt und die Unterlagen erarbeitet (→ Umweltverträglichkeitsuntersuchung, → Umweltverträglichkeitsstudie). Dies können beispielsweise Ingenieurbüros sein, aber auch Mitarbeiter des Antragstellers oder der Antragsteller selbst.

f Korrelationswert (siehe Abschnitt 3.4.2.4: Hinweise zu verwendeten statistischen Begriffen und Abkürzungen)

Helpdesk Elektronisches Unterstützungsangebot für die Behördenmitarbeiter beim Vollzug von UVP-Verfahren (siehe Abschnitt 6.5.3 Instrument „Helpdesk")

m Median (siehe Abschnitt 3.4.2.4: Hinweise zu verwendeten statistischen Begriffen und Abkürzungen)

Machbarkeitsstudie: Das Forschungsvorhaben wurde in zwei Phasen durchgeführt. In → Phase I des Forschungsvorhabens wurde eine kaskadenartig strukturierte Methodik entwickelt (vgl. auch Abschnitt 1.2) und die Vorgehensweise für die empirische Erhebung diskutiert. Die ausführlichen Ergebnisse zu Vorgehensweise und Methodik liegen dem Auftraggeber in Form eines Abschlussberichtes zu Phase I vor, der nachfolgend als „Machbarkeitsstudie" benannt wird.

Monitoring Unter Monitoring wird die Überwachung der Auswirkungen eines UVP-pflichtigen Vorhabens auf die Schutzgüter verstanden. Dabei soll überprüft werden, wie sich die Annahmen und Prognosen in den UVP-Unterlagen zu den voraussichtlichen Umweltauswirkungen zu den tatsächlichen Auswirkungen verhalten, die nach Realisierung (und im Betrieb) des Vorhabens zu beobachten sind.

Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz: Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG. Das Gesetz dient in erster Linie der Anpassung des Bundesrechts an die zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EU Nr. L 156, 17). Quelle: http://www.bmu.bund.de/gesetze_verordnungen/bmu-downloads/doc/37436.php

Pflichtenheft Das in der Schweiz eingesetzte Pflichtenheft bezeichnet die Auswirkungen, die im Rahmen einer UVP untersucht werden müssen und legt den örtlichen und zeitlichen Rahmen für die Untersuchungen fest. Das Pflichtenheft wird vom Antragsteller erstellt und anschließend von der Schweizer UVP-Fachstelle überprüft. Das im Rahmen der Studie vorgeschlagene Pflichtenheft dient der verpflichtenden Dokumentation der zu erbringenden Leistungen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung durch den Antragsteller. In Anlehnung daran findet sich ein Vorschlag für ein Instrument in Abschnitt 6.6.2.

Phase I und II: Das Forschungsvorhaben wurde in zwei Phasen durchgeführt. In Phase I, welche Ende 2006 abgeschlossen wurde, wurde eine kaskadenartig strukturierte Methodik entwickelt (vgl. auch Abschnitt 1.2), die Vorgehensweise für die empirische Erhebung diskutiert und erste Pretests zu Erhebung durchgeführt. In Phase II, deren Ergebnisse vorrangig in diesem Bericht vorgestellt werden, erfolgte anschließend die Durchführung der empirischen Erhebung, eine ausführliche Analyse der Ergebnisse sowie eine Entwicklung potenziell einsetzbarer Instrumente.

Prüfbuch Das in Österreich im Rahmen der UVP angewendete Prüfbuch ermöglicht Behörden eine Überprüfung der abzuleistenden Aufgaben im Rahmen der UVP. Es hat den Vorteil, dass es fortgeführt wird und flexibel Änderungen, wie z.B. Stellungnahmen, im Laufe des Verfahrens aufnehmen kann. Das Prüfbuch wurde im Zuge einer der letzten Novellen zum UVP-G in Österreich unter dem Gesichtspunkt „Verfahrensbeschleunigung" ersatzlos gestrichen; es wird in der Praxis aber vielfach weiter angewendet. In Anlehnung daran findet sich ein Vorschlag für ein Instrument in Abschnitt 6.6.2.

policy-on-Fälle Hierbei handelt es sich um Vorhaben, die der UVP-Pflicht unterliegen.

policy-off-Fälle Dies bezeichnet Vorhaben, die nicht der UVP-Pflicht unterliegen.

policy-on/off-Vergleich: Es wurden im Rahmen der Studie jeweils ähnliche Verfahren gegenübergestellt, die UVP-pflichtig (policy-on) und gerade nicht mehr bzw. nicht UVP-pflichtig (policy-off) sind (indem beispielsweise bei Straßenbauvorhaben die Straßenlänge oder bei Massentierhaltungsvorhaben die Anzahl der Tiere den jeweiligen Schwellenwert hinsichtlich der UVP-Pflicht unterschritt). Aus dem policy-on-/off-Vergleich ist es möglich, die Wirkung und Wirksamkeit des UVPG auf das Akteurshandeln spezifisch zu erfassen.

p-Wert Dieser Wert gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit an (siehe Abschnitt 3.4.2.4: Hinweise zu verwendeten statistischen Begriffen und Abkürzungen).

Rechtliche Infoline: Elektronisches Informationsangebot für Behördenmitarbeiter zu rechtlichen Neuerungen im Rahmen der UVP (siehe Abschnitt 6.5.4. Instrument „rechtliche Infoline")

Scoping Festlegung des Untersuchungsrahmens in Abstimmung zwischen Behörde und → Vorhabenträger bzw. Unterrichtung des Vorhabenträgers über die voraussichtlich beizubringenden Unterlagen für die UVP nach § 5 UVPG durch die Behörde.

Screening Feststellung der UVP-Pflicht, ggf. im Rahmen einer Vorprüfung des Einzelfalls, durch die Behörde nach § 3a,b,c UVPG.

Station → UVP-Station

Tatsächliche Qualität: Der Begriff „tatsächliche Qualität" bezeichnet die durch die Evaluatoren bei der Auswertung der Akten zu den Fallstudien anhand der normativen Zielvorgaben des UVPG über ein standardisiertes Kriterienset festgestellte Qualität der Bearbeitung in den einzelnen Stationen. Die Bewertungskriterien sind ausgerichtet auf den → Zielerreichungsgrad der UVP und werden unter Verwendung des → Zielerreichungsbogens erhoben.

Überwachung Zur Überwachung (siehe Abschnitt 4.8) gehört sowohl die Überwachung der *Ausführung* des Vorhabens im Hinblick darauf, ob die Nebenbestimmungen der Zulassungsentscheidung eingehalten werden als auch die Überwachung der *Auswirkungen* (→ Monitoring).

Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG (auch Antragsunterlagen): Unter den Unterlagen des Vorhabenträgers werden hier die Antragsunterlagen mit den Inhalten nach den Mindestvorgaben in § 6 Abs. 3 UVPG und den Angaben nach Erforderlichkeit nach Abs. 4 verstanden. Die Bewertung der → „tatsächlichen Qualität" bzw. des → „Zielerreichungsgrades" dieser → UVP-Station bezieht sich dabei auf ausgewählte Inhalte und Kriterien und erfasst nicht die Gesamtheit der nach § 6 UVPG geforderten Inhalte.

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG. Das Gesetz dient der Anpassung des Bundesrechts an die zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EU Nr. L 156, 17). Quelle: http://www.bmu.bund.de/gesetze_verordnungen/bmu-downloads/doc/37435.php

Umweltverträglichkeitsstudie (UVS): Die sog. „Umweltverträglichkeitsstudie" umfasst (meist als ein Bericht oder in Form mehrerer Fachgutachten) die Ergebnisse der im Rahmen der UVP durchgeführten → Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Diese Ergebnisse zusammen mit den weiteren Projektunterlagen bilden zusammen die „Unterlagen des Trägers des Vorhabens" nach § 6 UVPG (die Untersuchung spricht meist von „Unterlagen nach § 6 UVPG).

Umweltverträglichkeitsuntersuchung (UVU): Die Umweltverträglichkeitsuntersuchung erfasst die wesentlichen umweltrelevanten Aspekte des beabsichtigten Vorhabens. Daneben kann sie auch die Prüfung alternativer bzw. anderweitiger Lösungsmöglichkeiten beinhalten. Sie umfasst ferner eine Beschreibung von Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen des Vorhabens vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden können. Die Anforderungen an die Untersuchungen sind weitgehend in § 6 UVPG geregelt.

UVPG Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Neufassung vom 25. Juni 2005). → SUPG (Quelle: http://www.bmu.bund.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/doc/4721.php)

UVP-Station Das UVP-Verfahren untergliedert sich in einzelne UVP-Stationen (kurz „Stationen"); die hier behandelten Stationen sind das Screening bzw. die Feststellung der UVP-Pflicht nach § 3 a, b, c UVPG (Station 0), das Scoping nach § 5 UVPG (Station 1), die Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG (Station 2), die Behördenbeteiligung nach § 7 UVPG (Station 3), die Einbeziehung der Öffentlichkeit und Naturschutzverbände (Station 4), die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen nach § 11 UVPG (Station 5), die Bewertung der Umweltauswirkungen durch die Behörde (Station 6)

und die Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP in der Entscheidung nach § 12 UVPG (Station 7).[1] (siehe auch Tabelle 5; zur stationenbezogenen Analyse in dieser Untersuchung siehe Kapitel 4, zu stationenübergreifenden Befunden siehe Kapitel 5).

Vorhabengruppe: Die in der Vollerhebung innerhalb der Untersuchungsregionen vorgefundenen → Vorhabentypen des UVPG werden zur Analyse der Erhebungsergebnisse zur → „tatsächlichen Qualität" der UVP in den Fallstudien in einzelne Vorhabengruppen aufgeteilt. Dies sind die Vorhabengruppen „Verkehr", „BImSchG", „Bebauungsplanverfahren" und „Sonstige". Die Aufteilung wird in Abschnitt 3.3.3.1 erläutert.

Vorhabenspezifisch: Der Begriff bezeichnet auf das konkrete UVP-Vorhaben bzw. UVP-Verfahren bezogene Aussagen und Ausführungen. Eine „vorhabenspezifische Ausgestaltung der Aussagen" meint demnach eine auf das konkrete Einzelfallvorhaben zugeschnittene und angepasste Darstellung.

Vorhabenträger Planungsträger („Bauherr") einer UVP-pflichtigen Anlage. Bei öffentlichen Anlagen bzw. Vorhaben handelt es sich in der Regel um eine Behörde.

Vorhabentyp Nach Anlage 1 des UVPG benannte UVP-pflichtige Vorhaben; der Begriff wird in erster Linie in Form der Überschriften zu den Hauptnummern verwendet (z.B. Verkehrsvorhaben, wasserwirtschaftliche Vorhaben, Bergbau).

Vorhabentypspezifisch: Bezug sind die → Vorhabentypen der Anlage 1 des UVPG in Form der Überschriften zu den Hauptnummern. Teilweise können hier auch Gruppen solcher Typen gemeint sein (insbesondere die Instrumente „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" (siehe dazu Abschnitt 6.3) und „vorhabentypspezifischer Leitfaden" (siehe dazu Abschnitt 6.5.2). Ein *vorhabentypspezifischer* Leitfaden ist beispielsweise der Umweltleitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung (Roll, Walter et al. 2005).

Wahrgenommene Qualität: Die „wahrgenommene Qualität" bildet die Qualitätseinschätzung der beteiligten Akteure zum UVP-Vorhaben ab. Sie zeigt im Vergleich zur → „tatsächlichen Qualität", ob und inwieweit sich die Qualitätseinschätzung der Evaluatoren aufgrund der Aktenauswertung und die Qualitätseinschätzung der beteiligten Akteure decken. Die wahrgenommene Qualität wird außer von den zuständigen Behördenmitarbeitern auch von den Vorhabenträgern und von den Umweltverbänden abgefragt und zwar sowohl zu den einzelnen UVP-Stationen als auch zur Qualität des Verfahrens insgesamt.

Zielerreichungsbogen: Im Rahmen des Vorhabens erstellter Erhebungsbogen zur Ermittlung der → „tatsächlichen Qualität". Anhand des Zielerreichungsbogens wird der Zielerreichungsgrad (→ „ZEG") der durch das UVPG vorgegebenen normativen Zielvorgaben in den untersuchten Fallstudien ermittelt, wobei dies jeweils getrennt für die einzelnen UVP-Stationen erfolgt. Der Zielerreichungsbogen findet sich in Anhang 9.4.2.

Zielerreichungsgrad (ZEG): Der Zielerreichungsgrad bemisst sich an den rechtlichen und untergesetzlichen Vorgaben und umweltbezogenen Zielen der Richtlinien zur UVP, dem UVPG und auch der UVPVwV. Die Bewertung der einzelnen UVP-Stationen erfolgt rein bezogen auf die Erfüllung der Anforderungen zur Bearbeitung der Umweltaspekte bzw. für eine den Zielen des UVPG entsprechende Bearbeitung und die Kriterien greifen die dafür wesentlichen Indikatoren auf. Für jede → UVP-Station wird jeweils für mehrere Kriterien die „Zielerreichung" bzw. Qualität anhand von Bewertungsstufen zwischen 1 = „sehr gut" oder „vollständig" bis 5 = „unzureichend" bestimmt (→ „tatsächliche Qualität"). Die verwendeten Bewertungskriterien finden sich im → Zielerreichungsbogen in Anhang 9.4.2. Für jede Station der jeweiligen Fallstudie kann anschließend eine „Durchschnittsnote" über die einzelnen Kriterien ermittelt werden. Damit ist es z.B. möglich Fallstudien mit sehr guter Scoping-Qualität oder mit schlechter Bewertungs-Qualität zu identifizieren. (Anmerkung: z.T. wird die Abkürzung ZEG auch für den → Zielerreichungsbogen verwendet).

Zuständige Behörde: Diese Bezeichnung greift die Terminologie des UVPG auf (u.a in §§ 3a ff., 5, 7, 9, 11 und 12 UVPG). Gemeint ist damit die Behörde, die für das verwaltungsbehördliche Verfahren in Sinne des § 3 Abs. 1 Satz 1 UVPG zuständig ist, dessen unselbständiger Teil die UVP ist (Nr. 0.1.3 UVPVwV). Damit kann sowohl die Behörde gemeint sein, die letztlich über die Zulässigkeit des Vorhabens entscheidet (auch in Gestalt der „federführenden Behörde" nach § 14 Abs. 1 UVPG) als auch die – vor allem bei Planfeststellungsverfahren anzutreffende –Anhörungsbehörde.

---

[1] Teilweise wurden in der Untersuchung auch Vorwirkungen aufgrund der UVP-Pflicht (Station V) sowie Aspekte hinsichtlich der Überwachung bzw. Monitoring (Station 8) mit erfasst und ausgewertet.

0
Zusammenfassung

Die Zusammenfassung erläutert zunächst die Vorgehensweise der Untersuchung (siehe dazu Abschnitt 0.1) und stellt dann die Ergebnisse zu den einzelnen Stationen der UVP (siehe dazu Abschnitt 0.2) sowie die stationenübergreifenden Befunde vor (siehe dazu 0.3). Abschließend finden sich Empfehlungen zu den verschiedenen Optimierungsmöglichkeiten (siehe dazu 0.4; siehe dazu auch die Kapitel 7 und 8).

0.1
Ziel und Methodik

1. Ziel der Untersuchung ist es, die Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen zu ermitteln und zu bewerten, etwaige Schwachstellen zu identifizieren und mögliche Verbesserungsmaßnahmen für einen effektiven und effizienten Vollzug zu entwickeln.
2. Die originäre Aufgabe der UVP ist es, die zuständigen Behörden mit den relevanten Informationen über die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen eines Projektes zu versorgen, damit sie über ein Vorhaben in Kenntnis der voraussichtlich erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt entscheiden können (Erwägungsgrund 1 der RL 97/11/EG). Nach § 1 UVPG besteht der Zweck des UVPG dementsprechend darin sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden und dass das Ergebnis der UVP bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässung von bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben berücksichtigt wird. Effekte können dabei nicht allein bei der Durchführung der UVP auftreten: Schon allein der Umstand, dass eine UVP durchzuführen ist, kann eine „Vorwirkung“ entfalten, die die Konzeption des Vorhabens in Richtung auf eine stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange beeinflusst.
3. Methodisch stützt sich die Untersuchung auf den Ansatz der ökonomisch-juristischen Institutionenanalyse. Sie geht davon aus, dass die Vorschriften des UVPG – wie jede Rechtsvorschrift – menschliches Verhalten beeinflussen sollen. Adressaten des UVPG sind neben dem Vorhabenträger und dem Ersteller der UVP-Unterlagen in erster Linie die Behörden, aber auch die betroffene sowie die allgemeine Öffentlichkeit. Um die Wirkungen der geltenden Bestimmungen abschätzen zu können, ist deshalb die Anreizsituation zu berücksichtigen, in der sich die jeweiligen Akteure befinden. Zu analysieren ist, wie diese durch das UVPG beeinflusst wird. Darauf aufbauend sind mögliche Anreizlücken zu identifizieren, deren Schließung die Wirksamkeit der UVP erhöhen könnte. Auf der Basis der Anreizanalyse kann man mithin die Wirkung des bestehenden UVPG beurteilen und zukünftige Maßnahmen konzipieren (siehe dazu Abschnitt 6.2).
4. Das UVPG als Evaluationsgegenstand weist einige Besonderheiten auf, die in der Methodik zu berücksichtigen sind: Erstens handelt es sich um ein auf das eigentliche Zulassungsverfahren „aufgesatteltes“ Verfahren. Materielle Umweltwirkungen gehen dabei in erster Linie auf das jeweilige Fachrecht zurück und sind nicht unmittelbar auf das UVPG zurückzuführen. Zweitens führt das UVPG Informationen zusammen und erleichtert es den Behörden, eine gut begründete Entscheidung zu treffen. Der Erfolg misst sich also zu einem erheblichen Anteil daran, wie gut diese Entscheidungen sind. Drittens erfolgt der Vollzug des Bundesgesetzes wesentlich durch die Länder, so dass Unterschiede zwischen den Ländern denkbar und wahrscheinlich sind. Ein länderbezogener Vergleich war jedoch nicht Bestandteil dieser Untersuchung.
5. Die Evaluation der UVP sowie des UVPG wird als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt. Eine Aufgliederung der Untersuchung in die folgenden vier Ebenen („Kaskadenmodell“) ermöglicht eine hohe Analysegenauigkeit (siehe Abschnitt 1.2 des Abschlussberichtes):

- Die erste Ebene dient dazu, den bundesweit zugänglichen Datenbestand zu erfassen. Hier war von vornherein klar, dass diese Erhebung lückenhaft bleiben würde.
- Die zweite Ebene nimmt daher sechs Regionen in den Blick, um in diesen eine Vollerhebung aller UVPs im Untersuchungszeitraum von 1999 bis 2005 durchzuführen. Diese Erhebung dient dem Zweck, eine geeignete Grundgesamtheit zusammenzustellen, um hieraus eine abgeschichtete Stichprobe zu ziehen. Die Auswahl der Regionen erfolgt nach bestimmten Kriterien (u.a. Raumordnungskategorien der Länder etwa im Hinblick auf die Kategorien „Ländlicher Raum" oder „Verdichtungsraum"). Festzuhalten ist, dass ohne die offene und proaktive Beteiligung von sechs Regionen in Bayern, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen diese Untersuchung nicht möglich gewesen wäre.
- Die dritte Ebene untersucht 105 Fallstudien mit Hilfe verschiedener Befragungs- und Erhebungsinstrumente (siehe dazu Absatz Nr. 6), die jeweils spezifisch die Stationen der UVP (Screening, Scoping, UVP-Unterlagen, Behördenbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zusammenfassende Darstellung, Bewertung, Entscheidung) analysieren, um den Beitrag der einzelnen Stationen zum Gesamtergebnis näher bestimmen zu können (siehe Abschnitt 3.1). Pro Region sind das mindestens 17 Fallstudien, die in ihrer Häufigkeit nach der Art des Zulassungsverfahrens in etwa die Grundgesamtheit der Region widerspiegeln. Auf die Vorhabengruppen teilen sich die Fallstudien wie folgt auf: 19 Fälle betreffen Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG, 31 Fälle gehören zum Verkehrssektor, Bebauungspläne sind in 16 Fällen näher untersucht worden und die relativ große Gruppe der „Sonstigen" mit 32 Fällen umfasst z.B. wasser- und bergbaurechtliche Verfahren. Zur Gruppe der Raumordnungsverfahren/Linienbestimmung als „vorgelagerte Verfahren" zählen weitere 7 Fälle. Als Vergleichsgruppe untersucht werden zudem 22 Zulassungsverfahren ohne UVP („policy-off") (siehe Abschnitt 3.4 des ausführlichen Abschlussberichtes).
  Ziel der Erhebung ist es, besonders positive institutionelle Arrangements (best-practice-Ansätze) zu identifizieren und aufzuzeigen, an welchen Ansatzpunkten instrumentelle Verbesserungen möglich und sinnvoll sein können, um mögliche Defizite zu beheben.
- Die vierte Ebene des Kaskadenmodells hat ausgehend von den best-practice-Ansätzen die Aufgabe, Gestaltungsoptionen für eine Optimierung des UVPG-Vollzugs zu entwickeln. Dazu ist die Anreizsituation der Akteure genauer zu betrachten. Dies ermöglicht Aussagen dazu, unter welchen Bedingungen die ausgewählten Instrumente dazu beitragen können, bei möglichst geringem Aufwand die Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben herzustellen (die Ergebnisse finden sich in Kapitel 6; die sich daraus ergebenden Empfehlungen fasst Kapitel 7 noch einmal tabellarisch zusammen).

6. Auf der dritten Ebene des Kaskadenmodells kommen mehrere Erhebungsinstrumente zur Anwendung. Zentrales Element ist dabei die Ermittlung der vorgefundenen „tatsächlichen Qualität" nach Aktenlage der UVP über einen Erhebungsbogen, der die Qualität im Hinblick auf die jeweiligen gesetzlichen Ziele und damit den „Zielerreichungsgrad" (ZEG) erfasst. Für jede Station der UVP werden mehrere Items (Einzelangaben) von fünf wissenschaftlichen MitarbeiterInnen des Forschungsverbundes (Evaluatoren) erhoben. Die Bewertung zu den Einzelangaben wurde zu Beginn unter den Evaluatoren abgestimmt. Im Laufe der mehrmonatigen Erhebung gewährleisteten regelmäßige Treffen, deren Ergebnisse ein „Zwischenauswertungsbogen" dokumentiert, eine gleichmäßige Anwendung der Kriterien. Bei der Bewertung des „Zielerreichungsgrades" gehen Defizite, die in einer vorhergehenden Station auftraten, nicht in die Bewertung der nachfolgenden Station ein. Der Ausschluss von „Folgefehlern" ermöglicht es, die Stationen untereinander (horizontal) zu vergleichen.
   Zu den Erhebungsinstrumenten gehört weiter ein „Grunddatenblatt", welches Eckdaten zu der jeweiligen Fallstudie und zum Verfahrensablauf aufnimmt. Zusätzlich antworten die Mitarbeiter der zuständigen Behörde, in Bezug auf die von ihnen begleiteten Verfahren, in persönlichen

fragebogengestützten Interviews („Nutzen-Kosten-Befragung", NKB). Dabei geht es u.a. darum, aus der Perspektive der Behördenmitarbeiter die durch sie „wahrgenommene Qualität" in den einzelnen Stationen des jeweiligen UVP-Verfahrens zu erheben. Diese Nutzen-Kosten-Befragung richtet sich auch an den Unterlagen-Ersteller sowie Vertreter von Umweltverbänden, um zu erkennen, ob diese Gruppen strukturell die „wahrgenommene Qualität" der UVP anders beurteilen. Schließlich werden mit den jeweiligen Behördenmitarbeitern halbstandardisierte Interviews geführt, um offene Punkte zu klären und weitere Anregungen zu erhalten.
Das Grunddatenblatt umfasst 50 Einzelangaben (Items), der Kriterienkatalog zum Zielerreichungsgrad 63 Items, der Nutzen-Kosten-Fragenbogen 38 Items und der explorative Fragebogen 14 Items. Jede Fallstudie enthält damit in ihrem standardisierten Teil Daten zu 165 Merkmalen. Da nicht immer alle Fragen beantwortet wurden, stehen durchschnittlich 154 Daten zur Verfügung, so dass bei 105 Fallstudien insgesamt rund 16.000 Daten auszuwerten sind. Diese umfassende Datenbasis ermöglicht es, Korrelationen zwischen den Stationen zu bestimmen sowie Zusammenhänge zwischen der „tatsächlichen" (durch die Evaluatoren festgestellten) Qualität sowie der „wahrgenommenen" Qualität aus Sicht der Behördenmitarbeiter sowie ergänzend auch der Umweltverbände und der Unterlagen-Ersteller auszuwerten (siehe dazu genauer in Abschnitt 3.2 des ausführlichen Abschlussberichtes).

7. Von den 105 Fallstudien gehören 22 zu den policy-off-Fällen. Bei diesen wird keine UVP durchgeführt, weil sie unterhalb der Erheblichkeitsschwelle liegen, nach der eine UVP-Pflicht ausgelöst wird. Ein Vergleich mit den policy-on-Fällen zeigt den Einfluss der UVP auf den Verfahrensverlauf. Um einen einheitlichen Referenzrahmen zu erlangen, sind die policy-off-Fälle so zu bewerten, als seien sie UVP-pflichtig (siehe dazu Abschnitt 3.3).
8. Um die Gesamtzahl von Umweltverträglichkeitsprüfungen in Deutschland abschätzen zu können, werden auf der Basis der Daten aus den sechs Regionen für das Jahr 2005 anhand von drei Indikatoren Hochrechnungen für Deutschland vorgenommen. Die Abschätzung mit Wirtschaftsdaten ergibt rund 642 UVP-pflichtige Verfahren in Deutschland. Anhand der Bevölkerungsdaten ergeben sich rund 724 Verfahren mit UVP-Pflicht pro Jahr. Legt man die Flächendaten für die Hochrechnung zugrunde, ergeben sich rund 950 policy-on-Verfahren in ganz Deutschland. Das arithmetische Mittel aus diesen drei gleichrangigen Ansätzen liegt bei 772 UVP-Verfahren (ohne Bebauungspläne).
   Es ist festzuhalten, dass danach im Referenzjahr 2005 in Deutschland etwa 775 (+/- 150) UVP-Verfahren durchgeführt worden sein dürften (siehe dazu Abschnitt 2.3).

0.2
Empirische Befunde und Empfehlungen zu den einzelnen UVP-Stationen

9. Die Untersuchung zeigt anhand des Vergleichs von policy-on/policy-off, dass die UVP eine deutlich höhere Zielerreichung realisiert als es ohne sie möglich wäre. Die Analyse der einzelnen UVP-Stationen in den policy-on-Fällen zeigt aber auch, dass die Zielerreichung in vielen Fällen nicht die normativen Vorgaben erreicht.
10. In der Station 0, Vorprüfung des Einzelfalls („Screening"), ist zu prüfen, ob eine UVP-Pflicht besteht oder nicht. Auffallend ist, dass der weitaus überwiegende Teil mit dem Ergebnis endet, dass keine UVP durchzuführen ist. Denkbar ist, dass Behörde und Vorhabenträger die Vorprüfung dafür nutzen, das Vorhaben so zu modifizieren, dass eine UVP entbehrlich ist (ein Element der Vorwirkung). Die befragten Behördenmitarbeiter kritisieren die Trennung zwischen allgemeiner und standortbezogener Vorprüfung. Sie befürworten eine Konkretisierung der Schwellenwerte für die UVP-Pflicht (siehe dazu Abschnitt 4.2).
11. Die Untersuchung der Station 1, „Scoping", zeigt, dass Handlungsbedarf zur Erhöhung der Qualität bei der Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter und der zu untersuchenden

Wirkfaktoren/Wirkpfade, der Festlegung des Untersuchungsraums für die Untersuchungsgegenstände und eindeutige Festlegung der anzuwendenden Untersuchungsmethoden zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der zur erwartenden Umweltauswirkungen besteht. Bemerkenswert ist, dass sich in 52% der policy-on-Fälle keine Dokumente zu Ergebnissen des Scopings in den Akten finden lassen.
Defizite bestehen zudem bei der Abstimmung möglicher Abschichtungsaspekte in parallelen oder gestuften Verfahren des Scopings.
Im Vergleich zu den policy-off-Fällen – die nur in 14% der Fälle die Schutzgüter angemessen bestimmt, in 10% die Wirkfaktoren und Wirkungsmechanismen ausreichend dargelegt und in 14% der Fälle den Untersuchungsraum ausreichend abgegrenzt haben – erreichen die policy-on-Fälle eine deutlich bessere Zielerreichung von 56% (Schutzgüter), 46% (Wirkfaktoren und –mechanismen) und 41% (Untersuchungsraum).
Auch wenn noch deutlicher Verbesserungsbedarf besteht, zeigt dies die Effektivität der UVP. Festzustellen ist eine starke Korrelation zwischen dem „Scoping" und der „UVS-Erstellung" sowie zwischen dem „Scoping" und der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung". Eine gute Vorabstimmung trägt somit auch zu einer Qualitätssteigerung der späteren Phasen bei. Es empfiehlt sich, einen Scoping-Termin in Form einer Besprechung möglichst in allen Verfahren durchzuführen und dabei nicht nur Vertreter aus den Umweltfachbehörden, sondern auch Vertreter der Umweltverbände zu beteiligen, um alle relevanten Umweltaspekte frühzeitig in das Verfahren einzubringen. Wenn die Ergebnisse dokumentiert und begründet werden, steigert das die Operationalisierung und vereinfacht dadurch das Verfahren. Der verbindliche Einsatz eines „Pflichtenhefts" für den Unterlagen-Ersteller und eines „Prüfbuchs" für die Behörde könnte die gesamte Verfahrensplanung erleichtern. Für kleine Verfahren (bis zu 1,5 Mio. Euro Investitionssumme) gilt, dass eine enge Korrelation zwischen tatsächlicher Qualität und Personalaufwand besteht. Für mittlere Verfahren (zwischen 1,5 Mio. und 15 Mio. Euro Investitionssumme) gilt das in abgeschwächter Form ebenfalls. Für beide Gruppen ist er signifikant. Das ist bei den Großvorhaben indes nicht der Fall, auch wenn sich die positive Korrelation dort bestätigt (siehe dazu Abschnitt 4.3).

12. Die Qualität der „Unterlagen nach § 6 UVPG" (Station 2) ist insgesamt positiv zu bewerten. Es wird zu fast allen Aspekten in mehr als 50% der Fälle eine gute Qualität erreicht und die Anteile bewegen sich überwiegend zwischen 54% und 66%. Allerdings zeigen sich deutliche qualitative Unterschiede zwischen den einzelnen Vorhabengruppen. Die derzeit zur Verfügung stehenden Leitfäden, Merkblätter und dergleichen entfalten nur eingeschränkte Wirkung, weil sie zu wenig auf die Situation der Anwender zugeschnitten sind. Sinnvoll erscheinen daher Vorgaben, die spezifischer auf den jeweiligen „Vorhabentyp" bezogen sind (siehe dazu Abschnitt 4.4).
13. Die „Beteiligung der Fachbehörden" (Station 3) bringt ergebnisrelevante Aspekte in das UVP-Verfahren ein, die sich sowohl bei der Standortwahl des Projektvorhabens, bei der planerischen und technischen Ausgestaltung des Projektvorhabens und auch bei den Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen niederschlagen. Die Qualität der Beteiligung der Fachbehörden wird von den Mitarbeitern der „zuständigen Behörde" sehr hoch bewertet: 85% (N 64) der Mitarbeiter geben an, dass die Qualität gut bis sehr gut sei. Nach Einschätzung von Mitarbeitern der „zuständigen Behörde", der beauftragten UVS-Ersteller sowie der Umweltverbände trägt die Beteiligung der Fachbehörden zu einer Modifizierung von Projektvorhaben und dadurch zu einer Reduzierung von Umweltbelastungen bei. Die Beteiligung der Fachbehörden verbessert damit die Qualität der UVP. Optimierungsansätze bestehen bei der Behördenbeteiligung in einer frühzeitigen Einbeziehung (siehe dazu Abschnitt 4.5).
14. Die Stellungnahmen und Einwendungen der Öffentlichkeit und vor allem der Umweltverbände sind von hoher fachlicher Qualität. Bei der Befragung nach ihrer Einschätzung zur Qualität der „Öffentlichkeitsbeteiligung" (Station 4) geben knapp drei Viertel der Behördenmitarbeiter an,

dass die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung in den konkret untersuchten Verfahren nach ihrer Einschätzung gut bis sehr gut sei. Dabei führen die Einwendungen der Öffentlichkeit ebenfalls zu umweltentlastenden Projektmodifikationen. Die Aussagen zu Umweltbelangen aus eingebrachten Stellungnahmen finden sich auch in der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG. Die Stellungnahmen der Fachbehörden finden sich in 85% (N 78) der Fälle dort wieder, die der Öffentlichkeit in 63% (N 62) der Fälle. In 83% (N 72) der Fälle gehen Stellungnahmen der beteiligten Behörden zu relevanten Umweltbelangen auch in die Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 12 UVPG mit ein. Diese Daten zeigen die Effektivität der Beteiligung. Allerdings erfolgt die Beteiligung häufig zu spät. Ansätze für eine Optimierung der Öffentlichkeitsbeteiligung zielen aus diesem Grund im Hinblick auf die Effektivität der Beteiligung vor allem auf eine frühzeitigere Einbeziehung der Öffentlichkeit ab. Anzustreben ist weiter eine Vereinheitlichung der gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit sowohl länderübergreifend als auch hinsichtlich des Fachrechts bzw. der Trägerverfahren (siehe dazu Abschnitt 4.5).

15. Die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung“ (Station 5) und der „Bewertung“ (Station 6) fällt insgesamt relativ niedrig aus. Die Angaben in der „Zusammenfassenden Darstellung“ sind häufig nicht raumkonkret und vorhabenspezifisch. Insbesondere die Vermeidungsmaßnahmen sind vielfach zu unkonkret bzw. liegen nicht in differenzierter Form vor, während die Angaben zu Verminderungs- und vor allem zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen überwiegend sehr ausführlich dargestellt werden. Im Vergleich zu den policy-off-Fällen schneiden die policy-on-Fälle zwar deutlich besser ab, erreichen aber nur ein bestenfalls ausreichendes Ergebnis, weil plausible Beschreibungen der mit dem Vorhaben verbundenen Umweltwirkungen häufig ebenso fehlen wie Ausführungen zu medienübergreifenden Wirkungen sowie zu Wechselwirkungen. Ein Zusammenführen der Umweltbelange aus anderen Unterlagen, wie FFH-Verträglichkeitsstudie oder landschaftspflegerischem Begleitplan, findet häufig ebenso wenig statt wie eine schutzgutbezogene Integration der Stellungnahmen. Der Bewertungsvorgang erfolgt meist nicht erkennbar anhand vorhabenspezifischer Bewertungskriterien. Eine nachvollziehbare Darstellung der angewendeten Bewertungskriterien fehlt in den meisten Fällen.
    Bei den kleinen UVP-Vorhaben bis 1,5 Mio. Euro Investitionssumme besteht eine signifikante positive Korrelation zwischen dem Aufwand und der Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung“ und der „Bewertung“. Hier führt schon ein geringer zusätzlicher Aufwand zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung bei der „Zusammenfassenden Darstellung“ bzw. bei der „Bewertung“. Aufgrund der starken Korrelation und aufgrund der relativ geringen Qualität der Bewertung bei den kleineren Vorhaben ist zu überlegen, gerade in diesem Bereich zusätzliche Kompetenz und zusätzlichen Aufwand zu investieren (siehe dazu Abschnitt 4.6).
16. Bei Station 7, „Entscheidung“, dem zentralen Bindeglied zwischen dem UVPG und dem sektoralen Umweltrecht, entfalten die Ergebnisse des UVP-Verfahrens ihre Wirksamkeit. Dabei ist festzustellen, dass die Umweltauswirkungen, die als „erheblich“ eingestuft wurden, zum Großteil berücksichtigt werden. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass zu einem überraschend hohen Anteil zuvor Auswirkungen als „nicht erheblich“ bewertet werden.
    Im Hinblick auf Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen finden sich in etwa der Hälfte der policy-on-Fälle und in zwei Dritteln der policy-off-Fälle undifferenzierte Aussagen. Häufig fehlt es an einer plausiblen Begründung zur Abwägung zwischen Umweltbelangen und anderen Belangen bzw. zur vorgenommenen Einschätzung der Zulassungsvoraussetzungen, auch wenn die policy-on-Fälle wiederum deutlich besser abschneiden (siehe dazu Abschnitt 4.7).
17. Die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den einzelnen UVP-Stationen in den policy-on-Fallstudien ergibt, dass die „tatsächliche Qualität“ der Station „Berücksichtigung in der Entscheidung“ stark mit den beiden vorhergehenden Stationen der „Zusammenfassenden Darstellung“ und der „Bewertung“ zusammenhängt. Je höher die „tatsächliche Qualität“ der beiden Stationen ist, desto höher ist auch die „tatsächliche Qualität“ der „Berücksichtigung der Ergeb-

nisse der UVP in der Entscheidung". Diese Korrelation zeigt sehr deutlich, dass die Zusammenfassende Darstellung aller ermittelten relevanten Umweltbelange, inklusive der Darstellung der erforderlichen Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen sowie deren umfassende Bewertung, eine zentrale Bedeutung für die Qualität der getroffenen Entscheidung aufweisen (siehe dazu Abschnitt 4.7).

18. Eine tiefergehende Kontrolle der tatsächlichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens und der in der Zulassungsentscheidung verankerten Umweltschutzmaßnahmen ist in den Fallstudien nicht festzustellen. Ein solches „Monitoring" ist für UVP-pflichtige Vorhaben bislang gesetzlich auch nicht vorgeschrieben (siehe dazu Abschnitt 4.8).
19. In der Gesamtschau ergibt sich, dass sich viele der Behördenmitarbeiter insbesondere bei großen bzw. komplexen UVP-Verfahren überfordert fühlen und angeben, mit Ressourcen unterversorgt zu sein. Diese Umstände beeinträchtigen die Qualität der Verfahren über alle Stationen hinweg, zeigen sich aber besonders deutlich in der „Zusammenfassenden Darstellung" und in der „Bewertung", wenn die vielfältigen und in ihrer Wirkungsdifferenziertheit schwer einzuschätzenden Ergebnisse des als überkomplex empfundenen Verfahrens zusammengeführt, ggf. abgewogen und in eine nachvollziehbare Entscheidung überführt werden sollen (siehe dazu Abschnitt 5.8).
20. Im Zeitverlauf von 1999 bis 2005 zeigen die Fallstudien keine ansteigende Qualität in der Bearbeitung der UVP-Stationen. Offenbar entfalten weder eine zunehmende Routine bei der Bearbeitung noch zusätzliche Erlasse, Leitfäden etc. im Untersuchungszeitraum einen qualitätssteigernden Effekt (siehe dazu Abschnitt 5.8).

0.3 Stationenübergreifende Befunde und Empfehlungen

21. Die Befragung der Behördenmitarbeiter, der Unterlagen-Ersteller und der Umweltverbände beinhaltet auch die *Vorwirkung*: Bereits der Umstand, dass für ein Vorhaben eine UVP durchzuführen ist, kann die Planung des Vorhabens beeinflussen. Die Mitarbeiter der zuständigen Behörden sehen in 37% der von ihnen bewerteten Fallstudien eine bedeutsame bis sehr bedeutsame Vorwirkung auf die Umweltaspekte. Die Ersteller der UVP-Unterlagen konstatieren eine solche Vorwirkung sogar bei 58%, die Umweltverbände dagegen nur bei 21% der bewerteten Fallstudien. Da die Ersteller der UVP-Unterlagen den besten Einblick in die Effekte haben dürften, die in der Vorphase der UVP auftreten, kommt deren Einschätzung ein besonderes Gewicht zu. Festzuhalten ist daher, dass die Vorwirkung einen durchaus nennenswerten Einfluss auf die Frage der Realisierung und den Standort eines Vorhabens ausübt. Darin liegt bereits eine erste bedeutsame materielle Wirkung der UVP (siehe dazu Abschnitt 5.1).
22. Etwas vorsichtiger ist die *materielle Wirkung* auf die Frage der Realisierung und den Standort des Vorhabens durch die Umweltuntersuchungen nach § 6 UVPG zu beurteilen, die aber ebenfalls einen nennenswerten Einfluss auf die Vorhaben ausüben.
    Die Behördenbeteiligung ist in hohem Maße dazu geeignet, erforderlichen Sachverstand und Informationen in das Verfahren einzubringen. Die „zuständigen Behörden" stützen sich oftmals auf die Fachkenntnisse der beteiligten Umweltfachbehörden.
    Die Beteiligung der Öffentlichkeit kommt häufig zu spät, so dass die mit ihr verbundenen Potenziale zur Steigerung der materiellen Wirkung der UVP nicht voll ausgeschöpft werden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die UVP tatsächliche materielle Wirkungen entfaltet und dies in einem durchaus nennenswerten Umfang. Dieses Ergebnis stützt sich sowohl auf die Aussagen der befragten Akteure als auch auf die Ergebnisse zu den Fallstudien. Es bleibt die Aufgabe, die festgestellten Defizite im Verfahrensablauf zu verringern und Potentiale zur Effektivierung und Effizienzsteigerung zu erschließen (siehe dazu Abschnitt 4.5 und 5.1).

23. Die Befunde der untersuchten Fallstudien machen deutlich, dass es Defizite gibt, die *Umweltauswirkungen vorhabenspezifisch und raumkonkret* zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Die Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter und Wirkungen der Vorhaben sowie die Festlegung des Untersuchungsraumes sind zum Teil wenig plausibel. Dies gilt sowohl für die Station des „Scopings" als auch für die „Unterlagen des Vorhabenträgers". Letztere enthalten bei ein Viertel bis zu einem Drittel der Fallstudien keine ausreichend vorhabenspezifischen und raumkonkreten Darstellungen der Umweltauswirkungen. Stattdessen findet sich vielfach eine Auflistung generell möglicher Wirkungen des betreffenden Vorhabentyps, welche dann relativ pauschal abgehandelt und oftmals als „nicht erheblich" eingestuft werden. Ein Ausgleich erfolgt in erster Linie über die Beteiligungsstationen. Wenn Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht wesentliche Angaben über räumliche Gegebenheiten, Besonderheiten und Empfindlichkeiten sowie über mögliche Auswirkungen auf die Umwelt ergänzen, fehlen unter Umständen relevante Informationen für die Entscheidung (siehe dazu Abschnitt 5.2).
24. Die *Abschichtung bei gestuften Verfahren* hinsichtlich Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsumfang erweist sich als problematisch. Die Erhebung zeigt, dass die Abschichtung im Großteil der Fälle nicht nachvollziehbar ist und in nachgelagerten Vorhaben in der Regel keine zusätzlichen oder weiteren Umweltwirkungen berücksichtigt werden bzw. keine Umweltverträglichkeitsprüfung (mehr) durchgeführt wird. Im jeweiligen Scoping wird nur selten festgelegt, welche Untersuchungen auf welcher Ebene durchzuführen sind. Die Befragung zeigt zudem, dass die Vorgaben der UVPVwV bei den Behördenmitarbeitern oftmals nicht zur Anwendung kommen (siehe dazu Abschnitt 5.3).
25. Aus dem UVPG ergeben sich *hohe fachliche Ansprüche* an alle Beteiligten. Dies gilt in besonderem Maße für die Mitarbeiter der „zuständigen Behörde". Zu konstatieren ist eine Reihe von Unsicherheiten. Diese reichen von adäquater Abschichtung von Untersuchungsinhalten in gestuften Verfahren, der Funktion und Inhalte einer zusammenfassenden Darstellung, der umweltfachlichen Bewertung und Gewichtung der Umweltbelange bis hin zur rechtlich gegebenen Möglichkeit zur Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Zulassungsentscheidung. Die vorhandenen Kenntnisse reichen - auch nach eigenen Aussagen der Behördenmitarbeiter - dafür häufig nicht aus.
    Mögliche Handlungsansätze sind die stärkere Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen und Qualifizierungen bei den Behördenmitarbeitern durch Fortbildung, stärkere Berücksichtigung des Ausbildungshintergrundes (insbes. bei den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden") oder externe Unterstützung (etwa durch „Behördengutachter"). Schließlich wäre von zentraler Bedeutung, die Personalkapazitäten bei der Aufgabenverteilung bzw. den Umstrukturierungen in den Behörden im Blick zu behalten, um deren Arbeitsfähigkeit zu erhalten und damit auch die erforderliche Qualität der UVP-Bearbeitung zu sichern (siehe dazu Abschnitt 5.5).
26. Insgesamt stehen die Akteure dem Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung grundsätzlich positiv gegenüber und bestätigen damit die Relevanz der Umweltverträglichkeitsprüfung für eine wirksame Umweltvorsorge und den daraus resultierenden gesamtgesellschaftlichen Nutzen des Verfahrens (siehe dazu Abschnitt 5.6).
27. Bei der Auswertung der Fallstudien zeigen sich immer wieder auch besonders positive Beispiele. Die nähere Untersuchung macht deutlich, dass dies an bestimmten „Instrumenten" liegt, die die Akteure nutzen (*best-practice-Ansätze*). Diese Ansätze fließen ein in die Instrumentenentwicklung auf Ebene 4 des Kaskadenmodells (siehe dazu Abschnitt 5.7).

0.4
Instrumentenentwicklung und Gestaltungsoptionen

28. Aufgabe der vierten Ebene der Untersuchung ist es, vollzugsunterstützende Instrumente zu analysieren, um daraus Gestaltungsoptionen zu entwickeln. Ziel ist es, Instrumente zu identifizieren, die geeignet sind, eine rechtskonforme Umsetzung der UVP zu unterstützen und damit die Qualität – und zugleich den gesellschaftlichen Nutzen – der UVP zu steigern.
    Folgende Überlegungen liegen der Instrumentenentwicklung zugrunde: Die Instrumente haben bei den Hemmnissen anzusetzen, die eine Umsetzung des UVPG fundamental behindern. Grundlegendes Problem hinsichtlich der Umsetzung des UVPG ist, dass die Mitarbeiter/innen der „zuständigen Behörden" häufig unter schwierigen Rahmenbedingungen arbeiten, die einen sachgerechten Vollzug erschweren. Eine Folge davon sind Lücken bei der unweltfachlichen Kompetenz in der „zuständigen Behörde". Ziel der Instrumentenentwicklung muss daher sein, hier vorrangig Hilfestellung zu leisten. Zudem zeigen die Ergebnisse der Untersuchung, dass die Akteure unter sehr heterogenen Randbedingungen agieren. Die Instrumente sind daher als Hilfsangebote möglichst so zu konzipieren, dass deren Nutzung den Akteuren aufgrund der jeweils vorliegenden Anreizsituation als vorteilhaft erscheint. Die Instrumentenentwicklung zielt überdies darauf ab, die UVP aus sich heraus weiter zu entwickeln. Dieses pragmatische Vorgehen zielt auf effiziente Umsetzbarkeit. Sie greift deshalb bereits praktizierte best-practice-Ansätze auf, zielt auf stärkere Standardisierung im UVP-Vollzug und achtet auf Kompatibilität und Synergien mit anderen Instrumenten. Insgesamt hat die vorliegende Studie zwei Hauptinstrumente vertieft untersucht sowie zu zehn weiteren Instrumenten konzeptionelle Überlegungen angestellt (siehe dazu Abschnitt 6.1 des Abschlussberichtes).
29. Die „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" ist geeignet, vorhabentypspezifische Informationen für den Praxisvollzug aufzubereiten und vorzuhalten und damit im konkreten Vorhaben Hilfestellung für die zuständigen Bearbeiter zu geben. Die Anlaufstelle nimmt eine koordinierende Funktion zwischen Behörden mit ähnlichem Arbeitsfeld ein, um u.a. Fortbildungen zu veranstalten oder zu vermitteln, Leitfäden zu erstellen oder auch UVP-Verfahren beispielhaft oder flächendeckend zu erfassen und zu dokumentieren. Ob die Anlaufstelle darüber hinaus eine Kontrollfunktion übernehmen kann, wäre zu klären. Sinnvoller ist wahrscheinlich, eine obligatorische Beteiligung vorzugeben, um den auf Hilfestellung ausgerichteten Konsultationsprozess in Gang zu setzen. Die Anlaufstellen können durch die Erfassung und Dokumentation der UVP auch den Anfang einer Qualitätssicherung und Standardisierung bilden. Anlaufstellen können die Effektivität im Hinblick auf die Ziele deutlich und nachhaltig steigern. Allerdings bedürfen sie eines relativ hohen Personalaufwands, um die Anlaufstelle kompetent und hilfreich auszugestalten, führen aber dazu, dass die Behördenkompetenz im Umgang mit der UVP langfristig steigt (siehe dazu Abschnitt 6.3).
30. Das Instrument „Behördengutachter" zielt auf eine externe Unterstützung behördlicher Aufgaben und kann sowohl im Bereich der fachlichen Qualität der UVP als auch hinsichtlich der Koordinierung des UVP-Verfahrens Verbesserungen erzielen. Insofern steigert das Instrument die Effektivität. Kurzfristig dürfte er die Anwendung auch deutliche Effizienzgewinne beinhalten, die allerdings dann problematisch werden, wenn der dauerhafte und umfassende Einsatz von Behördengutachtern zu einer Verringerung der behördeninternen Kompetenz führt. Die Einbeziehung eines Behördengutachters sollte für die Behörde optional sein. Vorteilhaft ist, dass eine personelle, zeitliche und fachliche Entlastung der Behörden erfolgt. Zudem ist eine kurzfristige Realisierbarkeit gegeben. Außerdem ist eine höhere Rechtssicherheit der Verfahren infolge verbesserter Qualität der Bewertungsgrundlagen zu erwarten. Gelingt es, den Bewertungsprozess transparent zu gestalten, führt dies zu einer höheren Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Um diese Vorteile zu realisieren, ist der Behördengutachter in den drei unterschiedlichen Einsatzbereichen

Qualitätssicherung der Antragsunterlagen (Option 1), Erörterungstermin (Option 2) und Vorbereitung der Entscheidung (Option 3) jeweils spezifisch auszugestalten (siehe dazu Abschnitt 6.4).

31. Stellt man die beiden Hauptinstrumente „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" und „Behördengutachter" gegenüber, so bewirkt mittel- bis langfristig der Einsatz des Instruments „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" einen innerbehördlichen Kompetenzzuwachs. Bei den einzelnen zuständigen Behördenmitarbeitern werden durch die „Anlaufstelle" Fortbildungseffekte zu erzielen sein, da diese Fragen und Unklarheiten gezielt klärt und konkrete Hilfestellungen gibt. Auch kann, wenn die UVP-Durchführung weitgehend in der Behörde verbleibt und nicht auf Externe verlagert wird, mit einer generell höheren Sensibilisierung der zuständigen Mitarbeiter gegenüber Umweltbelangen gerechnet werden, die auch den nicht UVP-pflichtigen Verfahren zu Gute kommen kann. Demgegenüber ist durch die Nutzung des Instruments „Behördengutachter" tendenziell von einer Abnahme innerbehördlicher UVP-Kompetenz auszugehen. Es besteht auch die Gefahr, dass das Instrument statt zur Arbeitsentlastung eher zum Abbau von Arbeitsplätzen in der Behörde genutzt wird, wodurch die ursprünglich intendierten Entlastungseffekte für die zuständigen Behördenmitarbeiter nicht realisiert würden. Vorteil dieses Instruments ist jedoch, dass es direkt einsetzbar ist und bereits kurzfristig Wirkung entfaltet. Ferner kann es der fachlichen und zeitlichen Entlastung der zuständigen Behördenmitarbeiter dienen und ist geeignet – unter Berücksichtigung einzelner Randbedingungen – eine hohe UVP-Qualität sicherzustellen. Entsprechend der aufgeführten Vor- und Nachteile bieten sich nicht nur der Einsatz eines dieser Instrumente, sondern ggf. auch eine Kombination beider Hauptinstrumente je nach politischer und/oder innerbehördlicher Zielsetzung an. So kann es durchaus sinnvoll sein, beide Instrumente – ggf. mit unterschiedlichen Schwerpunkten, Zielsetzungen oder zeitlich gestaffelt – einzusetzen (siehe dazu Abschnitt 8.4).

32. Die beiden Hauptinstrumente können und sollten jeweils durch weitere Instrumente in ihrer Anwendung unterstützt werden. Dazu sind im Rahmen administrativer und organisatorischer Maßnahmen sowie hinsichtlich der Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen konzeptionelle Vorschläge für zehn weitere Instrumente erarbeitet worden. Eine Kombination der Instrumente dient vor allem der Qualitätssicherung, einmal direkt in Form von Zertifizierung, zum anderen indirekt im Rahmen der Anreizsetzung für die Akteure, wie beispielsweise durch Transparenz. Durch die Kombination sind außerdem Synergieeffekte zu erzielen. Trotzdem ist auch die Anwendung der Instrumente einzeln sinnvoll.

33. Die Bildung von „UVP-Teams", die in einer interdisziplinären Besetzung einzelne Vorhaben in dem jeweiligen Zulassungsverfahren begleiten, kann die Arbeit der Zulassungsbehörden, aber auch der anderen beteiligten Behörden kurzfristig unterstützen und die Qualität der UVP-Verfahren sowohl inhaltlich und umweltbezogen als auch ablaufbezogen verbessern. Dies kann zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der UVP beitragen (siehe dazu Abschnitt 6.5.1).

34. „Vorhabentypspezifische Leitfäden" unterstützen die Akteure, die UVP auf dem aktuellen Stand des Rechts, der Technik und der Forschung durchzuführen und bieten eine gezielte Hilfestellung im Praxisvollzug der UVP. Dies begünstigt eine rechtssichere und effiziente Durchführung der Verfahren, was den anfänglichen personellen Mehraufwand bei der Erstellung der Leitfäden mehr als rechtfertigt. Die Erstellung der Leitfäden ist durch fachübergreifende Teams durchzuführen (siehe dazu Abschnitt 6.5.2).

35. Das „UVP-Helpdesk" und die „rechtliche Infoline" dienen beide der verbesserten Information der Behördenmitarbeiter. Das „UVP-Helpdesk" sollte zwei grundlegende Angebote umfassen. Zum einen das Angebot der „vorhabentypspezifische Unterstützung im Vollzug". Dieses Angebot sollte mittels eines elektronisch basierten Leitfadens Antworten auf die wichtigsten Fragen zum Vollzug sowie zur Vorgehensweise im Rahmen der UVP liefern. Dieser Leitfaden ist vorhabentypspezifisch zu konzipieren und sollte die jeweiligen landesrechtlichen Besonderheiten berücksichtigen. Zum anderen ist ein so genannter „Online-Beratungsservice" einzurichten, der

den Behördenmitarbeitern bei Fragen zum Leitfaden und zum Vollzug weiterhelfen kann. Es ist zu überlegen, ob der Beratungsservice - analog zum Helpdesk REACH-Net in NRW – so zu konzipieren ist, dass (auch) Experten aus Behörden, Wissenschaft und Vollzug ihr Wissen freiwillig und unentgeltlich zur Verfügung stellen. Mit ähnlicher Absicht, wenn auch nicht vorhabentypspezifisch, stellt das Instrument „rechtliche Infoline" den Behördenmitarbeitern auf einen Blick sämtliche aktuellen und relevanten gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen im Rahmen der UVP direkt und übersichtlich online dar (siehe dazu Abschnitte 6.5.3 und 6.5.4).

36. Die „Zertifizierung" von Erstellern von Unterlagen nach § 6 UVPG, ob freiwillig oder gesetzlich verankert (Option 1 und Option 2), kann eine weitere Steigerung der Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG erreichen. Da die Qualität der UVP-Unterlagen im Vergleich zu den anderen Stationen verhältnismäßig gut ist, sollte die Umsetzung anderer Instrumente vorrangig verfolgt werden (siehe dazu Abschnitt 6.5.5).
37. Die einzelnen „Transparenz- und Dokumentationspflichten" stellen ein wesentliches Element der Kompetenzsicherung in den UVP-Verfahren dar. Sie verstärken die Anreize zur Qualitätssicherung bereits durch die Möglichkeit einer Kontrolle durch Dritte. Sie erlauben zudem eine innerbehördliche Kompetenzsteigerung infolge verbesserter Informations- und Entscheidungsgrundlagen. Beispielsweise kann ein UVP-Register einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten, weil es möglich ist, auf ähnlich gelagerte Fälle zurückzugreifen (Arbeitsentlastung durch Methodentransfer). Ein Teil dieser Aufgaben lässt sich mit relativ geringem Aufwand umsetzten, bei vergleichsweise hohem zusätzlichen Nutzen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Änderungen von den zuständigen Akteuren weitgehend nur über rechtliche Vorgaben umgesetzt werden (siehe dazu Abschnitt 6.6.1).
38. Das „Pflichtenheft" dokumentiert die Ergebnisse des Scoping. Es sorgt vor allem im Zusammenspiel mit dem behördeninternen „Prüfbuch" für ein besseres Zeit- und Verfahrensmanagement sowohl bei der Behörde als auch beim Vorhabenträger und dient damit der Verbesserung des Verfahrensverlaufes sowie einer Erhöhung der Transparenz im Verfahren. Beispiele aus der Schweiz oder Österreich zeigen, dass sich die Anwendung solcher oder ähnlicher Instrumente positiv auf das Verfahren auswirken. In Anlehnung an die Erfahrungen dieser Länder kann das Instrument entsprechend den Anforderungen in Deutschland ausgestaltet werden. Sinnvoll erscheint die Schaffung einer gesetzlichen Basis für „Pflichtenheft" und „Prüfbuch", um damit auch eine gewisse Verbindlichkeit für die Beteiligten zu erreichen (siehe dazu Abschnitt 6.6.2).
39. Drittbetroffene haben bislang keine ausreichenden Möglichkeiten, sich wirksam gegen Mängel in der Umweltverträglichkeitsprüfung durchzusetzen. Dadurch haben Rechtsmittel nur eine geringe Anreizwirkung auf Behörden und Vorhabenträger zur Erhöhung der Qualität der einzelnen Elemente in der UVP. Eine Erweiterung des Rechtsschutzes Dritter würde dazu beitragen, dass verstärkt die relevanten Aspekte der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Entscheidung zum Tragen kommen. In der Sache ließe sich damit eine Erhöhung der Berücksichtigung von Umweltbelangen in Zulassungsentscheidungen und somit im Einzelfall auch des Schutzes Betroffener vor negativen Umweltauswirkungen, erreichen (siehe dazu Abschnitt 6.6.3).
40. Die Präzisierung der Berücksichtungsfähigkeit der ermittelten erheblichen Umweltbeeinträchtigungen in den jeweiligen Zulassungsentscheidungen und damit zugleich der Ergebnisse der UVP ist eine grundlegende Voraussetzung für die Zielerreichung der UVP und den diesbezüglich angemessenen Vollzug (siehe dazu Abschnitt 6.6.4).
41. Eine „Überwachung" der tatsächlichen Umweltauswirkungen von UVP-Vorhaben schafft schrittweise eine bessere Informationsgrundlage für alle UVP-Akteure. Dies kann langfristig zu einer erheblichen Entlastung sämtlicher UVP-Stationen führen. Eine gesetzliche Verankerung ist daher zu empfehlen (siehe dazu Abschnitt 6.6.5).

42. Die Anreizanalyse demonstriert, auf welche Weise instrumentelle Ergänzungen hilfreich sein können, um die Anreizlücke für die Akteure zu schließen (siehe dazu Abschnitt 8.4):
    - Dabei steht im Mittelpunkt, dass kompetenzstärkende Instrumente wie „vorhabenspezifische Anlaufstelle“ und „Behördengutachter“ das bestehende Vollzugsdefizit abbauen und Effizienzvorteile realisieren können.
    - Auch ließe sich eine höhere Effizienz des UVP-Verfahrens realisieren, wenn es gelänge, das Verfahren stärker auf die umweltwesentlichen Aspekte zu konzentrieren.
    - Zentrale Bedeutung im Hinblick auf die Qualitätssicherung haben vor allem Dokumentations- und Transparenzpflichten einschließlich des „Pflichtenheftes“ für Ersteller der UVP-Unterlagen und „Prüfbücher“ der zuständigen Behörde, eine erweiterte Klagemöglichkeit für Dritte sowie ein umfassendes Monitoring.
    - Für das behördliche Informationsmanagement hilfreich sind ergänzend das „Helpdesk“ und die „rechtliche Infoline“.

1
Einleitung

Die Evaluierung der Wirksamkeit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Steuerungsfunktion der ihr zu Grunde liegenden Normen nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) sind zentrale Anliegen des von der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia: Hochschule Darmstadt und Georg-August-Universität Göttingen) in Kooperation mit der Universität Kassel im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführten Forschungsvorhabens.

Das Forschungsvorhaben untergliedert sich in zwei Phasen: Die in Phase I erstellte „Machbarkeitsstudie" entwickelt die Methodik sowie die Vorgehensweise und das Erhebungskonzept. Sie umfasste auch die Durchführung von Pretests zur Erhebung.
Phase II begann Ende 2006 und schließt mit diesem Bericht ab. Aufbauend auf den Ergebnissen der Phase I, wurde eine umfangreiche empirische Erhebung durchgeführt und anschließend potenziell einsetzbare Instrumente zur Optimierung der UVP entwickelt. In diesem Bericht werden die Ergebnisse aus Phase I (bzw. aus der „Machbarkeitsstudie"), soweit notwendig, noch einmal kurz aufgegriffen und dargestellt. Ansonsten stehen die Ergebnisse der Phase II im Vordergrund.

1.1
Zielsetzung und Forschungsfragen

Ziel der Untersuchung ist es, die Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und auf die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen zu ermitteln und zu bewerten, etwaige Schwachstellen zu identifizieren und mögliche Verbesserungsmaßnahmen für einen effektiven und effizienten Vollzug zu entwickeln.

Die Auswirkungen des Instruments UVP lassen sich nach Nutzen und Kosten unterteilen. Dabei wird unter Nutzen zunächst die Stärkung der Umweltbelange (Schutzgüter des § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG) im Zuge der Zulassung von Vorhaben verstanden, soweit dies umwelt- und zulassungsrechtlich sowie im UVPG selbst angelegt ist. Dies umfasst beispielsweise auch den unmittelbaren Nutzen für die betroffene Wirtschaft etwa durch Ressourceneinsparungen (etwa Einsparpotenziale von Wasser oder Energie) oder für die Anwohnerschaft (z.B. im Hinblick auf die Luftqualität im unmittelbaren Wohnumfeld oder die Sicherung/Entwicklung von Erholungsgebieten). Ein möglicher Nutzen besteht darüber hinaus im Kontext des Verfahrensgangs, beispielsweise bezüglich einer eventuellen Akzeptanzstärkung und Vermeidung von Rechtsmitteln oder hinsichtlich größerer Rechtssicherheit (Herbeiführung rechtmäßiger Entscheidungen) durch frühzeitige und umfassende Untersuchung denkbarer Alternativen.

Zu dem mit der UVP verbundenen Aufwand gehören etwa denkbare zeitliche Verzögerungen, unmittelbare Kosten für Gutachten, Projektmodifikationen und dergleichen oder die von den Behörden zu erbringenden zusätzlichen Leistungen im Rahmen der einschlägigen Verwaltungsverfahren. Berücksichtigt werden müssen auch Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft von Unternehmen und andere psychologisch wirksame Momente.

Die Untersuchung widmet sich folgenden Forschungsfragen:

(1) Welchen Anreizen unterliegen die Projektbeteiligten, den Anforderungen der UVP tatsächlich gerecht zu werden? Welche legislativen Anreizlücken bestehen hinsichtlich der Funktionen der UVP? Welche Anreizlücken entstehen im Vollzug?

(2) Welcher Nutzen ist mit der UVP in der gegenwärtigen Form (rechtliche Ausgestaltung und Vollzugspraxis) verbunden bzw. welcher Nutzen ist seit Einführung des Instruments seit 1990 zu erkennen (Berücksichtigung von Entwicklungsaspekten)? Entfaltet die UVP die beabsichtigten proaktiven Beiträge der Akteure zur Minderbeanspruchung von Umwelt?

(3) Welche Kosten (welcher Aufwand) ist mit der UVP in der gegenwärtigen Form (rechtliche Ausgestaltung und Vollzugspraxis) verbunden?

(4) Welche Defizite sind im Hinblick auf die Funktion der UVP bisher bzw. gegenwärtig feststellbar (Effektivität)?

(5) In welchem Verhältnis stehen die Kosten bzw. der Aufwand zu den bisherigen bzw. den aktuellen Leistungen der UVP und sind Fehlentwicklungen feststellbar (Effizienz)?

(6) Welche Modifikationen hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung und/oder der Vollzugspraxis sind vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Forschungsfrage (3) und unter Einbeziehung der potenziellen Leistungsfähigkeit des Instrumentes zu empfehlen?

Zur Beantwortung der Forschungsfragen bedarf es einer empirischen Erhebung. Die dafür in Phase I des Forschungsvorhabens entwickelte kaskadenartig strukturierte Methodik stellt Abschnitt 1.2 vor. Den Aufbau der Untersuchung erläutert Abschnitt 1.3.

1.2 Methodik und Vorgehensweise im „Kaskadenmodell"

Die Vorschriften des UVPG sollen – wie jede Rechtsvorschrift – menschliches Verhalten beeinflussen. Adressaten des UVPG sind neben dem Vorhabenträger in erster Linie die Behörden, aber auch die betroffene sowie die allgemeine Öffentlichkeit. Um die Wirkungen der geltenden Bestimmungen abschätzen zu können, ist zu erfassen, in welcher Anreizsituation sich die jeweiligen Akteure befinden und wie diese durch das UVPG beeinflusst wird. Darauf aufbauend sind mögliche Anreizlücken zu identifizieren, deren Schließung die Wirksamkeit der UVP erhöhen könnte. Auf der Basis der Anreizanalyse kann man mithin die Wirkung des bestehenden UVPG beurteilen und zukünftige Maßnahmen konzipieren.

Die Evaluation des UVPG lässt sich als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung bezeichnen, deren Kernstück eine empirische Untersuchung von 105 Fallstudien aus den Jahren 1999 bis 2005 ist. Damit die Ergebnisse repräsentativ und verallgemeinerbar sind, werden in diesem Forschungsvorhaben Fallstudien mit Hilfe einer geschichteten Stichprobe aus einer schrittweise aufgebauten Grundgesamtheit gezogen.[2]

Die Fallstudien wurden in einen gestuften und differenzierten Untersuchungsansatz eingebettet, um der Komplexität der Umweltverträglichkeitsprüfung mit ihren Bezügen zum Zulassungsrecht, zum Umweltfachrecht, zum Organisationsrecht sowie den aus empirischer Sicht bestehenden Erfordernissen etc. adäquat zu begegnen. Es wird dabei ein als „Kaskadenmodell" bezeichnetes vierstufiges Vorgehen verfolgt (siehe dazu Abbildung 1), wobei die Fallstudien auf Ebene 3 zu finden sind:

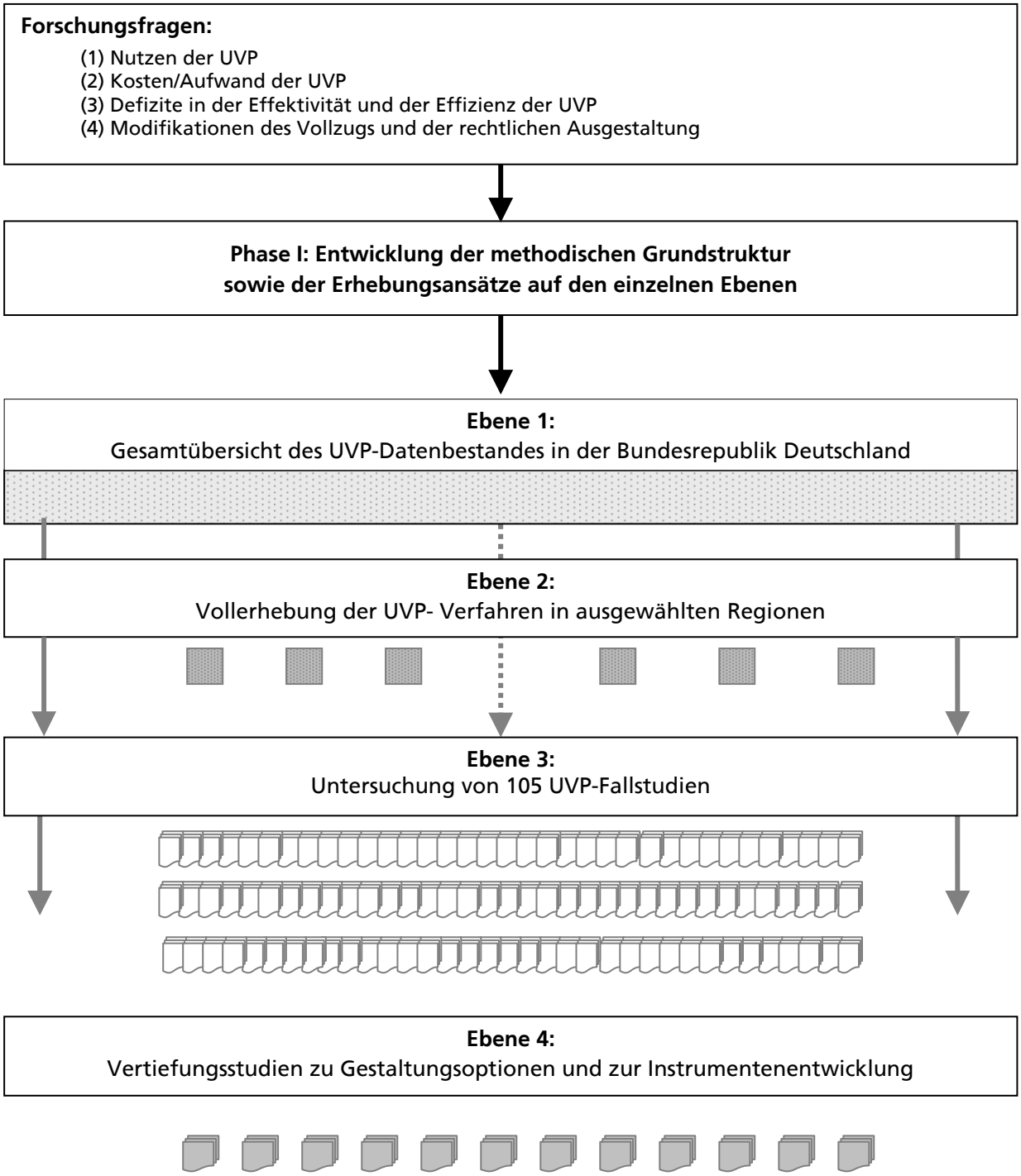
- Die erste Stufe schafft einen Gesamtüberblick über die Anwendung des UVP-Rechts, insbesondere zur vorhanden Datenlage, in Bund und Ländern.
- Auf der zweiten Ebene werden sechs geeignete Regionen als räumliche Untersuchungsschwerpunkte ausgewählt. In diesen Regionen wird insbesondere die Grundgesamtheit der UVP-Verfahren für den Untersuchungszeitraum erhoben.
- Die dritte Ebene untersucht Fallstudien mit Hilfe verschiedener Erhebungsinstrumente und wertet den standardisierten Teil der Erhebungen unter Anwendung statistischer Methoden aus. Die Auswertung des nicht-standardisierten Teils erfolgt qualitativ. Die dabei festgestell-

[2] Alleine dadurch unterscheidet sich dieses Forschungsvorhaben sowohl von der Schweizer Studie (Sager & Schenkel 2004) als auch von der Österreichischen Studie (Bergthaler et al. 2006), die beide auf zentrale UVP-Statistiken zurückgreifen können. Gleichwohl findet keine Zufallsziehung statt. Auch die Stichprobengröße von nur lediglich 15 Fallstudien ist dort relativ gering. Im policy on/off-Vergleich behandelt die Schweizer Studie lediglich drei Fälle.

ten Ergebnisse geben Aufschluss darüber, an welchen Ansatzpunkten instrumentelle Verbesserungen möglich und sinnvoll sein können.

– Diese Instrumente sind auf der vierten Ebene des Kaskadenmodells vertieft zu untersuchen. Im Mittelpunkt steht dabei die Anreizsituation der Akteure, um so die Bedingungen zu untersuchen, unter denen die ausgewählten Instrumente zu einer Steigerung von Effektivität und Effizienz der UVP beitragen können. Diese letzte Ebene dient also der weiteren Optimierung der UVP, nicht zuletzt auf der Basis der in Ebene 3 vorgefundenen best-practice-Ansätze.

Abbildung 1: Konkretisierung des empirischen Untersuchungsrahmens in Phase I (Kaskadenmodell)



Die Fallstudien auf Ebene 3 entstammen den zuvor ausgewählten Regionen und betreffen die gesamte Bandbreite an Zulassungsverfahren für Infrastruktur- und Industrieanlagen. Die Fallstudienanalyse hat die Aufgabe, die Effektivität der UVP-Verfahren im Einzelnen zu ermitteln. Hierbei werden die einzelnen „Stationen" der UVP-Verfahren, wie Screening, Scoping, Öffentlichkeitsbeteiligung etc., anhand eines entwickelten Kriteriensets auf ihre Effektivität bzw. das Erreichen des normativ vorgegebenen Zielerreichungsgrades hin untersucht, wobei die normativ vorgegebenen Verhaltensbeiträge der Akteure zu Grunde gelegt werden. Ebene 3 nutzt als Erhebungsweg primär die Aktenanalyse sowie darüber hinaus die schriftliche und mündliche Befragung relevanter Akteure. Während die Auswertung der Aktenlage insbesondere zur Feststellung der vorgefundenen Qualität durchgeführt wird, dient die Befragung der Akteure dazu, darüber hinausgehende Aspekte wie die Einschätzung zur erreichten Qualität und zum Aufwand, der notwendig war, um die jeweilige UVP durchzuführen. Damit lassen sich Aussagen zum Nutzen-Kosten-Verhältnis gewinnen. Gefragt wurde außerdem nach Optimierungsansätzen aus Sicht der Beteiligten.

Zur Herausarbeitung der spezifischen Wirksamkeit des Instrumentes UVP wurden neben Verfahren, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde (policy-on) auch 22 Verfahren unterhalb der Schwelle der UVP-Pflicht (policy-off) untersucht.[3] Durch den statistischen Vergleich der jeweiligen Zielerreichungsgrade bzw. der Qualität der einzelnen Stationen über sämtliche vergleichbare Fallstudien hinweg sowie aufgrund der Differenzierung der Verfahren nach solchen mit und solchen ohne UVP können Rückschlüsse auf die Effektivität der einzelnen UVP-Stationen unter bestimmten Randbedingungen gezogen und Wirkmechanismen innerhalb der UVP aufgezeigt werden. Unter Berücksichtigung von Kostengesichtspunkten können auch Rückschlüsse auf die Effizienz gezogen werden. Ebene 3 ist damit geeignet, Defizite und Wirkmechanismen aufzuzeigen und Ansätze für Ursachen der festgestellten Qualitätsaspekte zu formulieren. Es kann dort aber noch nicht in allen Einzelheiten geklärt werden, warum dies so ist bzw. welche Anreize für die beteiligten Akteure bestehen, beispielsweise ein gutes Scoping durchzuführen. Dies erfolgt im Einzelnen erst auf Ebene 4 im Rahmen einer detaillierten Anreiz- und Hemmnisanalyse.

Im Mittelpunkt der Evaluation steht dabei eine Nutzen-Kosten-Betrachtung, für die das Verhalten und die Anreize der wichtigsten UVP-Akteure mit Hilfe der Institutionenanalyse umfassend analysiert werden. Denn das Gelingen von Umweltverträglichkeitsprüfungen hängt maßgeblich von dem Verhalten aller beteiligten Akteure ab. Es bedarf daher für die Gesetzesfolgenbetrachtung eines verhaltensanalytischen Ansatzes. Der Forschungsverbund greift dabei auf den von der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) entwickelten Ansatz der interdisziplinären Institutionenanalyse zurück, der das Delta zwischen normativen Anforderungen des Gesetzgebers an die Normadressaten und deren tatsächliche Zielerreichungsbeiträge erfasst, um sie dann einer empirischen Überprüfung zu unterziehen. Diese Deltaanalyse erlaubt die gezielte Erarbeitung von Empfehlungen für gesetzliche oder untergesetzliche Regeländerungen, die adressatenspezifisch Lenkungsdefizite beheben können (siehe dazu Abschnitt 6.2).

Ebene 4 geht auf Basis der auf Ebene 3 gewonnenen Befunde der Frage nach: „Warum agieren die Akteure in der festgestellten Art und Weise und welche Möglichkeiten bestehen jeweils, Verhaltensbeiträge in Richtung der normativ gewünschten Ziele zu unterstützen?" Sie liefert Handlungs- und Optimierungsansätze, die auf eine zieladäquate Verhaltensänderung abstellen. Hierzu werden verschiedene mögliche Instrumente in ihren Vor- und Nachteilen bzw. ihrer voraussichtlichen Effektivität analysiert und diskutiert. Für die als besonders relevant erkannten Instrumente des „Behördengutachters" und der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" werden

[3] Der Vergleich von policy-on zu policy-off wurde auch in der Schweizer Studie genutzt (Sager & Schenkel 2004).

darüber hinaus in vertiefenden Fallstudien unter Anwendung von qualitativen Methoden weitere Untersuchungen durchgeführt, um dafür passgenaue Empfehlungen ableiten zu können.

1.3 Aufbau der Untersuchung

Der Bericht greift in seiner Struktur die dargelegte Vorgehensweise auf. Kapitel 2 stellt die Ergebnisse der Ebenen 1 und 2 dar und gibt einen Gesamtüberblick über die UVP-Verfahren in Deutschland, soweit sie innerhalb des Projektes erhoben werden konnten. Daneben wird die Auswahl der in der weiteren Untersuchung betrachteten Regionen vorgenommen und begründet sowie die Darstellung der Ergebnisse der Vollerhebungen zu UVP-Verfahren in diesen Regionen für den Untersuchungszeitraum vorgenommen. Zudem wird eine Hochrechnung bezogen auf die Gesamtzahl durchgeführter Umweltverträglichkeitsprüfungen in der Bundesrepublik Deutschland im Untersuchungszeitraum durchgeführt.

Die Kapitel 3 bis 5 befassen sich mit der Ebene 3 des Kaskadenmodells. Dabei erläutert Kapitel 3 zunächst das methodische Vorgehen. Dies beinhaltet die stationenbezogene Analyse der Fallstudien sowie deren Auswahl und die Ziehung. Ferner erläutert es die eingesetzten Erhebungsinstrumente, deren praktische Anwendung sowie die Auswertungsmethodik (einschließlich der dabei verwendeten Abkürzungen und Begrifflichkeiten).

Kapitel 4 stellt die Ergebnisse zu den einzelnen, gesetzlich determinierten Stationen der UVP und zu den Zusammenhängen zwischen diesen Stationen vor. Es erläutert stationenbezogen die Erkenntnisse zum Verhältnis zwischen Aufwand und erreichter „Qualität" sowie die Ergebnisse der Befragung der Akteure. Hinzu tritt eine auf die Stationen fokussierte Diskussion der vorgefundenen Ergebnisse unter Berücksichtigung von Positionen in der Fachliteratur und der rechtlichen Entwicklung sowie eine Ableitung von Empfehlungen.

Kapitel 5 nimmt eine stationenübergreifende, thematisch geordnete Auswertung der Fallstudien der Ebene 3 vor. Hierzu gehören die Vorwirkung und die materiellen Auswirkungen der UVP, eine zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter, die Abschichtung bei gestuften Verfahren, die Schnittstellen der UVP im Kontext anderer Umweltprüf- und Folgenbewältigungsinstrumente sowie die Anforderungen an die fachlichen Kompetenzen (siehe dazu Abschnitte 5.1 bis 5.5). Abschnitt 5.6 fasst noch einmal stationenübergreifend die Ergebnisse der Befragung der Akteure zusammen. Best-practice-Ansätze des Verwaltungsvollzugs aus den Fallstudien finden sich in tabellarischer Form in Abschnitt 5.7. Ein auf die zentralen Erkenntnisse und Empfehlungen aus der Untersuchungsebene 3 konzentriertes Fazit findet sich abschließend in Abschnitt 5.8.

Kapitel 6 stellt die Ergebnisse der Ebene 4 dar, auf der eine Institutionenanalyse ausgewählter, als besonders bedeutsam erachteter Handlungskonstellationen durchgeführt wird. Einleitend wird die Auswahl der Untersuchungsschwerpunkte sowie die Methodik der interdisziplinären Institutionenanalyse dargestellt (siehe dazu Abschnitt 6.1 und 6.2). Als besonders wichtige Instrumente, die auch durch spezifische empirische Erhebungen ergänzt werden, folgt die Darstellung und Bewertung der Instrumente „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" und „Behördengutachter". Im Anschluss werden zu einer Reihe weiterer Instrumente Handlungsoptionen und Empfehlungen unter Berücksichtigung institutionenanalytischer Gesichtspunkte sowie der Fachdiskussion, jedoch ohne unterstützende Erhebungen, erarbeitet (siehe dazu Abschnitte 6.3 bis 6.6).

Kapitel 7 trägt wesentliche Empfehlungen, auch im Hinblick auf die Regelungen zur UVP im Umweltgesetzbuch im Kontext Vorhabenzulassung, im Überblick zusammen, ehe Kapitel 8 die Ergebnisse und Schlussfolgerungen noch einmal zusammenfasst.

Die Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in den einzelnen Abschnitten ist optisch an der grauen Schattierung zu erkennen.

2
Ergebnisse bundesweit und für ausgewählte Regionen (Ebenen 1 und 2)

Die Ergebnisse der ersten beiden Ebenen finden sich in den Abschnitten 2.1 und 2.2. Eine Abschätzung zur Gesamtzahl der in Deutschland durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen ist Gegenstand von Abschnitt 2.3.

2.1
Ebene 1: Gesamtüberblick „UVP-Verfahren in Deutschland"

Das Ziel der Untersuchung auf Ebene 1 war, einen Gesamtüberblick über alle in Deutschland durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen zu bekommen. Dabei hat sich gezeigt, dass die vorhandenen Daten z.B. hinsichtlich der erfassten Zeiträume und der Vorhabentypen nach dem UVPG bzw. der Anlage 1 des UVPG sehr stark variieren. Es ergibt sich ein relativ heterogenes Bild der zur Verfügung stehenden Daten zu Verfahren mit UVP in den einzelnen Bundesländern (siehe dazu Tabelle 1 sowie Abbildung 2). Ein Schlaglicht auf die Datensituation werfen die folgenden Beispiele:

- Für Niedersachsen liegen die Zahlen zu den immissionsschutzrechtlichen Verfahren von 2002 bis Juni 2005 vor;
- für Brandenburg liegen in unterschiedlicher zeitlicher Staffelung Daten zu Raumordnungsverfahren, immissionsschutzrechtlichen und wasserrechtlichen Verfahren, Luftverkehrs- und Straßenbauverfahren sowie aus den Bereichen Bergbau und Forst vor;
- für Mecklenburg-Vorpommern gibt es Verfahrenszahlen zu prinzipiell allen Vorhabentypen im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2005, ausgenommen Angaben zu bereits abgeschlossenen UVP-Verfahren im Rahmen der Bauleitplanung, die vom Land in dem Zeitraum zwischen 1991 bis 2005 nicht vollständig erfasst wurden;
- in Sachsen-Anhalt liegen die Zahlen der Raumordnungsverfahren von 2004 bis 2006 vor sowie
- für Bremen und Nordrhein-Westfalen Verfahrenszahlen zu prinzipiell allen Vorhabentypen im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2005.

Im Rahmen dieser Erhebungen wurde, wie bereits erwartet, deutlich, dass eine Vollerhebung auf Ebene der Bundesländer im Rahmen dieses Projektes nicht zu leisten ist.

Im weiteren Verlauf des Forschungsvorhabens, vor allem bei der späteren Auswahl der Fallstudien auf Ebene 3, zeigt sich zudem, dass Verfahren in diesen Datenbeständen fehlen, die gleichen Verfahren von verschiedenen Fachbereichen mehrfach eingestellt sind oder Verfahren aufgenommen sind, bei denen lediglich Vorprüfungen, aber keine UVP durchgeführt wurden.

Wegen dieser inkonsistenten Datenlage ist es nicht sinnvoll, auf dieser Grundlage eine statistische Auswertung vorzunehmen. Daher erfolgt eine Abschätzung der jährlich in Deutschland durchgeführten UVP-Verfahren nicht mit den Daten der Ebene 1, sondern als Hochrechnung auf der Grundlage der belastbareren regionalen Daten aus den Untersuchungsregionen der Ebene 2 (siehe dazu Abschnitt 2.3).

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verfahrenszahlen,[4] die für das jeweilige Bundesland[5] ermittelt werden konnten.

---

[4] Eine detaillierte Aufschlüsselung der vorliegenden Daten zur Ebene 1 enthält Anhang 9.2.

[5] Wo keine vollständigen Angaben vorliegen, werden die ermittelten Teildaten dargestellt.

Bundesland Datenquelle	Bezug Vorhabentypen	Zeiträume	Anzahl
Brandenburg Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz und Landesumweltamt	a) Raumordnungsverfahren: alle mit UVP b) Immissionsschutzrechtliche Verfahren (UVP) c) Wasserrechtliche Verfahren mit UVP - durch das Landesumweltamt - durch das Bergamt d) Straßenbauverfahren mit UVP e) Luftverkehrsverfahren mit UVP f) Forstliche Verfahren mit UVP g) Bergrechtliche Verfahren mit UVP h) Energierechtliche Verfahren mit UVP	a) 2001-3/2006 b) 2003- 3/2006 c) 2001- 2006 1999 - 2005 d) 11/99- 2006 e) 1999 - 2005 f) 1999 - 2005 g) 1999 - 2005 h) 1999 - 2005	a) 22 b) 47[6] c) 11[7] 10 d) 233[8] e) 3 f) 12 g) 34 h) 4
Bremen UVP-Leitstelle	**Prinzipiell alle Vorhabentypen bzw. betroffene Verfahrenstypen nach UVPG**	1999-2005 (1990-2007)	**136** (289) [9]
Hamburg Naturschutzamt Hamburg	**Prinzipiell alle Vorhabentypen bzw. betroffene Verfahrenstypen nach UVPG**	2000-2006	**33**
Hessen Auswertung Hessischer Staatsanzeiger[10]	Überwiegend immissionsschutzrechtliche Verfahren	Veröffentlichungsdatum 1999-2005	33
Mecklenburg-Vorpommern, Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie	Prinzipiell alle Vorhabentypen bzw. betroffene Verfahrenstypen nach UVPG, außer UVP-Verfahren (1991-2005) in der Bebauungsplanung, die nicht vollständig erfasst wurden.	1991-2006	**385**
Niedersachsen, Umweltministerium[11]	Ausschließlich immissionsschutzrechtliche Verfahren	2002-2004 (2005 nur z.T.)	116
Nordrhein-Westfalen, Ermittlung: Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Ermittlung Landesbüro Naturschutzverbände NRW)	Alle Vorhabentypen bzw. betroffene Verfahrenstypen nach UVPG mit Ausnahme von Bebauungsplänen, Vorhaben mit Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren (Prinzipiell alle Vorhabentypen bzw. betroffene Verfahrenstypen nach UVPG; Verkehrsvorhaben, wasserrechtliche Bewilligungen, immissionsschutzrechtliche Verfahren, Energieleitungen sowie Bauleitplanverfahren)	Verfahrensabschluss 1999-2005 (1980-2005: Datum der Stellungnahme bzw. Aufforderung dazu)	483 (1343)

Tabelle 1: Übersicht der Erhebungsergebnisse auf Ebene 1
(siehe auch Fortsetzung nächste Seite)

6 47 UVP-pflichtige Verfahren von insgesamt 307 durchgeführten immissionsschutzrechtlichen Verfahren.

7 Daneben 8 Vorprüfungen negativ.

8 *Mindestens* 233 Straßenbauverfahren wurden mit UVP durchgeführt (alles Planfeststellungsbeschlüsse).

9 Keine Daten für die Ebene 1 liegen vor für Berlin, Sachsen, Thüringen, Bayern und Baden-Württemberg. Die Zahlen in Klammern betreffen die Angaben durch die Umweltverbände.

10 Nach Angaben der Hessischen Landesanstalt für Umwelt und Geologie (HLUG) wurden im Zeitraum von 2003 bis Mai 2006 im Rahmen von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Hessen insgesamt 6 UVP-Verfahren durchgeführt.

11 Eigene Auswertung der Daten aus dem niedersächsischen Umweltministerium, ggf. ergänzt um Angaben zu BImSchG-Vorhaben aus den staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern in Niedersachsen.

Rheinland-Pfalz, Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord (BUND)	Wasserrechtliche und immissionsschutzrechtliche Verfahren und verschiedene Planfeststellungsverfahren (Beteiligungsfälle, immissionsschutzrechtliche Verfahren und verschiedene Planfeststellungen)	1999-2005 (2002-2005)	16 (ca. 297)
Saarland BUND	Keine Angaben	Seit 1999 (seit 1991)	**1** (5)
Sachsen-Anhalt Landesverwaltungsamt	Raumordnungsverfahren	2004-2006	**16**
Schleswig-Holstein BUND	Keine Angaben	6/1999-6/2006	**286**

Tabelle 1: Übersicht der Erhebungsergebnisse auf Ebene 1 (Fortsetzung)

Abbildung 2: Übersicht der ermittelten Daten zu UVP-Verfahren in den Bundesländern

Zum Teil liegen auch Daten unterschiedlicher Stellen vor wie von Behörden und Umweltverbänden (siehe Abbildung 3), die in den Verfahrenszahlen allerdings teilweise erheblich voneinander abweichen. Die Ursachen für diese z.T. sehr stark voneinander abweichenden Daten konnten in den meisten Fällen nicht geklärt werden. Die genannten Zahlen bleiben in der Zusammenstellung daher nebeneinander stehen.

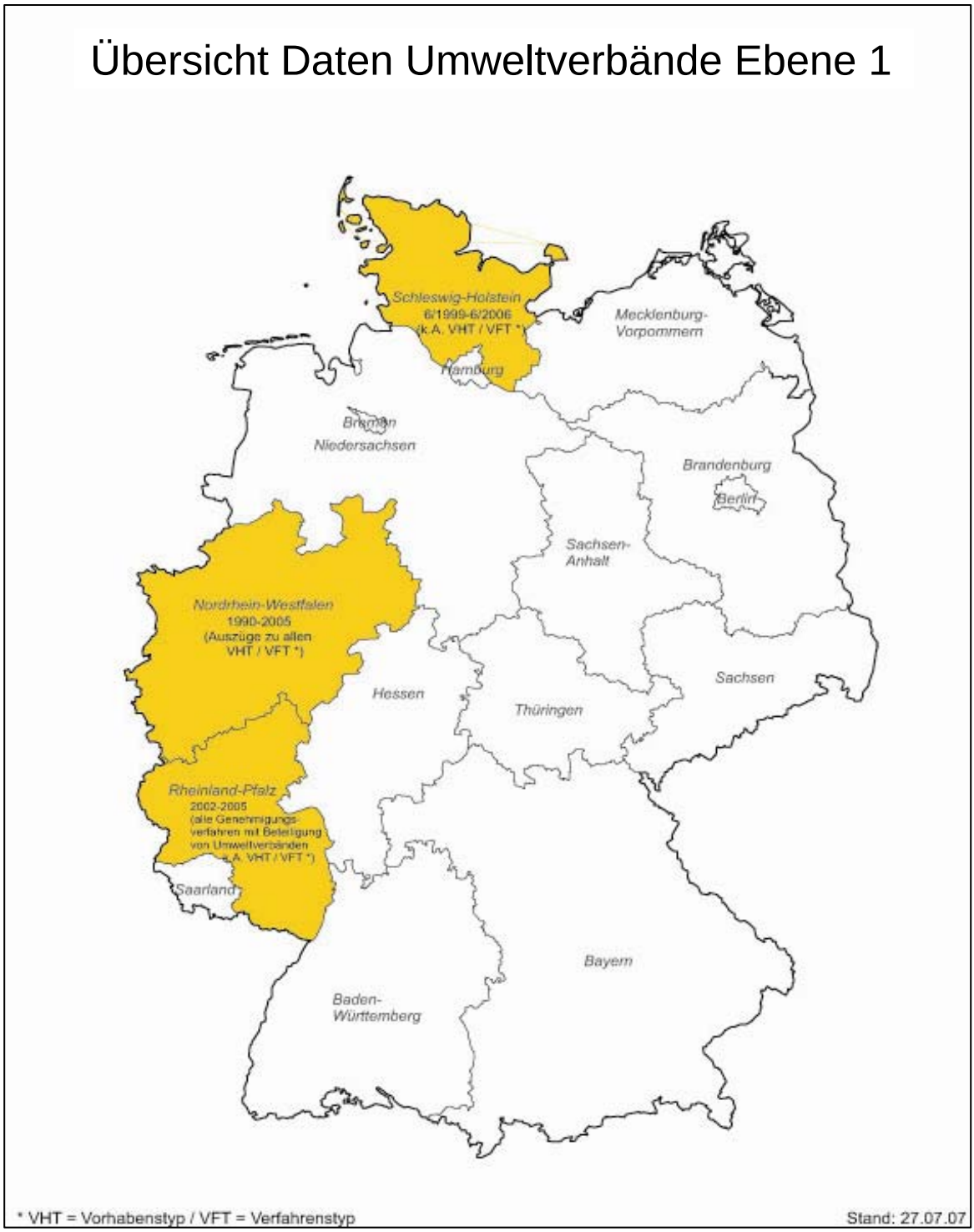


Abbildung 3: Übersicht der erhaltenen Daten von Umweltverbänden

2.2
Ebene 2: Ausgewählte Regionen und Ergebnisse der Vollerhebung

Aufgrund der nicht möglichen Vollerhebung auf Bundesebene sind auf Ebene 2 des Vorhabens sechs Regionen ausgewählt worden, die auf der Basis einer Reihe von Kriterien Rückschlüsse auf die – unbekannte – Grundgesamtheit erlauben.

Die Region als Untersuchungseinheit wird hier an den Begriff der Region aus der Raumordnung angelehnt. Der Bezug zu den Planungsregionen hat den Vorteil, dass die Regionen zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene eine Einheit darstellen, bei der die Erhebung der Grundgesamtheit der UVP-Verfahren realisierbar ist. Dabei kann einerseits auf vorhandene Datensammlungen über sämtliche oder Gruppen von UVP-pflichtigen Verfahrensarten zurückgegriffen werden, andererseits – sofern diese nicht vorliegen – durch eigene Erhebungen des Forschungsteams (Auswertung der Amtsblätter/Anzeiger und Schließung von Lücken über vollständige Direktbefragung der zuständigen Behörden) die Grundgesamtheit dieser Teilregionen ermittelt werden.

Das Teilziel des Forschungsprojektes, eine Aussage zur Grundgesamtheit der UVP-Verfahren im gesamten Bundesgebiet im Untersuchungszeitraum zu treffen, wird auf der Grundlage der erhobenen Daten zur Anzahl der UVP-Verfahren (Abfrage vorhandener Daten und Erhebung eigener Daten in den Teilregionen) über eine Extrapolation zur Abschätzung der Gesamtanzahl am Maßstab geeigneter Kriterien (bspw. Unternehmensbesatz, Bevölkerungszahl, Flächengröße) weiter verfolgt.

Das Ziel der Regionenauswahl, bei leistbarem Bearbeitungsaufwand eine möglichst große Vielfalt an strukturellen Bedingungen, unter denen UVP-Verfahren in den unterschiedlichen Regionen stehen, in die Untersuchung zu integrieren, gelingt nach Auffassung der Forschungsgruppe am besten, indem zunächst eine gezielte, merkmalsgestützte Auswahl von Bundesländern vorgenommen wird und anschließend in den Auswahlländern geeignete Untersuchungsregionen gefunden werden. Dabei sollen einerseits bestehende Unterschiede, andererseits die mengenmäßige Verteilung der unterschiedlichen Ausprägungen in der Bundesrepublik berücksichtigt werden.

Mit dieser Vorgehensweise werden über die in den Blick genommenen Merkmale für die nicht untersuchten Gebiete anderer Bundesländer Möglichkeiten zum Vergleich geschaffen. Das heißt, dass, obgleich für nicht untersuchte Bundesländer keine repräsentativen Ergebnisse erzielt werden können (aufgrund der fehlenden Grundgesamtheit von UVP-Verfahren), für diese zumindest Vergleichsmöglichkeit bestehen. Die merkmalsgestützte Auswahl findet für die Bundesländer über landesweite Differenzierungsmerkmale statt, die einen Einfluss auf die Durchführung von UVP-Verfahren erwarten lassen. Die Merkmale sind beispielsweise Bevölkerungsdichte und Fläche oder Wirtschaftskraft in den Ländern.

Zudem ist es sinnvoll, auch die raumordnungsrechtlichen Strukturkategorien bei der Länderauswahl und den in Frage kommenden Regionen zu berücksichtigen, da vermutet werden kann, dass sich signifikante räumliche Unterschiede auch in der Durchführung der UVP-Verfahren niederschlagen. Ziel ist es, zumindest eine große Spannbreite der unterschiedlichen Raumkategorien (wie bspw. Großflächiger Verdichtungsraum mit Metropolfunktion, Verdichtungsraum, Ordnungs-/Zwischenraum oder Ländlicher Raum mit spezifischen Merkmalen) in die auszuwählenden Regionen zu integrieren. Über die Aufnahme dieses Kriteriums in den Auswahlkatalog sollen möglichst vielfältige UVP-Verfahrenstypen und räumliche Rahmenbedingungen in die Untersuchung eingehen.

Das Verfahren der Kombination aus charakterisierenden Merkmalen für die Bundesländer und Raumkategorien wurde einer alleine nach Raumkategorien unterscheidenden und auf einer umfassenden Regionenanalyse (Gesamtzahl: 114 Planungsregionen bzw. Teilabschnitte[12]) basierenden Regionenauswahl vorgezogen.[13] Als alleiniges Unterscheidungsmerkmal zur Gewährleistung einer ‚möglichst repräsentativen Regionenauswahl' ist das Raumkriterium alleine nicht differenzierungsfähig genug. Außerdem ist zu bedenken, dass die ausgewiesenen Flächen der Regionalplanung die Typen nicht in Reinform abbilden, da sie zumeist mehrere oder alle Raumkategorien eines Bundeslandes enthalten und dies in verschieden großen Anteilen, die dann zu bestimmen sind, so dass Vergleiche zu anderen, nicht untersuchten Regionen, wesentlich fehleranfälliger sind. Der nötige Analyseaufwand rechtfertigt die zu erzielenden Ergebnisse hier nicht.

Die für die Ermittlung der Untersuchungsregionen herangezogenen Bundesländer wurden im weiteren Verlauf des Projektes als Grundlage für die Auswahl der konkreten Untersuchungsräume herangezogen (siehe dazu Tabelle 2).

Bundesland	Auswahlerhebliche Merkmale
1. Bayern	- Flächenmäßig größtes Bundesland (zugleich Flächenstaat mit niedriger Bevölkerungsdichte), - Süd-Land - Aufgrund der stark dezentralen Zuständigkeitsstruktur Zugang zu UVP-Daten schwierig (alternativ: Baden-Württemberg oder Niedersachsen)
2. Bremen und Bremerhaven	- UVP-Leitstelle - Stadtstaat - gute Datenlage zur Gegenprobe
3. Hessen	- Altes Bundesland - Flächenstaat mit mittlerer Bevölkerungsdichte, flächenmäßig kleineres Bundesland - gute Datenbasis zu immissionsschutzrechtlichen Verfahren mit UVP - Vollständige Auswertung der hessischen Staatsanzeiger zu UVP-Verfahren
4. Mecklenburg-Vorpommern	- Neues Bundesland - Nord-Land/Ost-Land - Flächenstaat mit niedrigster Bevölkerungsdichte, flächenmäßig kleineres bis mittelgroßes Bundesland - keine Planungsregion ohne alle Raumkategorien - gute Datenlage zur Gegenprobe
5. Nordrhein-Westfalen	- Flächenstaat mit höchster Bevölkerungsdichte und -zahl - Hohe Anzahl genehmigungsbedürftiger Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz - Hohe Anzahl an Genehmigungsvorhaben mit UVP zu Straßen und Wasserstraßen zu erwarten
6. Sachsen	- Neues Bundesland - Flächenstaat mit mittlerer Bevölkerungsdichte, flächenmäßig kleineres Bundesland - Vorhandensein industrieller Kerne als weiterer Aspekt gegenüber Mecklenburg-Vorpommern - Problem: Datenzugang unklar (alternativ: Sachsen-Anhalt oder Thüringen)

Tabelle 2: Übersicht für die Festlegung der Untersuchungsregionen und auswahlerhebliche Merkmale

Nach Durchführung der Länderauswahl erfolgte in einem zweiten Schritt die Auswahl der konkreten Untersuchungsregionen, die unter Verfolgung eines pragmatischen Ansatzes die genann-

[12] BBR 2005: Raumordnungsbericht 2005, Bonn, Selbstverlag des BBR, Berichte Band 21, S. 256

[13] In der Projektbeiratsitzung wurde dem raumstrukturellen Kriterium noch höheres Gewicht beigemessen.

ten Kriterien der Länderauswahl in die nachfolgende Ebene überführt. Nachfolgend sind die konkreten Untersuchungsregionen in diesen Bundesländern angeführt. Ihre Auswahl erfolgte aufgrund verschiedener Kriterien:[14] Zum einen wurden die Regionen hinsichtlich ihrer besonderen Aussagekraft hinsichtlich der Auswahlmerkmale für die Bundesländer geprüft; zum anderen spielten Gesichtspunkte wie UVP-spezifische Besonderheiten, räumliche Bündelung zuständiger Stellen, bestehende Kontakte und bereits vorliegende Daten eine Rolle. Die jeweils konkreten Auswahlgründe werden im weiteren Verlauf des Projektes für jede Region dargelegt. Außerdem werden für jedes Bundesland bzw. jede Region wichtige strukturelle Randdaten zusammengestellt (siehe Anhang 9.6 „Machbarkeitsstudie", Abschnitt 2.2.4), die für die Interpretation der Erhebungsergebnisse der Ebenen 3 und 4 eine wesentliche Rolle spielen können. Dazu gehören z.B. Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region im Untersuchungszeitraum sowie Behördenstrukturen in Bezug auf den hierarchischen Aufbau bzw. die Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung in UVP-Verfahren (siehe dazu Anhang 9.3.4).

Bundesland	Ausgewählte Untersuchungsregion
1. Bayern	Region Großraum München, ausgewählte Landkreise
2. Bremen und Bremerhaven	Bremen und Bremerhaven (vollständig)
3. Hessen	Region Nordhessen, Regierungsbezirk Kassel
4. Mecklenburg-Vorpommern	Region Westmecklenburg, Landkreise: Ludwigslust, Nordwestmecklenburg und Parchim; kreisfreie Städte: Landeshauptstadt Schwerin und Hansestadt Wismar
5. Nordrhein-Westfalen	Region Düsseldorf/ Mittlerer Niederrhein, Regierungsbezirk Düsseldorf
6. Sachsen	Region Westsachsen, Regierungsbezirk Leipzig

Tabelle 3: Übersicht ausgewählter Untersuchungsregionen

[14] Zur Herleitung der Auswahl siehe „Machbarkeitsstudie, Abschnitt 2.2.2 und Anhang 9.3.

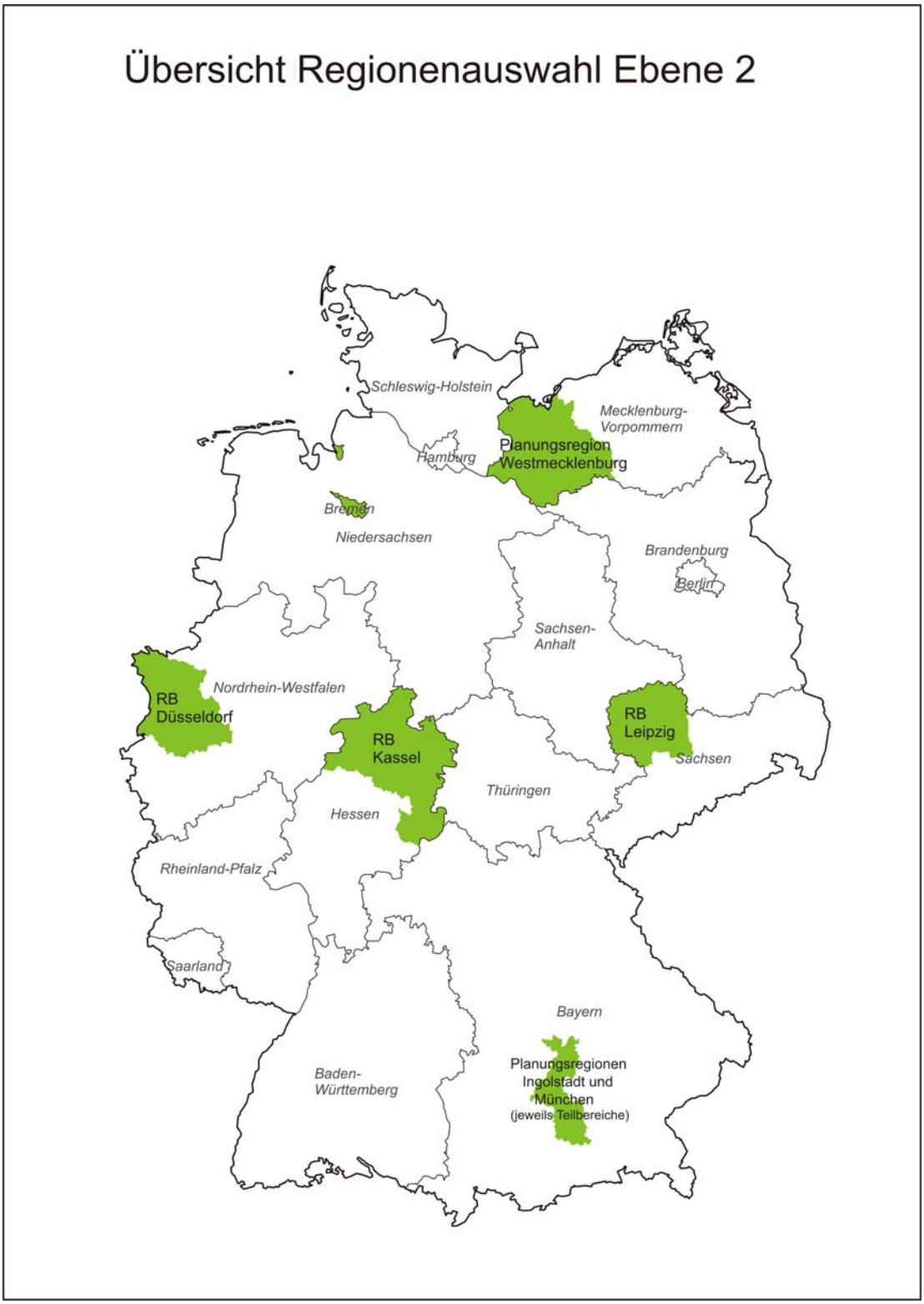


Abbildung 4: Übersicht der ausgewählten Untersuchungsregionen

In den Untersuchungsregionen wurde jeweils eine Vollerhebung für alle im Untersuchungszeitraum von 1999 bis 2005 abgeschlossenen UVP-Verfahren durchgeführt. Auch diese Ergebnisse werden für jede Region erläutert (siehe dazu Anhang 9.3). Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Ergebnisse der Vollerhebung (zur Gruppenbildung bezüglich der Vorhabentypen des UVPG siehe Abschnitt 3.3.3.1).

Vorhabengruppen	Düsseldorf/ Mittlerer Nieder-rhein	Nordhes-sen	Westsach-sen	Bremen und Bre-merhaven	Westmeck-lenburg	Großraum-region München
Verfahren nach BImSchG	17	6	35	16	16	5
Verkehr	34	13	40	27	20	40
Sonstige	30	13	18	41	36	20
B-Plan	37[15]	14	8	52	2	k.A.
Vorhabengruppen Gesamt	118	46	101	136	74	65
Raumordnungsver-fahren	1	6	20	-	9	-
Verfahren zur Linienbestimmung	9	5	-	-	-	-
Gesamt	128	57	121	136	83	65

Tabelle 4: Übersicht der Ergebnisse der Vollerhebungen in den 6 Untersuchungsregionen

2.3
Abschätzung der UVP-Verfahren in Deutschland pro Jahr

Eine Vollerhebung der durchgeführten UVP-Verfahren im Erhebungszeitraum für ganz Deutschland ist aufgrund der schlechten Verfügbarkeit der relevanten Daten im Rahmen dieses Vorhabens nicht leistbar. Um gleichwohl zu quantitativen Angaben zu kommen, war auf der Basis der vorhandenen Daten zur Ebene 2 eine Abschätzung durchzuführen. Auf der Grundlage dieser Abschätzung lassen sich Aussagen über die Gesamtzahl der jährlich durchgeführten UVP-Verfahren in ganz Deutschland gewinnen.

2.3.1
Methodik und Vorgehensweise

Basisjahr für diese Abschätzung ist zur Gewährleistung eines möglichst aktuellen Bezuges das letzte Jahr des Erhebungszeitraums, das Jahr 2005. Grundlage für diese Abschätzung sind die Daten aus den Erhebungsregionen bezüglich durchgeführter UVP-Verfahren, Bevölkerung, Wirtschaft (Bruttoinlandsprodukt (BIP)) und Fläche. Außer bei den UVP-Verfahren sind diese Daten auf der Jahresbasis 2005 aufbereitet und mit den Daten aus dem gesamten Bundesgebiet bezüglich Bevölkerung, BIP und Fläche in Relation gesetzt. Die Daten der erhobenen UVP-Verfahren fließen für den gesamten Erhebungszeitraum in die Berechnung in Form eines jährlichen Durchschnitts ein, da die Verfahren wegen unterschiedlicher Erhebungssysteme (z.B. Erhebung nach Antrags- oder Beschlussdatum) in den Regionen teilweise nicht konkret einem Jahr zuordenbar sind. Die konkreten Daten sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

---

[15] In dieser Region ist zu berücksichtigen, dass manche Städte generell für alle Bebauungsplanverfahren eine UVP durchführen. Für die gemeldeten UVP-Verfahren dieser Gemeinden wurde eine Berechnung der durchschnittlichen UVP-Verfahren anhand der Werte der anderen Gemeinden bezogen auf die Einwohnerzahl der Gemeinden vorgenommen, da von einer wesentlich geringeren Anzahl an tatsächlich UVP-pflichtigen Verfahren auszugehen ist. Damit soll eine Verzerrung der Verfahrensanzahl für die Vollerhebung, der Abschätzung der UVP-Verfahren in Deutschland und für die Auswahl der Fallstudien vermieden werden. Ohne diese einbezogenen berechneten Verfahrenszahlen beträgt die Zahl der gemeldeten Bebauungsplanverfahren mit UVP insgesamt 209 (29 ohne diejenigen der Gemeinden mit immer angewendeter UVP).

Region	BIP Region in Tausend EUR (2005)	Bevölkerung der Region (2005)	Fläche der Region in km²	UVP-Verfahren in der Region	Erhebungszeitraum der UVP-Verfahren der Region in Monaten
Westmecklenburg (ländliche Region)	9207000	494893	6999	83	84
Bremen und Bremerhaven (städtische Region)	24584583	663167	404	136	84
Westsachsen (ländliche Region)	21846195	1074635	4387	121	93
Region Düsseldorf/ Mittlerer Niederrhein (städtische Region)	158664184	5231889	5290	128	94
Nordhessen (ländliche Region)	33430929	1255659	8288	57	89
Deutschland	2244000000	82437995	357092	-	-

Tabelle 5: Datengrundlage der Abschätzung der jährlichen policy-on-Verfahren in Deutschland

Das Berechnungsverfahren erfolgt nach folgenden Schritten: Zunächst werden die durchschnittlich pro Jahr durchgeführten Verfahren[16] in fünf von sechs Erhebungsregionen berechnet. Die Datenlage über UVP-Verfahren aus Bayern ist für eine Abschätzung nicht ausreichend, daher erfolgt die Abschätzung mit Hilfe der Daten aus den übrigen zwei städtischen und drei ländlichen Regionen. Die Abschätzung basiert auf drei verschiedenen, aus statistischer Sicht gleichrangigen Ansätzen, beruhend auf Daten aus dem Jahr 2005: Der erste Ansatz basiert auf Flächendaten, der zweite auf Bevölkerungsdaten und der dritte auf Wirtschaftsdaten (BIP). Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Wirtschaftsleistung in ländlichen und städtischen Regionen in Deutschland erfolgt bei der Abschätzung mit Flächen und Bevölkerungsdaten mit Hilfe von Gewichtungsfaktoren[17] für den Anteil der jeweiligen Region am gesamten Bundesgebiet; bei der Abschätzung mit Wirtschaftsdaten ist diese Gewichtung nicht nötig, da die unterschiedliche Wirtschaftsleistung bereits in den jeweiligen regionalen Daten zum BIP berücksichtigt ist.

[16] Nicht berücksichtigt sind dabei die Umweltverträglichkeitsprüfungen im Rahmen von Bebauungsplänen, da diese in anderer Form erhoben werden.

[17] Die Gewichtungsfaktoren basieren auf dem Bericht der Europäischen Kommission zur ländlichen Entwicklung in der europäischen Union: Europäische, Kommission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2006). Rural development in the European Union. Statistical and economic information.
Für die Hochrechnung wurden zwei Kategorien gebildet: „vorwiegend ländliche Region" und „städtische Region". Die „vorwiegend ländliche Region" fasst die Peripherräume (Predominantly Rural) und die Zwischenräume (Intermediate Regions) zu einer Kategorie zusammen. Danach sind auf NUTS-3 Level der Flächenanteil der „vorwiegend ländlichen Räume" in Deutschland 80,6% und der Bevölkerungsanteil 42,5% (siehe dazu Tabelle 3.1.2.1a und Tabelle 3.1.2.2.a des Berichts).

Es folgt beispielhaft die Formel des Ansatzes für die Abschätzung mit Flächendaten:

$$P_F = [\Sigma_i(P_i/E_i*12/F_i)*(F_i/F_l)]*F_{bund}*g_l+$$
$$+[\Sigma_k(P_k/E_k*12/F_k)*(F_k/F_s)]*F_{bund}*g_s \quad \text{mit } i=1,2,3 \text{ und } k=1,2$$

Erläuterungen:

P_F	=	Anzahl der policy-on-Verfahren in Deutschland im Jahr 2005 – Hochrechnung auf der Basis von Flächendaten
l	=	Ländliche Region
k	=	Städtische Region
P_i, P_k	=	Anzahl der erhobenen policy-on-Verfahren in den Regionen
E_i, E_k	=	Erhebungszeiträume in den Regionen in Monaten
F_i, F_k	=	Flächen der erhobenen Regionen in km^2
F_l	=	$\Sigma_i F_i$ - Gesamtfläche der erhobenen ländlichen Region
F_s	=	$\Sigma_k F_k$ - Gesamtfläche der erhobenen städtischen Region
F_{bund}	=	Gesamtfläche Deutschland
g_l, g_s	=	Gewichtungsfaktoren für den ländlichen und städtischen Raum im Hinblick auf die Gesamtfläche Deutschlands

Analog dazu erfolgt die Abschätzung mit Bevölkerungsdaten und ohne die Gewichtungsfaktoren mit Wirtschaftsdaten.

Damit erhält man drei unterschiedliche Ergebnisse, die alle – schon aufgrund der Datenbasis – nur eine begrenzte Aussagekraft aufweisen. Sie geben aber immerhin eine Größenordnung an, in der sich die Gesamtzahl der jährlich durchgeführten UVP-Verfahren bewegt. Damit lassen sich Anfragen im Rahmen der Vollzugsberichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission jedenfalls mit einem begründeten Schätzwert beantworten.

Eine Möglichkeit zur Konsolidierung und zur Erhöhung der Aussagekraft durch die breitere statistische Basis wäre, aus den drei Ansätzen das arithmetische Mittel zu bilden.

2.3.2
Schätzwerte für das Jahr 2005

Für das Jahr 2005 ergibt die Abschätzung mit Wirtschaftsdaten rund 642 UVP-pflichtige Verfahren in Deutschland. Anhand der Bevölkerungsdaten ergeben sich rund 724 Verfahren mit UVP-Pflicht pro Jahr. Eine Abschätzung unter Zugrundelegung der Flächendaten ergibt rund 950 policy-on-Verfahren in ganz Deutschland.

Das arithmetische Mittel aus diesen drei gleichrangigen Ansätzen ergibt als Endergebnis rund 772 UVP-Verfahren in ganz Deutschland im Referenzjahr 2005.

Damit lässt sich sagen, dass in Deutschland im Jahr 2005 UVP-Verfahren in einer Größenordnung von 775 (+/- 150) Verfahren durchgeführt worden sein dürften.

Da eine Vollerhebung der UVP-Verfahren wegen der unzureichenden Verfügbarkeit der Daten (siehe dazu Abschnitt 2.1) im Rahmen dieses Forschungsvorhabens nicht leistbar ist, bleibt allein diese Abschätzung auf der Basis der zur Verfügung stehenden Daten, um eine Aussage zu den in Deutschland im Jahr 2005 durchgeführten UVP-Verfahren machen zu können.

3
Erhebung auf Ebene 3: Methodik und Vorgehensweise

Ebene 3 des Kaskadenmodells dient dazu, anhand der Fallstudien die Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und auf die Durchführung von Zulassungsverfahren zu erfassen. Ziel ist es, Ansatzpunkte zur Optimierung der UVP zu identifizieren. Dabei kommen die in der „Machbarkeitsstudie" dargelegten Prüfkriterien zum Einsatz (siehe dazu ausführlich Anhang 9.6 „Machbarkeitsstudie", Abschnitt 1.2.3).

Die Analyse der Fallstudien ist der zentrale Erhebungsgegenstand innerhalb des Kaskadenmodells. Sie beruht auf einer Unterteilung des UVP-Verfahrens in einzelne „Stationen" (siehe dazu Abschnitt 3.1). Die verwendeten Erhebungsinstrumente und die jeweils zugrundeliegende Erhebungskonzeption beschreibt Abschnitt 3.2. Eine möglichst weitreichende Repräsentativität der Ergebnisse wurde durch eine Ziehung der Fallstudien gewährleistet. Die Auswahlkriterien für die untersuchten UVP-Verfahren und deren Ziehung erläutert Abschnitt 3.3. Die tatsächliche Auswahl und Auswertung der Fallstudien dokumentiert Abschnitt 3.4.

Die Ergebnisse der empirischen Erhebungen dokumentieren die Kapitel 4 (stationsbezogene Ergebnisse) und Kapitel 5 (stationsübergreifende Ergebnisse).

3.1
Stationenbezogene Konzeption der Erhebung

Die Evaluation als „ex-post-Gesetzesfolgenanalyse" dient dazu auszuloten, welche Differenz zwischen den angestrebten Zielen einer Rechtsvorschrift und dem tatsächlich zu beobachtenden Verhalten der Akteure besteht; vor allem aber geht es darum, die Ursachen für die Abweichungen herauszufinden.

Wenig hilfreich wäre es, pauschal „die UVP" zu analysieren. Vielmehr ist konkret danach zu fragen, welche Akteure nach den Vorgaben des Gesetzes zu welchem Zeitpunkt welche Verhaltensbeiträge zu erbringen haben. Die Grundkonzeption der Erhebung ist daher darauf gerichtet, die einzelnen zeitlichen „Stationen" des UVP-Verfahrens jeweils gesondert in den Blick zu nehmen.[18] Eine auf diese Weise differenzierte Analyse liefert zugleich die Grundlage für optimierende Gestaltungsoptionen, die jeweils auf die konkrete Handlungssituation in der einzelnen Station zuzuschneiden sind.[19]

---

[18] Siehe dazu Teil A des Abschlussberichtes „Machbarkeitsstudie" Abschnitt 2.4.1.2.

[19] Zu Wirkungen der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie auf das Entscheidungsverhalten von Akteuren anhand ausgewählter Fallbeispiele in Deutschland, Großbritannien und Griechenland siehe auch Heinelt (2000).

Die empirischen Erhebung ist dementsprechend stationenbezogen konzipiert. Die Bezeichnung der einzelnen Stationen ist der folgenden Tabelle[20] zu entnehmen:

Stationen der UVP	
Station V:	Vorwirkungen aufgrund der UVP-Pflichtigkeit
Station O:	Screening (Vorprüfung = Entscheidung über policy-on/off) [21]
Station 1:	Scoping (Festlegung des Untersuchungsrahmens)
Station 2	UVP-Unterlagen/Umweltuntersuchungen (Ermittlung und Darstellung inkl. Aufwand für Nachforderungen, Klärung, Abstimmung etc.)
Station 3:	Behördenbeteiligung (inkl. Aufwand für Nachforderungen, Klärung, Abstimmung etc.)
Station 4:	Einbeziehung der Öffentlichkeit und Naturschutzverbände
Station 5:	Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen durch die Behörde
Station 6:	Bewertung der Umweltauswirkung durch die Behörde
Station 7:	Berücksichtigung in der Entscheidung
Station 8:	Überwachung (Monitoring)[22]

Tabelle 5: Stationen der UVP

Die stationenbezogene Konzeption der Erhebung schafft die Grundlage dafür, auch in der Auswertung stationenbezogen zu differenzieren. Auf diese Weise lassen sich mögliche Schwachstellen genauer eingrenzen und auch mögliche Veränderungen im Rechtsrahmen oder in anderen institutionellen Rahmenbedingungen genauer zuordnen.

Die Unterteilung der Erhebung in UVP-Stationen ermöglicht zudem, statistisch signifikante Korrelationen zwischen den einzelnen Stationen zu identifizieren. Die Korrelationen zwischen Stationen[23] dienen als Indiz für mögliche Zusammenhänge. Hierdurch kann aufgezeigt werden, inwieweit beispielsweise eine gute Qualität bei der „Zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 UVPG mit einer guten Qualität bei der Entscheidung korreliert, was wiederum zusätzliche Hinweise auf Optimierungsansätze liefert.

Und schließlich lassen sich auf diese Weise jeweils die für die Ergebnisse in der betrachteten Station maßgeblichen Akteure - mit jeweils unterschiedlichen Anreizsituationen – in den Blick nehmen, um auf dieser Grundlage Potentiale für eine Optimierung zu identifizieren. Darauf aufbauend sind jeweils spezifische Gestaltungsvorschläge für die einzelnen UVP-Stationen und die dort agierenden Akteure zu entwickeln.

3.2 Erhebungsinstrumente auf Ebene 3

Die einzelnen Erhebungsinstrumente, die auf Ebene 3 zur Anwendung kommen, beschreibt ausführlich der Abschlussbericht aus Phase I („Machbarkeitsstudie"). Sie sind dokumentiert in den

[20] Siehe „Machbarkeitsstudie" (Abschnitt 2.3.5.1, Tabelle 3). Die Nummerierung der Stationen (V und 0) wurde im Hinblick auf den Erhebungsansatz in den Standardfallstudien angepasst.

[21] Die „Vorprüfung" gehört nicht zur eigentlichen UVP; die dazu erreichbaren Daten wurden gleichwohl mit erfasst und ausgewertet (siehe dazu Abschnitt 4.2).

[22] Diese Station gehört nicht originär in den Bereich der UVP, gleichwohl wird versucht, auch zu dieser Station Aussagen zu machen, soweit sich dazu Informationen gewinnen lassen.

[23] Zur Vorgehensweise bei der Auswertung der Korrelationen siehe Abschnitt 3.4.2.2.

Anhängen 9.4.1 bis 9.4.4 und werden im Folgenden in ihrem Erhebungsansatz und ihrem Aufbau kurz vorgestellt. Die Vorgehensweise bei der Auswertung der gewonnenen Daten beschreibt Abschnitt 3.4.

3.2.1
Erhebungsinstrument „Grunddatenblatt"

Die Eckdaten zu der jeweiligen Fallstudie nimmt das Grunddatenblatt (siehe dazu Anhang 9.4.1) auf, welches neben den Grunddaten des jeweiligen Verfahrens (Beschreibung des Vorhabens, zuständige Behörde etc.), dem Erhebungsdatum und dem erhebenden Projektmitarbeiter weitere Aspekte beinhaltet, die der Einordnung der Ergebnisse der verschiedenen Befragungen und Erhebungen sowie der Indiziensuche für Gründe dieser Ergebnisse dienen. So können bestimmte vermutete Qualitätsfaktoren oder negative Einflussfaktoren auf ihre tatsächliche Wirkung geprüft werden.

Es werden z.B. die Dauer des jeweiligen Verfahrens, das Auftreten von Nachforderungen an die Inhalte der UVP-Unterlagen und eventuelle Rechtsmittel aufgenommen. Diese Aspekte können dann beispielsweise mit der Beurteilung des Scoping-Prozesses oder Letzteres auch mit der Einschätzung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus den beiden nachfolgend beschriebenen Erhebungsbögen in Bezug gebracht werden.

Ein weiterer aufgenommener Aspekt behandelt die Frage, inwiefern in die Abwägung überhaupt voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen eingebracht werden (noch ohne Kausaluntersuchung). Dazu wird dokumentiert, ob sämtliche Auswirkungen auf die Umwelt in der Bewertung als nicht erheblich und/oder als kompensiert beurteilt werden. Es wird ferner geprüft, welche Rolle die häufig als bedeutsam erachtete Alternativenprüfung bei den UVP-Verfahren spielt, indem zu jedem Verfahren angegeben wird, ob Alternativen geprüft wurden.

Diese Daten werden zum größten Teil aus den Unterlagen gewonnen und teilweise bei den Bearbeitern der Verfahren erfragt bzw. überprüft.

3.2.2
Erhebungsinstrument „Zielerreichungsgrad formell nach Stationen" (ZEG)

Der ZEG-Erhebungsbogen (siehe dazu Anhang 9.4.2) dient der Erfassung des formellen Zielerreichungsgrades (tatsächliche Qualität) des jeweiligen UVP-Verfahrens in den Fallstudien. Es wird geprüft, ob die Stationen der UVP (siehe dazu Tabelle 5, Seite 31) nach den Vorschriften des Gesetzes abgearbeitet sind. Dazu sind die jeweiligen Ziele der einzelnen Stationen aus dem Gesetz und den Richtlinien zur UVP hergeleitet und Kriterien entwickelt, die das Erreichen dieser Ziele anzeigen. Dies erfolgte anhand einer Analyse der rechtlichen Vorgaben und unter Berücksichtigung der Literatur.[24]

Der Begriff „tatsächliche Qualität" bezeichnet die durch die Evaluatoren bei der Auswertung der Akten zu den Fallstudien anhand der normativen Zielvorgaben des UVPG festgestellte Qualität der Bearbeitung in den einzelnen Stationen. Der Begriff beschreibt also die in den Akten vorgefundene „tatsächliche" Situation; er klammert bewusst die – davon gegebenenfalls abweichende – reale Interaktion zwischen den Akteuren oder die reale naturräumliche Situation aus.

Der ZEG-Erhebungsbogen bildet damit zugleich die normative Verhaltenserwartung an die Akteure ab. Dazu zählen sowohl die explizit in den Normen geforderten Beiträge als auch die implizit erwarteten Beiträge, die für das Funktionieren des Gesamtsystems notwendig sind (z.B.

[24] Siehe dazu ausführlich Teil A des Abschlussberichtes „Machbarkeitsstudie" Abschnitt 2.3.

Interaktion der Akteure im Laufe des Verfahrens). Zeigt sich aufgrund der Aktenlage eine Abweichung von der normativen Verhaltenserwartung, so liegt darin zugleich ein „Delta" im Sinne der institutionenanalytischen Gesetzesfolgenanalyse.[25] Auf der Basis der dabei erzielten Ergebnisse erfolgt die Auswahl der institutionellen Innovationen, die Ebene 4 des Kaskadenmodells einer genaueren Analyse unterzieht.[26]

3.2.2.1
Pretests

In den Pretests wurde der Erhebungsbogen getestet (Phase I des Forschungsprojektes) und im Anschluss auf die Aspekte beschränkt, welche nach den gewonnenen Erfahrungen die höchste Signifikanz für das Ergebnis der einzelnen Station aufwiesen. Hierfür fand teilweise noch eine Präzisierung der Fragestellungen bzw. der überwiegend 5-stufigen Bewertungsskala statt. Dadurch wurden die Aussagekräftigkeit sowie die Handhabbarkeit für die Erhebung vor Ort erheblich verbessert.

3.2.2.2
Vorgehen in der Erhebung

Praktisch erfolgt die Erhebung anhand der gesamten Verfahrensunterlagen: Von der Verfahrensakte mit Vermerken über Korrespondenzen, Absprachen, Entwicklungen und dem Antrag mit UVP-Unterlagen sowie der Stellungnahmen aus den Beteiligungen bis hin zur Unterlage des Entscheides und ggf. Rechtsmitteleinsatzes gegen den Entscheid. Daneben werden auch tangierende Bereiche wie beispielsweise andere Umweltprüfungen (LBP, FFH-VS) erfasst.

Die Evaluatoren betrachten anhand der Aktenlage das UVP-Verfahren von Beginn bis Ende. Alle Stationen des UVP-Vorhabens (siehe dazu Abschnitt 3.1) sind anhand mehrerer Kriterien auf einer Skala von 1 bis 5 (in Einzelfällen auch an weniger Stufen) zu beurteilen.

3.2.2.3
Umgang mit möglichen „Folgefehlern" in der Bewertung in den Stationen

Um „Folgefehler" bei der Bewertung der einzelnen Stationen zu vermeiden, werden Zielerreichungsdefizite (z. B. unbegründetes Weglassen mehrerer Schutzgüter), die sich in einer Station zeigen, bei der Bewertung nachfolgender Stationen (z. B. „Zusammenfassende Darstellung nach § 11", „Bewertung nach § 12" etc.) soweit als möglich ausgeklammert. Werden beispielsweise in der Station 2, „UVP-Unterlagen", nicht sämtliche, sondern nur drei Schutzgüter betrachtet, sodann aber in der Station 6 die „Bewertung" (nur für die drei Schutzgüter) einwandfrei durchgeführt, dann wird für die Station 2 „UVP-Unterlagen" zwar bei dem Kriterium „Schutzgutauswahl" ein nur geringer Zielerreichungsgrad konstatiert, bei der Station 6 „Bewertung" wäre der Zielerreichungsgrad aber maximal (d.h. der Vorgang der Bewertung wurde grundsätzlich korrekt im Sinne der rechtlichen und untergesetzlichen Vorgaben durchgeführt, weil das „Delta" nicht auf dieser Station, sondern auf einer vorherigen angesiedelt ist; Ansatzpunkte, dieses zu beheben, hätten folglich auf der vorgelagerten Station ansetzen müssen).

Dies erlaubt bei der Auswertung, die Punkte (anhand des Zielerrechungsgrades) zu identifizieren, wo grundsätzliche Defizite bzw. Fehler auftreten und damit auch die zuständigen Akteurgruppen zu identifizieren (hier: die UVP-Unterlagen-Ersteller) und so Anhaltspunkte für eine akteur- und vorhabenspezifische Instrumentenwahl zu gewinnen.

---

[25] Siehe dazu Teil A des Abschlussberichtes „Machbarkeitstudie", Abschnitt 2.4.1 und 2.4.2.

[26] Siehe dazu Abschnitt 6.1.

Davon abzugrenzen ist die Frage, wie etwa im Rahmen der „Entscheidung" (Station 7) die Resultate aus den vorherigen Verfahrensschritten verarbeitet werden. Hier ist selbstverständlich danach zu fragen, ob die gesetzlichen Vorgaben im Hinblick auf eine umfassende und integrative Betrachtung erfüllt werden. Qualitative Defizite aus den vorherigen Stationen schlagen sich hier dann durchaus nieder.

Hinsichtlich des Umgangs mit möglichen „Folgefehlern" ist also zu differenzieren:

– Bei bestimmten Fragen des ZEG-Bogens erfolgt die Beurteilung unter Ausklammerung der Zielerreichungsdefizite aus den vorherigen Stationen.
– Im Übrigen ist die Qualität in den einzelnen Stationen jeweils gesondert an den gesetzlichen Vorgaben zu messen.

3.2.2.4
Policy-off-Fälle

Bei den policy-off-Fällen, d.h. den Verfahren ohne UVP, wird zur Bestimmung der „tatsächlichen Qualität" der gleiche Maßstab benutzt, der an die UVP-Vorhaben angelegt wird, d.h. für diese Fälle wird in der Auswertung auf Ebene 3 der im ZEG-Bogen definierte Maßstab des UVPG verwendet. Nur so lässt sich feststellen, ob und ggf. in welchen Stationen und inwieweit diese Fälle hinter dem Zielerreichungsgrad der normativen Vorgaben des UVPG bleiben und welche Zeit- und/oder Aufwandsersparnis damit in jeder Station einhergeht.

3.2.3
Erhebungsinstrument „Nutzen-Kosten-Fragebogen" (NKB)

Der „Nutzen-Kosten-Fragebogen" (NKB, siehe dazu Anhang 9.4.3) dient dazu, die Einschätzungen zu Verbesserungsmöglichkeiten im UVP-Verfahren sowie – und hier liegt der Schwerpunkt der Befragung – jeweils zu konkreten Verfahren aus den untersuchten Fallstudien zu ermitteln. Auf diese Weise ist es möglich, die auf der Grundlage der Aktenanalyse gewonnene Sichtweise der Evaluatoren durch die Perspektive der Verfahrensbeteiligten zu ergänzen.

Der „Nutzen-Kosten-Fragebogen" besteht aus vier Teilen:

1. Zunächst trägt der Befragte eine Reihe von Angaben zu seiner Person ein, wozu auch der Ausbildungsabschluss (mit Fachrichtung und ggf. mit gewähltem Schwerpunkt) sowie die Zahl der bereits durchgeführten UVP-Verfahren gehören.
2. Dann bittet der NKB-Fragebogen unter Frage II. um eine „generelle Einschätzung der UVP" als Instrument. Dies gibt den Befragten die Möglichkeit, zunächst in nicht-standardisierter Form ihre generelle Einschätzung zum Veränderungsbedarf und den daraus resultierenden Vorteilen zu formulieren. Dies soll zugleich dazu beitragen, die nachfolgenden Fragen zu dem konkreten Verfahren von der allgemeinen Einschätzung des Befragten zu trennen.
3. Unter III. finden sich standardisierte Fragen zur Qualität und Aufwand (wahrgenommene Qualität/Nutzen) des gesamten Verfahrens (III.1.) sowie unter III.2. noch einmal differenziert nach den einzelnen UVP-Stationen (in Bezug auf die Erreichung der Umweltziele – „umfassende Behandlung der Umweltbelange und strukturierte Einbringung in das Verfahren"). Antworten sind möglich nach einer 5-stufigen Bewertungsskala (1: sehr gut bis 5: mangelhaft, ordinalskalierte Variable). Außerdem sollen positive oder negative Besonderheiten in den Fallstudien erfragt werden. Die Kosten werden in Form der aufgewendeten Arbeitszeit in Arbeitstagen zu den einzelnen Stationen des UVP-Verfahrens erhoben.
4. Unter IV. geht es schließlich um die „materiellen" Wirkungen der Betrachtung und Behandlung der Umweltauswirkungen (materieller Zielerreichungsgrad/Nutzen, hier ohne vorher festgelegte Soll-Vorgabe der Zielerreichung), indem nach Veränderungen

– der Ausgestaltung des Vorhabens (Ob, Wo, Wie, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) im Stadium der Anfangsplanung aufgrund der bevorstehenden UVP,
– nach bzw. während der Erarbeitung der UVP-Unterlagen,
– aufgrund der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und
– im Beschluss durch Formulierungen und Festlegungen der Entscheidungsbehörde gefragt wird.

In diesem ebenfalls standardisierten Teil ist anhand einer ebenfalls 5-stufigen Bewertungsskala eine Aussage darüber zu treffen, welchen Einfluss der jeweilige Abschnitt hatte (1: sehr bedeutsamer Einfluss bis 5: kein Einfluss, ordinalskalierte Variable).

Der Fragebogen richtet sich an die wesentlichen Akteure in dem jeweiligen Verfahren:

– die zuständige Behörde (Entscheidungs- oder Anhörungsbehörde),
– den Vorhabenträger bzw. den UVP-Unterlagen-Ersteller und
– einen Umweltverband.

Auf diese Weise soll eine Gesamteinschätzung der wahrgenommenen Qualität bzw. des wahrgenommenen materiellen Nutzens zu dem jeweiligen Verfahren erfolgen. An die drei letztgenannten Akteure erfolgt eine postalische Versendung des Erhebungsbogens. Bei der zuständigen Behörde wird die Erhebung zumeist in Form eines vorbereiteten, vor Ort stattfindenden oder telefonischen Interviews nach vorheriger Zusendung oder Übergabe des Bogens an die zu befragende Person (i.d.R. Bearbeiter der Entscheidungs- oder Anhörungsbehörde) durchgeführt.

3.2.4
Erhebungsinstrument „Behördenbefragung“ (Behördenfragebogen)

Die Behördeninterviews erfolgen als offenes, halbstandardisiertes Interview mit Hilfe eines „Behördenfragebogens“ (siehe Mayring 1999; Lamnek 2005). Der Behördenfragebogen (siehe dazu Anhang 9.4.4) soll:

– offen gebliebenen Fragen aus dem NKB-Fragebogen nachgehen oder vorgenommene Einschätzungen klären und Gründe für Abweichungen im Zielerreichungsgrad ermitteln;
– allgemeine Erfahrungen zu bestimmten Aspekten und Wirkungen der UVP sammeln, wie z.B. zu Unterschieden zwischen UVP-Verfahren und Verfahren ohne UVP, zu regelmäßigen Defiziten bei der UVP-Unterlagen bzw. den Antragsunterlagen des Vorhabenträgers sowie zu Verbesserungsvorschlägen seitens der Behördenmitarbeiter.

Auf diese Weise werden Informationen im Hinblick auf Defizite und Optimierungsmöglichkeiten zusammengetragen, die im Rahmen des Forschungsvorhabens nur durch die umfassenden praktischen Erfahrungen der Bearbeiter in den Behörden mit einer mehr oder weniger großen Zahl an durchgeführten UVP-Verfahren gewonnen werden können. Außerdem kann so bestimmten Vermutungen aus der Literatur zur UVP nachgegangen werden bzw. können die Meinungen zu möglichen Optimierungsvorschlägen eingeholt werden.

Diese Befragung erfolgte mit den Mitarbeitern der zuständigen Behörden (Entscheidungs- oder Anhörungsbehörde) in Form einer offenen Befragung (ohne Antwortvorgaben) und wurde vor Ort oder telefonisch vorgenommen.

3.2.5
Abstimmungsmechanismen unter den Evaluatoren

Parallel zur Bearbeitung der Fallstudien und der Durchführung der Interviews erfolgt ein kontinuierlicher Austausch unter den Evaluatoren.

3.2.5.1
„Eichung" und Qualifizierung der Evaluatoren

Zu Beginn der Erhebung wurde eine „Eichung" und Qualifizierung der Evaluatoren durch Angleichung der Rechts- und Fachkenntnisse sowie durch gemeinsame Erhebungen und Diskussion über die Beurteilungskriterien und deren Verständnis durchgeführt. Dies erfolgte sowohl vor Beginn der Erhebungen als auch begleitend bei neu auftretenden Fragen.

3.2.5.2
Austausch anhand der „Zwischenauswertungs-Übersicht"

Wichtige Befunde – seien es solche aus der Fallstudienerhebung mittels Aktenstudium oder solche aus den verschiedenen Befragungsinstrumenten – fassen die Evaluatoren in Form einer tabellarischen „Zwischenauswertungs-Übersicht" zusammen. Hier finden auch solche Informationen Eingang, die sich jenseits der standardisierten Erfassung aus den Akten gewinnen lassen, oder Angaben, die von den Beteiligten Behördenmitarbeitern „am Rande der Erhebung" gemacht werden. Letztere werden methodisch den nicht-standardisierten Fragen der „Behördenbefragung" zugeordnet, auch wenn sie außerhalb des eigentlichen Interviews gewonnen wurden.

Über neue Erkenntnisse oder Einschätzungen zu den in der „Zwischenauswertungs-Übersicht" dokumentierten Befunden tauschen sich die Evaluatoren regelmäßig – in der Regel wöchentlich – in gemeinsamen Team-Sitzungen oder in Telefonkonferenzen aus. Nur solche nicht-standardisiert erhobenen Befunde, die alle Evaluatoren übereinstimmend als relevant und sachlich zutreffend ansehen, verbleiben in der „Zwischenauswertungs-Übersicht". Nur diese finden Eingang in die Darstellung der Befunde in den Kapiteln 4 und 5. Nicht hinreichend breit abgesicherte Befunde werden von der Übersicht gestrichen.

3.2.5.3
Dokumentation in Arbeitspapieren und Zwischenberichten

Zu den einzelnen Erhebungsinstrumenten bzw. zu den (stationenbezogenen und stationenübergreifenden) Befunden erstellt das Projektteam interne Arbeitspapiere, die auch Eingang in die Zwischenberichte an den Auftraggeber finden.

Diese Papiere werden mit dem Auftraggeber sowie mit dem Projektbegleitkreis diskutiert.

Die Formen der Dokumentation und des fachlichen Austausches tragen damit – ebenso wie die vorstehend geschilderten projektinternen Mechanismen – zu einer "begleitenden Qualitätssicherung" sowohl in der Phase der Konzeption als auch in der eigentlichen Erhebungsphase bei.

3.3
Auswahl und „Ziehung" der Fallstudien

3.3.1
Grundgesamtheit

Die empirische Erhebung der Ebene 3 bezieht die UVP-Verfahren ein, die in den Untersuchungsregionen (siehe dazu Abschnitt 2.2) zwischen 1999 und 2005 abgeschlossenen wurden. Zusätzlich werden etwa 2 Verfahren pro Region bis 1997 erhoben, um den Einfluss möglicher Änderungen der Vollzugspraxis infolge der Novelle im Jahre 2001 besser zu erfassen.

Da zum Zeitpunkt der Vollerhebung i.d.R. nicht bekannt war, ob ein Verfahren nach Landes- oder Bundes-UVPG durchgeführt wurde, sind auch Verfahren nach jeweiligem Landesrecht einbezogen. Es wird in der weiteren Untersuchung keine Differenzierung zwischen Bund und Land

vorgenommen, da sich die inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen nicht wesentlich unterscheiden.

Bei eindeutiger Zuordnung nach Landes-UVPG ist dies jedoch im jeweiligen Erhebungs-Grunddatenblatt (siehe dazu Anhang 9.4.1) vermerkt, so dass Besonderheiten bei der Durchführung der UVP ggf. auf Aspekte der landesgesetzlichen Regelungen hin überprüft werden können.[27]

3.3.2
Einbeziehung weiterer Verfahren

Weitere Verfahren in die empirische Erhebung einzubeziehen erwies sich als sinnvoll, um spezifische UVP-relevante Aspekte abzudecken. Dies sind bergbauliche Verfahren, Bebauungsplanverfahren und Vorhaben mit einer Abschichtung zwischen vor- und nachgelagerten Verfahren. Die dafür maßgeblichen Überlegungen sind im Folgenden kurz erläutert.

3.3.2.1
Bergrechtliche Verfahren

Verfahren nach dem Bergrecht sind in die Untersuchung einbezogen, da es sich trotz Planfeststellungsverfahren um ein gebundenes Verfahren handelt. Dadurch ist ein Vergleich mit der ebenfalls gebundenen immissionsschutzrechtlichen Genehmigung möglich. Zwar ist beim bergrechtlichen Verfahren § 4 weitgehend durch § 18 des UVPG aufgehoben. Die §§ 5 – 14 des UVPG sind aus diesem Grund im Bergrecht nicht anzuwenden, so dass im Bergrecht z.T. weniger anspruchsvolle Anforderungen gegenüber dem UVPG Anwendung finden (Storm & Bunge 2007, 0600 (§ 4), Rn. 9). Dennoch ist das Vorgehen innerhalb der UVP nach Bergrecht weitgehend identisch mit dem UVPG des Bundes und ist als Untersuchungsmaterial für den Aspekt der gebundenen Entscheidung geeignet.

3.3.2.2
Bebauungsplanverfahren

Seit der Neufassung im Juli 2001 durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weitere EG-Richtlinien zum Umweltschutz nimmt die Anzahl der Bebauungspläne mit UVP deutlich zu[28] (zudem ist, unabhängig davon, seit Juli 2004 – auf Basis des Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien – prinzipiell für alle Bauleitpläne eine Umweltprüfung durchzuführen).

Rechtsgrundlage für die UVP-Pflichtigkeit von Bebauungsplänen ist § 17 UVPG, d. h. das UVPG legt fest, "ob" eine UVP bzw. Vorprüfung durchgeführt werden muss. Das „Wie“ der UVP einschließlich der Vorprüfung des Einzelfalles wird gem. § 17 UVPG bei Bebauungsplänen im Aufstellungsverfahren nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt. Im Bebauungsplanverfahren muss eine UVP also nach den Regelungen im BauGB zur Umweltprüfung erfolgen. Die Anforderungen des BauGB werden aber ergänzt durch das UVPG und das Bundesnaturschutzgesetz (Bunge 2006, 0520, S.8).

Diese Verfahren werden in die Fallstudie einbezogen, um die Wirkungen dieser Sonderregelung zu untersuchen. Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass sich im Falle der Bebauungsplanung die Situation ergibt, dass hier der Antragsteller mit der Entschei-

---

[27] Es haben sich jedoch letztlich keine nennenswerten Abweichungen zwischen den verschiedenen Verfahren ergeben.

[28] Ein eventueller Grund für die Zunahme kann darin liegen, dass die gesetzliche Formulierung hinsichtlich der städtebaulichen Projekte, für die eine UVP durchzuführen ist, 2001 geändert wurde, indem die Kriterien konkretisiert wurden (UVP-Novelle) und daher eine Steigerung von B-Plänen mit UVP begründet liegt.

dungsbehörde identisch ist. Da sich bereits zum Zeitpunkt der ersten Fallstudienerhebungen im Rahmen der Pretests herauskristallisiert hat, dass die Zuständigkeiten, auch in Bezug auf funktionale Aufteilung unterschiedlicher Rollen, wesentlich für die Qualität der UVP sind, wurde die Bebauungsplanung als Vorhabengruppe mit erkennbar signifikanter Bedeutung einer UVP in die Untersuchung einbezogen, sofern es sich um ein Bebauungsplanverfahren mit einem konkreten Maßnahmen- bzw. Vorhabenbezug (Projekt-UVP) handelt.[29]

Das Ergebnis der UVP im Bebauungsplanverfahren findet seinen Niederschlag im Umweltbericht (§ 2a BauGB), während die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach §§ 3 ff. BauGB zu erfolgen hat.

3.3.2.3
Vor- und nachgelagerte Verfahren

Bei gestuften Verfahren stellt sich das Problem, in welcher Weise eine Abschichtung zwischen den vor- und den nachgelagerten Verfahren vorzunehmen ist. Da es sich hier i.d.R. um Vorhaben mit besonders erheblichen Umweltauswirkungen handelt, wie Bundesautobahnen, Bundesstraßen oder auch großflächige bzw. großräumige Bergbauvorhaben oder Industrieansiedlungen, schien es sinnvoll, gezielt auch die jeweils vorgelagerten Verfahren zu betrachten. Dazu zählen Raumordnungsverfahren (ROV), deren UVP-Pflicht nach Landesrecht geregelt ist sowie Linienbestimmungsverfahren bzw. bei Industrieansiedlungen auch Bebauungspläne[30].

3.3.3
„Ziehung" der zu untersuchenden UVP-Fallstudien

Insgesamt werden 105 Fallstudien auf Ebene 3 untersucht. Da die Anzahl der insgesamt in Deutschland durchgeführten UVP-Verfahren nicht bekannt ist, ist es nicht möglich, innerhalb der Regionen eine in Bezug auf die bundesweite Gesamtmenge prozentuale Ziehung vorzunehmen. Auch eine gewichtete Ziehung innerhalb der Regionen ist nur schwer möglich, da keine eindeutige Bezugsgröße für die Anzahl von UVP-Verfahren existiert (Anzahl der UVP Verfahren pro Einwohner oder pro Wirtschaftskraft etc.). Aus diesem Grund werden die Fallzahlen pro Region in etwa einheitlich gewählt. Damit sind innerhalb jeder zu untersuchenden Regionen etwa 17 UVP-Verfahren[31] auszuwählen. Dabei gilt es zu verhindern, dass lediglich Vorhaben eines Vorhabentyps das Ergebnis dominieren. Aus diesem Grund ist es erforderlich, die UVP-pflichtigen Vorhaben zu Gruppen zusammenzustellen (siehe dazu Abschnitt 3.3.3.1). Hierdurch können je Vorhabengruppe und Untersuchungsregion jeweils in etwa so viele Verfahren für Fallstudien „gezogen" werden, wie es prozentual dem Gesamtaufkommen in der Region entspricht.

Dabei geht dieser Ansatz von der idealtypischen Vorstellung aus, dass die Anzahl der tatsächlich innerhalb des Untersuchungszeitraums durchgeführten Verfahren deutlich die Anzahl der zu untersuchenden Vorhaben übersteigt, um eine Ziehung sinnvoll vornehmen zu können.[32]

Ferner impliziert der Ansatz, dass sämtliche Akten zu den einzelnen durchgeführten UVP-Vorhaben zugänglich sind und auch die jeweiligen Bearbeiter der ausgewählten UVP-Verfahren

---

[29] Für die Abgrenzung und Auswahl der Verfahren siehe den Zwischenbericht vom September 2007 in Abschnitt 3.1.3.

[30] Die Bebauungspläne werden in der Untersuchung, im Gegensatz zum Beispiel zu den ROV, nicht nur als vorgelagerte Verfahren berücksichtigt, sondern auch als eigene Gruppe bei der Untersuchung mit einbezogen (vgl. dazu Abschnitt 3.3.3.1 und Tabelle 6).

[31] Die Werte können geringfügig abweichen, wenn beispielsweise in einem Bundesland ein besonders guter Zugriff auf abgeschichtete oder parallele Verfahren besteht oder besonders geeignete zugehörige policy-off-Verfahren zu policy-on-Vorhaben gewonnen werden können; dann können in der Untersuchungsregion entsprechend mehr Vorhaben erhoben und in anderen Untersuchungsregionen entsprechend weniger Vorhaben einbezogen werden.

[32] Zu den Randbedingungen der Ziehung siehe Abschnitt 3.3.3.2.

für eine Befragung zur Verfügung stehen. Ist eine dieser Voraussetzungen nicht gegeben, ist eine „Nachziehung" erforderlich, um zu gewährleisten, dass nur solche Fallstudien Eingang in die Auswertung finden, die sich auf eine solide Erhebungsgrundlage stützen.

3.3.3.1
Einteilung der Vorhaben in Gruppen

Die Gruppenbildung kann anhand unterschiedlicher Kriterien erfolgen, die jeweils mit spezifischen Vor- und Nachteilen verbunden sind. Die dafür maßgeblichen Erwägungen finden sich im folgenden Abschnitt. Anschließend wird die endgültig gewählte Vorgehensweise erläutert.

Zuordnungskriterien

Ein grundlegender Aspekt bei der „Ziehung" der UVP-Vorhaben aus einer Grundgesamtheit war die Verteilung auf Vorhabengruppen, wie die Bereiche Straßenbau bzw. Verkehr, Wasserwirtschaft, Anlagen nach Immissionsschutzrecht (BImSchG-Anlagen bzw. –Verfahren), Städtebau/Bauleitplanungs-Verfahren etc. Da das UVP-Verfahren kein eigenständiges Verfahren ist, sondern in die jeweiligen Trägerverfahren integriert ist, unterscheiden sich Durchführung und Ergebnisse je nach Verfahrensgruppe erheblich. Ferner sind auch die Beteiligten unterschiedlicher Trägerverfahren unterschiedlichen Anreizstrukturen ausgesetzt. So sind bei Verkehr- und Straßenbauvorhaben gegenüber den immissionsschutzrechtlichen Vorhaben die Auftraggeber überwiegend nicht private Vorhabenträger, sondern wiederum Behörden, wobei es bei Antragstellung, Anhörung und Genehmigung weitreichende Zuständigkeits- und Kompetenzüberschneidungen gibt. Die Motivationslage und Handlungslogiken werden auch beeinflusst durch Ausbildungshintergrund und Fortbildung von Behördenmitarbeitern, die sich beispielsweise bei Straßenbaubehörden gegenüber den Naturschutzbehörden deutlich unterscheiden können.

Auch werden Vorhaben im Bereich der Wasserwirtschaft durch die Öffentlichkeit häufig „umweltfreundlicher" eingeschätzt als immissionsschutzrechtliche Vorhaben, was sich in einer deutlich geringeren konfliktbehafteten und zum Teil auch geringeren Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserwirtschaftlichen gegenüber immissionsschutzrechtlichen Vorhaben niederschlägt.

Unter diesen Aspekten stellen sich zwei grundsätzliche Probleme, nämlich die Art der Untergliederung sowie die Größeneinteilung der Untergliederung. Eine Zuordnung der Vorhaben in die Vorhabengruppen analog zur Anlage 1 des UVPG hat den Vorteil, dass die Systematik eindeutig vom UVPG vorgegeben ist. Der Nachteil ist, dass unterschiedliche Verfahrensformen (Planfeststellung, Genehmigung, gebundene Genehmigung etc.) sowie verschiedene Behörden mit unterschiedlichen Anreizmechanismen innerhalb einer Vorhabengruppe zusammengefasst sein können, wodurch die Anreizanalyse ggf. erschwert wird. Die Art des Verfahrens scheint je nach Entscheidungsgrundlage (gebunden oder Abwägung) eventuell auch bei der Qualität der UVP von Bedeutung zu sein, da sich Unterschiede hinsichtlich der Möglichkeit des Einbezuges bzw. der Gewichtung der Ergebnisse der UVP abzeichnen könnten.

Bei einer Einteilung der Vorhabentypen nach zuständigen Behörden wäre die Motivations- und Anreizsituation der Behördenmitarbeiter leichter zu untersuchen. Allerdings stellen sich die Zuständigkeiten je nach Bundesland, Region und sogar innerhalb der Regionen sehr unterschiedlich dar, so dass diese Vorgehensweise nicht sinnvoll erscheint.

In jedem Fall ist zusätzlich zu überlegen, welche Größe der Vorhabengruppen anzustreben ist. Bei zu kleinteiliger Aufteilung (z.B. 18 Vorhabengruppen laut UVPG) ergeben sich Probleme bei der Ziehung, da die Fallzahl mit 12 Verfahren sogar kleiner als die Gruppenzahl wäre. Fasst man aber verschiedene Gruppen zusammen, dann können dadurch ebenfalls ungewollte Verzerrungen bei der Ziehung auftreten. Gruppenaufteilungen, die z.B. in Bremen zu einer relativ ausgeglichenen Verteilung zwischen Gruppen führen, können in anderen Bundesländern bzw. Regionen zu einer unausgewogenen Untergliederung und somit zur Nichtberücksichtigung verschie-

dener Vorhabentypen führen. Bei zu kleinen Fallzahlen innerhalb einer Gruppe würden diese Verfahren grundsätzlich von einer Ziehung ausgeschlossen werden.

Möchte man die Durchführung z.B. von BImSchG-Verfahren auch im Ländervergleich analysieren, kann dies u.U. mit der Vorhabengruppenverteilung innerhalb der Länder kollidieren. So ist z.B. in Bremen der Anteil der Städtebauprojekte gemessen an den anderen Vorhabengruppen überproportional vertreten, so dass beispielsweise BImSchG-Verfahren bei einer proportionalen Ziehung nicht mit berücksichtigt werden könnten. Umgekehrt ist zu erwarten, dass in anderen Bundesländern Bauleitplanungsverfahren nur schwierig erfassbar sind, da die zuständigen Behörden die Gemeinden sind. Aus diesem Grund könnte in den anderen Bundesländern die Fallgruppe „Bebauungsplanung" u.U. nur geringe Fall-Zahlen ausweisen.

Ergebnis

Unter Abwägung der benannten Aspekte ergeben sich folgende vier Gruppen:

Gruppe 1: Sie umfasst die im UVPG Anlage 1 aufgelisteten Vorhaben der Nummern 1 -10, d.h. sämtliche anlagenbezogene BImSchG-Vorhaben einschließlich der Abfallvorhaben, die ebenfalls dem BImSchG unterliegen. In dieser Gruppe sind somit Vorhaben mit gebundener Entscheidung im Rahmen des Immissionsschutzrechtes enthalten.

Gruppe 2: Sie umfasst die im UVPG Anlage 1 aufgelisteten Vorhaben der Nr. 14, d.h. sämtliche Verfahren aus dem Verkehrsbereich (Straße, Bahn, Flugplatz, ohne Wasserstraßen). Damit sind in dieser Gruppe Planfeststellungsverfahren enthalten.

Gruppe 3: Diese Gruppe umfasst sämtliche anderen Verfahren (außer Bebauungsplanverfahren), d.h. die Nummern 11, 13, 15, 16, 17, 19 der Anlage 1 UVPG. Bei den Vorhaben dieser Gruppe kommen unterschiedliche Typen von Genehmigungsverfahren zum Einsatz (sowohl Planfeststellungsverfahren als auch gebundene Entscheidungen, z.B. im Bergrecht).

Gruppe 4: Gruppe 4 umfasst die bauleitplanerischen Vorhaben, die im UVPG Anlage 1 unter Nr. 18 aufgelistet sind. Es handelt sich dabei um Vorhaben, bei denen die UVP nach dem BauGB durchzuführen ist.

Die Gruppeneinteilung gewährleistet, dass in drei Gruppen (Gruppe 1, 2 und 4) jeweils UVP-Vorhaben enthalten sind, die eine weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der zulassungsrechtlichen Anforderungen aufweisen.

Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Untergliederung. Zur Veranschaulichung wurden beispielhaft die rechtlichen Grundlagen, wie sie in Bremen vorgefunden wurden, den einzelnen Vorhabengruppen zugeordnet.

Vorhabeneinteilung nach Anlage 1 UVPG		Rechtliche Grundlage (am Beispiel Bremen)
Gruppe 1: BImSchG-Vorhaben und Abfall (ohne Deponien): gebundene Kontrollerlaubnis (gebundene Genehmigung)		
1	Wärmeerzeugung, Bergbau und Energie	Verfahren nach BImSchG
2	Steine und Erden, Glas, Keramik, Baustoffe	Verfahren nach BImSchG
3	Stahl, Eisen und sonstige Metalle einschließlich Verarbeitung	Verfahren nach BImSchG
4	Chemische Erzeugnisse, Arzneimittel, Mineralölraffination und Weiterverarbeitung	Verfahren nach BImSchG
5	Oberflächenbehandlung von Kunststoffen	Verfahren nach BImSchG
6	Holz, Zellstoff	Verfahren nach BImSchG
7	Nahrungs-, Genuss- und Futtermittel, landwirtschaftliche Erzeugnisse	Verfahren nach BImSchG
10	Sonstige Industrieanlagen	Verfahren nach BImSchG
8	Verwertung und Beseitigung von Abfällen und sonstigen Stoffen	Verfahren nach BImSchG
9	Lagerung von Stoffen und Zubereitungen	Verfahren nach BImSchG
Gruppe 2: Verkehr (ohne Wasserstraßen): Planfeststellung (mit umfassender Abwägung)		
14	Verkehrsvorhaben (hier: Bundesfernstr.+ Straßenbahn)	Planfeststellung, FStrG § 17: Bundesfernstraße Planfeststellung, BremLStrG § 33: Landesstraße der Gruppe A
Gruppe 3: Sonstige Vorhaben (inkl. wasserrechtliche Vorhaben und Wasserstraßen): unterschiedliche Typen von Genehmigungsverfahren (Ermessensentscheidung, gebundene Kontrollerlaubnis, Planfeststellung)		
11	Kernenergie	*(nicht betrachtet)*
12	Abfalldeponien	Planfeststellung/Plangenehmigung nach § 31 Abs. 2 und 3 Kr/WabfG
13	Wasserwirtschaftliche Vorhaben mit Benutzung oder Ausbau eines Gewässers (z. B. Kleingewässer)	Planfeststellung, BrWG § 111: Gewässerausbau Sonstiges, BremNatSchG §§ 18 und 20; § 6 WHG
15	Bergbau	Planfeststellung, BBergG § 126: Bergbauliches Vorhaben
16	Flurbereinigung	*(nicht betrachtet)*
17	Forstliche Vorhaben	Genehmigung, BremNatSchG § 12 Abs. 2a: Waldumwandlung
19	Leitungsanlagen und andere Anlagen	verschieden
Gruppe 4: Bebauungspläne: BauGB, Abwägungsentscheidung		
18	Bauplanungsrechtliche Vorhaben	Bebauungsplan, BauGB § 10: Städtebauprojekt

Tabelle 6: Einteilung der Vorhabengruppen

3.3.3.2 Gezielte Auswahl von UVP-Verfahren

Während ein Teil der Vorhaben nach dem Zufallsprinzip zu ziehen ist, können einige Vorhaben, auch wenn die oben genannten Bedingungen erfüllt sind, nicht gezogen werden, sondern müssen gezielt ausgewählt werden. Im Einzelnen handelt es sich dabei um folgende Verfahren:

– Bei der Untersuchung der policy-on/off-Verfahren kann zwar das policy-on-Verfahren, d.h. ein Verfahren mit UVP, gezogen werden. Das zugehörige off-Verfahren, also ein vergleichbares Verfahren, bei dem keine UVP durchgeführt wurde, weil es die Grenzwerte unterschritten

hat oder zu diesem Zeitpunkt noch nicht UVP-pflichtig war, muss aber gezielt ausgewählt werden. Dies betrifft pro Region im Schnitt drei policy-off-Verfahren. Es ist somit innerhalb der Regionen zu überprüfen, ob zu den bereits gezogenen UVP-Verfahren pro Region ca. drei „passende" policy-off-Verfahren gefunden werden können. „Passend" meint hierbei, dass es sich bei den Verfahren um einen ähnlichen Vorhabentyp (Straßenbau-, Kiesabbauvorhaben, Windkraftanlage etc.) handelt, der aber z.B. aufgrund von Schwellenwertunterschreitungen nicht UVP-pflichtig ist. Da die Stichproben bei den policy-off-Fällen pro Region nicht repräsentativ sind, ist ein Ländervergleich nicht realisierbar. Insofern können ggf. auch in einer Region wesentlich mehr policy-off-Fälle und dafür in anderen Regionen weniger oder keine policy-off-Fälle in die Analyse einbezogen werden. Dies bietet sich an, wenn in einem Bundesland generell bestimmte Verfahren nicht UVP-pflichtig sind, die in einem anderen Land der UVP-Pflicht unterliegen.

– Um Abschichtungsmaßnahmen im Rahmen von vorgelagerten bzw. nachgelagerten UVP-Verfahren (z.B. Linienbestimmungsverfahren und anschließendes Planfeststellungsverfahren im Straßenbau oder Bebauungsplanverfahren und anschließendes BImSchG-Verfahren) analysieren und ggf. nicht ausreichend genutzte Synergieeffekte identifizieren zu können, sind solche Verfahrenspaare zu identifizieren. Dabei ist zu überlegen, ob diese – da sie im betrachteten Untersuchungszeitraum von nur sechs Jahren relativ selten auftreten – a) insgesamt gezielt ausgewählt werden oder b) bei einer Ziehung von Verfahren jeweils zu überprüfen ist, ob diesem Verfahren ein entsprechendes Verfahren vor- bzw. nachgelagert ist, welches dann zusätzlich in die Untersuchung einbezogen wird. Bei zwei zu betrachtenden vor-/nachgelagerten Verfahrenspaaren bedeutet dies bei a) vier gezielt ausgewählte Verfahren; bei b) sind es im Idealfall zwei gezielt ausgewählte Verfahren.

Damit sind in der Regel pro Region ca. sechs bis zehn Verfahren gezielt auszuwählen und entsprechend nur sieben bis elf Verfahren zu „ziehen".

3.4
Tatsächliche Auswahl und Auswertung der Fallstudien

Im Folgenden ist zunächst zu beschreiben, welche Verfahren Eingang in die empirische Erhebung in den sechs Untersuchungsregionen gefunden haben (siehe dazu Abschnitt 3.4.1). Die Differenzierung in eine stationenbezogene Auswertung und in eine stationenübergreifende Auswertung, wird in Abschnitt 3.1 erläutert. Auf welche Weise sich die mit den in Abschnitt 3.2 beschriebenen Erhebungsinstrumenten gewonnenen quantitativen Daten auswerten lassen, erklärt Abschnitt 3.4.2. Anschließend ist zu beschreiben, welchem Gliederungsschema die Darstellung der Befunde zu den einzelnen Stationen (siehe dazuKapitel 4) sowie in der stationsübergreifenden Betrachtung (sieh dazu Kapitel 5) folgt.

3.4.1
Empirische Erhebung

Gemäß dem in Abschnitt 3.3 beschriebenen Vorgehen wurden 105 Fallstudien statistisch erfasst und ausgewertet. Die Fallstudien verteilen sich auf die sechs Untersuchungsregionen Bremen und Bremerhaven, Westmecklenburg, Nordhessen, Westsachsen, Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein und Großstadtregion München wie folgt:

Untersu-chungsregion	Bremen und Bre-merhaven	Westmeck-lenburg	Nordhessen	Großstadt-region München	Westsach-sen	Düsseldorf/ Mittlerer Niederrhein
Anzahl der Fallstudien	20	17	17	17	17	17

Tabelle 7: Verteilung der untersuchten Fallstudien auf die Regionen

Bezogen auf die Vorhabengruppen (siehe dazu Abschnitt 3.3.3.1) verteilen sich die untersuchten Fallstudien wie folgt:

Vorhabengruppe	BImSchG (Gruppe 1)	Verkehr (Gruppe 2)	B-Pläne (Gruppe 3)	Sonstige (Gruppe 4)	ROV/ Linienbestimmung
Anzahl der Fall-studien	19	31	16	32	7

Tabelle 8: Verteilung der untersuchten Fallstudien auf die Vorhabengruppen

Außerdem sind 67 Nutzen-Kosten-Fragebögen erhoben worden. In ihnen wurden der Aufwand und die Einschätzung zur Qualität durch die betroffenen Akteure sowohl über die einzelnen Stationen, als auch über das gesamt UVP-Vorhaben abgebildet.[33] Ferner werden insgesamt 45 leitfadengestützte Interviews mit zuständigen Behördenmitarbeitern zu den jeweiligen Fallstudien durchgeführt.

3.4.2
Quantitative Auswertung

3.4.2.1
Datengrundlage

Für die quantitative Auswertung werden 105 UVPs aus 6 repräsentativen Regionen untersucht. Dabei teilen sich die 105 Fallstudien in 83 policy-on- und 22 policy-off-Fälle auf. Um die 105 ausgewählten UVPs umfassend empirisch zu untersuchen, werden folgende vier Erhebungs- bzw. Fragebogen, die anschließend statistisch ausgewertet werden, eingesetzt: Das Deckblatt, der ZEG-Bogen, der NKB-Bogen und der Behördenfragebogen.

Auszuwertende Datensätze

Insgesamt sind aus dem Grunddatenblatt 50 Fragen, aus dem ZEG-Bogen 63 Fragen, aus dem NKB-Bogen 38 Fragen und aus dem Behördenfragebogen 14 Fragen mit Hilfe von statistischen Methoden auszuwerten. Allein aus dem Grunddatenblatt werden damit bei 105 erhobenen UVP-Verfahren 5.250 Daten ausgewertet. Der ZEG-Bogen erhebt weitere 6.615 Daten. Ein Rücklauf von 66 NKB-Bögen von den Behördenmitarbeiter (2.508 Daten), 17 NKB-Bögen von Antragstellern (646 Daten) und 15 NKB-Bögen von Umweltverbänden (570 Daten) führt allein aus dem Erhebungsinstrument NKB-Bogen zu einer gesamten Datenmenge in Höhe von insgesamt 3.724. Der Behördenfragebogen wurde bei 45 UVPs eingesetzt und erhebt damit insgesamt 630 Daten.

Insgesamt ergibt sich damit aus dem Grunddatenblatt (5.250 Daten), aus dem ZEG-Bogen (6.615 Daten), aus den NKB-Bögen (3.724 Daten) sowie aus dem Behördenfragebogen (630 Daten) eine gesamte Datenmenge von 16.219 Daten zur weiteren Analyse.

---

[33] Siehe dazu Abschnitt 3.2.3.

Dabei verteilen sich die Daten nicht vollständig symmetrisch auf die 105 Vorhaben, weil die Befragungsinstrumente nicht in allen Fällen vollständig anwendbar waren oder sich Überschneidungen ergeben, wenn ein Behördenmitarbeiter mehr als eine UVP bearbeitet hat. Als Minimum werden bei jeder UVP 113 Fragen erhoben und ausgewertet (50 aus dem Deckblatt und 63 aus dem ZEG-Bogen). Maximal können jedoch bis zu 241 Daten zu einer UVP ausgewertet werden. Im Durchschnitt werden bei jeder UVP mehr als 154 Daten erhoben (16.219/105).

Diese Datenmenge verlangt einen erheblichen Aufwand für eine statistische Aufbereitung und Auswertung, die mit R+ durchgeführt wurde.[34] Die große Datenmenge stellt dabei aber sicher, dass die Ergebnisse und statistischen Auswertungen repräsentativ für die Regionen sind. Da diese ihrerseits nach bestimmten Kriterien ausgewählt wurden, kann aus der Erhebung auch auf die Grundgesamtheit aller UVPs geschlossen werden.

Unterteilung in Größenklassen

Für 79 der insgesamt 83 policy-on-Fälle war es möglich, aufgrund von Angaben in den Unterlagen oder durch ergänzende Informationen die Investitionssumme zu ermitteln. Die Ergebnisse fasst Tabelle 9 zusammen. Danach sind 37% aller policy-on-Verfahren Vorhaben mit einer hoher Investitionssummen, die vorwiegend der Vorhabengruppe „Verkehr" (Neu- oder Ausbau von Schienenwegen, Bundesfernstraßen, Landesstraßen und Umgehungsstraßen) zuzuordnen sind. Die in den Fallstudien untersuchten Raumordnungsverfahren betreffen in der überwiegenden Anzahl ebenfalls Vorhaben mit hoher Investitionssumme. 39% der policy-on-Vorhaben weisen mittlere Investitionssummen (zwischen 1,5 und 15 Mio. Euro) auf und gehören vorwiegend zu den Vorhabengruppen „Sonstige" mit vielen großräumigen Vorhaben in den Bereichen Deichbau und Bergbau und auch zu der Gruppe „Verkehr".

Vorhaben mit … Vorhabengruppe	hoher Investitionssumme (größer 15 Mio. Euro)	mittlerer Investitionssumme (1,5 bis 15 Mio. Euro)	niedriger Investitionssumme (kleiner 1,5 Mio. Euro)
Verkehrsvorhaben	17	9	1
Immissionsschutz-rechtliche Vorhaben	1	1	8
Bebauungsplanvorhaben	3	6	3
Sonstige Vorhaben	4	14	6
Raumordnungs-verfahren[35] (ROV)	4	1	1

Tabelle 9: Vorhabengruppen und Investitionssummen der policy-on-Fallstudien

Die Unterteilung in Größenklassen ermöglicht eine genauere und unverzerrte Berücksichtigung der Kosten. Es ist generell davon auszugehen, dass die mit einer hohen Investitionssumme durchgeführten Vorhaben auch für die damit verbundene UVP mit tendenziell höheren Kosten einhergehen als Vorhaben mit geringerer Investitionssumme. Setzt man die Kosten ins Verhältnis zur tatsächlichen Qualität, würden große UVPs generell schlechter abschneiden. Die tatsächliche Qualität einer UVP liegt nämlich immer im Intervall von 1 bis 5 – unabhängig von der Größe. Die Kosten einer UVP steigen dagegen aber mit zunehmender Größe. Durch die Einteilung in verschiedene Gruppen bezüglich des Investitionsvolumens wird diese Verzerrung korrigiert.

3.4.2.2
Stationen der UVP und Korrelationsmatrix

Die Fallstudien konzentrieren sich auf die sieben zentralen Stationen einer UVP:[36]

---

[34] Siehe dazu Abschnitt 3.4.2.3.

[35] Keiner Vorhabengruppe zugeordnet; vorgelagerte Verfahren bei Vorhaben mit zweistufiger Zulassung.

1. Scoping (SM)[37]
2. UVP-Unterlagen (UM)
3. Behördenbeteiligung (BBM)
4. Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖM)
5. Zusammenfassende Darstellung nach § 11 (ZM)
6. Bewertung nach § 12 (BM)
7. Entscheidung (EM)

Tabelle 10: Betrachtete Stationen im Rahmen der Fallstudien

Um Zusammenhänge zwischen den einzelnen Stationen der Umweltverträglichkeitsprüfung eines Verfahrens zu messen, verwendet man den Korrelationskoeffizienten. Der Korrelationskoeffizient misst dabei, wie stark die Qualität von zwei Stationen (z. B. das Scoping und die UVP-Unterlagen) zusammenhängt und liegt immer im Intervall zwischen -1 und +1. Bei einem Korrelationskoeffizienten von +1 sind die Qualitäten von zwei Stationen z. B. Scoping und UVP-Unterlagen exakt gleichläufig. Aus einer bestimmten Höhe der tatsächlichen Qualität des Scopings folgt immer dieselbe Höhe der tatsächlichen Qualität der UVS. Es besteht zwischen beiden Stationen ein deterministischer Zusammenhang.[38] Die tatsächliche Qualität der UVS muss dabei nicht den gleichen Wert wie die tatsächliche Qualität des Scopings annehmen. Wichtig ist, dass der funktionale Zusammenhang zwischen den beiden Stationen fest, d.h. deterministisch ist. Bei einem Korrelationskoeffizienten von -1 ist der Zusammenhang genau gegenläufig. Für einen Korrelationskoeffizienten in Höhe von 0 gilt, dass zwischen diesen beiden Stationen keine (lineare) Abhängigkeit vorliegt.

Die Ergebnisse fasst die folgende Korrelationsmatrix zusammen:[39]

	1. SM	2. UM	3. BBM	4. ÖM	5. ZM	6. BM	7. EM
1. SM	**1.00**	0.49	0.14	0.22	0.32	0.12	0.17
2. UM	0.49	**1.00**	0.17	0.51	0.58	0.35	0.28
3. BBM	0.14	0.17	**1.00**	0.52	0.58	0.42	0.08
4. ÖM	0.22	0.51	0.52	**1.00**	0.47	0.40	0.12
5. ZM	0.32	0.58	0.58	0.47	**1.00**	0.62	0.50
6. BM	0.12	0.35	0.42	0.40	0.62	**1.00**	0.57
7. EM	0.17	0.28	0.08	0.12	0.50	0.57	**1.00**

Tabelle 11: Übersicht über die Korrelationen zwischen den einzelnen Stationen der UVP

In einem weiteren Schritt wird mit Hilfe der 54 Nutzen-Kosten-Fragebögen überprüft, ob die tatsächliche Qualität, das heißt die Qualität, die der Evaluator anhand des ZEG-Bogens in den Akten ermittelt, in den einzelnen Stationen einen Einfluss auf die

– wahrgenommene Qualität der jeweiligen Station und
– wahrgenommene Qualität der gesamten UVP

---

36 Zusätzlich wurde – aufgrund der Diskussionen im Begleitkreis – noch das „Screening", also die Vorprüfung der UVP-Pflichtigkeit, als „Station 0" mit in die Betrachtung aufgenommen (siehe dazu Abschnitt 4.1). Weil es sich hier um eine vorgelagerte Prüfung handelt, die über den ZEG nicht erfasst wird, lassen sich keine Korrelationen zu den eigentlichen anderen UVP-Stationen bilden.

37 Die Abkürzungen finden sich wieder in der Tabelle 11.

38 Dazu ein Beispiel: Ist die Qualität im Scoping z.B. 3 folgt nach einem bestimmten *linearen* Zusammenhang *immer* derselbe Wert für die tatsächliche Qualität der UVS, z. B. 3.5.

39 Die Ergebnisse diskutiert jeweils die Auswertung der einzelnen Station (siehe dazu Kapitel 4).

bei den Behördenmitarbeitern hat (siehe dazu Anhang 9.6 „Machbarkeitsstudie", Abschnitt 2.3.6).

Abschließend wird evaluiert, ob die tatsächliche Qualität einer Station von dem Arbeitsaufwand in dieser Station abhängt bzw. dazu im Verhältnis steht.

Um den (proportionalen) Aufwand in den einzelnen Stationen dafür zu messen, werden die aufgewendeten Arbeitstage von den behördlichen Bearbeitern der bewerteten Fallstudien in den einzelnen Stationen evaluiert und anschließend ins Verhältnis zu der tatsächlichen Qualität der jeweiligen Station gesetzt. Eine Unterscheidung in kleine, mittlere und große UVPs wird anhand der Investitionssumme des Vorhabens bei der Vollerhebung berücksichtigt.

3.4.2.3
Statistische Auswertung

Die statistische Auswertung erfolgt anhand von Korrelationen, Regressionen sowie deskriptiven Kennzahlen.

Mit Hilfe von Korrelationen ist es möglich, Zusammenhänge zwischen den einzelnen Stationen bezüglich der tatsächlichen Qualität zu ermitteln. Dadurch kann man herauszufinden, ob und in welcher Höhe die einzelnen Stationen sich gegenseitig beeinflussen. Der Korrelationskoeffizient kann für diese Analyse sinnvoll eingesetzt werden, da die Variable „tatsächliche Qualität" metrisch skaliert ist. Ein positiver Zusammenhang zwischen den einzelnen Stationen liegt vor, wenn der Korrelationskoeffizient einen Wert größer null annimmt. Der Zusammenhang wird umso fester, je höher der Korrelationskoeffizient ist. Der Korrelationskoeffizient wird im Folgenden mit „f" abgekürzt. Folgende Intervalleinteilung gilt:

- Ein Korrelationskoeffizient > 0 und < 0.1 bedeutet einen schwachen Zusammenhang,
- ein Korrelationskoeffizient > 0.1 und < 0.3 einen mittleren Zusammenhang und
- ein Korrelationskoeffizient > 0.3 einen starken Zusammenhang.

Ab einem Korrelationskoeffizient von 0.1 kann man pauschal sagen,[40] dass der Zusammenhang – also der Korrelationskoeffizient – signifikant von 0 abweicht.

Mit Hilfe von einfachen linearen Regressionsmodellen ist es möglich, den Zusammenhang von der tatsächlichen Qualität der einzelnen Stationen auf die wahrgenommene Qualität insgesamt und die wahrgenommene Qualität der einzelnen Stationen zu ermitteln. Man muss dabei beachten, dass die Variablen „wahrgenommene Qualität insgesamt" und „wahrgenommene Qualität der einzelnen Station" ordinalskaliert sind. Damit ist eine Annahme des linearen Regressionsmodells verletzt, nämlich dass beide Variablen metrisch skaliert sind. Eine Signifikanz der Regressionsgraden ist damit vorsichtig zu bewerten. Um methodisch exakt Signifikanztests durchführen zu können, müssen alle Annahmen eines einfachen Regressionsmodells erfüllt sein. Das ist in der Realität sehr selten erfüllt. Die abhängige Variable des Regressionsmodells ist ordinalskaliert und kann damit nur ganzzahlige Werte im Intervall von 1 bis 5 annehmen. Sollte dennoch eine Regressionsgrade durch die Daten gelegt werden können, die trotz Modellverletzung signifikant ist, kann man daraus tendenzielle Aussagen ableiten und dieses für eine Interpretation verwerten. Das Regressionsmodell hat den Vorteil, dass unmittelbar der Einfluss der tatsächlichen Qualität auf die beiden Variablen „wahrgenommene Qualität insgesamt" und „wahrgenommene Qualität der einzelnen Stationen" gemessen werden kann. Der Einfluss der tatsächlichen Qualität der Station 2 „UVP-Unterlagen" auf die „wahrgenommene Qualität" der gesamten UVP durch die Mitarbeiter der Behörde erläutert das folgende Beispiel:

---

[40] Die genaue Signifikanz hängt von der Anzahl der Beobachtungen ab.

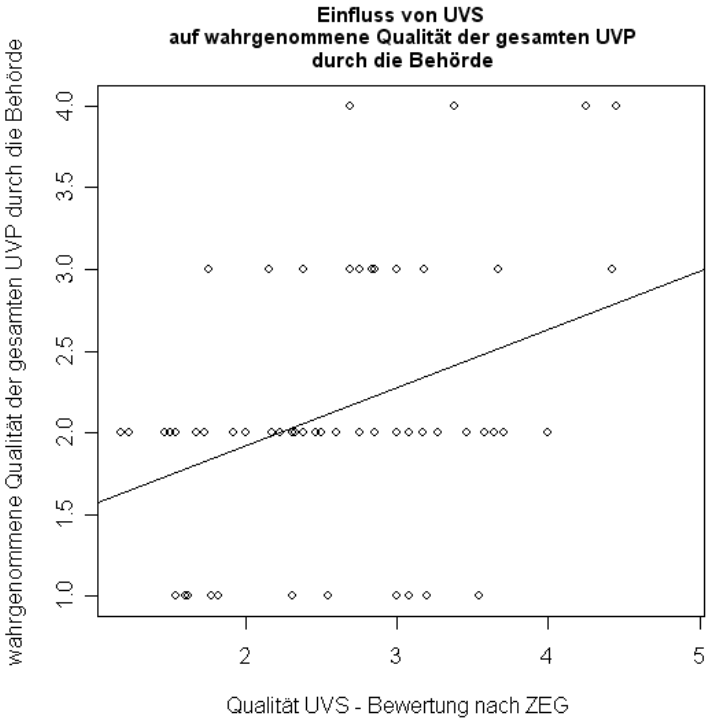


Abbildung 5: Einfluss der tatsächlichen Qualität der UVS auf die wahrgenommene Qualität der gesamten UVP durch die Behörde und angepasste Regressionsgrade

```
Coefficients:
Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)
(Intercept) 1.2147 0.3192 3.806 0.000348 ***
UM 0.3548 0.1171 3.029 0.003680 **
Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1
Residual standard error: 0.7469 on 57 degrees of freedom
Multiple R-Squared: 0.1387, Adjusted R-squared: 0.1236
F-statistic: 9.177 on 1 and 57 DF, p-value: 0.00368
```

Der funktionale Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Qualität der UVS (tQUVS) und der wahrgenommenen Qualität der gesamten UVP (wQUVP durch den Behördenmitarbeiter wird durch folgende Gleichung beschrieben.

$$wQUVP = 1.2147 + tQUVS * 0.3548$$

Der p-Wert in Höhe von 0.00368 gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit an, dass das angepasste Modell die Daten besser beschreibt als ein Modell ohne Steigungsparameter. Je kleiner der p-Wert ist, desto stabiler ist der Zusammenhang (siehe die Begrifferläuterung in Abschnitt 3.4.2.4).

Weitere Auswertungen erfolgen mit Kennzahlen der deskriptiven Statistik. Mittelwerte und Mediane eignen sich dabei im besonderen Maße, um Schwerpunkte der Verteilungen von den untersuchten Variablen in einer Kennzahl verdichtet anzugeben.

Ein Beispiel für Median und Mittelwert wäre die Verteilung des Einkommens in der Bevölkerung. Der Mittelwert kann relativ hoch sein, weil es einige wenige Bevölkerungsteile mit sehr hohem Einkommen gibt und große Anteile mit sehr geringem Einkommen. Der Mittelwert ist für eine Interpretation dann vorsichtig zu verwenden, da er gegenüber einen wenigen Ausreißern (die Superreichen) wenig robust ist. Der Median dagegen ordnet die Ausprägungen der Variablen der Größe nach (beginnend mit dem kleinsten Einkommen der Person x) und ermittelt den Wert, der

genau in der Mitte liegt. Median und Mittelwerte weichen in diesem Beispiel stark voneinander ab.

In unserer Auswertung verwenden wir Mediane, wenn die Ausprägungen einer Verteilung von ihrem Mittelwert sehr ungleich verteilt sind. Mit Hilfe dieser Lageparameter ist es möglich, Tendenzen abzuleiten. Vergleicht man mehrer Lageparameter miteinander, kann man aufgrund der diskutierten Differenzen zwischen diesen Kennzahlen Aussagen ableiten.

3.4.2.4
Hinweise zu verwendeten statistischen Begriffen und Abkürzungen

Um das Verständnis und die „Lesbarkeit" der nachfolgenden Stationenauswertungen zu erleichtern, werden hier noch einmal kurz die wichtigsten verwendeten Fachtermini und Abkürzungen vorgestellt. [41]

f-Wert oder Korrelationsfaktor: Dieser Wert gibt die Korrelationen zwischen zwei statistischen Variablen an. Eine signifikante Korrelation bedeutet, dass ein nachweisbarer Zusammenhang besteht. Die Signifikanz hängt von der Anzahl der untersuchten Beobachtungen ab. Bei unseren Daten kann man von einem schwachen signifikanten Zusammenhang ab 0.1 sprechen (siehe dazu auch Abschnitt 3.4.2.3, Seite 46). Allerdings sagt die Korrelation nichts über die Ursächlichkeit des Zusammenhangs aus. Bei der Untersuchung wurden Unterschiede in Korrelationen zwischen der Qualität der einzelnen UVP-Stationen ermittelt.

m-Wert (Median): In Einzelfällen wurde bei der Auswertung des Aufwandes der Behördenmitarbeiter für die einzelnen UVP-Stationen der Median angegeben. Der Median gibt den Wert an, bei dem die Hälfte der Beobachtungen kleiner als *m* ist (z.B. m = 2 Tage: bei der Hälfte der Befragten betrug der Aufwand weniger als zwei Tage). Im Gegensatz zum Durchschnittswert ist der Median somit gegenüber einzelnen „Ausreißern" robuster.

N-Wert: Bei den prozentualen Angaben erfolgt grundsätzlich die Anzahl der Nennungen (N), um einen Hinweis auf die Belastbarkeit der Aussagen zu geben. Die Nennungen schwanken, je nach Anzahl der zugrundeliegenden Erhebungsbögen oder Protokolle. Zum Teil beziehen sich die Angaben auf die Nennungen oder Angaben zu einem Fragekomplex, wobei z.T. Mehrfachnennungen möglich sind, was dann explizit angegeben wird. Die Auswertung der Unterlagen bzw. Akten basiert beispielsweise auf dem Erhebungsbogen „Zielerreichungsgrad" **(ZEG)**. Hierzu werden insgesamt 105 Akten ausgewertet, d.h. die Anzahl der Nennungen ist 105 (N 105), wenn in allen Fragebögen die jeweilige Frage inhaltlich beantwortet ist. In der Regel beziehen sich daher die Aussagen, falls nicht anders vermerkt, auf die 83 policy-on-Fälle (N 83). Daneben werden weitere 22 policy-off-Fälle einbezogen (N 22). Allerdings ist zu beachten, dass bei einer Befragung häufig nicht sämtliche Fragen beantwortet werden, z.B. weil kein Scoping oder keine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde. In diesem Fall können bei einzelnen Fragestellungen die Nennungen deutlich niedriger liegen als die Anzahl der zugrundeliegenden Erhebungsbögen.[42]

NKB: Zusätzlich ausgewertet wird die Abfrage der zuständigen Behördenmitarbeiter mittels Nutzen-Kosten-Fragebogen **(NKB)** (N 66) sowie die Ergebnisse aus der Befragung von Mitarbeitern (N 45). Eine Auswertung der Einschätzungen der Umweltverbände sowie der Sichtweise der Vorhabenträger bzw. Antragsteller ist ebenfalls mittels NKB erfolgt und in einem gesonderten Abschnitt innerhalb der jeweiligen Stationenauswertungen dargestellt.

---

[41] Einen guten Überblick über grundlegende statistische Verfahren und Kennzahlen gibt: Böker (2003), Multivariate Verfahren, Kapitel 1-3.

[42] In Einzelfällen wird hierzu im Text noch einmal gesondert eingegangen, wenn beispielsweise noch unterschieden wird, warum keine Angaben vorlagen, wie: „es lag kein Scopingprotokoll vor" bzw. „es wurde kein Scoping durchgeführt".

p-Wert: Dieser Wert gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit an. Umso kleiner der p-Wert ist, umso kleiner ist die Irrtumswahrscheinlichkeit und umso größer ist die Signifikanz. Konkret heißt dies, bei p = 0,10 besteht nur in 10% der Fälle eine Abweichung von der Hypothese. Der p-Wert ist genauer als die Angabe eines Signifikanzniveaus, da er die tatsächliche Irrtumswahrscheinlichkeit, eine Hypothese zu verwerfen, obwohl sie wahr ist, angibt (Alpha-Fehler). Ein Signifikanzniveau von z.B. 0.95 besagt nur, dass der p-Wert kleiner als 0.05 ist, aber nicht wie klein genau.

3.4.3
Stationenbezogene Befunde und Auswertung

Die stationsbezogene Darstellung folgt einem einheitlichen Aufbauschema. Sie schildert zunächst die Ergebnisse der empirischen Erhebung (Befunde) zur Qualität der jeweiligen Stationen, wobei sich an die Darstellung der Befunde sich jeweils deren Auswertung an schließt (siehe dazu unten Punkt 1). Dem folgen weitere regelmäßige Gliederungspunkte (unter 2.)

1. Die Darstellung der Qualität fasst die Befunde jeweils thematisch zu Schwerpunkten zusammen. Für jeden dieser „Erkenntnisschwerpunkte" orientiert sich die Erläuterung der Befunde an folgendem Darstellungsraster:

– Zunächst finden sich Befunde zur „tatsächlichen Qualität"
  (ZEG-Befunde, siehe dazu Abschnitt 3.4.3.1),
– dann die Befunde zur „wahrgenommen Qualität"
  (ermittelt über den NKB-Bogen, siehe dazu Abschnitt 3.4.3.2)
– und schließlich die Befunde zu den Behördeninterviews (Behördenfragebogen) sowie den nicht-standardisierten Fragen des NKB-Fragebogens (siehe dazu Abschnitt 3.4.3.3).

Ergänzend wird auf Befunde aus dem „Grunddatenblatt" zurückgegriffen.

Dabei werden lediglich die Befunde dargestellt, die für die jeweilige Station bzw. für den Erkenntnisschwerpunkt von Bedeutung sind. Von daher kann es in der Darstellung zu den Stationen zu Abweichungen vom Darstellungsraster kommen.

Als ein wesentliches Qualitätsmerkmal der UVP gilt die gewonnene Transparenz aufgrund der Dokumentation des Verfahrensverlaufes und der Entscheidungsgrundlagen. Manche Stationen greifen die damit verbundenen Aspekte gesondert auf.

2. Als weiterer regelmäßiger Gliederungspunkt zu nennen sind die „Effizienz" sowie die Vorschläge der Behördenmitarbeiter zu Optimierungsmöglichkeiten. Dem schließt sich eine Würdigung an, die auch Erkenntnisse aus der Literatur berücksichtigt. Soweit für den Zeitraum nach Abschluss der empirischen Erhebung (also nach 2005) Veränderungen der Rechtsgrundlagen erfolgten, die für die Entwicklung von Empfehlungen von Bedeutung sind, wird dies kurz erläutert, bevor abschließend Empfehlungen formuliert werden, die sich aus der Auswertung der Befunde zur jeweiligen Station ergeben.

3.4.3.1
Befunde zur tatsächlichen Qualität (ZEG)

Für jede Station werden – soweit es für das Verständnis hilfreich ist – zunächst die relevanten Fragen aus dem ZEG-Erhebungsbogen kurz vorgestellt und anschließend die Befunde zu der aus den Akten ersichtlichen „tatsächlichen Qualität“[43] dargelegt.

Zur Darstellung der Befunde können im Einzelfall auch folgende Punkte gehören:

- *Korrelationen der jeweils untersuchten Station mit weiteren Stationen*, d.h. ob und in welchem Ausmaß es signifikante Zusammenhänge zwischen den einzelnen Stationen gibt. Dies erscheint gerade unter Effizienzbetrachtungen besonders relevant. Denkbar wäre beispielsweise, dass bei einer Station X eine hohe Qualität dieser Station erreichbar ist. Für den Fall, dass Station X stark positiv mit einer späteren Station Y korreliert, ist davon auszugehen, dass das Ergebnis in Station X (und der dazu eingesetzte Aufwand) sich auch in einer höheren Qualität in Station Y niederschlägt. D.h., es gelingt so, einzelne Stationen mit hoher Bedeutung für andere Stationen zu identifizieren, um Hinweise zur Effektivierung der einzelnen Arbeitsschritte aber auch der UVP insgesamt zu gewinnen.
- *Vergleich von UVP-pflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Verfahren (policy-on-/off-Betrachtung)*: Es erfolgt eine Gegenüberstellung der UVP-pflichtigen mit vergleichbaren nicht UVP-pflichtigen Vorhaben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass den Aussagen zur policy-on-/off-Betrachtung nur geringe Fallzahlen bei den policy-off-Verfahren zugrundeliegen. Die Aussagen sind daher nur bedingt belastbar; sie sind gleichwohl geeignet, Hinweise auf mögliche Zusammenhänge zu geben.
- *Vorhabengruppenbezogene Hinweise:* Hier wird überprüft, ob es starke Abweichungen in der Qualität des UVP-Vollzugs zwischen den unterschiedlichen Vorhabengruppen gibt; ob beispielsweise die Qualität der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG bei BImSchG-Vorhaben (gebundene Genehmigung) starke Abweichungen gegenüber der Qualität bei Straßenbauvorhaben (Planfeststellung, Abwägung) aufweist, um diesen Hinweisen dann gegebenenfalls auf Ebene 4 (siehe dazu Kapitel 6) weiter nachzugehen.

3.4.3.2
Befunde zur wahrgenommenen Qualität (NKB)

Zusätzlich zum Zielerreichungsgrad („*tatsächliche Qualität*“) erfolgt eine Auswertung der jeweils fallbezogenen Angaben der Behördenmitarbeiter hinsichtlich ihrer Einschätzung der Qualität der UVP insgesamt und der Qualität der einzelnen Stationen („*wahrgenommene Qualität*“) sowie des Aufwandes, der für sie mit der Station verbunden ist (siehe dazu Abschnitt 3.2.3).

Ziel ist es, den Einfluss der tatsächlichen Qualität einer Station auf die wahrgenommene Qualität insgesamt und auf die wahrgenommene Qualität der jeweiligen Station zu evaluieren. Diese Analyse ergibt, welche Station maßgeblich dafür verantwortlich ist, dass die wahrgenommene Qualität der UVP insgesamt hoch bzw. schwach ist. Weiterhin wird mit dem NKB untersucht, wie der Zusammenhang zwischen tatsächlicher und wahrgenommener Qualität in einer Station ist.

Weiteres Ziel ist, den Aufwand einer Stationen ins Verhältnis zur tatsächlichen Qualität einer Station zu setzten. Dadurch kann evaluiert werden, ob ein verstärkter Aufwand – gemessen in Arbeitstagen – auch zu dem gewünschten Ergebnis führt, dass die tatsächliche Qualität steigt. Da der Aufwand bei sehr großen Verfahren i.d.R. wesentlich höher ist als bei kleinen Verfahren, erfolgt eine Untergliederung der Fallstudien in drei Größenklassen nach der jeweiligen Investiti-

---

[43] Zum Begriff „tatsächliche Qualität“ siehe Abschnitt 3.2.2.

onssumme für die Vorhaben, um so eine belastbare Relation zwischen Aufwand und Qualität herstellen zu können. Dabei werden die UVPs in die drei Gruppen UVPs mit einem Investitionsvolumen kleiner 1.5 Millionen, UVPs mit einem Investitionsvolumen von größer 1.5 Millionen und kleiner 15 Millionen und UVPs mit einem Investitionsvolumen von größer 15 Millionen eingeteilt (siehe dazu Tabelle 9, Abschnitt 3.4.2.1).

Neben der quantitativen Evaluierung erfolgt eine qualitative Auswertung der Behördenmitarbeiter. Dabei stehen im Mittelpunkt die Vorstellungen und Anregungen der zuständigen Behördenmitarbeiter zu potenziellen Ansatzpunkten für eine Straffung, Entbürokratisierung bzw. Optimierung der UVP-Verfahren. Diese Anregungen werden ebenfalls stationenbezogen diskutiert.

3.4.3.3
Befunde aus der Behördenbefragung

Der Behördenfragebogen zielt darauf ab, *fallstudienübergreifend* die Erfahrungen der Behördenmitarbeiter in der UVP-Praxis zu erfassen. Da viele der Behördenmitarbeiter mehrere der untersuchten Verfahren bearbeitet hatten, werden sie anders als bei den Nutzen-Kosten-Fragebögen, die zu jeder einzelnen Fallstudie erhoben werden, nur einmal befragt. Deshalb ergeben sich im Vergleich zu den Fallstudien eine geringere Anzahl von 45 Interviews.

Die Darstellung der Befunde erfolgt anhand vorbereiteter Antwortkategorien:[44] Weitergehende Angaben der Interviewten, die beispielsweise zu einem besseren Verständnis des Verfahrens beitragen oder die Schwierigkeiten mit der Umweltverträglichkeitsprüfung aufzeigen, werden in zusätzliche Antwortkategorien eingruppiert. Antworten, in denen mehrere Aspekte genannt sind, werden getrennt und sortiert, so dass zu einigen Fragen weit mehr Antworten existieren als die Grundgesamtheit der 45 ausgewerteten Fragebögen. Da auch Mehrfachnennungen möglich sind, sind prozentuale Angaben der Antwortverteilungen nicht ohne weiteres möglich. Zum besseren Verständnis wird darauf verzichtet und lediglich die Anzahl der Nennungen dargestellt.

3.4.3.4
Qualitativ auszuwertende Befunde

Befunde der nicht-standardisierten Fragen des Nutzen-Kosten-Fragebogens

Der NKB-Fragebogen enthält unter II. zwei offene Fragen:

- Die linke Spalte ermöglicht Einträge zu folgendem Punkt: Was sollte Ihrer Meinung nach *zukünftig im UVPG* geändert werden?
- In der rechte Spalte war gefragt: Welche *Vorteile* versprechen Sie sich davon?

Ähnlich wie bei den Behördenfragebögen erfolgt die Auswertung der freien Antworten im Rahmen der Nutzen-Kosten-Fragebögen (NKB, siehe dazu Anhang 9.4.3). In die Auswertung fließen 67 Fragebögen ein. Auch hier sind Mehrfachnennungen möglich. Daher ist ebenfalls eine prozentuale Angabe nicht ohne weiteres möglich und es wird darauf verzichtet, diese jeweils anzugeben. Die angegebenen Zahlen geben lediglich die Nennungen wieder.

Im Unterschied zum Behördenfragebogen können die beiden offenen Fragen des Nutzen-Kosten-Fragebogens nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. Vielmehr beziehen sich

[44] Siehe z.B. Frage II. 1 des Behördenfragebogens im Anhang 9.4.4.

beide Fragen aufeinander, so dass auch die Auswertung der Antworten gekoppelt erfolgen muss.[45]

Des Weiteren sind die befragten Akteure des Nutzen-Kosten-Fragebogens nicht ausschließlich Vertreter der zuständigen Behörden. Hier liegen auch – wenn auch in geringerer Zahl – Antworten von Umweltverbänden und Erstellern der Unterlagen nach § 6 UVPG vor: So sind für die Ergebnisse der Umweltverbände 15 Fragebögen erfasst, für die Unterlagen-Ersteller liegen 17 Fragebögen vor. Da mit diesen Akteurgruppen keine Interviews geführt wurden, werden in den folgenden Kapiteln lediglich ihre Ansätze zur Optimierung der UVP dargestellt.

In der Auswertung der nicht-standardisierten Fragen des Nutzen-Kosten-Fragebogens werden in erster Linie Hemmnisse und Optimierungsansätze aus Sicht der zuständigen Behördenmitarbeiter diskutiert (Behördenfragebogen und Nutzen-Kosten-Fragebogen). Sie finden sich sowohl jeweils in der Stationenauswertung als auch ggf. bei der stationenübergreifenden Auswertung wieder.[46]

Befunde zu den nicht-standardisierten Fragen aus dem Behördeninterviews

In den nicht-standardisierten Fragen im Leitfaden zu den Behördeninterviews ging es u.a. um die Vorstellungen und Anregungen der zuständigen Behördenmitarbeiter zu potenziellen Ansatzpunkten für eine Straffung, Entbürokratisierung bzw. Optimierung der UVP-Verfahren.

Unter dieser Bezeichnung gehen zudem Aussagen von Behördenmitarbeitern in die Erhebung ein, die „am Rande" der Fallstudienerhebungen gemacht wurden. Dazu zählen auch Gesprächsrunden mit mehreren Mitarbeitern (z.T. unter Beteiligung der Behördenleitung).

Abstimmungsmechanismen unter den Evaluatoren

Bei den qualitativ auszuwertenden Befunden spielt die Abstimmung unter den Evaluatoren – formalisiert über die wöchentlich aktualisierte „Zwischenauswertungs-Übersicht" (siehe dazu Abschnitt 3.2.5.2) – eine wichtige Rolle. Sie ermöglicht eine Reflektion sowie eine breite Fundierung der auf diesem Wege gewonnenen Erkenntnisse.

3.4.4
Stationenübergreifende Befunde und Auswertung

Eine Reihe von Einflussfaktoren ist nicht nur in einer Station, sondern stationenübergreifend von Bedeutung. Um Wiederholungen in der Darstellung der Stationen zu vermeiden, bietet es sich an, die Befunde hierzu gesondert darzustellen und zu analysieren (siehe dazu Kapitel 5). Die Darstellung orientiert sich an dem gleichen Gliederungsschema (siehe dazu Abschnitt 3.4.3 wie die zu den einzelnen Stationen.

---

[45] Da verschiedenste Vorschläge in der linken Spalte auf die gleichen Vorteile abzielen, werden zuerst Antwortkategorien anhand der Antworten der rechten Spalte gebildet. Anschließend wird versucht, die dazugehörigen Antworten der Frage IIa) in Antwortgruppen zu sortieren. Dadurch kann die Bandbreite an Möglichkeiten aufgezeigt werden, die zu gewünschten Veränderungen führen kann. Allerdings sind die Übergänge zwischen den einzelnen Antwortkategorien fließend. Um Interpretationsfehler zu vermeiden, werden die Kategorien möglichst wortgenau gebildet. Daher entstehen beispielsweise die Antwortkategorie „Reduktion des Aufwandes" und „Vereinfachung in der Bearbeitung", die in den Vorschlägen zwar sehr ähnlich, aber in ihrer Wirkung unterschiedlich sind.

[46] Es ist – insbesondere bei Stationen wie z.B.bei der Öffentlichkeitsbeteiligung – zu berücksichtigen, dass die Auswertung vorrangig auf der Aktenlage der zuständigen Behörde und auf der Einschätzung der zuständigen Behördenmitarbeiter zum UVP-Verfahren basiert.

4
Befunde und Auswertung zu den einzelnen UVP-Stationen (Ebene 3)

Die folgenden Abschnitte stellen die Befunde aus den Erhebungen auf Ebene 3 dar und analysieren diese, um daraus Empfehlungen abzuleiten.[47] Die Methodik und die Datengrundlage erläutert Kapitel 3. Die Darstellung erfolgt entlang der einzelnen „Stationen der UVP" (siehe dazu Abschnitt 3.1).

Gestaltungsoptionen sowie Empfehlungen, die daraus abgeleitet werden können, finden sich nachfolgend den einzelnen Stationen zugeordnet. Stationenübergreifende Aspekte sind Gegenstand von Kapitel 5. Ansatzpunkte, die sich daraus für eine vertiefte Untersuchung ergeben, erläutert Abschnitt 6.1. Eine Zusammenfassung der Empfehlungen im Hinblick auf die Stationen findet sich in Abschnitt 7.1. Gestaltungsvorschläge im Hinblick auf den Entwurf zum UGB gehen in Abschnitt 7.4 ein.

Die einzelnen Stationen erläutern jeweils zunächst die Befunde zur „Qualität", die sich aus den unterschiedlichen Erhebungsinstrumenten ergeben.[48]

Zum Abschluss jeder Station finden sich eine Zusammenfassung (optisch kenntlich gemacht durch eine graue Schattierung) sowie eine tabellarische Übersicht, die verdeutlicht, auf welcher Handlungsebene Umsetzungsschritte zu ergreifen wären.

4.1
Vorwirkung („Station V")

Der Umstand, dass für ein Vorhaben eine UVP durchzuführen ist, beeinflusst bereits dessen Konzeption und die Standortwahl. Damit handelt es sich um eine „materielle Auswirkung" des UVP-Rechts, die eintritt, bevor das eigentliche UVP-Verfahren mit seinen einzelnen Stationen beginnt. Die diesbezüglichen Befunde finden sich – im Rahmen der stationenübergreifenden Auswertung – im Abschnitt 5.1.

4.2
Station 0: Screening

In der Station „Screening" wird entschieden, ob im Einzelfall eine UVP durchzuführen ist. Zu unterscheiden sind Vorhaben, die nach § 3b UVPG entweder einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls oder einer standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls unterzogen werden müssen. Für erstere ergeben sich aus Anlage 1 Spalte 2 „Prüfwerte für Größe und Leistung", aufgrund derer nach § 3c UVPG überprüft werden muss, ob das Vorhaben „unter Berücksichtigung der in der Anlage 2 aufgeführten Kriterien erhebliche Umweltauswirkungen haben kann". Die standortbezogene Vorprüfung ist bei Vorhaben durchzuführen, bei denen aufgrund standörtlicher Besonderheiten trotz geringerer Größe und Leistung der Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen befürchten lassen.

Das „Screening" ist also zu durchlaufen, bevor die eigentliche UVP beginnt und gehört daher nicht zum eigentlichen Gegenstand dieses Forschungsvorhabens. Entsprechend ist das „Screening" nicht Gegenstand der empirischen Erhebung und Auswertung der Fallstudien auf Ebene 3.

---

[47] Zur Erleichterung der „Lesbarkeit" der Auswertungen finden sich in Abschnitt 3.4.2.4 Hinweise zu statistischen Begriffen und Abkürzungen (siehe dazu auch das Glossar und das Abkürzungsverzeichnis).

[48] Den Aufbau der Darstellung der Befunde erläutert Abschnitt 3.4.3.

Die im Rahmen der Erhebung gleichwohl gewonnenen Erkenntnisse werden hier im Folgenden beschrieben. Sie stützen sich auf Aussagen der befragten Behördenmitarbeiter sowie auf die Auswertung von Daten, die für die Untersuchungsregionen und die einzelnen Bundesländer bei den Behörden abgefragt wurden oder über die Veröffentlichungen in den jeweiligen Amtsblättern erhoben wurden. Diese Erkenntnisse können daher nicht in dem gleichen Maße beurteilt und in Relation zu den restlichen Ergebnissen gestellt werden, wie dies bei den anderen Stationen der Fall ist. Trotzdem sollen die gesammelten Daten und Informationen hier wiedergegeben werden, weil sich auch auf dieser Datengrundlage bereits einige Empfehlungen formulieren lassen.

4.2.1
Daten zu den Vorprüfungen

Die Datenlage zu den in den Bundesländern durchgeführten Vorprüfungen ist sehr unterschiedlich. Die Erhebungszeiträume sind uneinheitlich und es liegen größtenteils nur die Zahlen für Projekte vor, in denen es letztlich nach Durchführung des Screenings nicht zu einer UVP gekommen ist. Daten zu UVP-Vorhaben mit positivem Prüfergebnis, d.h. die Feststellung einer UVP-Pflicht nach durchgeführtem Screening, liegen lediglich in drei Fällen vor.[49]

4.2.1.1
Vorprüfungen mit negativem Ergebnis

Die genaue Zahl der Verfahren, die nach Vorprüfung UVP-pflichtig sind, wird in den Bundesländern bzw. Untersuchungsregionen in der Regel nicht (zentral) erfasst, da dies aufgrund der Vielzahl der Fälle und der unterschiedlichen Behörden als sehr aufwendig angesehen wird. Entsprechendes gilt auch für die Verfahren, die nach einer Vorprüfung als *nicht* UVP-pflichtig eingestuft werden. Trotzdem wurde im Rahmen des Projektvorhabens versucht, beispielsweise über die Auswertung von Amtsblättern, Gemeindeanzeigern etc. und Befragungen, grobe Anhaltspunkte zum Umfang der Vorprüfungen zu erhalten.

Zur Anzahl von UVP-Vorprüfungen mit negativem Ergebnis, d.h. Vorprüfungen deren Ergebnis „*nicht* UVP-pflichtig" ergab, ergaben sich folgende Ergebnisse für die Jahre 1999 bis 2005:

- 126 Verfahren in Nordhessen[50] (1999 bis 2005),
- 294 Verfahren in Düsseldorf/ Mittlerer Niederrhein[51] (1999 bis 2005),
- 79 Verfahren in Bremen und Bremerhaven[52] (2001 bis 2005),
- 40 Verfahren Mecklenburg-Vorpommern[53] (2001 bis 2005) sowie

---

[49] Ihre Erhebung, auch indirekt z.B. über die Auswertung der Amtsblätter bzw. Staatsanzeiger ist zudem nicht sicher möglich. Denn die Veröffentlichung eines positiven Screening-Ergebnisses erfolgt zwar im Einzelfall zusammen mit der Veröffentlichung der Ergebnisse des Trägerverfahrens. Es wird jedoch weder durchgängig auf eine erfolgte Vorprüfung hingewiesen noch erfolgt zwingend eine Veröffentlichung der Zulassungsentscheidung. Dies gilt auch für die Erhebungen zur Anzahl der durchgeführten UVP-Verfahren in den sechs Untersuchungsregionen.

[50] Die Daten basieren auf einer Auswertung des Hessischen Staatsanzeigers zu den Einzelfallprüfungen nach § 3a UVPG (Zeitraum 1999-2005).

[51] Die Ergebnisse beruhen auf einer Erhebung des Amtsblattes der Bezirksregierung Düsseldorf für die Jahre 1999 bis 2005.

[52] Quelle: UVP-Leitstelle in Bremen und Bremerhaven. Eine ausführliche Diskussion der Bremer Daten findet sich im Anhang „Erhebung Bremen Ebene 2".

[53] Laut Schätzung der UVP-Leitstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern wurden insgesamt mindestens 200 - 250 Vorprüfungen im Zeitraum von 1999 bis 2005 durchgeführt. Die Anzahl von 40 Vorprüfungen mit dem Ergebnis „nicht UVP-pflichtig", basiert auf einer Auswertung von Daten der UVP-Leitstelle Mecklenburg-Vorpommern. Die Daten hierzu umfassten lediglich die Vorprüfungen zu wasserrechtlichen Verfahren, die teilweise vom LUNG durchgeführt worden sind. Es handelt sich damit nur um eine Untergrenze hinsichtlich der tatsächlich zu erwartenden Anzahl der Verfahren mit negativem Ergebnis. Eine Auswertung der Daten für die Untersuchungsregion Westmecklenburg ist nicht möglich, da keine Angaben zu der jeweiligen Region vorliegen, in der die Verfahren durchgeführt wurden.

– 47 Verfahren in Westsachsen[54] (2005).

In der nachfolgenden Tabelle sind zur besseren Einordnung für die Untersuchungsregionen, mit Ausnahme Westmecklenburgs, die nicht UVP-pflichtigen Verfahren nach Einzelfallprüfung den Verfahren mit UVP (die Zahlen stammen aus der Vollerhebung auf Ebene 2, siehe dazu Abschnitt 2.2, ohne Rücksicht auf eventuelle Durchführung einer Vorprüfung) gegenübergestellt.

Die Zeiträume, auf die die Angaben zu beziehen sind, sind in den jeweiligen Spalten mit angegeben.

	Nordhessen (1999 – 2005)	Düsseldorf/ Mittlerer Niederrhein (1999 – 2005)	Westsachsen (nur 2005)	Bremen und Bremerhaven (2001-2005)	Großstadtregion München (1999 – 2005)
Vorprüfungen mit negativem Ergebnis	126	294	47	79[55]	797
Zum Vergleich: Verfahren mit UVP (Vollerhebung, Ebene 2)[56]	46	284	15	136	65

Tabelle 12: Anzahl der negativen Screening-Ergebnisse im Vergleich mit UVP-Verfahren für fünf Untersuchungsregionen

Die hohe Zahl an Vorprüfungen mit einem nicht UVP-pflichtigen Ergebnis im Vergleich zu den Verfahren, in denen eine UVP durchgeführt wurde, zeigt die hohe Relevanz der Vorprüfung für die Verfahren und das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung insgesamt.

4.2.1.2
Vorprüfungen mit UVP-pflichtigem Ergebnis

In Bremen und Bremerhaven (für den Zeitraum 1990 bis 2006), in der Großstadtregion München sowie in Brandenburg (hier nur für Verfahren nach BImSchG) sind sowohl die nach Vorprüfung nicht UVP-pflichtigen als auch die nach Vorprüfung UVP-pflichtigen Vorhaben bekannt. Allerdings beziehen sich die Angaben auf unterschiedliche Zeiträume:

– in Bremen und Bremerhaven waren von 269 vorprüfungspflichtigen Vorhaben lediglich 31 als UVP-pflichtig, 174 waren nicht UVP-pflichtig, in 91 Fällen ist eine eindeutige Zuordnung nicht möglich (1990 bis 2006),
– in der Großstadtregion München[57] waren von 882 Vorhaben nach Vorprüfung 85 UVP-pflichtig, 797 Vorhaben wurden als nicht UVP-pflichtig eingeordnet (1999 bis 2005),
– In Brandenburg[58] wurden von 339 immissionsschutzrechtlichen Verfahren nur 42 nach Vorprüfung als UVP-pflichtig eingestuft, 297 waren danach nicht UVP-pflichtig (2002 bis 2006).

Es zeigt sich, dass in allen bisher untersuchten Bundesländern[59], sofern Daten zu den Vorprüfungen vorliegen, der Anteil der UVP-Vorprüfungen mit negativem Ergebnis (keine UVP-Pflicht) an den insgesamt einer Vorprüfung unterzogenen Vorhaben sehr hoch ist (90% in Bayern, ca.

---

54 Für die Untersuchungsregion Westsachsen wurde das Sächsische Amtsblatt ausschließlich für das Jahr 2005 ausgewertet.

55 Der Erhebungszeitraum für die nicht UVP-pflichtigen Verfahren nach Einzelfallprüfung in Bremen und Bremerhaven umfasst nur 2001 bis 2005. Die Daten aus Ebene 2 liegen aber auch für Bremen und Bremerhaven im Untersuchungszeitraum von 1999 – 2005.

56 Ohne Raumordnungsverfahren und Linienbestimmungsverfahren.

57 Die Daten zu den Einzelfallprüfungen der Großregion München basieren auf Angaben von Bearbeitern.

58 Die Auswertung zum Screening in Brandenburg stützt sich auf vorliegende AIS-I-Daten.

59 Ähnlich stellt sich die Situation in Österreich dar, wo zwischen 2000 und 2006 insgesamt 398 Feststellungsverfahren durchgeführt wurden, lediglich in 21% der Fälle erging ein positiver Bescheid. Das UVP-Feststellungsverfahren in Österreich entspricht der deutschen Einzelfallprüfung. Quelle für die angegebenen Zahlen ist das Umweltbundesamt, Österreich (31.10.2007). "http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/uvpdatenbank/uvp_fest_online ".

84% für Bremen). D.h. nach den vorliegenden Daten führt die Vorprüfung über die UVP-Pflichtigkeit in aller Regel zur Ablehnung der UVP-Pflicht.

4.2.2
Daten zu den Vorprüfungen nach Vorhabengruppen

Für Vorhaben der Gruppe 1[60] liegen Angaben aus drei Untersuchungsregionen und Brandenburg vor. Zu Vorhaben der Gruppen „Verkehr" und „Sonstiges" liegen lediglich aus zwei Untersuchungsregionen Daten vor. Zu Einzelfallprüfungen in Bebauungsplanverfahren sind keine Daten vorhanden. Die folgenden Abschnitte stellen die Ergebnisse diesbezüglich gesondert dar.

4.2.2.1
Vorprüfungen zu immissionsschutzrechtlichen Verfahren

Im Bereich der immissionsschutzrechtlichen Verfahren ist der Anteil der Einzelfallprüfungen die zu keiner UVP führen, bezogen auf die insgesamt durchgeführten Einzelfallprüfungen, besonders hoch (z.B. 97,5 % in Bayern, 88 % in Brandenburg, siehe nachfolgend). Auch nach Angaben von Behördenvertretern aus zwei Untersuchungsregionen ergibt die Vorprüfung bei Verfahren nach Bundes-Immissionsschutzgesetz in diesen Regionen nahezu vollständig das Ergebnis „nicht UVP-pflichtig". Daten aus anderen Bundesländern und den Untersuchungsregionen zeigen ähnliches:

- In Brandenburg ergab in 88% der Fälle die Vorprüfung für immissionsschutzrechtliche Verfahren keine UVP-Pflicht. Von den zwischen den Jahren 2003 und März 2006 insgesamt durchgeführten 307 immissionsschutzrechtlichen Verfahren waren lediglich 47 UVP-pflichtig.
- In Nordhessen waren von 126 nicht-UVP-pflichtigen Verfahren 62 immissionsschutzrechtliche Verfahren (1999 bis 2005).
- Im Regierungsbezirk Düsseldorf betrafen die im Amtsblatt veröffentlichten Ergebnisse zu den 294 Einzelfallprüfungen, die als nicht UVP-pflichtig eingestuft wurden, fast ausschließlich BImSchG-Verfahren (1999 bis 2005).
- In Bremen waren von 79 im Ergebnis nicht UVP-pflichtigen Verfahren 30 Verfahren nach BImSchG (2001 und 2005).
- In der Großstadtregion München waren von insgesamt 85 nach Einzelfallprüfung UVP-pflichtigen Verfahren lediglich 2,5% immissionsschutzrechtlichen Verfahren (1999 bis 2005). 116 immissionsschutzrechtliche Verfahren wurden als nicht UVP-pflichtig eingestuft.

Außerdem verursache nach Meinung einiger befragter Behördenmitarbeiter die Umweltverträglichkeitsprüfung in immissionsschutzrechtlichen Verfahren zusätzlichen Aufwand ohne dass dies sachlich gerechtfertigt sei.

4.2.2.2
Vorprüfung zur Vorhabengruppe „Verkehr"

Für die Gruppe 2 liegen lediglich für zwei Regionen Daten vor:

- In Bremen wurden zwischen 2001 und 2005 21 Vorhaben nach Vorprüfung als nicht UVP-pflichtig eingestuft
- und in der Großstadtregion München wurden zwischen 1999 und 2005 nach Vorprüfung 60 als UVP-pflichtig und 121 als nicht UVP-pflichtig eingeordnet.

---

[60] Die Gruppe umfasst Verfahren mit „gebundener Entscheidung im Rahmen des Immissionsschutzrechtes" (siehe dazu Abschnitt 3.3.3.1 mit Tabelle 6: „Einteilung der Vorhabengruppen").

4.2.2.3
Vorprüfungen zur Vorhabengruppe „Sonstiges"

Zur Gruppe 3 „Sonstiges" liegen weniger Daten vor, als für die Gruppe 2 „Verkehr":

- In der Region Nordhessen sind die übrigen 64 Vorhaben mit nicht UVP-pflichtigem Vorprüfungsergebnis, neben den bereits erwähnten immissionsschutzrechtlichen Vorhaben, der Gruppe „Sonstiges" zuzurechnen.
- In Bayern hingegen liegt die Zahl an nach Vorprüfung nicht UVP-pflichtigen Vorhaben im Vergleich zu den nach Vorprüfung UVP-pflichtigen Vorhaben sehr viel höher: zwischen 1999 und 2005 wurde in 558 Fällen das Vorhaben nach Einzelfallprüfung als nicht UVP-pflichtig eingestuft, während 22 nach Vorprüfung UVP-pflichtig waren.

4.2.3
Ergebnisse der Befragung

In allen sechs Untersuchungsregionen ist vielen der befragten Behördenmitarbeitern die Trennung zwischen allgemeiner und standortbezogener Vorprüfung nicht einleuchtend; sie ist ihrer Meinung nach weder praktikabel noch notwendig. Diese Stimmen decken sich mit der Einschätzung von Balla und Hartlik et al., wonach eine „Abgrenzung zwischen allgemeiner und standortbezogener Vorprüfung (…) [*für die Praxis, Anm. d. Verf.*] noch immer nicht eindeutig definiert" (Balla, Hartlik et al. 2006, 65) ist.

Die Behördenmitarbeiter befürworten eine Zusammenführung der beiden Vorprüfungstypen zu einer einzigen Vorprüfung, da dies zu einer Straffung bzw. zu einer Vereinfachung des Verfahrens führen könnte. Insgesamt sehen sechs der interviewten Behördenmitarbeiter Vereinfachungsmöglichkeiten durch die Zusammenführung der standortbezogenen und allgemeinen Vorprüfung, aber auch durch die Einführung von mehr und konkreteren Schwellenwerten. Die UVP-Gesellschaft hat den Wunsch der Praxis, die beiden Arten der Einzelfallprüfung zu vereinen, bereits an den Gesetzgeber herangetragen (Scholles 2007). Im aktuellen Referentenentwurf zum UGB I (BMU 19.11.2007, 87) sind wieder beide Vorprüfungen enthalten, was inhaltlich auch § 3c Satz 1 und 2 UVPG entspricht (BMU 19.11.2007, 141).

Ob durch die Zusammenführung eine eindeutige Vereinfachung erreicht werden könnte oder ob eine Konkretisierung und damit eine weitere Standardisierung der beiden Vorprüfungen nicht ebenso zu einer Vereinfachung für die Behördenmitarbeiter führen könnte, kann hier nicht näher überprüft werden. Allerdings weisen auch Balla und Hartlik et al. (2006) auf eine mögliche Vereinfachung in der Praxis durch die „Erarbeitung weitergehender vorhabenspezifischer Arbeitshilfen" (ebd., 140) hin.

4.2.4
Schlussfolgerungen und weiterführende Überlegungen

Die verhältnismäßig hohen Zahlen an nicht UVP-pflichtigen Vorhaben nach Vorprüfung aus Nordhessen, Westsachsen, Düsseldorf/ Mittlerer Niederrhein und der Großstadtregion München im Vergleich zu den erhobenen Verfahren mit UVP zeigen, dass die Vorprüfung in einigen Bundesländern eine erhebliche Bedeutung im Verfahrensablauf hat. Entsprechend ergibt sich eine hohe umweltfachliche Bedeutung der Vorprüfung für die Vorhaben. Da die Einschätzung der UVP-Pflicht auf Basis der vom Vorhabenträger zu diesem Zweck vorgelegten Unterlagen vorgenommen wird (Balla und Hartlik et al. 2006, 2), kann von einer starken Abhängigkeit der Behörden von den in den Unterlagen enthaltenen Informationen ausgegangen werden. Abhängig von Detaillierungsgrad der Unterlagen können die Ergebnisse der Einzelfallprüfungen unterschiedlich ausfallen. Entsprechend ist zu fragen, ob eine weitere Konkretisierung der Anforderungen der Einzelfallprüfung hinsichtlich Umfang und Tiefe und eine Standardisierung durch Schwellen und

Grenzwerte in der Behörde zu mehr Sicherheit und Routine und damit auch zu einer höheren Sicherheit für den Vorhabenträger führen.

Die relativ hohen Zahlen an nicht UVP-pflichtigen Verfahren im Vergleich zu den UVP-pflichtigen Verfahren nach Vorprüfung aus der Untersuchungsregionen Bremen und Bremerhaven und der Großstadtregion München können ein Indiz dafür sein, dass Unsicherheiten bestehen, wann ein Vorhaben UVP-pflichtig ist. Entsprechend werden viele Vorprüfungen des Einzelfalls durchgeführt, um verlässlich festzustellen, ob das Vorhaben UVP-pflichtig ist oder nicht, um im Zweifelsfalle keinen Verfahrensfehler begangen zu haben. Andererseits können die Zahlen auch darauf hindeuten, dass bei drohender UVP-Pflicht das Vorhaben entsprechend abgeändert wird, um einer UVP zu entgehen. Ob sich diese Daten auch für weitere Regionen in Deutschland bestätigen lassen, muss überprüft werden. Denn wenn sich die Zahlenverhältnisse für nicht UVP-pflichtige Verfahren und UVP-pflichtige Verfahren nach Vorprüfung aus den Untersuchungsregionen Großstadtregion München sowie Bremen und Bremerhaven (siehe dazu Abschnitt 4.2.1) für weitere Regionen bestätigen lassen, wäre zu prüfen, ob die hohe Zahl an nicht UVP-pflichtigen Verfahren gerechtfertigt ist und wie eventuell eine Verringerung erreicht werden könnte.

Aufgrund der unterschiedlichen Datenlage ist ein eindeutiger Schwerpunkt bezogen auf eine Vorhabengruppe nicht ableitbar. Die hohen Zahlen an nicht UVP-pflichtigen Verfahren in den Vorhabengruppen „BImSchG“ und „Sonstiges“ zeigen jedoch, dass hier vorrangiger Untersuchungsbedarf besteht.

In diesem Zusammenhang könnte auch überlegt werden, ob – wie von einigen Behördenmitarbeitern vorgeschlagen – eine Zusammenführung der allgemeinen und der standortbezogenen Vorprüfung zu einer Straffung und Vereinfachung der Verfahren führen könnte (siehe dazu Abschnitt 4.2.3). Für eine Beibehaltung der Trennung von standortbezogener und allgemeiner Vorprüfung des Einzelfalls spricht der reduzierte Prüfungskatalog der standortbezogenen Vorprüfung und der damit verbundene reduzierte bürokratische Aufwand, da eine Vereinheitlichung im Zweifel auf eine Aufgabe der standortbezogenenen Vorprüfung hinauslaufen dürfte.

Aufgrund der wenig gesicherten Datenbasis ist hinsichtlich möglicher Schlussfolgerungen insgesamt Zurückhaltung geboten.

4.2.5
Zusammenfassung

Die zur Station „Screening“ gewonnenen Ergebnisse beruhen vorwiegend auf der Datenerhebung auf Ebene 2 sowie zusätzlichen Informationen, die von den Behördenmitarbeitern in der Befragung mitgeteilt wurden. Insgesamt ist eine korrekte und effiziente Abarbeitung der Vorprüfungen von hoher Bedeutung für das Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Festzustellen war ein hoher Anteil an Vorprüfungen mit negativem Ergebnis. Ursache dafür könnten Unsicherheiten der Beteiligten sein, ab wann eine UVP durchzuführen ist. Das Ergebnis könnte aber auch darauf hindeuten, dass Vorprüfungen dazu genutzt werden, das Vorhaben so anzupassen, dass eine UVP entbehrlich wird.

Manche Behördenmitarbeiter kritisieren die Trennung zwischen allgemeiner und standortbezogener Vorprüfung und äußern der Wunsch einer Zusammenführung der beiden Vorprüfungsarten und die Erwartung einer damit verbundenen Vereinfachung der Vorprüfung. Darüber hinaus könnten eine weitere Konkretisierung von Umfang und Tiefe der Einzelfallprüfung und eine Standardisierung mit Hilfe von Grenz- und Schwellenwerten die Durchführung der Einzelfallprüfung erleichtern.

Abschließend sind die Empfehlungen zu dieser Station tabellarisch zusammengefasst; sie sind auch in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1 zu finden.

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
0. Screening	- Konkretisierung der Einzelfallprüfung hinsichtlich Umfang und Tiefe; Schwellenwerte zur Abschätzung der Umweltauswirkungen - Prüfung der Möglichkeiten zur Zusammenführung von allgemeiner und standortbezogener Einzelfallprüfung - Veröffentlichung des Ergebnisses der Vorprüfung, einschließlich der Angabe der wesentlichen Gründe	- Zuständige Behörde - Vorhabenträger	Effektivität - Erhöhung der Qualität der Vorprüfung durch klar formulierte Anforderungen Effizienz - Verringerung des Aufwands für die Einzelfallprüfung durch Vereinfachung

4.3
Station 1: Scoping

Die Vorschrift des § 5 UVPG zum „Scoping" erlaubt es, Inhalt und Umfang der Unterlagen zu besprechen und den Untersuchungsrahmen (einschließlich Untersuchungsmethoden) festzulegen.

Die Vorschrift war bereits vor der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG[61] im UVPG 1990 in den Grundzügen enthalten. Über die in der RL 97/11/EG enthaltene Vorgabe hinaus, wonach das Scoping nur auf Antrag des Vorhabenträgers durchzuführen ist (Artikel 5 Abs. 2), sieht das UVPG 2001 vor, das Scoping auch ohne Antrag des Vorhabenträgers auf Initiative der Behörde einzuleiten. Diese Änderung der Rechtslage ist für die untersuchten Fallstudien, die sich auf den Zeitraum von 1999-2005 beziehen, zu beachten.

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt nach den Erkenntnisschwerpunkten Qualität – auch im Hinblick auf Transparenz (siehe dazu Abschnitt 4.3.1) – und Effizienz (siehe dazu Abschnitt 4.3.2). Vorgestellt werden die Einschätzung der Behördenmitarbeiter (siehe dazu Abschnitt 4.3.3). Auf der Basis der Würdigung der empirischen Ergebnisse (siehe dazu Abschnitt 4.3.4) werden Empfehlungen formuliert (siehe dazu Abschnitt 4.3.5) und abschließend noch einmal – auch tabellarisch – zusammengefasst (siehe dazu Abschnitt 4.3.6).

4.3.1
Ergebnisse der Falluntersuchungen zur Qualität des „Scoping"

Die Befunde der empirischen Erhebungen zur Station 2, „Scoping", basieren auf der Auswertung der Erhebungsbögen zum Zielerreichungsgrad, in denen die „tatsächliche Qualität" über eine Bewertung von Einzelkriterien zu dieser Station ermittelt wurde. Folgende Kriterien werden dabei betrachtet (siehe Nr. 1/ S 1 bis Nr. 6/ S 6 ZEG):[62]

– Plausible Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter und der zu untersuchenden Wirkfaktoren/Wirkpfade hinsichtlich der zu erwartenden Umweltauswirkungen auf diese Schutzgüter

[61] Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

[62] Gefragt war auch nach der nachvollziehbaren Abstimmung der Koordination der UVP mit anderen Umweltprüfinstrumenten (z.B. Eingriffsregelung oder FFH-VP) (siehe dazu Abschnitt 5.4).

- Plausible Festlegung des Untersuchungsraums für alle Untersuchungsgegenstände und eindeutige Festlegung der anzuwendenden Untersuchungsmethoden zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der zur erwartenden Umweltauswirkungen
- Nachvollziehbare Abstimmung möglicher Abschichtungsaspekte in parallelen oder gestuften Verfahren

4.3.1.1
Festlegung der Schutzgüter und Wirkfaktoren

In 44% (N 64) der policy-on-Fälle findet keine plausible Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter statt. Dies hat zur Folge, dass die relevanten Schutzgüter in der weiteren Untersuchung unberücksichtigt oder unbegründet ausgeschlossen sind. Wirkfaktoren und Wirkpfade sind in 54% (N 63) der Fälle nicht plausibel festgelegt oder fehlen vollständig.

4.3.1.2
Fehlende schutzgutbezogene Abgrenzung des Untersuchungsraums

In 59% (N 64) der bewerteten policy-on-Fälle erfolgt im Scoping keine oder größtenteils keine schutzgutbezogene Abgrenzung des Untersuchungsraumes. Liegt eine derartige Abgrenzung vor, so ist weder die Entstehung noch die Begründung eindeutig nachvollziehbar, da die konkreten Beiträge der Fachbehörden, des Erstellers der Antragsunterlagen und der Entscheidungsbehörde zur Abschätzung nicht eindeutig dokumentiert sind. In der Regel ist keine detaillierte, nach Schutzgütern, Wirkfaktoren sowie deren Wirkungsradien ausgerichtete Herleitung dokumentiert. Eine strikte Ausrichtung auf Maßstäbe, die in der Entscheidung anzuwenden sind, erfolgt in der Regel nicht.

4.3.1.3
Probleme der Abschichtung

In 65% der insgesamt 20, von einer Abschichtung betroffenen policy-on-Verfahren sind die Abschichtungsaspekte zum größten Teil nicht oder insgesamt nicht nachvollziehbar abgestimmt. Meist liegt keine angemessene, zum Teil auch gar keine Abschichtung der zu erarbeitenden Erkenntnisse über den Status quo eines Gebietes und die möglichen Umweltauswirkungen des Vorhabens im „Scoping" vor und wird auch später im laufenden Verfahren nicht mehr vorgenommen. Auf diese Problematik wird in Abschnitt 5.3 noch vertieft eingegangen.

4.3.1.4
Policy-on/off-Vergleich

Da die policy-off-Verfahren nicht dem UVPG unterliegen, gibt es rechtlich keinerlei Verpflichtung zur Durchführung des „Scoping" nach dem UVPG. Ein Erfordernis zur Abstimmung und zur Festlegung des Untersuchungsgegenstandes ergibt sich jedoch häufig aus der Sache heraus. In den Untersuchungen konnte festgestellt werden, dass bei

- ca. 14% (N 21) der untersuchten policy-off-Verfahren die Schutzgüter festgelegt wurden,
- ca. 10% (N 21) die Wirkfaktoren plausibel festgelegt wurden und bei
- ca. 14% (N 21) der Fälle der Untersuchungsraum plausibel abgegrenzt worden ist.

Diese Vorabstimmungen bei policy-off-Verfahren haben einen ähnlichen Inhalt, aber nicht die gleiche Zielsetzung wie bei policy-on-Verfahren. Hier dient die Abstimmung der Festlegung des Untersuchungsrahmens für die - vom Vorhabenträger zu erstellenden - Unterlagen allein der Abarbeitung anderer Umweltprüf- und -folgenbewältigungsinstrumente. Die freiwillig oder fachgesetzlich veranlasste Durchführung einer Vorabstimmung analog zu § 5 UVPG zwischen zuständiger Behörde und Vorhabenträger bei einem Teil der untersuchten Verfahren ohne UVP

könnte ein Indiz dafür sein, dass die an der Abstimmung beteiligten Akteure die Relevanz eines „Scoping" für die systematische und vollständige Abarbeitung eines Umweltfolgenprüfinstruments hoch einschätzen.

4.3.1.5
Korrelationen mit der Qualität anderer Verfahrensstationen

Korrelationen zwischen den einzelnen Stationen machen Zusammenhänge der Qualität zwischen der Station „Scoping" und den anderen Verfahrensstationen deutlich.

Korrelation mit der „Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG"

Die Auswertung der empirischen Untersuchung zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Qualität des „Scoping" und der Qualität der „Unterlagen" (f 0,49). Eine mögliche Erklärung für diesen Zusammenhang ist, dass das Sorgfaltsniveau, das für die Festlegung des Untersuchungsniveaus an den Tag gelegt wird, bereits vorbestimmende Wirkung hat. Ein hochwertiges „Scoping" erfordert eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem geplanten Projekt, der vorliegenden Umweltsituation und den möglichen Beziehungen zueinander. Hierauf verweist auch § 5 Satz 3 UVPG mit dem Hinweis auf das Erfordernis der Besprechung von Gegenstand, Umfang und Methoden der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Je qualitativ hochwertiger das „Scoping" verläuft, desto qualitativ hochwertiger sind auch die „Unterlagen nach § 6 UVPG".

Korrelation mit der „Zusammenfassenden Darstellung"

Ein Zusammenhang, der jedoch schwächer ausgeprägt ist als der Zusammenhang mit der Qualität der „Unterlagen" nach § 6 UVPG, besteht auch mit der Station „Zusammenfassende Darstellung" (f 0,32).

Der festgestellte Zusammenhang könnte damit erklärt werden, dass einerseits bestimmte Aspekte, die im „Scoping" eine Rolle spielen, wie die bestehende Sorgfalt und der differenzierte Umgang mit Problemlagen, auch für die Erstellung der „Zusammenfassenden Darstellung" erforderlich sind und daher eine positive Korrelation nahe liegt. Im Verfahrensablauf ist das „Scoping" zeitlich näher an der Station „Unterlagen nach § 6 UVPG" als an der Station „Zusammenfassende Darstellung". Dieser Faktor dürfte dazu beitragen, dass der Zusammenhang im Vergleich zur Station „UVP-Unterlagen" schwächer ist.

Dennoch lässt sich als Ergebnis festhalten, je qualitativ hochwertiger das „Scoping" verläuft, desto qualitativ hochwertiger ist auch die „Zusammenfassende Darstellung" und umgekehrt.

Korrelation mit der „Öffentlichkeitsbeteiligung"

Noch schwächer ausgeprägt ist der Zusammenhang mit der Station „Öffentlichkeitsbeteiligung" (f 0,22).

Grundsätzlich erfolgt die „Öffentlichkeitsbeteiligung" im UVP-Verfahren zeitlich weit nach dem „Scoping" und die Öffentlichkeit ist in aller Regel im Scoping nicht beteiligt. Die Unterlagen zum „Scoping" sind kein Bestandteil der Auslegungsunterlagen für die Öffentlichkeit. Ein direkter Zusammenhang von „Scoping" und „Öffentlichkeitsbeteiligung" ist nicht ersichtlich. Der Zusammenhang ist indirekt und entsteht möglicherweise durch eine allgemeine positive oder negative Auswirkung des „Scopings" auf die Qualität der UVP-Unterlagen und damit auf das gesamte Verfahren.

4.3.2
Effizienz

4.3.2.1
Korrelation mit dem Personalaufwand der zuständigen Behörde

Zur Beurteilung des Aufwandes erfolgt eine Unterteilung der UVP-Vorhaben in drei Größenklassen.

Bei den *kleineren Verfahren* (bis 1,5 Mio. Euro Investitionsvolumen) entsteht der zuständigen Behörde durchschnittlich ein Aufwand von ca. 2 Arbeitstagen. Die Spannweite des Aufwands reicht von 0 bis 4 Arbeitstagen. Die tatsächliche Qualität des „Scoping" korreliert bei den kleineren Verfahren positiv mit dem Aufwand, d.h. je größer der Aufwand, also der Personaleinsatz für das „Scoping" ist, desto größer ist auch die Qualität dieser Station.

Bei den *mittleren Verfahren* (zwischen 1,5 Mio. und 15 Mio. Euro Investitionsvolumen) liegt der durchschnittliche Aufwand für die zuständige Behörde bei ca. 4 Arbeitstagen. Die Spannweite des Aufwands reicht von 1 bis zu 14 Arbeitstagen. Die „tatsächliche Qualität" des „Scoping" korreliert bei den mittleren Verfahren wie bei den kleineren Verfahren positiv mit dem Aufwand, d.h. je größer die Qualität des „Scoping" ist, desto mehr Aufwand ist mit dem Scoping verbunden. Zudem besteht ein schwacher, signifikanter Einfluss des Aufwands auf die "tatsächliche Qualität" des „Scoping". Ein höherer Aufwand beim Scoping führt zu einer höheren tatsächlichen Qualität des „Scoping", allerdings in weit geringerem Ausmaß als bei den kleineren Verfahren. Ein größerer Personaleinsatz von Seiten der Behörde führt im Vergleich zu den kleineren Verfahren zu einer geringeren Verbesserung der „tatsächlichen Qualität" des „Scoping".

Bei den *Großvorhaben* (über 15 Mio. Euro Investitionsvolumen) beträgt der durchschnittliche Aufwand für die zuständige Behörde ca. 3,5 Arbeitstage. Der Aufwand ist somit niedriger als bei den mittleren Vorhaben. Es besteht eine leichte positive Korrelation zwischen dem Aufwand und der „tatsächlichen Qualität" des „Scoping" bei den Großvorhaben. Ein größerer Personalaufwand hängt tendenziell mit einer höheren Qualität zusammen. Ein direkter Einfluss des Aufwands auf die Qualität des „Scoping" lässt sich bei den Großvorhaben statistisch nicht belegen.

Zusammengefasst besteht bei allen Größenklassen ein positiver Zusammenhang zwischen dem Aufwand für das Scoping und der „tatsächlichen Qualität" des „Scoping". Bei den kleineren und mittleren Vorhaben ist ein signifikanter – wenn auch unterschiedlich großer – positiver Einfluss des Aufwands auf die „tatsächliche Qualität" festzustellen.

4.3.3
Einschätzung durch die Behördenmitarbeiter

4.3.3.1
Aufwertung des Scoping

Einige Befragte, vor allem aus der Bebauungsplanung, sprechen sich für eine Aufwertung des „Scoping" aus. Im Scoping getroffene Abstimmungen zur Untersuchungsbreite und -tiefe bieten den Erstellern der Unterlagen nach § 6 UVPG die Möglichkeit, die Umweltverträglichkeitsuntersuchungen problemspezifischer auszurichten. Inhalt und Umfang der Unterlagen nach § 6 UVPG können für das jeweilige Vorhaben abgesprochen und abgegrenzt werden, um so für das Vorhaben nicht relevante Ausführungen oder Untersuchungen zu vermeiden.

4.3.3.2
Lerneffekte

Allerdings sei nach Aussagen einiger befragter Behördenmitarbeiter ein umfangreiches Scoping mit einem größeren Teilnehmerkreis nicht mehr erforderlich, wenn alle Beteiligten eine gewisse Erfahrung in der Erarbeitung von Umweltverträglichkeitsstudien und den Verfahrensabläufen gesammelt hätten. Zur Festlegung des Untersuchungsgegenstandes und des Umfangs der Untersuchungen genüge dann in der Regel eine bilaterale Abstimmung zwischen zuständiger Behörde und Antragsteller bzw. Ingenieurbüro, wobei auf ein frühzeitiges Hinzuziehen anderer Akteurgruppen zunehmend verzichtet werden könne.

4.3.3.3
Ablehnung des Scopings

Nicht alle befragten Behördenmitarbeiter haben eine positive Einstellung gegenüber dem Scoping-Termin. Die Gründe dafür sind vielschichtig und nicht nur dem zusätzlichen Zeitaufwand geschuldet. Zum Teil werden Unsicherheiten hinsichtlich der Möglichkeiten und Aufgaben des „Scoping" bei den Beteiligten deutlich. So gab es u.a. die Situation, dass laut Aussagen der zuständigen Behörde die beteiligten Umweltverbände, aber auch die beteiligten Fachbehörden das „Scoping" mit dem Erörterungstermin verwechselten. Dies führte zu Unstimmigkeiten zwischen den beteiligten Parteien und daher zu einer gewissen Ablehnung gegenüber dem Scoping-Termin seitens der zuständigen Behörde.

4.3.4
Würdigung der empirischen Ergebnisse

Nach § 5 UVPG muss ein Scoping-Termin nicht zwingend stattfinden. Des Weiteren ist das Thema der Unterredung häufig nicht auf Fragestellungen zur Umwelt beschränkt. Häufig werden insgesamt Fragen zu Inhalt und Umfang der voraussichtlich beizubringenden Unterlagen besprochen, der Inhalt der Umweltverträglichkeitsprüfung ist häufig nachrangig (Kment 2007).

Dennoch zeigen die untersuchten Fallstudien, dass ein „Scoping", in dem die zu behandelnden Schutzgüter, Wirkfaktoren und der Untersuchungsraum entsprechend festgelegt wurden, positive Auswirkungen auf die „Unterlagen nach § 6 UVPG" sowie die „Zusammenfassende Darstellung" haben. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die Studie von Wende (2001, 226). Diese Studie zeigt, dass das „Scoping" nicht nur einen positiven Zusammenhang, sondern grundsätzlich einen erheblichen positiven Einfluss auf die Qualität der nachfolgenden Stationen, insbesondere auf die Qualität der „Unterlagen nach § 6 UVPG", hat. Die "Schweizer Studie" kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: Sie sieht, ebenso wie die vorliegende Untersuchung, einen positiven Zusammenhang zwischen der Qualität des „Scoping" und der Qualität des gesamten UVP-Verfahrens. Durch diese „frühzeitige Klärung der materiellen und zeitlichen Anforderungen" (Sager & Schenkel 2004) können zuständige Behörde und Vorhabenträger die notwendigen Anforderungen für die Zulassung des Vorhabens klären. Kment (2007) empfiehlt auch die Hinzuziehung von Sachverständigen, beispielsweise von Naturschutzverbänden, wenn schon zu diesem Zeitpunkt klar ist, dass der Vorhabenträger die Erstellung der Unterlagen beispielsweise an ein Planungsbüro abgibt. Ein wesentlicher Vorteil ist darin zu sehen, dass in diesem frühzeitigen Planungs- und Verfahrensstadium noch die Möglichkeit besteht, die wesentlichen Umweltfolgen in ihrer Art und Dimension zu erkennen und in der konkreten Planung (weitgehend) zu bewältigen. Der Planungsprozess ist noch nicht so weit fortschritten, dass erhebliche Schwierigkeiten zur Einarbeitung von Umweltbelangen in die Vorhabenplanung zu überwinden wären.

Der Entwurf des UGB zur integrierten Vorhabengenehmigung vom 19.11.2007 eröffnet die Möglichkeit einer Antragsberatung, die sich bei UVP-pflichtigen Vorhaben auch auf die für die Durchführung der UVP erheblichen Fragen erstreckt. Diese Empfehlung scheint im Vergleich mit

den festgestellten Ergebnissen in jedem Falle als sinnvoll und zielführend für eine Steigerung der Qualität der UVP. Weitergehend sollte auch überlegt werden, die in einer Antragskonferenz getroffenen Vereinbarungen schriftlich verbindlich zu fixieren. Auch die Gründe für das Weglassen bestimmter Schutzgüter, Wirkfaktoren etc. im Verfahren müssen dargelegt werden, um sie transparent und nachvollziehbar zu machen. Dies ist etwa für die Beteiligten in der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, aber auch für die Entscheidungsträger der Zulassungsentscheidung von erheblicher Bedeutung. Der Vorschlag zur rechtlichen Implementierung eines Pflichtenhefts für den Vorhabenträger zur Ergänzung und Sicherung der Festlegungen des Untersuchungsrahmens im „Scoping" stellt auch eine Empfehlung dieses Forschungsvorhabens dar (siehe dazu Abschnitt 6.6.2).

Insgesamt sind bei den Kriterien zur Qualität des „Scoping" erhebliche Defizite festgestellt worden. Dies bedeutet, dass viele UVP-Verfahren bereits von Beginn an wesentliche Umweltfolgen vernachlässigen. Es besteht zwar die Möglichkeit, in den nachfolgenden Stationen Defizite auszugleichen, jedoch ist das keineswegs sichergestellt. Insoweit besteht insgesamt das Bedürfnis, die Qualität des „Scoping" im Interesse des Gesamtprozesses deutlich anzuheben.

4.3.5
Empfehlungen

Sowohl hinsichtlich der schutzgutbezogenen Abgrenzung des Untersuchungsraums als auch hinsichtlich der Abschichtung sollte überlegt werden, wie diese beiden Punkte operationalisiert und vereinfacht werden können.

Eine Beteiligung sämtlicher Akteurgruppen (einschließlich der Umweltverbände) zum Zeitpunkt des „Scoping" erscheint notwendig, da die Untersuchung zeigt, dass viele wesentliche Untersuchungsaspekte in dieser Station abgeklärt und festgelegt werden können. Aus diesem Grund scheint es sinnvoll, einen Scoping-Termin verpflichtend unter Hinzuziehung der relevanten Akteurgruppen einzuführen, wobei die Form des Termins im Verfahrensermessen der Behörde liegen sollte. Allerdings sollte eine schriftliche Dokumentation aller in diesem Rahmen getroffenen Absprachen erfolgen, die auch Entscheidungen über das Ausscheiden bestimmter Aspekte aus dem weiteren Verfahren umfassen.

Vor allem bei kleineren und in geringerem Umfang bei mittleren Vorhaben ist durch eine Steigerung des Personalaufwands der Behörde beim Scoping die „tatsächliche Qualität" des „Scoping" direkt positiv beeinflussbar. Bei Großvorhaben ist kein direkter Einfluss des Aufwands auf die Qualität statistisch nachweisbar, jedoch deuten die Zahlen auf einen geringen positiven Zusammenhang zwischen Aufwand und Qualität hin.

Angesichts der bisher festgestellten, positiven Zusammenhänge des „Scoping" mit anderen Stationen ist eine bessere Aufklärung und Information der Mitarbeiter, z.B. durch Fortbildungen, ratsam. Dadurch können Potenziale dieser Station, insbesondere auch im Hinblick auf den frühen Verfahrenszeitpunkt und der damit verbundenen Möglichkeit, auf relevante Umweltprobleme ohne unnötigen Aufwand reagieren zu können, besser ausgeschöpft werden.

4.3.6
Zusammenfassung

Bei einem Großteil der Fallstudien sind die Absprachen zu den zu untersuchenden Wirkfaktoren nicht plausibel festgelegt.

Das „Scoping" hängt stark positiv mit der Station „Unterlagen nach § 6 UVPG" sowie (etwas eingeschränkter) mit der Station „Zusammenfassende Darstellung" zusammen. Eine gute Vorabstimmung und die damit verbundene differenzierte Auseinandersetzung mit der vorliegenden

Umweltsituation geht somit tendenziell auch mit guten „Unterlagen nach § 6 UVPG“ und einer guten „Zusammenfassenden Darstellung“ einher.

Bei kleineren und mittleren Verfahren besteht ein signifikanter Zusammenhang des Aufwands mit der „tatsächlichen Qualität“ des „Scoping“.

Im Scoping getroffene Abstimmungen zum Untersuchungsrahmen helfen den Erstellern der „Unterlagen nach § 6 UVPG“, die richtigen Schwerpunkte bei den Umweltuntersuchungen zu setzen und so nicht relevante und unter Umständen kostenintensive Untersuchungen oder Ermittlungsmethoden zu vermeiden.

Ablehnende Haltungen seitens der Behördenmitarbeiter gegenüber dem Scoping-Termin resultieren teilweise aus bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der Möglichkeiten und Aufgaben des Scoping, teilweise aus Verwechslungen des Scoping-Termins mit dem Erörterungstermin und den damit verbundenen Unstimmigkeiten bezüglich der Erwartungshaltung der verschiedenen Akteure während dieses Termins.

In nahezu zwei Drittel der von einer Abschichtung betroffenen Verfahren sind Abschichtungsaspekte nicht nachvollziehbar abgestimmt. Erfolgt die Abschichtung im „Scoping“ nicht angemessen, wird sie auch im weiteren Verlauf des Verfahrens nicht mehr vorgenommen.

Es besteht Handlungsbedarf zur Erhöhung der Qualität des „Scoping“, insbesondere im Hinblick auf den Einfluss des „Scoping“ auf die Qualität der nachfolgenden Stationen und damit auf die Qualität der gesamten UVP.

Abschließend sind die Empfehlungen zu dieser Station tabellarisch zusammengefasst und finden sich in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1 wieder.

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
1. Scoping	- Operationalisierung und Vereinfachung der schutzgutbezogenen Abgrenzung des Untersuchungsraums und der Abschichtung - Beteiligung aller Akteure (einschließlich der Umweltverbände) - Schriftliche Dokumentation aller getroffenen Absprachen - Einsatz eines „Pflichtenheftes“(siehe dazu Abschnitt 6.6.2) - Bessere Aufklärung und Information der Mitarbeiter, z.B. durch Fortbildungen	- Zuständige Behörde - Vorhabenträger - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG - Umweltverbände - Beteiligte Behörden	Effektivität - Wegen des frühen Zeitpunkts im Verfahren hat die Station großes Potenzial zur positiven Beeinflussung der gesamten UVP - Verbesserung der Transparenz - Einheitliche Standards erleichtern Evaluationsbestrebungen Effizienz - Größerer Personalaufwand bei der Behörde erhöht die Qualität des Scoping bei kleineren und mittleren Vorhaben

4.4
Station 2: Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG

Im Nachfolgenden sind die Aspekte zur Station 2, „Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG“[63] beschrieben. Dabei legt § 6 UVPG Mindestangaben für die vom Vorhabenträger beizubringenden Unterlagen für den Fall fest, dass die jeweiligen fachgesetzlichen Anforderungen dahinter zurückbleiben. Die Unterlagen des Vorhabenträgers bilden im Verfahren die wesentliche Grundlage zur Beschreibung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens und damit der entscheidungserheblichen umweltfachlichen Sachverhalte. Hierauf bauen die weiteren Stationen der UVP auf.

4.4.1
Qualität der Unterlagen des Vorhabenträgers

Die Befunde der empirischen Erhebungen zu dieser Station basieren auf der Auswertung der Erhebungsbögen von Ebene 3. Die „tatsächliche Qualität“ der Beteiligung fußt dabei auf der Bewertung im Zielerreichungsbogen (ZEG). Folgende Kriterien werden dabei betrachtet (siehe Nr. 7/ U 1 bis Nr. 17/ U 13 ZEG):

- Die Bearbeitung der Umweltauswirkungen umfasst die vollständige Auswahl der relevanten Schutzgüter, die plausible Abgrenzung des Untersuchungsraums für diese Schutzgüter und die intensive Auseinandersetzung mit dem diesbezüglichen Ist-Zustand der Umwelt.
- Die Wirkungsprognose umfasst die plausible Begründung der Auswahl der zu untersuchenden Umweltauswirkungen, die intensive Auseinandersetzung mit den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf die zu untersuchenden Schutzgüter und die differenzierte Berücksichtigung der Umweltauswirkungen bei Errichtung, Anlage und Betrieb des Vorhabens.
- Die Beschreibung der Umweltauswirkungen erfolgt güter- und medienübergreifend unter Einbeziehung der Wechselwirkungen.
- Die Durchführung der Alternativenprüfung im Hinblick auf mögliche Umweltauswirkungen stellt sich plausibel dar.
- Die Entwicklung von Vermeidungs-, Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ist plausibel.
- Die nichttechnische Zusammenfassung enthält die allgemein verständliche Wiedergabe aller relevanten Umweltauswirkungen.

Die Darstellung der Ergebnisse aus den Fallstudien zum Zielerreichungsgrad erfolgt unter Einbeziehung weiterer relevanter Erhebungsergebnisse aus anderen Erhebungsformen („Nutzen-Kosten-Befragung“ und „Befragung der Behördenmitarbeiter“ sowie Erfassung von „Grundlagendaten“) und ist nach folgenden Ergebnisschwerpunkten gegliedert:

- Ergebnisse zu den untersuchten Elementen der Unterlagen
- Qualitätsentwicklung
- Qualität der „Unterlagen des Vorhabenträgers“ in den untersuchten policy-off-Verfahren
- Alternativenprüfung
- Koordinierung der Bearbeitung der verschiedenen Umweltprüfinstrumente
- Bedeutung der „Unterlagen des Vorhabenträgers“ für folgende Verfahrensstationen
- Einfluss des Erstellers der Antragsunterlagen und der „zuständigen Behörde“.

---

[63] Im Folgenden auch als „UVP-Unterlagen“, „Unterlagen des Vorhabenträgers“ oder „Antragsunterlagen“ bezeichnet.

4.4.1.1
Ergebnisse zu den untersuchten Elementen der Unterlagen

Qualität der Auswahl der Untersuchungsgegenstände

Die Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter ist in 59% (N 83) der policy-on-Fälle „vollständig plausibel begründet" oder „zum Großteil plausibel" begründet" und in 29% „zum Großteil nicht plausibel" oder „insgesamt nicht plausibel" begründet". Auf die Vorhabengruppen bezogen[64], ergibt sich folgendes Bild: In den „Verfahren nach „BImSchG" ist eine „vollständig plausible" Begründung in nur 42% (N 12) der policy-on-Fälle zu verzeichnen, allerdings ist in weiteren 42% der Fallstudien die Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter zu „ca. 50%" plausibel dargestellt. Positiv hebt sich dagegen die Gruppe der „Sonstigen" Vorhaben" mit einer in 76% (N 25) der Fälle „vollständig plausibel" begründeten Schutzgutauswahl ab.

Die Abgrenzung des Untersuchungsraumes wird in 54% (N 83) der Fallstudien mit UVP als „vollständig plausibel" oder „zum Großteil plausibel" und zu 31% als „insgesamt nicht plausibel" eingeschätzt. Auf die Vorhabengruppen bezogen, ergibt sich wieder ein ähnliches Bild: Die „Verfahren nach „BImSchG" weisen nur in 33% (N 12) und die „Bebauungsplanverfahren" in 42% (N 12) der Fallstudien eine „vollständig plausible" Abgrenzung auf. Wesentlich besser erfolgt die Untersuchungsraumabgrenzung in der Vorhabengruppe „Sonstige". Hier ist in 76% (N 25) der Fälle eine „vollständig plausible" Abgrenzung zu verzeichnen.

Die Auswahl der Schutzgüter und die Abgrenzung des Untersuchungsraumes sind in zwei Drittel der untersuchten Fälle plausibel dargestellt. Dennoch besteht Verbesserungsbedarf, da mit der Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter und des Untersuchungsraumes die Weichen für die gesamte UVP und deren Inhalte gestellt werden. Es zeigt sich, dass in einigen Vorhabengruppen die Auswahl und Abgrenzung weit weniger plausibel erfolgt.

Es ist außerdem zu beobachten, dass bestimmte Schutzgüter bzw. Teilaspekte davon regelmäßig behandelt werden. Dies scheinen insbesondere die aufgrund von vorliegenden Methodenstandards und konkreten Bewertungsmaßstäben wie Grenzwerte relativ gut zu bearbeitende und in dem Sinne etablierte Schutzgüter zu sein, wie zum Beispiel Luft und Mensch (beide vor allem in Bezug auf die Aspekte, die sich aufgrund der Auswirkungen auf das Schutzgut Luft und durch Lärm für das Schutzgut Mensch und dessen Gesundheit ergeben) sowie auch Wasser (z.B. in Bezug auf Einleitungen). Dagegen werden beispielsweise die Schutzgüter Klima sowie Kulturgüter und sonstige Sachgüter häufiger von vorneherein pauschal aus der Untersuchung ausgeschlossen.[65] Bei den Schutzgütern Mensch (über die Gesundheitsrisiken hinaus), Tiere und Pflanzen sowie auch Boden und Landschaft findet meist eine Einbeziehung statt, wobei sich deren Bearbeitung dann aber sehr unterschiedlich darstellen kann und in einigen Fällen auch eher pauschal erfolgt. Die Wechselwirkungen werden nur in einzelnen Fällen überhaupt angesprochen.

Qualität der Beschreibung des Zustands von Natur und Landschaft

Eine „vollständig intensive" oder „zum Großteil intensive" Auseinandersetzung mit dem vorhandenen Zustand der Umwelt findet in 64% (N 83) der policy-on-Fälle statt. Im Vergleich zwischen den verschiedenen Vorhabengruppen ergibt sich wieder ein ähnliches Bild: Die „Verfahren nach „BImSchG" erreichen die vorgenannte Beurteilung in 33% (N 12) der Fälle, während dies für die Verfahren der Vorhabengruppe „Sonstige" für 76% (N 25) gilt.

---

[64] Im Vergleich der verschiedenen Vorhabengruppen stellt sich die Bewertung der Station der „Unterlagen des Vorhabenträgers" sehr heterogen dar und es gibt eine stärkere Streuung der Werte als bei den anderen Stationen. Bei dieser Station werden Unterschiede dann dargestellt, wenn eine Abweichung einer Vorhabengruppe vom Gesamtwert von allen Fallstudien um mehr als zehn Prozentpunkte gegeben ist. Die Werte der nicht benannten Gruppen bewegen sich dann innerhalb dieser Marken.

[65] Siehe zu diesem Thema auch Behm, Briesemeister (2004).

An dieser Stelle ist auf einen Aspekt hinzuweisen, der auch für die weiteren Ausführungen gilt und die Einordnung der Ergebnisse determiniert: Die Frage nach der intensiven Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand berücksichtigt nicht, inwiefern bei dieser Auseinandersetzung im Sinne einer sachgerechten Bearbeitung Schutzgüter fehlen und nicht behandelt werden und ob der Untersuchungsraum angemessen abgegrenzt ist. Hier wird einzig bewertet, ob für die in der jeweiligen Fallstudie ausgewählten Schutzgüter im ausgewählten Untersuchungsraum eine intensive Behandlung des Ist-Zustandes stattfindet. Festgestellte Defizite werden also nicht auf folgende Fragen und auch folgende Stationen der UVP übertragen. Dies ist in jedem Falle zu berücksichtigen, da z.B. die Feststellung der überwiegend intensiven Auseinandersetzung mit dem Ausgangszustand der Umwelt nicht automatisch bedeutet, dass dies für alle Schutzgüter erfolgt, die sachgerechter Weise zu integrieren wären oder für einen angemessenen Untersuchungsraum.

Hervorzuheben sind zudem einige häufigere Beobachtungen aus den Fallstudien. So nimmt die Beschreibung des Ist-Zustandes der Umwelt in einer größeren Anzahl der Fälle mit einer sehr umfangreichen Darstellung einen Großteil der Unterlagen des Vorhabenträgers zur Thematik der Umweltauswirkungen ein, der teilweise sehr unüberschaubar und auch nicht angemessen erscheint. Hier besteht der Eindruck, dass eine Filterung der wesentlichen erforderlichen Inhalte der Zustandsbeschreibung nicht gelungen ist und viel Aufwand in möglicherweise nicht notwendige Ausführungen gesteckt wird.

Eine andere Beobachtung ist, dass Zustandbeschreibungen recht pauschal vorgenommen werden, ohne dem jeweiligen Untersuchungsraum durch raumkonkrete Aussagen gerecht zu werden. Dies gilt z.B. für Aussagen wie die allgemein hohe Empfindlichkeit von Naturschutzgebieten, ohne diese Gebiete für den Untersuchungsraum konkret zu benennen und deren spezifische Qualitäten und besondere Empfindlichkeiten herauszuarbeiten. Auch wird vielfach darauf hingewiesen, dass „sowieso" schon vielfältige Beeinträchtigungen auf ein Schutzgut bestehen, wie z.B. vielfach auf das Landschaftsbild und Landschaftserleben und damit von Vorneherein eine geringe Qualität gegeben ist, woraus dann auf eine geringe Empfindlichkeit des Gebietes geschlossen wird. Man könnte hier jedoch in einigen Fällen genauso die umgekehrte Schlussfolgerung ziehen, dass dieses Gebiet dann nicht noch weiter beeinträchtigt werden darf und müsste dies an dem Maßstab der jeweiligen Bedeutung des Gebiets ausrichten.

Qualität der Wirkungsprognose

Hierunter wird auch die Auswahl der zu untersuchenden Umweltauswirkungen eines Vorhabens im Sinne der Wirkfaktoren und Wirkpfade gefasst, die sich in 57% (N 83) der Fälle als „vollständig plausibel" oder „zum Großteil plausibel" begründet" darstellt. Zu dieser Frage ergibt sich für die „Bebauungsplanverfahren" mit UVP eine entsprechende Bewertung nur in 33% (N 12) der Fälle, wohingegen die Vorhaben der Gruppe „Sonstige" mit 72% (N 25) wieder deutlich positiver beurteilt werden.

Wie schon für die Auswahl der Schutzgüter und des Untersuchungsraumes dargelegt, determiniert die Auswahl der zu untersuchenden Wirkfaktoren und Wirkpfade die Inhalte der UVP sehr stark, so dass hier ein deutlicher Verbesserungsbedarf festzustellen ist. Auch besteht im Rahmen der Fallstudien der Eindruck, dass die Auswahl hinsichtlich gut zu bearbeitender Wirkfaktoren wie Lärm und Luftschadstoffe oder Geruchsemissionen regelmäßig vorgenommen wird, während eine Einbeziehung von Auswirkungen, die aufgrund fehlender methodischer Standards und auch fehlender konkret festgelegter Bewertungsmaßstäbe schwieriger zu bearbeiten sind, sehr viel seltener stattfindet. Dies gilt eindeutig für Auswirkungen auf die klimatischen Bedingungen, für Auswirkungen auf das Landschaftsbild oder bestimmte Auswirkungen auf den Menschen, z.B. durch Veränderungen des Wohnumfeldes und der Lebensqualität.

Eine „intensive" Auseinandersetzung mit den Umweltauswirkungen im Sinne der konkreten Verknüpfung der Auswirkungen des Vorhabens mit den jeweiligen Charakteristika und Ausprägungen der Schutzgüter zur Behandlung der voraussichtlich auftretenden Auswirkungsausmaße findet in 60% (N 83) der Fallstudien statt. Zu dieser Frage ergeben sich keine größeren Abweichungen bei den verschiedenen Vorhabengruppen. Allerdings setzt sich hier der Trend fort, indem die höchsten Anteile mit einer „intensiven" Auseinandersetzung in den Fällen der Vorhabengruppe „Sonstige" mit 68% (N 25) und die niedrigsten bei der Vorhabengruppe „Bebauungspläne" mit 54% (N 12) erreicht werden.

Es ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass dies nicht gleichbedeutend damit ist, dass auch alle tatsächlich möglichen relevanten Umweltauswirkungen behandelt werden, sondern nur, dass die tatsächlich in den Falluntersuchungen bearbeiteten Umweltauswirkungen „intensiv" beleuchtet werden. Gerade hier liegt aber im Zusammenhang mit der Feststellung, dass vielfach Auswirkungen eines Vorhabens, die aufgrund fehlender methodischer und maßstabsbezogener Standards eine hohe Bearbeitungsintensität erfordern, nicht oder nur teilweise bearbeitet werden, ein bedeutendes Defizit der untersuchten „Unterlagen der Vorhabenträger". Die intensive Bearbeitung der Schutzgüter Luft und Mensch im Zusammenhang mit den Auswirkungen von Lärm, Schadstoffen, Geruch und ähnlichen Wirkfaktoren ist regelmäßig zu beobachten. Dies ist auch ein Grund für die deutlich positive Einschätzung der Fallstudien zu dieser Frage, da dies die fast immer behandelten Auswirkungen und im Rahmen der Betroffenheit auch die bearbeiteten Schutzgüter sind.

Bei anderen Wirkungen und Schutzgütern bestehen neben ihrer häufig gänzlich fehlenden Behandlung auch im Falle ihrer Bearbeitung häufig Mängel. So wird vielfach beobachtet, dass die Wirkungen des Vorhabens nur relativ pauschal dargestellt werden und nicht für das Einzelfallvorhaben konkretisiert werden. Es findet sich z.B. in mehreren Fällen eine Aufstellung genereller Wirkungen von Straßenvorhaben, worunter auch die Zerschneidungswirkungen von Biotopen und Lebensräumen genannt werden. Diese werden dann aber nicht unbedingt weiter vorhabenspezifisch in dem Grad und in der Bedeutung der Zerschneidungswirkung auf den konkreten Raum (z.B. Biotope, Schutzgebiete, Lebensraumkorridore, Ausbreitungswege) beschrieben. Auch die Frage der Auswirkungen auf Tiere und Pflanzen wird vielfach einzig in Form der Beurteilung von Biotoptypen bearbeitet, was sicher als ein Baustein als sinnvoll zu erachten ist, im Sinne einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema Pflanzen und Tiere aber nicht immer ausreichend erscheint.

Eine „differenzierte" Berücksichtigung der Umweltauswirkungen im Hinblick auf Errichtung, Anlage und Betrieb des Vorhabens findet sich bei 63% (N 81) der Vorgänge. Auch zu dieser Frage ergibt sich die Unterscheidung in negativere Einstufungen der Fälle der Gruppen „BImSchG" und „Bebauungspläne", die jeweils nur in 50% (N 21) und in 36% (N 11) der Fälle die oben genannte Qualität erreichen. Bei der Vorhabengruppe „Sonstige" ist wiederum der höchste Anteil mit 71% (N 24) der Vorgänge festzustellen.

Eine Quantifizierung der Wirkungen in der Bauphase ist vielfach zu vermissen ist. Es werden eher generelle Auswirkungen benannt, die bei einem Vorhabentyp regelmäßig auftauchen, und es werden dann zur Vermeidung und Verminderung genauso unspezifische und generelle Hinweise gegeben. Dies gilt z.B. für Baulärm in der Bauphase, der in seinem zu erwartenden Ausmaß und dessen zu erwartender Wirkung auf die Umgebung (Wohngebiete, Industriegebiete, Freiflächen) nicht näher konkretisiert wird.

Die güter- und medienübergreifende Beschreibung der Umweltauswirkungen unter Einbeziehung der Wechselwirkungen stellt sich entgegen der vorigen Ergebnisse insgesamt deutlich schlechter dar: bei 71% (N 70) der policy-on-Fälle ist sie „zum Großteil" oder „insgesamt nicht" festzustellen und nur bei 21% als „vollständig" oder „zum Großteil ausführlich" eingestuft. Hier stellen sich ausnahmsweise die Verfahren nach „BImSchG" mit 38% (N 8) der Fallstudien, die

eine ausführliche Beschreibung im oben genannten Sinne aufweisen, als die anteilsmäßig (noch) am besten bewerteten heraus.

Unter eine güter- und medienübergreifende Beschreibung der Umweltauswirkungen sind bei der Bewertung durch die Evaluatoren auch die schutzgutübergreifenden Wirkungen gefasst, die sich in Form von Wirkpfaden ergeben können. Diese sind in den überwiegenden Fällen nicht in den Unterlagen zu finden. Die Beschreibung der Umweltauswirkungen erfolgt fast ausschließlich auf einzelne Schutzgüter bezogen und bleibt damit eine sektorale Darstellung, die eine umfassende Abschätzung des gesamten Ausmaßes der Umweltauswirkungen kaum möglich macht.[66]

Qualität der Umweltschutzmaßnahmen

Eine Entwicklung von Vermeidungsmaßnahmen erfolgt in 41% (N 80) der untersuchten Verfahren mit UVP „vollständig plausibel" oder „zum Großteil", bei 43% (N 36) „zum Großteil nicht plausibel" oder „insgesamt nicht plausibel". Eine deutliche Differenzierung ergibt sich bei den Vorhabengruppen nicht, aber die Gruppe der „Sonstigen" Vorhaben" stellt sich wieder am besten dar mit 50% (N 24) der Fälle, die „plausible" Vermeidungsmaßnahmen aufweisen.

Verminderungsmaßnahmen werden dagegen in 64% (N 80) der policy-on-Fälle als „vollständig plausibel" oder „zum Großteil plausibel" eingestuft, wobei auch immerhin noch 21% der Fälle eine „mittlere" Qualität zugeordnet bekommen. Bei dieser Frage erreichen wieder die Fälle der „Sonstigen" Vorhaben" den höchsten Anteil mit „plausiblen" Verminderungsmaßnahmen (71%, N 24).

Hinsichtlich der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden diese in 63% (N 80) der Fälle als „vollständig plausibel" oder „zum Großteil plausibel" bewertet und in weiteren 16% zumindest zu „ca. 50% plausibel" bewertet. Die „BImSchG Vorhaben" stellen sich wieder weniger gut dar mit 50% (N 10) als „plausibel" beurteilter Fälle und die Verfahren der Gruppe der „Sonstigen Vorhaben" zeigen sich wieder überdurchschnittlich mit insgesamt 75% (N 24) als „plausibel" eingeschätzter Fälle.

Bei den Vermeidungsmaßnahmen besteht häufig der Eindruck, dass diese nicht sehr intensiv untersucht werden und die Möglichkeiten dazu dementsprechend nicht ausgeschöpft werden. Gerade hier liegt aber eine wesentliche Zielsetzung der UVP zur Umweltvorsorge, so dass sich hier ein deutlicher Verbesserungsbedarf abzeichnet (siehe dazu auch die Abschnitte 4.6 und 4.7). Auch dürften die technische Kompetenz und die Informationslage zum Stand der Technik beim Vorhabenträger am besten sein, so dass die Antragsunterlagen die wesentliche Stelle sind, um diese Vermeidungsmaßnahmen einzubringen.

Qualität der nichttechnischen Zusammenfassung

Die nichttechnische Zusammenfassung gibt in 66% (N 76) der policy-on-Fälle die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen „überwiegend" wieder. Dies gilt bei den „BImSchG-Vorhaben" nur bei 50% (N 10) und bei den „Verkehrsvorhaben" bei 54% (N 26) der Fälle. Die Gruppe der „Sonstigen Vorhaben" stellt sich mit einem Anteil von 78% (N 23) deutlich positiver dar.

In 83% (N 66) der Fälle erfolgt die Zusammenfassung außerdem „vollständig verständlich" oder „zum Großteil verständlich", also auch für Laien gut zu verstehen. Hinsichtlich der Vorhabengruppen ergibt sich hier keine größere Abweichung in der anteilsmäßigen Verteilung der Bewertungen.

---

[66] Zu bedenken ist aber, dass es durchaus umstritten ist, ob komplexe Folgenermittlungen mit gesamthaft-ökosystemarem Ansatz tatsächlich eine höhere Aussagekraft der Ergebnisse gewährleisten.

Die nichttechnische Zusammenfassung erfüllt damit in den policy-on-Fällen überwiegend die Aufgabe als Informationsgrundlage für die Öffentlichkeit, um sich ein Bild über die Umweltauswirkungen machen zu können. Es ergibt sich aber insbesondere zur Frage der Wiedergabe der relevanten Aspekte und vor dem Hintergrund der Bedeutung der Zusammenfassung für die Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe dazu Abschnitt 4.4.1.6) noch Optimierungsbedarf.

Vollständigkeit der Unterlagen des Vorhabenträgers

Zu den Antragsunterlagen des Vorhabenträgers gibt es bezogen auf die Bearbeitung und Darstellung von Umweltaspekten in 41 der insgesamt 72 policy-on-Fälle, bei denen zu dieser Frage eine Antwort vorliegt, Nachforderungen durch die „zuständige Behörde".

Bei einem Prozentsatz von 57% kann man hier schon von einer gewissen Regelmäßigkeit sprechen. Außerdem werden, wie in Abschnitt 4.5 dargelegt, vielfach weitere relevante Umweltaspekte insbesondere durch die Behördenbeteiligung und auch durch die Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verfahren eingebracht. Häufig werden auch von Seiten der beteiligten Behörden noch weitere Unterlagen oder Ergänzungen zu Untersuchungen eingefordert.

Im Zusammenhang mit den zuvor beschriebenen Beobachtungen zu häufig fehlenden Schutzgutbehandlungen und vertieften Bearbeitungen ist davon auszugehen, dass die Unterlagen der Antragsteller öfter bis regelmäßig relevante Aussagen im Kontext der Umweltaspekte vermissen lassen und ihre Funktion damit nur eingeschränkt erfüllen.

Qualität der Unterlagen des Vorhabenträgers in den vorgelagerten Verfahren

In den untersuchten Fallstudien sind insgesamt sechs vorgelagerte Verfahren in Form von Raumordnungsverfahren und Linienbestimmungen vertreten. Die Qualität stellt sich hier zu fast allen vorstehend behandelten Punkten als deutlich schlechter dar, d.h. bei der Bewertung des Zielerreichungsgrades erreichen sie anteilsmäßig viel seltener eine positive Beurteilung. So weist die Anzahl der als gut bewerteten Fälle eine Abweichung von mindestens zehn Prozentpunkten in den Fallanteilen auf. Die Intensität der Auseinandersetzung mit dem Ausgangszustand der Umwelt wird in 33% der policy-on-Fälle als „vollständig intensiv" oder „zum Großteil intensiv" bewertet, während dies bei den Gesamtzahl der Vorhabengruppen für 60% der Fälle zutrifft. Eine güter- und medienübergreifende Beschreibung der Umweltauswirkungen unter Einbeziehung der Wechselwirkungen wird in keinem Fall als gut eingestuft.

Ausnahmen stellen die Fragen nach der Schutzgutauswahl, nach der Berücksichtigung der verschiedenen Betriebsarten und zur nichttechnischen Zusammenfassung dar, die der Qualität der Gesamtbewertung der Vorhabengruppen entsprechen.[67]

Bei der Bewertung durch die Evaluatoren wird die ebenenspezifisch geringere Detailliertheit der Angaben und der Datengrundlagen schon berücksichtigt. Dadurch kann also die schlechtere Einschätzung nicht bedingt sein. Trotz der Tatsache, dass hier nur sechs Verfahren in der Untersuchung enthalten sind, bleibt festzuhalten, dass sich die vorgelagerten Verfahren eher schlechter darstellen als die übrigen untersuchten Fallstudien. Dies hat insofern hohe Bedeutung, als auf dieser Ebene insbesondere zur Standortfrage Alternativenentscheidungen getroffen werden (siehe dazu Abschnitt 4.4.1.4), die dann für die nachgelagerte Ebene eine gewisse Bindungswirkung entfalten. In den vorgelagerten Verfahren sollte daher eine ausreichende Qualität der Bearbeitung der Umweltaspekte ebenso gegeben sein wie bei den nachgelagerten Verfahren, auch unter der Prämisse des geringeren Detaillierungsgrades.

---

[67] Die vorgelagerten Verfahren sind bei der Gesamtauswertung in Bezug auf alle Vorhabengruppen integriert.

4.4.1.2
Qualitätsentwicklung

Eine deutliche Verbesserung der Qualität der „Unterlagen des Antragstellers" mit dem zeitlichen Verlauf bei den policy-on-Fällen kann im Rahmen der Fallstudien nicht festgestellt werden. Hier ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass für diese Auswertung jeweils das Beschlussdatum zwischen 1999 und 2007 zugrundeliegt und nicht das Datum der Fertigstellung der Antragsunterlagen. Da unter den Fallstudien auch viele langjährige Verfahren vertreten sind, die damit teilweise auf relativ alten Antragsunterlagen basieren, kann diese Feststellung nicht unbedingt als generell zutreffend eingestuft werden.

Auch ein Zusammenhang mit der Erfahrung der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" scheint nicht gegeben zu sein. Dies ist allerdings auch nicht unbedingt zu erwarten, da die Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" hier nicht die Hauptfunktion wahrnehmen, die dem Ersteller der Antragsunterlagen obliegt.

4.4.1.3
Qualität der Unterlagen des Vorhabenträgers in den untersuchten policy-off-Verfahren

Die Fallstudien umfassen insgesamt 22 policy-off-Verfahren, die ohne UVP, zum Teil aber mit Eingriffsregelung durchgeführt sind. Um die Qualität der Antragsunterlagen in diesen Verfahren mit denen der UVP-Verfahren vergleichen zu können, werden zur Bewertung der Zielerreichung in Bezug auf die Ziele der UVP die gleichen Maßstäbe angesetzt wie bei den Verfahren mit UVP.[68] Zur Bewertung werden ebenfalls die gesamten Antragsunterlagen herangezogen. Da es sich bei den policy-off-Fällen um eine relativ geringe Fallstudienanzahl handelt, sind die folgenden Ausführungen als ermittelte Tendenzen anzusehen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Qualität der Antragsunterlagen sich anteilsmäßig zu fast allen behandelten Punkten als deutlich schlechter darstellt, d.h. bei der Bewertung des „Zielerreichungsgrades" erreichen sie in viel weniger Fällen eine positive Beurteilung. Die Abweichungen der prozentualen Anteile der als gut bewerteten Fälle bei den Einzelfragen reichen dabei von maximal 47 Prozentpunkten (integrative Betrachtung der Umweltauswirkungen) bis zu minimal 16 Prozentpunkten (Verständlichkeit der nichttechnischen Zusammenfassung) (siehe dazu Tabelle 13). Die integrative Betrachtung der Umweltauswirkungen stellt sich dabei auch bei den policy-on-Fällen nicht als besonders gut bewertet dar.

Frage im Erhebungsinstrument Zielerreichungsgrad (ZEG)	policy-on-Fälle	policy-off-Fälle
ZEG Nr. 13/ U 7 Wurden die Umweltauswirkungen auch güter- bzw. medienübergreifend und unter Einbeziehung der Wechselwirkungen ausführlich beschrieben? Bewertung als „vollständig ausführlich" oder „zum Großteil ausführlich":	21% (N 70)	5% (N 19)
ZEG Nr. 19/ U 13 Wurden die Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen verständlich wiedergegeben? Bewertung als „vollständig verständlich" oder „zum Großteil verständlich":	83% (N 66)	36% (N 11)

Tabelle 13: Abweichung zwischen policy-on und policy-off bei den „Unterlagen des Antragstellers"

[68] Zu berücksichtigen ist dabei, dass in den policy-off-Fällen Unterlagen mit vergleichbaren Inhalten wie nach § 6 UVPG nur ausnahmsweise gefordert sind und dementsprechend auch nicht in der gleichen Form vorliegen.

Da die allgemein verständliche und nichttechnische Zusammenfassung nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UVPG eine besondere Bedeutung für die Öffentlichkeitsbeteiligung aufweist (siehe dazu Abschnitt 4.4.1.6), wird auf diesen Teil der Antragsunterlagen und dessen Bewertung detaillierter eingegangen. Die policy-off-Fälle stellen sich in beiden dazu bewerteten Fragen erheblich schlechter dar als die policy-on-Fälle. In 79% der Fälle (N 19) sind die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen „überwiegend nicht" wiedergegeben. Auch die Angaben zu Umweltwirkungen sind „zum Großteil nicht verständlich". Entsprechend ist es in den policy-off-Vorhaben schwierig, sich eine Übersicht über die relevanten Umweltauswirkungen zu verschaffen.

Die güter- und medienübergreifende Beschreibung der Umweltauswirkungen unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen ist in 95% der Fälle „zum Großteil nicht ausführlich" oder „insgesamt nicht ausführlich" dargestellt.

Bei der Befragung der Mitarbeiter der zuständigen Behörden geben 18 Mitarbeiter (N 25) an, dass die Umweltbelange in nicht UVP-pflichtigen Projekten immer oder häufig im gleichen Umfang untersucht und berücksichtigt werden wie bei den Verfahren mit UVP. Sieben Mitarbeiter geben an, dass dies nur selten oder nie der Fall sei.[69] Hier sehen also auch die Behördenmitarbeiter, die hierzu Aussagen machen, zumindest zu einem gewissen Anteil Unterschiede.

So wird auch bei der Frage, welche Verbesserungen sich durch die UVP-Pflicht im Hinblick auf die Bearbeitung und Berücksichtigung der Umweltbelange eingestellt haben, von 15 Mitarbeitern der „zuständigen Behörden" angegeben, dass die Umweltbelange in der Regel oder häufig systematischer bzw. strukturierter berücksichtigt werden.[70] Eine intensivere Betrachtung der Umweltbelange insgesamt wird von sieben Mitarbeitern benannt.

Als Fazit ist festzuhalten, dass eine UVP in den Zulassungsverfahren zu einer qualitativen Verbesserung der Unterlagen des Antragstellers führt. Es erfolgt auf alle Fälle eine umfangreichere, detailliertere und intensivere Behandlung der Umweltauswirkungen als bei den Verfahren ohne UVP.[71]

4.4.1.4
Alternativenprüfung

Unter einer Alternativenprüfung werden hier sowohl Standortalternativen als auch technische oder dimensionsbezogene Alternativen verstanden. Eine Alternativenprüfung tritt in 43 der insgesamt 83 policy-on-Fälle auf. In diesen 43 Fällen wird die Alternativenprüfung in Bezug auf Umweltauswirkungen zu 42% der Fälle als „vollständig plausibel" oder „zum Großteil plausibel" eingestuft, bei weiteren 30% als zu „ca. 50% plausibel" und in 28% als „insgesamt nicht plausibel".

Bezogen auf die einzelnen Vorhabengruppen ergibt sich folgendes Bild: Bei den „Bebauungsplanvorhaben" ist die Alternativenprüfung mit Bezug auf die Umweltauswirkungen in nur 25% (N 4) „(nahezu) vollständig plausibel" durchgeführt, in 50% der Fälle findet eine „nicht plausible" Durchführung statt. Positiv ist hier wieder die Vorhabengruppe „Sonstige" zu sehen, deren Alternativenprüfung zu 71% (N 7) als „(nahezu) vollständig plausibel" eingestuft wird. Bei beiden Gruppen ist auf die sehr geringe Anzahl der Fallstudien hinzuweisen, so dass hier höchstens leichte Trends formuliert werden können.

---

69 Mehrfachnennungen möglich, insgesamt 45 befragte Behördenmitarbeiter.

70 Mehrfachnennungen möglich, insgesamt 45 befragte Behördenmitarbeiter.

71 Zur materiellen Wirkung der UVP und auch der Antragsunterlagen siehe Abschnitt 5.1.

Gleiches gilt auch für die vorgelagerten Verfahren, die hier bei 33% (N 6) der Fälle eine „(nahezu) vollständig plausible" und immerhin in weiteren 50% eine zu „ca. 50% plausible" Alternativenprüfung aufweisen.

Zu beobachten ist dabei, dass die angewandten Kriterien zur Gewichtung der Umweltbelange in der rein umweltfachlichen Abwägung nicht immer plausibel erscheinen und in den untersuchten sechs Fällen auch nur selten überhaupt direkt benannt werden. Die Prioritätensetzung erscheint oft nicht gut nachvollziehbar. Ergebnisse aus den Darstellungen der Umweltauswirkungen werden sogar in Einzelfällen einfach übergangen und/oder auch in der Abwägung meist mit Hinweis auf die höheren Kosten für die umweltverträglichere Variante und der Unverhältnismäßigkeit dieses Aufwandes für den Vorhabenträger begründet, was in Einzelfällen durchaus zutreffend sein kann, bei den untersuchten Fallstudien aber zum Teil fraglich erscheint.

4.4.1.5
Koordinierung der Bearbeitung der verschiedenen Umweltprüfinstrumente

Die Schnittstellen zwischen den einzelnen Umweltfolgenprüfinstrumenten, die neben der UVP insbesondere in der Eingriffsregelung und der FFH-Verträglichkeitsprüfung bestehen, scheinen nach den Beobachtungen in den Fallstudien (sowohl bei policy-on- als auch bei policy-off-Verfahren) ein größeres Problem darzustellen. In den UVP-Unterlagen finden sich häufig getrennte Abschnitte mit den Überschriften der jeweiligen Prüfinstrumente, deren Inhalte sich dann aber vielfach überschneiden, wiederholen oder auch einfach doppelt aufgeführt werden. Solche Doppelungen und Wiederholungen sind dann auch mehrfach in der "zusammenfassenden Darstellung" und auch in der Begründung der Entscheidung zu finden. Es tritt auch der Fall auf, dass die Inhalte unter die verschiedenen Überschriften „verteilt" werden, damit zumindest jeweils andere Inhalte dargestellt werden.

Es gibt in der parallelen Abarbeitung mehrerer Umweltprüfinstrumente anscheinend keine einheitliche oder gängige Praxis.[72] Die Behandlung dieser Thematik erfolgt eher nicht integrativ, sondern es werden alle Prüfinstrumente separat betrachtet und auch in ihren Aussagen zu den Umweltauswirkungen nicht zu einer Gesamtbetrachtung zusammengeführt. Dies führt zu einer gewissen Unübersichtlichkeit bezüglich der Umweltauswirkungen des einzelnen Vorhabens auf die Schutzgüter des UVPG, die es erheblich erschwert, sich einen gesamthaften Überblick zu verschaffen.

Hier ist außerdem zu vermuten, dass es nicht allein die Darstellungsweise ist, die sich bei der Koordination der Umweltfolgenprüfinstrumente als problematisch erweist, sondern dass hier Unsicherheiten bezüglich der jeweils zu prüfenden Inhalte und deren Verzahnung sowie der anzuwendenden Bewertungsmaßstäbe bestehen (siehe dazu ausführlicher Abschnitt 5.4).

4.4.1.6
Bedeutung der Unterlagen des Vorhabenträgers für folgende Verfahrensstationen

Zusammenhang mit der Qualität der „Beteiligung"

Zwischen der Qualität der „Unterlagen des Vorhabenträgers" und der Qualität der nachfolgenden Stationen besteht ein signifikanter Zusammenhang.[73] So wirkt sich eine gute Qualität der „Antragsunterlagen" eindeutig positiv auf die Qualität der „Öffentlichkeitsbeteiligung" aus

---

[72] Auch wenn - vielleicht auch gerade weil - dazu eine ganze Reihe von, teilweise auch operabel angelegter, Leitfäden, Studien und Erlasse inzwischen vorliegen (beispielhaft dazu siehe Köppel, Peters et. al. (2004), Hoffmann-Loß, Weyer (2006), Köppel, Pobloth et al. (2006), Umweltministerium M-V (2005), EAG Bau (2004)).

[73] Zum Zusammenhang mit der vorhergehenden Station „Scoping" siehe Abschnitt 4.3.

(f 0,51). Ein enger Zusammenhang mit der „Behördenbeteiligung" ist dagegen nicht zu verzeichnen (f 0,17).

Für die „Öffentlichkeitsbeteiligung" sind die „UVP-Unterlagen" die wesentliche Grundlage, um sich über die Umweltauswirkungen eines Vorhabens zu informieren. Aufgrund der regelmäßig auftretenden Informationsfülle kommt dabei den Angaben in der allgemeinen, nichttechnischen Zusammenfassung nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UVPG eine sehr hohe Bedeutung zu, da die Betroffenen davon ausgehen müssen, dass dort alle relevanten Belange aufgeführt sind (siehe dazu Abschnitt 4.5).

Zwei Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" antworten auf die Frage nach Verbesserungen durch die Einführung der UVP-Pflicht im Hinblick auf die Bearbeitung und Berücksichtigung der Umweltbelange mit dem expliziten Hinweis, dass die Umweltauswirkungen im Rahmen der UVP komprimiert dargestellt und damit insbesondere für die Öffentlichkeitsbeteiligung sehr vorteilhaft aufbereitet sind. Dies gelte allerdings nur dann, wenn die Antragsunterlagen diesbezüglich von hoher Qualität sind.[74]

Zusammenhang mit der Qualität der „zusammenfassenden Darstellung"

Je qualitativ hochwertiger die Qualität der „Unterlagen nach § 6 UVPG" ist, desto qualitativ hochwertiger ist auch die Qualität der „zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 UVPG. Dieser Zusammenhang ist stark ausgeprägt (f 0,58) und bestätigt auch die Beobachtungen bei den Auswertungen der Verfahrensunterlagen im Rahmen der empirischen Erhebungen vor Ort.

Dabei ist ein solcher Zusammenhang im Ablauf der UVP-Stationen auch zu erwarten, da die „Antragsunterlagen" die wesentliche Informationsgrundlage über die Umweltauswirkungen des jeweiligen Vorhabens bilden und damit auch der „zusammenfassenden Darstellung" in erster Linie zugrundeliegen. Es ist also auch zu erwarten, dass die „zusammenfassende Darstellung" umso besser ist, je höher die Qualität der „Antragsunterlagen" ist.

Eine große Rolle innerhalb dieser Unterlagen spielt dabei die nichttechnische Zusammenfassung der Umweltauswirkungen, deren Qualität sich insgesamt in den policy-on-Fällen bei einigen Einschränkungen (siehe dazu Abschnitt 4.4.1.1) relativ positiv darstellt. Dies ist insofern besonders relevant, als bei den Fallstudien zu beobachten ist, dass die „zuständigen Behörden" sich für die Erstellung der „zusammenfassenden Darstellung" der Umweltauswirkungen nach § 11 UVPG (und auch für die „Bewertung" nach § 12 UVPG) in einigen Fällen weitgehend auf die allgemeine Zusammenfassung nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UVPG stützen. Daher sind die Defizite, die hinsichtlich der nichttechnischen Zusammenfassung bestehen, als gravierend einzuschätzen.

Zusammenhang mit der Qualität der „Bewertung"

Auch mit der Station der „Bewertung" besteht noch ein Zusammenhang, allerdings in abgeschwächter Form (f 0,35). Dieser lässt sich wohl in erster Linie aus den zuvor beschriebenen Zusammenhängen erklären bzw. aus dem engen Zusammenhang zwischen der „zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" (siehe dazu Abschnitt 4.6).

4.4.1.7
Einfluss des Erstellers der Antragsunterlagen und der „zuständigen Behörde"

Nach den Beobachtungen in den Fallstudien und auch nach mehrfachen Aussagen der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" ist festzustellen, dass der Ersteller der Antragsunterlagen maßgeblich den Umfang und die Bearbeitungstiefe der Umweltverträglichkeitsuntersuchung sowie

[74] Mehrfachnennungen möglich, insgesamt 45 befragte Behördenmitarbeiter.

die Darstellungen in den Antragsunterlagen bestimmen. Damit ist die Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens auch von der Qualifikation der Ersteller der Antragsunterlagen abhängig. Dies äußert sich z.B. darin, dass die Erfassung des Ist-Zustandes sehr unterschiedlich intensiv und zum Teil durchaus auch *zu umfangreich* vorgenommen wird oder dass die Umweltauswirkungen je nach Fachrichtung bezogen auf die einzelnen Umweltbereiche unterschiedlich tief bearbeitet und dargestellt werden.

So geben auch sieben der befragten Behördenmitarbeiter an, dass in dieser Abhängigkeit der Qualität der Antragsunterlagen vom Ersteller die stärksten Defizite im Hinblick auf diese Station bestehen. Mehrfach wird auf die sehr unterschiedliche Kompetenz der Ersteller der Antragsunterlagen hingewiesen und es wird auch in einem Fall ausgesagt, dass die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen nicht erkannt wird und gravierende Schwierigkeiten darin bestehen, die Schnittstellen zwischen den einzelnen Umweltfolgenprüfinstrumenten umzusetzen. Auch wird in einem weiteren Fall auf eine häufige Beeinflussung des Erstellers der Antragsunterlagen durch den Vorhabenträger hingewiesen, wobei wirtschaftliche Belange schon sehr stark auf die Ausgestaltung der Unterlagen wirken.[75]

Als Korrektiv für diese beschriebene Abhängigkeit kommt insbesondere eine Kontrolle durch die „zuständige Behörde" in Betracht. Diese kann insbesondere im Rahmen des „Scoping" steuernd auf die Umweltuntersuchungen und die Ausgestaltung der Antragsunterlagen einwirken und dies durch ein „Pflichtenheft" dokumentieren; im Rahmen der Überprüfung der Antragsunterlagen – unter Anwendung des „Prüfbuches" (zu beiden vorgenannten Instrumenten siehe Abschnitt 6.6.2) – wäre dann darauf zu achten, dass die Vorgaben auch erfüllt werden. Da sich die Qualität des „Scoping" in den untersuchten Fallstudien allerdings nicht besonders gut darstellt, ist zu fragen, wie groß der tatsächliche Einfluss der Behördenmitarbeiter auf die Ausgestaltung der Antragsunterlagen ist. Eine gute Qualität des „Scoping" kann jedoch in jedem Fall die Qualität der Antragsunterlagen steigern (siehe dazu Abschnitt 4.3).

Auch die fachliche Kompetenz der Mitarbeiter in den „zuständigen Behörden" hat einen Einfluss auf die Qualität der Antragsunterlagen, die ausführlich in Abschnitt 5.5 behandelt wird. Je nach umweltfachlichem Hintergrund werden seitens der Behörden sehr unterschiedliche Anforderungen an die Antragsunterlagen bzw. die Umweltverträglichkeitsuntersuchungen gestellt. Hier kann es auch zu nicht erforderlichen Untersuchungen kommen, die durch Unsicherheiten bei den Behördenmitarbeitern hinsichtlich der Schutzgutbetrachtung bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens und der Untersuchungstiefe entstehen. Dadurch unterbleibt in diesen Fällen eine mögliche Konzentration auf die wesentlichen Untersuchungsschwerpunkte.

4.4.2
Auswertung zur Effizienz

Zur Beurteilung des Aufwandes im UVP-Verfahren erfolgt eine Unterteilung der UVP-Vorhaben in drei Größenklassen bezüglich des vom Vorhabenträger eingesetzten Investitionsvolumens. Für diese Größenklassen wird jeweils der Zusammenhang zwischen der „tatsächlichen Qualität" der Station (nach Erhebungsinstrument „ZEG") in den policy-on-Verfahren und dem Personalaufwand der Bearbeiter in den „zuständigen Behörden" untersucht.

Einen statistisch signifikanten Einfluss des behördlichen Personalaufwands auf die Qualität der „Unterlagen nach § 6 UVPG" stellt die Auswertung nicht fest. Dies ist ein zu erwartendes Ergebnis, da die Qualität der „Unterlagen nach § 6 UVPG" vor allem vom Ersteller dieser Unterlagen abhängt. Selbst wenn der Vorhabenträger eine öffentlich-rechtliche Körperschaft darstellt,

[75] Mehrfachnennungen möglich, insgesamt 45 befragte Behördenmitarbeiter.

ist von einer Vergabe der arbeitsintensiven Umweltgutachten an Dritte auszugehen. Ausschlaggebend für die „tatsächliche Qualität" der Station ist der Einsatz von hoch qualifiziertem Personal, das die intensiveren und umfangreicheren Arbeiten an den Gutachten kompetent durchführen und/ oder in koordinierender Funktion begleiten kann.

4.4.3
Ansatzpunkte zur Optimierung aus Sicht der beteiligten Akteure

4.4.3.1
Qualitätseinschätzung

Die Einschätzungen zur Qualität der Station „Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG" liegen bezogen auf den Mittelwert bei allen befragten Akteuren relativ dicht beieinander, wobei die Qualität bei den von ihnen beurteilten Fallstudien mit einem Mittelwert[76] von 2,14 (N 14) am besten von den Erstellern der Antragsunterlagen selbst empfunden wird. Nachfolgend schätzen die Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" die Qualität der von ihnen bewerteten Fallstudien mit 2,25 (N 58) ebenfalls noch als gut ein, während die Qualität aus Sicht der Umweltverbände bei den durch sie bewerteten Fallstudien mit einem Mittelwert von 2,88 (N 9) im oberen Bereich des Befriedigenden liegt.

Eine direkte Vergleichbarkeit der Einschätzungen der verschiedenen Akteure ist nicht möglich, da sich deren Bewertungen jeweils auf unterschiedliche Fallzahlen und auch unterschiedliche Fälle aus der Gesamtfallanzahl von 83 policy-on-Fällen bezieht. Tendenziell lässt sich festhalten, dass die Einschätzungen der Behördenmitarbeiter denen der Gutachter relativ nahe sind und auch die anteilsmäßige Verteilung der guten und schlechten Unterlagenbewertungen sowie die der mittleren Qualitäten ähnlich sind. Die Beurteilungen der Verbände fallen etwas schlechter aus.

Zwischen der „tatsächlichen Qualität" der Unterlagen des Vorhabenträgers und der „wahrgenommen Qualität" besteht ein signifikanter Zusammenhang (p 0,02). Je höher die „tatsächliche Qualität" dieser UVP-Station ist, desto höher ist auch die „wahrgenommene Qualität" dieser Station durch die Behörde. Die Einschätzung der „zuständigen Behörden" zur Qualität der Antragsunterlagen stellt sich tendenziell also ähnlich gut oder schlecht dar wie diejenige der Evaluatoren. Insofern besteht also auch auf Seiten der Behördenmitarbeiter durchaus eine vertiefte Kenntnis der Anforderungen an die vom Vorhabenträger beizubringenden Unterlagen und deren Inhalten zu den Umweltauswirkungen, die im Erhebungsinstrument „ZEG" in erster Linie abgefragt werden.

Die „tatsächliche Qualität" der „Unterlagen nach § 6 UVPG" korreliert außerdem sehr stark positiv mit der von der „zuständigen Behörde" „wahrgenommenen Qualität" des gesamten UVP-Verfahrens (p 0,004). Je höher die „tatsächliche Qualität" dieser UVP-Station ist, desto höher ist die „wahrgenommene Qualität" des gesamten Verfahrens durch die Behörde. Für die „zuständige Behörde" stellt demnach die Qualität der „Unterlagen des Vorhabenträgers" eine maßgebliche Größe in der Qualitätsbewertung des gesamten UVP-Verfahrens dar. Dies ist insofern einleuchtend, als alle weiteren Arbeitsschritte von einer guten Qualität dieser Station profitieren können und diese mit Ausnahme der Beteiligung von der „zuständigen Behörde" zu leisten sind. Sie hat damit eine gute Arbeitsgrundlage und es ergeben sich eventuell geringere Nachforderungen und zu behandelnde Einwände und Stellungnahmen.

---

[76] Zur Einordnung der Ergebnisse: Die Notenskala reicht von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht).

4.4.3.2
Optimierungsansätze aus Sicht der Behördenmitarbeiter

Besondere Defizite in den Antragsunterlagen bei Verfahren mit UVP werden von den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden" den Befragungsergebnissen zufolge in 14 Fällen in einer unzureichenden Datenlage zu den Umweltauswirkungen gesehen.

Zehn Mitarbeiter sehen in der Station der „Antragsunterlagen" am ehesten die Möglichkeit zur Straffung und Entbürokratisierung der UVP-Verfahren, wobei es sich hier vorwiegend um Einzelnennungen handelt, und zwar in Form von

- einer Klarstellung der rechtlichen Anforderungen hinsichtlich der beizubringenden Unterlagen bzw. der erforderlichen Untersuchungen durch eine Präzisierung dieser Vorgaben, um auf diese Weise Auseinandersetzungen um die Interpretation der Vorgaben zu verringern,
- einer Anpassung der Forderung von Umwelterhebungen und insbesondere Kartierungen an die Erforderlichkeiten im Einzelfall zur Vermeidung einer übermäßigen Belastung des Vorhabenträgers,
- einer Konzentration auf relevante und erhebliche Aspekte,
- einer besseren Integration der Eingriffsregelung und der FFH-Verträglichkeitsprüfung in die UVP zur Vermeidung von Doppelarbeit,
- einer Verbesserung der Systematisierung zu den Berichtsteilen in Antragsunterlagen und im Beschluss,
- einer hohen Qualität der allgemeinverständlichen und nichttechnischen Zusammenfassung sowie
- einem kostenfreien Datenbezug und generell einem interaktiven Datenaustausch in einem einheitlichen System.

Weitere Optimierungsansätze werden in vielfältiger Weise beschrieben, kommen allerdings ebenfalls überwiegend in Einzelnennungen vor. Dazu gehören inhaltlich

- eine verbesserte Anpassung der Betrachtungstiefe an die Umweltauswirkungen,
- ein Verzicht auf die Darstellung theoretischer wissenschaftlicher Grundlagen zugunsten
  - einer stärkeren Fokussierung auf umweltrelevante Sachverhalte und deren konkretere Benennung und Beschreibung im Einzelfall für eine nachvollziehbarere Bewertung der Umweltauswirkungen,
  - einer handhabbareren Gestaltung der Antragsunterlagen,
- eine Stärkung der Variantenprüfung,
- und organisatorisch eine engere Abstimmung zwischen der „zuständigen Behörde" und den Erstellern der Antragsunterlagen.[77]

An diesen Vorschlägen wird deutlich, dass die geforderten Verbesserungen hinsichtlich der „UVP-Unterlagen" in besonderem Maße auf die im Einzelfall erforderliche und angemessene Bearbeitung und Darstellung der Umweltauswirkungen abzielen. Dies gilt sowohl für eine vorhabenspezifische Ausgestaltung als auch für eine Konzentration des Verfahrens auf wesentliche Umweltaspekte.

---

[77] Mehrfachnennungen möglich.

4.4.4
Würdigung der empirischen Ergebnisse

4.4.4.1
Heterogene Qualität der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG

Die Qualität der „Unterlagen des Vorhabenträgers" der bewerteten Fallstudien ist in Bezug auf die Erreichung der Ziele des UVPG sehr heterogen. Zwar wird zu fast allen Aspekten in mehr als 50% der Fälle eine gute Qualität erreicht und die Anteile bewegen sich überwiegend zwischen 54% und 66%, wobei auf die zuvor jeweils beschriebenen Einschränkungen hinzuweisen ist. Dabei ergibt sich jedoch in den einzelnen Fallstudien ein sehr unterschiedliches Bild und es ist nur in einem Teil der Fälle eine durchgängig hohe Qualität zu fast allen Punkten festzustellen. Das weist auch in Teilen auf eine gewisse Zufälligkeit der Behandlung von Umweltaspekten hin, die nicht dem Gedanken einer systematischen und zielgerichteten Erfassung und Beschreibung von Umweltauswirkungen entspricht.

Relativ gut bewertet (in mehr als 50% der Fälle) sind in absteigender Reihenfolge

- die nichttechnische Zusammenfassung,
- in der Wirkungsprognose
  - die Verminderungsmaßnahmen und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und
  - die Berücksichtigung der verschiedenen Betriebsarten sowie
- die Beschreibung und Bearbeitung des Ist-Zustandes der Umwelt.

Besondere Defizite sind dagegen festzustellen (ebenfalls in absteigender Reihenfolge)

- in der integrativen Bearbeitung der Umweltauswirkungen im Sinne einer güter- und medienübergreifenden Behandlung bzw. der Berücksichtigung von Wechselwirkungen,
- in der Entwicklung und Ausarbeitung von Vermeidungsmaßnahmen und
- in der Alternativenprüfung.

Damit ergeben sich besondere Problempunkte zu den Kernanliegen der UVP, die im Folgenden unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung näher behandelt werden.

4.4.4.2
Integrative Bearbeitung der Umweltauswirkungen

Der Zweck des UVPG besteht laut § 1 Satz 1 Nr. 1 unter anderem darin, sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Die Aussagen der „Antragsunterlagen nach § 6 UVPG" zu den erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen sind die grundlegenden Informationen, die für die Beteiligung sowie für die Bewertung der Umweltauswirkungen erforderlich sind. Hierunter ist die Zusammenführung der Ermittlung des Zustandes der Umwelt und dessen Empfindlichkeit mit den vorhabenbedingten Wirkfaktoren zu einer Auswirkungsprognose zu verstehen, die Angaben über das Ausmaß der Auswirkungen liefert. Auf diese Weise werden die verschiedenen Wirkungsketten und Wirkungszusammenhänge analysiert (siehe auch Gassner & Winkelbrandt 2005, 45 Rn. 10). Dies bedeutet im Sinne einer umfassenden Bearbeitung der Umweltauswirkungen, dass auch eine schutzgutübergreifende Betrachtung im Rahmen der Betrachtung der Wechselwirkungen nach § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG stattfinden muss. Damit ergibt sich für die UVP eindeutig ein medienübergreifender Prüfauftrag (Appold 2007, § 2 Rn. 42).

Die Ergebnisse der Erhebung zeigen aber gerade bei der medienübergreifenden Bearbeitung der Umweltauswirkungen die größten Defizite. Die Untersuchungen zeigen, dass vielfach wenig vorhabenspezifische und raumkonkrete Aussagen in den Antragsunterlagen zu finden sind und diese den Anspruch einer Darstellung der konkret zu erwartenden Umweltauswirkungen eines

Vorhabens nicht entsprechend erfüllen. Auch fehlt in vielen betroffenen Fällen eine adäquate Auswahl wesentlicher Aspekte bzw. eine Beschränkung darauf (siehe dazu ausführlich auch Abschnitt 5.2).

Es ist somit davon auszugehen, dass die „zuständige Behörde" und auch die beteiligten Behörden und die Öffentlichkeit durch die „Unterlagen des Vorhabenträgers" in vielen Fällen nicht mit den notwendigen Informationen versorgt sind, um sich ein umfassendes Bild über die Umweltauswirkungen eines Vorhabens machen zu können.

Diese Problematik beschreibt auch Wende (2001, 192), bei dem sich eine intensive Beschreibung und Analyse der Auswirkungen nur in etwa 30% der Fälle findet, während sie in gut 40% der Fälle kaum intensiv ausfällt. In den Fallstudien findet kaum eine adäquate Bearbeitung der Wechselwirkungen statt (kaum intensiv in 90% der Fälle; ebd., 221). Defizitäre Auswirkungsanalysen würden zudem kaum im Rahmen anderer Verfahrensschritte kompensiert; obwohl gerade diese Analysen und Prognosen einen entscheidenden Einfluss auf die vorgenommenen und in der Entscheidung berücksichtigten Planungsvarianten hätten (ebd., 209).[78]

4.4.4.3
Berücksichtigung von Vorsorgeaspekten

Die UVP dient dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip. Als Bestandteile des Vorsorgeprinzips beschreibt Appold (2007, § 1 Rn. 21) die Gefahrenabwehr, die Risikovorsorge und die Zukunftsvorsorge. Zur Vorsorge zählen alle Maßnahmen, die geeignet sind, das vorhandene Potenzial an Vermeidungstechnologie zu realisieren (ebd., § 1 Rn. 25). In diesem Sinne haben die Vermeidungsmaßnahmen, die nach § 6 Abs. 3 Nr. 2 UVPG zu ermitteln und zu beschreiben sind, eine ganz zentrale Bedeutung zur Erfüllung dieses Vorsorgeprinzips. Ein weiterer Baustein ergibt sich mit der Alternativenprüfung, die wohl nicht zwingend im UVPG vorgeschrieben ist, die aber durch die Prüfung von „anderweitigen Lösungsmöglichkeiten" und durch die Beschreibung der „Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen" (§ 6 Abs. 3 Nr. 5 UVPG) hier einen wesentlichen Beitrag leisten kann.

Beide Vorsorgeinstrumente der UVP weisen in den untersuchten Fallstudien größere Defizite auf. Bei dem überwiegenden Anteil der Fallstudien sind weder die Entwicklung von Vermeidungsmaßnahmen noch die Durchführung der Alternativenprüfungen plausibel dargelegt. Damit wird in der Umsetzung der UVP die Chance für eine Stärkung der Umweltvorsorge nicht ausreichend genutzt. Es erfolgt vielmehr eine Fokussierung auf die Verminderung und auf den Ausgleich und den Ersatz der Umweltauswirkungen, statt einer Ausschöpfung oder auch Weiterentwicklung von Vermeidungspotentialen.

Die Europäische Kommission (2002, 5) weist darauf hin, dass die Prüfung von alternativen Lösungsmöglichkeiten in einigen Mitgliedstaaten einen Schwerpunkt des UVP-Prozesses bildet, in anderen dieser Frage aber nicht die ihr gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird. Sie stellt fest, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten sogar die Prüfung der Nullvariante und weiterer Projektvarianten explizit vorschreibt. Dabei sind unter anderem der Standort, die Abläufe und die Gestaltung betroffen. Häufig zählt zu den Auswahlvarianten auch die „umweltfreundlichste" Alternative.

---

[78] Eine zu wenig sorgfältige, systematische und nachvollziehbare Abhandlung der Wechselwirkungen wird auch bei der Evaluation der UVP in Österreich festgestellt (Klaffl, Bergthaler et al. 2006, 97).

4.4.4.4
Vorhabengruppenbezogene Qualitätsdifferenzen

In den untersuchten Fallstudien zeigen die UVP-Unterlagen qualitative Unterschiede zwischen den einzelnen Vorhabengruppen. Die Aussagen beziehen sich immer auf die Anteile mit hoher Qualität zu den untersuchten Aspekten in den je Vorhabengruppe untersuchten Fällen.

So stellen sich nahezu durchgängig die Vorhaben aus der Gruppe „Sonstige" als überdurchschnittlich gut heraus. In dieser Gruppe sind in den tatsächlich erhobenen Fallstudien wasserwirtschaftliche Vorhaben mit Benutzung oder Ausbau eines Gewässers, Bergbauvorhaben sowie Leitungsanlagen und andere Anlagen (betreffend die Nr. 13, 15 und 19 der Anlage 1 UVPG) enthalten. Hier kommen unterschiedliche Verfahrensformen zum Einsatz, wie gebundene Entscheidungen oder Planfeststellungsverfahren.

Durchschnittliche Bewertungen erhalten fast durchgängig die Vorhaben der Gruppe „Verkehr" im Rahmen von Planfeststellungsverfahren (Nr. 14 Anlage 1 UVPG), während die Gruppe der „Vorhaben nach BImSchG" (Nr. 1 bis 10 Anlage 1 UVPG, außer Deponien) und die Gruppe der „Bebauungsplanverfahren" (Nr. 18 Anlage 1 UVPG) mit einigen Ausnahmen durchweg unterdurchschnittliche Qualitäten bei den einzelnen Aspekten aufweisen.

Eine ähnliche Reihung der Vorhabengruppen stellt auch schon Wende (2001, 150 f.) fest, allerdings in Bezug auf einen signifikanten Unterschied zwischen den verschiedenen Anlagen- und Vorhabenkategorien nach § 3 UVPG in Bezug auf die Intensität der Berücksichtigung von räumlichen Projektmodifikationen und Umweltvorsorgevarianten. Dabei stellen sich die folgenden Vorhaben- und Anlagentypen in einer groben Rangfolge als diejenigen mit einer hohen Intensität dar: Strom- und Bahnstromleitungen, Deponien, Rohrleitungen und Bergbauvorhaben. Eindeutig weniger intensive Berücksichtigungswerte werden dagegen unter anderem für Flugplätze, Abwasserbehandlungsanlagen und immissionsschutzrechtliche Anlagen festgestellt. Im Mittelfeld bewegen sich dagegen insbesondere andere Verkehrsvorhaben (sämtliche Straßen und U-Bahnen), Ausbau von Wasserstraßen, Gewässern, Deichen und Dämmen sowie Feriendörfer, Hotelkomplexe und Freizeiteinrichtungen.

Diese Ergebnisse deuten auf verfahrensform- bzw. ressortspezifische Umgangsformen und Betrachtungsweisen in den UVP-Unterlagen hin. Diese Unterschiede können im Rahmen dieser Studie nicht weiter untersucht werden. Einige Hinweise auf mögliche Gründe für diese Qualitätsdifferenzen finden sich gleichwohl in den Abschnitten 4.7 und 5.5.

4.4.5
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Handlungsbedarf in der Station „Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG" ergibt sich in unterschiedlichem Ausmaß zu allen behandelten Aspekten, die sich trotz einer insgesamt eher positiven Zielerreichung durchweg noch als verbesserungsbedürftig darstellen. Zur Steigerung der Effektivität der Station ist besonderes Augenmerk auf die integrative Bearbeitung der Umweltauswirkungen und die Bearbeitung von Vorsorgeaspekten im Sinne der Vermeidung von negativen Umweltauswirkungen zu legen. Beachtung verdient auch die Frage, wie eine Konzentration auf die entscheidungsrelevanten Aspekte zu erreichen ist.

4.4.5.1
Stärkung der Vorsorgeaspekte

Um die Zielerreichung der UVP zu verstärken, erscheint es erforderlich, den Vorsorgegedanken auch in Bezug auf die Umweltuntersuchungen und damit auf die Erarbeitung der Antragsunterlagen zu präzisieren bzw. eventuell auch expliziter als rechtliche Anforderung zu formulieren. Auf die Anforderungen hinsichtlich der Vermeidungsmaßnahmen wird in Abschnitt 4.7.5.2 aus-

führlicher eingegangen. Insbesondere die Alternativenprüfung könnte hier, wie dies auch bei der SUP nach § 14g Satz 1 UVPG gilt und in vielen Mitgliedsstaaten offenbar schon festgelegt[79] ist, als verbindlich vorgeschrieben werden. Auf der konkreten Vorhabenebene kann es in vielen Fällen durchaus noch mögliche Standortalternativen und vor allem technische oder dimensions- und gestaltungsbezogene Alternativen und Varianten geben. Außerdem ist die Alternativenprüfung materiell durch eine Konkretisierung der umweltfachlichen Ziele und Maßstäbe für eine Prioritätensetzung zu stärken, da sie in den untersuchten Fällen häufig nicht plausibel erscheint und schon dadurch in den betroffenen Fällen nicht den gewünschten Effekt einer angemessenen Vermeidung von Umweltauswirkungen haben dürfte.

4.4.5.2
Präzisierung der inhaltlichen Anforderungen an die Antragsunterlagen nach § 6 UVPG

Für eine angemessene Durchführung der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen wäre es erforderlich, den Anforderungskatalog des § 6 UVPG untergesetzlich zu präzisieren und damit den Interpretationsspielraum einzuengen. So könnten Vorgaben über regelmäßig abzuarbeitende Belange bzw. Aspekte bei bestimmten Vorhabentypen zu einer stärkeren Vereinheitlichung der Qualität der „Unterlagen nach § 6 UVPG" führen. Dabei sind sowohl eindeutige Aussagen über regelmäßig zu bearbeitende Schutzgüter, Wirkfaktoren und häufig auftretende Auswirkungen und Probleme notwendig, als auch über Maßstäbe zu deren Einordnung und den dafür erforderlichen Informationen über Natur und Landschaft. Da die Anforderungen in Bezug auf die einzelnen Vorhabentypen unterschiedlich sind, bietet sich hier auch der „vorhabentypspezifische Leitfäden" an (siehe dazu Abschnitt 6.5.2). In engem Zusammenhang damit steht eine Standardisierung von Methoden und Maßstäben, die vor dem Hintergrund der Untersuchungsergebnisse in jedem Fall eine Verbesserung der Qualität der Umweltuntersuchungen und Antragsunterlagen verspricht. Dadurch kann auch der zu beobachtenden Zufälligkeit bzw. der Erstellerabhängigkeit der Umweltbearbeitungen in Umfang und Tiefe entgegengewirkt werden.

Ähnliche Bestrebungen hegt auch die Europäische Kommission in ihrem EIA-Report von 2002, wonach ein kommentierter und praxisorientierter Leitfaden durch ein fachübergreifendes Team unter Einbeziehung aller Akteure erarbeitet werden soll (Europäische Kommission 2002, 10 f.). Auch sie weist generell darauf hin, dass konkretere rechtliche Vorgaben einen einheitlicheren Gesetzesvollzug und ein sichereres Verfahrensmanagement unterstützen.

Als weitere Optimierungsmöglichkeit kommt der Einsatz eines „Pflichtenheftes" in Betracht, welches die Anforderungen an diese Station vorhabenspezifisch erfasst und damit sicherstellt, dass die wirklich entscheidungserheblichen Aspekte – und nur diese – in angemessener Qualität bearbeitet werden (siehe dazu Abschnitt 6.6.2).

4.4.5.3
Weitere Maßnahmen zur Qualitätssicherung

Die Fachkompetenz der Ersteller der Antragsunterlagen bzw. der beteiligten Gutachter entscheidet maßgeblich über die Qualität der Umweltuntersuchungen und der „Antragsunterlagen nach § 6 UVPG". Es wäre zu überprüfen, ob die Qualität gegebenenfalls durch eine Zertifizierung von Erstellern dieser Unterlagen verbessert werden kann (siehe Abschnitt 6.5.5).

Ein weiterer Ansatz zur Qualitätsverbesserung könnte eine stärkere fachliche Hilfestellung für den Ersteller der Unterlagen sein, z.B. durch einen begleitenden Gutachter im Auftrag der Behörde („Behördengutachter"; siehe dazu Abschnitt 6.4).

---

[79] Siehe dazu Abschnitt 4.4.4.3.

4.4.6
Zusammenfassung

Die Qualität der „Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG“ ist in den Fallstudien in Bezug auf die Erreichung der Ziele des UVPG sehr heterogen. Zwar wird zu fast allen Aspekten in mehr als 50% der Fälle eine gute Qualität erreicht und die Anteile bewegen sich überwiegend zwischen 54% und 66%. Allerdings zeigen sich deutliche qualitative Unterschiede zwischen den einzelnen Vorhabengruppen: Die Qualität ist besonders hoch in der Vorhabengruppe „Sonstige“ (wasserwirtschaftliche Vorhaben mit Benutzung oder Ausbau eines Gewässers, Bergbauvorhaben sowie Leitungsanlagen und andere Anlagen). Die Vorhabengruppen der „BImSchG-Verfahren“ sowie der „Bebauungsplanverfahren“ weisen mit einigen Ausnahmen durchweg unterdurchschnittliche Qualitäten bei den einzelnen Aspekten auf. Mit einer „durchschnittlichen“ Qualität stellen sich die Vorhaben der Gruppe „Verkehr“ dar. Diese Ergebnisse deuten auf stark verfahrensform- bzw. ressortspezifische Umgangsformen und Betrachtungsweisen mit der UVP bei den Vorhabenträgern bzw. den Erstellern der Antragsunterlagen, aber auch bei den „zuständigen Behörden“ hin.

Die Qualität der „Antragsunterlagen“ erweist sich in den policy-on-Verfahren im Vergleich zu den policy-off-Verfahren als wesentlich besser.

Besonders positiv stellen sich in den untersuchten policy-on-Verfahren die nichttechnische Zusammenfassung, bei der Wirkungsprognose die Verminderungsmaßnahmen und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie die Berücksichtigung der verschiedenen Betriebsarten und – mit Einschränkungen – auch die Beschreibung und Bearbeitung des Ist-Zustandes der Umwelt dar. Besondere Defizite sind dagegen festzustellen bei der integrativen Bearbeitung der Umweltauswirkungen im Sinne einer güter- und medienübergreifenden Behandlung bzw. der Berücksichtigung von Wechselwirkungen, bei der Entwicklung und Ausarbeitung von Vermeidungsmaßnahmen und bei der Alternativenprüfung.

Ein vielfach beobachteter Befund liegt damit zusammenhängend in einer wenig vorhabenspezifischen und raumkonkreten, eher pauschalen Form der Aussagen zu den Umweltauswirkungen in den Antragsunterlagen. Das Ausmaß und die Intensität der zu erwartenden Umweltauswirkungen werden nicht immer herauskristallisiert und die Konzentrierung auf wesentliche Umweltaspekte gelingt in relativ vielen Fällen kaum. Im Zusammenhang mit der Bearbeitung weiterer Umweltprüfinstrumente bleiben mögliche Synergieeffekte durch eine nicht immer sachgerechte Koordinierung der Bearbeitung häufig ungenutzt (siehe dazu Abschnitt 5.4).

Damit ergeben sich besondere Problempunkte zu den Kernanliegen der UVP. Die Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen dient der Schaffung einer umfassenden Informationsgrundlage zur integrativen Gesamtsituation der Umwelt unter Einwirkung eines Vorhabens als Grundlage für die Entscheidung. Die im Rahmen der UVP mögliche Vorsorgewirkung liegt insbesondere in der Entwicklung und Förderung von Vermeidungsmaßnahmen sowie der Ermittlung und Auswahl möglichst umweltschonender Alternativen und Varianten. Gerade in diesen Aspekten bleiben die untersuchten Fallstudien häufig hinter den Möglichkeiten bzw. Anforderungen zurück. Diese Feststellung begründet auch vor dem Hintergrund der festgestellten hohen Bedeutung der Qualität der „Antragsunterlagen“ für die nachfolgenden UVP-Stationen der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und der „zusammenfassenden Darstellung“ einen besonderen Handlungsbedarf zu dieser UVP-Station.

Als Ansatzpunkte für eine Optimierung kommen insbesondere eine Stärkung der Vorsorgeaspekte, eine weitergehende, vorhabentypbezogene Präzisierung und Standardisierung der fachinhaltlichen Anforderungen der UVP (etwa durch einen „vorhabentypbezogen Leitfaden“), die „Zertifizierung“ zur Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen bei den Erstellern der Antragsunterlagen sowie eine begleitende Qualitätssicherung durch einen „Behördengutachter“ in Betracht.

Abschließend sind die Empfehlungen zu dieser Station tabellarisch zusammengefasst; sie sind auch in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1 zu finden.

UVP-Station	Empfehlungen	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz
2. Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG	- Vorgabe zur Alternativenprüfung analog zu § 14g Satz 1 UVPG (SUP) - Konkretisierung der umweltfachlichen Ziele und Maßstäbe für eine Prioritätensetzung für eine Alternativenprüfung - Stärkung der rechtlichen Anforderungen zur Vermeidung von erheblichen negativen Umweltauswirkungen und Operationalisierung - Rechtliche Präzisierung und weitergehende untergesetzliche Konkretisierung/Standardisierung der fachinhaltlichen Anforderungen der UVP (etwa durch einen „vorhabentypbezogen Leitfaden"; siehe dazu Abschnitt 6.5.2) - Einsatz eines „Pflichtenheftes" und eines „Prüfbuches" (siehe dazu Abschnitt 6.6.2) - Sicherstellung der erforderlichen fachlichen Kompetenzen bei den Erstellern der Antragsunterlagen, z.B. durch Zertifizierung (siehe dazu Abschnitt 6.5.5) - Begleitende Qualitätssicherung durch einen „Behördengutachter" (siehe dazu Abschnitt 6.4)	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG - Beteiligte Behörden - „Behördengutachter"	Effektivität - Steigerung der umweltfachlichen Qualität der UVP-Unterlagen - Steigerung der Vorsorgewirkung und damit der materiellen Wirkung der UVP Effizienz - Steigerung der Konzentration der Inhalte der UVP/Antragsunterlagen auf die wesentlichen Aspekte - Verminderung von Nachforderungen und verfahrensverzögernden Neubearbeitungen - Verminderung des Konfliktpotenzials in den Verfahren

4.5
Stationen 3 und 4: Beteiligung von Behörden, Verbänden und Öffentlichkeit

Dieser Abschnitt erläutert die Ergebnisse der empirischen Erhebungen zu den Stationen 3 „Beteiligung der Fachbehörden" und 4 „Einbeziehung der Öffentlichkeit und der Naturschutzverbände". Die Ergebnisse dieser beiden Stationen werden zusammengefasst, da hier ähnliche Effekte auf die UVP festzustellen sind und auch vergleichbare Wirkmechanismen zum Tragen kommen.

Hinsichtlich der Ergebnisse ist zu beachten, dass die „Beteiligung" überwiegend nur indirekt, anhand der Aktenlage zu erfassen ist. Die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung bemisst sich danach, wie hoch die Transparenz und auch die Qualität der der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellten Informationen ist. Aufgrund der Informationsfülle kommt der allgemein verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassung nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UVPG dabei eine hohe Bedeutung zu, da die Betroffenen davon ausgehen können, dass dort alle relevanten Belange aufgeführt sind. Entsprechend wird im Rahmen der Untersuchung für die Qualität der Beteiligung berücksichtigt, inwieweit die erforderlichen Informationen angemessen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus erfolgt eine Bewertung danach, wie verständlich und plausibel bzw. nachvollziehbar die zur Verfügung gestellten Informationen auch für interessierte Laien sind. Die Qualität der Beteiligung bemisst sich aber auch anhand der Effektivität der Beteiligung. Daher wird geprüft, inwieweit sich umweltrelevante Einwendungen und Stellungnahmen der Fachbehörden und der Öffentlichkeit in den Akten und schließlich auch in der Entscheidung niederschlagen, d.h. wie ergebniswirksam die vorgebrachten umweltrelevanten Argumente der Behörde und der Öffentlichkeit werden. In Bezug auf die Effizienz erfolgt eine Diskussion der Zusammenhänge zwischen Aufwand und Qualität.

Neben der Ermittlung der „tatsächlichen Qualität" wird auch die Einschätzung der Qualität durch die Akteure herangezogen („wahrgenommene Qualität"). Dazu werden die schriftlichen

Angaben der am UVP-Verfahren beteiligten Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG sowie der Umweltverbände ausgewertet und es gehen die Ergebnisse aus den leitfadengestützten Befragungen ein. Hierdurch können dann u.a. auch zusätzlich Hinweise auf mögliche Probleme im Rahmen des Verfahrensprozederes gewonnen werden. Für die Darstellung der Befunde ergeben sich die folgenden vier Schwerpunkte: Qualität, Effektivität und Effizienz der Beteiligung sowie Verfahrensprozedere im Rahmen der Beteiligung.

4.5.1
Qualität der „Beteiligung"

4.5.1.1
Qualität der bereitgestellten Unterlagen für die Beteiligung

Die „tatsächliche Qualität"[80] der Beteiligung ergibt sich aus den Ergebnissen zu den Fragen ÖB1 - ÖB 6 für die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie BB1 - BB3 für die Behördenbeteiligung im Zielerreichungsbogen (siehe dazu Anhang 9.4.2). Ergebnis der Fallstudienauswertung auf Ebene 3 ist, dass in der „allgemein verständlichen, nichttechnische Zusammenfassung" nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UVPG die Aussagen zu voraussichtlichen Umweltauswirkungen überwiegend so wiedergegeben sind, dass sie auch für Laien „nahezu vollständig" oder „zum Großteil" verständlich sind (83%, N 66). Allerdings finden sich in einem Drittel der Fälle (33%, N 76) in der allgemeinen Zusammenfassung nach § 6 die relevanten Aussagen zu voraussichtlichen Umweltauswirkungen „überwiegend nicht" wieder. Damit besteht nicht nur die Gefahr, dass die beteiligten Behörden und die Öffentlichkeit sich ein falsches Bild von dem Vorhaben machen. Es führt auch in einigen Fällen dazu, dass sowohl die „Zusammenfassende Darstellung" der Umweltauswirkungen nach § 11 UVPG als auch die „Bewertung" nach § 12 UVPG, die sich häufig weitgehend auf die allgemeine Zusammenfassung nach § 6 UVPG stützen, auf unvollständigen Fakten basieren.

Die Befunde der Fallstudien machen darüber hinaus deutlich, dass ein starker Zusammenhang[81] zwischen der Qualität der UVS und der Öffentlichkeitsbeteiligung besteht (f 0,51). Dies bestätigt, dass die Qualität der Beteiligung der Umweltverbände und der (sonstigen) Öffentlichkeit grundlegend von den Informationen zu dem Projektvorhaben und damit von den Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG abhängig ist.

Der policy-on-/off-Vergleich zeigt, dass Verfahren mit UVP, trotz der aufgezeigten Defizite, hinsichtlich der Qualität der Antragsunterlagen besser abschneiden als die nicht UVP-pflichtigen Verfahren. Bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben ist es oft schwierig, sich eine Übersicht über die relevanten Umweltauswirkungen zu verschaffen, da in knapp 80% der Fälle (N 19) eine „Zusammenfassung der relevanten Aussagen" über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen nicht vorliegt. Auch bei der plausiblen Darstellung der Umweltwirkungen müssen bei den nicht UVP-pflichtigen Verfahren deutliche Abstriche in Kauf genommen werden. So sind in 55% der Fälle (N 11) die Aussagen zu den voraussichtlichen Umweltauswirkungen „zum Großteil nicht" oder „insgesamt nicht" verständlich wiedergegeben (gegenüber 14% (N 66) bei den UVP-pflichtigen Verfahren).

---

[80] Der Begriff „tatsächliche Qualität" bezeichnet die durch die Evaluatoren bei der Auswertung der Akten zu den Fallstudien anhand der normativen Zielvorgaben des UVPG festgestellte Qualität der Bearbeitung in den einzelnen Stationen. Der Begriff beschreibt also die in den Akten vorgefundene „tatsächliche" Situation; er klammert bewusst die – davon gegebenenfalls abweichende – reale Interaktion zwischen den Akteuren oder die reale naturräumliche Situation aus.

[81] Für die Einordnung der Korrelationskoeffizienten siehe Abschnitt 3.4.2.4 .

Insbesondere bei den BImSchG-Verfahren weisen die UVP-pflichtigen Verfahren eine deutlich bessere Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung auf als die off-Verfahren.

Bei den nicht UVP-pflichtigen Verfahren finden sich zum Teil relevante Einwendungen und Stellungnahmen in den Unterlagen, die die Grundlage der Bewertung bildeten (analog zur Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG bzw. in vergleichbaren Unterlagen), nicht wieder.

4.5.1.2
Qualität der Stellungnahmen und der Beteiligung

Die Fallstudienauswertung zeigt, dass die Stellungnahmen und Einwendungen, insbesondere der Umwelt- und Naturschutzbehörden sowie der Umweltverbände, von hoher fachlicher Qualität und verständlich formuliert sind. So werden die durch die beteiligten Behörden eingebrachten Umweltbelange nach der Auswertung der Erhebungsbögen „fast vollständig nachvollziehbar" dargelegt (97%, N 77). Aber auch die Stellungnahmen der Öffentlichkeit und insbesondere der Umweltverbände sind weitgehend nachvollziehbar (90%, N 67).

Bei einem Vergleich der Stellungnahmen in den untersuchten Vorhabengruppen zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede in der Qualität der Behördenbeteiligung. Sie liegen durchweg zwischen sehr gut bis durchschnittlich.

Bei der Befragung der Behördenmitarbeiter nach ihrer Einschätzung zur Qualität („wahrgenommenen Qualität") der Öffentlichkeitsbeteiligung geben insgesamt 73% (N 56) an, dass die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung in den konkret untersuchten Verfahren nach ihrer Einschätzung gut bis sehr gut sei. Die Qualität der Behördenbeteiligung wird von den zuständigen Behördenmitarbeitern sogar noch höher bewertet. Hier gaben 85% (N 64) der Mitarbeiter an, dass die Qualität gut bis sehr gut sei. Nur 4,7% (N 64) bewerten die Qualität mit unterdurchschnittlich bis mangelhaft.

Der policy-on/off-Vergleich zeigt hinsichtlich der Qualität der Behördenbeteiligung, dass sich keine gravierenden qualitativen Unterschiede bei den Stellungnahmen von UVP-pflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Verfahren feststellen lassen. Bei den policy-off-Verfahren wird in 64% der Fälle (N 22) kein Erörterungstermin durchgeführt. Bei den UVP-pflichtigen Verfahren erfolgt lediglich in 20% der Fälle (N 83) kein Erörterungstermin.

4.5.1.3
Korrelation mit der „wahrgenommenen Qualität" der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die „tatsächliche Qualität" der Öffentlichkeitsbeteiligung korreliert positiv mit der „wahrgenommenen Qualität" durch die Behördenmitarbeiter. Umso höher die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Evaluator eingeschätzt wird, umso höher wird auch die Qualität durch die Behörde selbst eingeschätzt.

Demgegenüber korrelieren die „tatsächliche Qualität" der Behördenbeteiligung und die durch die zuständigen Mitarbeiter „wahrgenommene Qualität" nicht miteinander. Dies kann damit zusammenhängen, dass die „tatsächliche Qualität" der Behördenbeteiligung durch den Evaluator vorrangig anhand der Ergebniswirksamkeit der Stellungnahmen der Fachbehörden gemessen wird. Zu berücksichtigende Stellungnahmen von Fachbehörden werden aber von der zuständigen Behörde unterschiedlich aufgenommen (z.T. sind sie erwünscht, da sie wichtige Hinweise liefern, sie verursachen aber auch Zusatzaufwand). Diese abweichende Einschätzung durch die zuständigen Mitarbeiter könnte gegebenenfalls auch dazu führen, dass relativ wenig Bereitschaft von Seiten der zuständigen Bearbeiter besteht, zusätzlichen Personalaufwand in diesen Bereich zu investieren, da der Zusammenhang zwischen steigendem Personalaufwand und Beteiligungsqualität von den Behördenmitarbeitern selbst anders eingeschätzt wird.

4.5.1.4
Korrelation zur „wahrgenommenen Qualität" der UVP insgesamt

Es lässt sich ein Zusammenhang zwischen der „tatsächlichen Qualität" der Öffentlichkeitsbeteiligung und der „wahrgenommenen Qualität" der Gesamt-UVP feststellen. Das heißt, umso qualitativ hochwertiger sich die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem Verfahren darstellt, umso positiver wird das gesamte UVP-Verfahren von dem Mitarbeiter der zuständigen Behörde selbst eingeschätzt (und umgekehrt). Dies könnte ein Hinweis darauf zu sein, welche Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt zukommt. Es könnte auch ein Indiz dafür sein, dass Behördenmitarbeiter, die eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung (u.a. durch höheren Personaleinsatz) ermöglichen, insgesamt dem UVP-Verfahren höhere Bedeutung beimessen und selbst zu einer höheren UVP-Qualität (im Rahmen des Scopings, der Zusammenfasssenden Darstellung und der Bewertung) beitragen. Diese Annahme wird gestützt durch die festgestellte Korrelation zwischen der „tatsächlichen Qualität" der Öffentlichkeitsbeteiligung und der „tatsächlichen Qualität" der Zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung (siehe dazu Abschnitt 4.5.2). Es wäre ferner denkbar, dass fehlender personeller bzw. zeitlicher Spielraum den Behördenmitarbeitern die Möglichkeit nimmt, eine qualitativ hochwertige UVP durchzuführen, wovon dann sämtliche UVP-Stationen betroffen sind.

4.5.2
Effektivität

Die Effektivität der Beteiligung bemisst sich an Hand der Ergebniswirksamkeit. Dazu wird im Rahmen der Fallstudienuntersuchung überprüft, ob und in wie weit Hinweise und Stellungnahmen sowohl der Fachbehörden als auch der Öffentlichkeit und der Umweltverbände bei der Bewertung oder auch in der Entscheidung zum Vorhaben Niederschlag finden, beispielsweise in Form von Nebenbestimmungen im Beschluss oder auch in der Projektausgestaltung.

4.5.2.1
Bedeutsamkeit der Stellungnahmen für die „zuständige Behörde"

Die Beteiligung der Behörden und – mit einigen Abstrichen – der Umweltverbände wird von Behördenmitarbeitern überwiegend begrüßt und positiv bewertet. Im Zusammenhang mit den vorgebrachten Einwendungen erachten die befragten Bearbeiter der zuständigen Behörden den Erörterungstermin überwiegend als sinnvoll. Durch die Stellungnahmen erhalten die zuständigen Behörden wesentliche Informationen für die Umweltverträglichkeitsprüfung. So zeigt die Fallstudienauswertung, dass zu einem Großteil die Aussagen zu den Umweltbelangen aus den eingebrachten Stellungnahmen in der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG genutzt werden. Die relevanten Stellungnahmen der Behörden finden sich in 85% (N 78) der Fälle dort wieder, die der Öffentlichkeit finden in 63% (N 62) der Fälle Eingang in die Zusammenfassende Darstellung. In 83% (N 72) der Fälle gehen aus den Stellungnahmen der beteiligten Behörden relevante Umweltbelange auch in die Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 12 UVPG mit ein (siehe dazu Abschnitt 4.5.2.2).

Von erheblicher Bedeutung sind vor allem die Stellungnahmen der Umwelt- und Naturschutzbehörden in ihrer Beurteilung der Qualität der UVP-Unterlagen. Sie liefern vor allem wichtige Aussagen zur räumlichen Situation vor Ort, zum Bestehen von wesentlichen Umweltbelangen und zum Umgang damit. Ihre Hinweise sind vor allem auch im Hinblick auf die spätere Bewertung der Umweltverträglichkeit durch die zuständige Behörde und auf die Festlegung von Verminderungs-, Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen maßgeblich.

4.5.2.2
Ergebniswirksamkeit der Beteiligung

Die empirische Erhebung ergibt, dass die relevanten Umweltbelange aus den Stellungnahmen der Behörden (inkl. anderer Fachbehörden) zu 85% (N 78) in die Zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG und zu 83% (N 72) in die Bewertung nach § 12 UVPG mit einfließen. Dies trifft für die Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der Umweltverbände nicht in gleichem Maße zu. Bei knapp einem Viertel (23%, N 62) der untersuchten Fallstudien wurden die relevanten Umweltbelange aus den Einwendungen bzw. Stellungnahmen der Öffentlichkeit und/oder der Umweltverbände in der Zusammenfasssenden Darstellung nach § 11 „überwiegend nicht berücksichtigt". Eine Berücksichtigung dieser Belange in der Bewertung nach § 12 erfolgt sogar in 43% (N 54) der Fälle „überwiegend nicht".[82]

Allerdings sind 28% (N 50) der befragten Behördenmitarbeiter der Meinung, dass der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die *Ausgestaltung* des jeweils untersuchten Projektvorhabens mittel bis sehr groß sei. Bei den *Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen* sehen 32% der Behördenmitarbeiter einen mittleren bis sehr hohen Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die festgesetzten Maßnahmen im Bescheid (N 46).

Die Befunde zeigen, dass ein Großteil der Stellungnahmen der Behörden – insbesondere von den Umwelt- und Naturschutzbehörden und in geringerem Umfang auch der Öffentlichkeit und der Umweltverbände - maßgeblich sind, d.h. ergebniswirksam für die Entscheidung bzw. für das Vorhaben. Sie gehen in die Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 12 UVPG und in die Entscheidung ein. Insbesondere die Fachbehörden bringen somit regelmäßig wesentliche Aspekte und nachträgliche Ergänzungen zur UVP-Unterlagen ein und tragen damit entscheidend zum Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung bei.

Vergleicht man die Ergebnisse der UVP-pflichtigen Verfahren mit den nicht UVP-pflichtigen Verfahren wird deutlich, dass die Qualitätsunterschiede hier nicht so stark ausgeprägt sind, wie in anderen Bereichen der Beteiligung. Auch bei den nicht UVP-pflichtigen Verfahren gehen relevante Stellungnahmen anderer Behörden überwiegend in die Bewertung ein (78%, N 18, gegenüber 83%, N 72, bei den UVP-pflichtigen). Die umweltrelevanten Stellungnahmen der Öffentlichkeit (und der Umweltverbände) finden bei den nicht UVP-pflichtigen Vorhaben zu 50% (N 8) Berücksichtigung, gegenüber 56% (N 54) bei den UVP-pflichtigen Vorhaben.

Allerdings zeigt die Erhebung auch, dass in einigen Bundesländern immer weniger Kapazitäten von Seiten der Umweltverbände bestehen, ihre Aufgaben angemessen wahrzunehmen. So sind nach Aussagen einiger Behördenmitarbeiter beispielsweise Umweltverbände in Mecklenburg-Vorpommern, deren Tätigkeit überwiegend ehrenamtlich wahrgenommen wird, personell häufig nicht (mehr) in der Lage, alle erforderlichen Einwendungen vorzunehmen. In Nordrhein-Westfalen ist eine abnehmende Beteiligung der Verbände feststellbar. Die Ursachen dafür sind noch nicht näher bekannt. Eine vermutete Ursache liegt auch hier, wie in Mecklenburg-Vorpommern, in den knapper werdenden finanziellen sowie personellen Ressourcen und zeitlich engen Vorgaben für die Beteiligung.

---

[82] Dies bedeutet nicht zwingend, dass die Beiträge aus den Stellungnahmen damit irrelevant waren. Sie können auch – ohne dass sie explizit Eingang in die Entscheidungsbegründung fanden – das Ergebnis beeinflusst haben. Zudem ist es denkbar, dass sie – von der sachlichen bzw. rechtlichen Seite her – (stärker) hätten berücksichtigt werden können oder gar müssen. Diesen Aspekten konnte jedoch im Rahmen der Untersuchung, die sich auf eine Auswertung der Akten konzentrierte, nicht weiter nachgegangen werden.

4.5.2.3
Bedeutung der Beteiligung für Standortwahl und Projektausgestaltung

Befragt nach dem Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die letztendlich beantragte Ausgestaltung des Vorhabens im Hinblick auf Vermeidung und Verminderung von Umweltbelastungen ergibt sich bei den Behördenmitarbeitern folgende Einschätzung: Hinsichtlich des *Standorts* des Projektvorhabens geben knapp 90% der zuständigen Behördenmitarbeiter an, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung bei dem untersuchten Projektvorhaben nur geringen bis keinen Einfluss hat (N 36). Allerdings sind immerhin 28% der befragten Behördenmitarbeiter der Meinung, dass der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die *Ausgestaltung* des jeweils untersuchten Projektvorhabens mittel bis sehr groß sei (N 50). Bei den im Bescheid festgesetzten *Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen* kommt der Öffentlichkeitsbeteiligung eine noch stärkere Rolle zu. Hier sehen 32% der Behördenmitarbeiter einen mittleren bis sehr hohen Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die festgesetzten Maßnahmen im Bescheid (N 46).

Der Einfluss aus der Beteiligung der *Fachbehörden* auf die letztlich beantragte Ausgestaltung des Vorhabens wird von den befragten zuständigen Mitarbeitern wesentlich häufiger hoch eingeschätzt. Hier werden „mittlere bis sehr hohe Auswirkungen" durch die Stellungnahmen der Fachbehörden bezüglich des *Standort des Vorhabens* von 24%, bezüglich der Ausgestaltung von 67% und bezüglich der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von 69% (N 52) der Befragten angegeben.

Die befragten *Mitarbeiter der Ingenieurbüros* bzw. Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG geben zu 35% an, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung mittleren bis sehr hohen Einfluss auf die Ausgestaltung des jeweiligen Vorhabens hat (N 17). Dabei ist, nach Einschätzung der UVS-Ersteller der Einfluss auf die *konkrete Ausgestaltung des Vorhabens* meist höher als auf den Standort des Vorhabens und die im Bescheid festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Die Auswirkung der Behördenbeteiligung auf das Projektvorhaben wird von den UVS-Erstellern in über 70% der Vorhaben als mittel bis sehr bedeutsam eingeschätzt (N 17). In zehn Fällen wird der Einfluss auf die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als höher oder zumindest gleich groß wie auf die Ausgestaltung des Vorhabens eingeschätzt, bei zwei Verfahren konnten keine Angaben gemacht werden (N 17). Dies scheint auch ein Indiz dafür zu sein, dass zum Zeitpunkt der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als Projektmodifikationen vorgenommen werden.

Sehr gering schätzen die *Umweltverbände* den Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der untersuchten Fallstudien selbst ein. In 79% der Fälle geben die Umweltverbände an, die Öffentlichkeitsbeteiligung weise in den untersuchten Projektvorhaben lediglich geringe bis keine Wirkung auf (N 14). Nur in zwei Fällen wird ein sehr bedeutsamer Einfluss sowohl auf den Standort des Verfahrens als auch auf die Ausgestaltung des Vorhabens konstatiert. Deutlich mehr Einfluss wird der Behördenbeteiligung zugeschrieben. In knapp 65% der Projektvorhaben wird der Behördenbeteiligung mittlere bis sehr bedeutsame Wirkung bescheinigt (N 14).

Damit zeigt sich, dass die Einschätzungen vor allem über die Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei den Akteurgruppen erheblich voneinander abweichen, wobei die Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Umweltverbände selbst am geringsten eingeschätzt wird. Relativ homogen ist die Wahrnehmung der deutlichen Wirkung der Beteiligung der Fachbehörden an der Ausgestaltung des Projektvorhabens. Allerdings ist insgesamt noch einmal auf die relativ geringe Fallzahl bei den Umweltverbänden und bei den UVS-Erstellern hinzuweisen.

4.5.2.4
Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung

Wie die Auswertung des Nutzen-Kosten-Fragebogens sowie die Ergebnisse aus den leitfadengestützten Interviews ergeben, kommt der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung meist zu spät (siehe dazu Abschnitt 4.5.7). Die vorhabengestaltenden Abstimmungen finden überwiegend bereits in der Vorbereitungs- und Antragsphase statt (siehe dazu Abschnitt 5.1). Die Öffentlichkeit wird in den meisten Verfahren erst dann beteiligt, wenn die Planungen schon abgeschlossen bzw. stark konkretisiert sind. Mögliche Auswirkungen des relativ späten Zeitpunkts der Öffentlichkeitsbeteiligung sind, dass

- eine Einflussnahme auf wesentliche Aspekte der Planungsgestaltung durch Private und z.T. auch durch Verbände zum Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung kaum noch möglich ist, da die Änderungen mit großem Aufwand verbunden wären (u.a. Erfordernis der Planänderung und der erneuten Beteiligung).
- gerade integrierte Projektänderungen nicht mehr ergriffen werden und dann statt Vermeidungsmaßnahmen eher nur noch nachsorgende Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden.
- Einwendungen eventuell nicht mehr ausgeräumt werden können und es zum Einsatz von Rechtsmitteln gegen den Beschluss kommen kann.

4.5.2.5
Korrelation mit der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung"

Die Auswertung der Fallstudien ergibt, dass zwischen der „tatsächlichen Qualität" der Behördenbeteiligung und der „tatsächlichen Qualität" der „Zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 ein starker Zusammenhang[83] besteht (f 0.58). Auch zwischen Behördenbeteiligung und „Bewertung" (f 0.42) ist eine starke Korrelation vorhanden. D.h., je höher die Qualität der Behördenbeteiligung ist, umso höher ist auch die Qualität der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 und auch die der Bewertung nach § 12 UVPG.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch hier besteht eine stark positive Korrelation zur Zusammenfassenden Darstellung und zur Bewertung aus den empirischen Erhebungen. Dies bedeutet, eine steigende „tatsächliche Qualität" der Öffentlichkeitsbeteiligung korreliert positiv mit einer steigenden Qualität der Zusammenfassenden Darstellung (f 0.47) und der Bewertung (f 0.40).

Die Korrelation zwischen Beteiligung und Bewertung beruht zum einen darauf, dass die Qualität der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 und der Bewertung nach § 12 UVPG höher bewertet werden, wenn die relevanten Umweltbelange aus den Stellungnahmen bzw. Einwendungen der Behörden bzw. der Öffentlichkeit und der Umweltverbände dort Berücksichtigung finden. Lässt man in der Auswertung diese Punkte jedoch unberücksichtigt, zeigt sich dennoch weiterhin eine positive Korrelation. Dies ist als Indiz zu werten, dass bei einer guten Beteiligung die Zusammenstellung und Berücksichtigung relevanter Umweltbelange und insbesondere der notwendigen Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen in der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 und der Bewertung nach § 12 UVPG qualitativ hochwertiger erfolgt als bei einer schlechten oder fehlenden Beteiligung.

Der policy-on-/off-Vergleich stützt die oben ausgeführte Annahme, wonach sowohl eine qualitativ hochwertige Zusammenfassende Darstellung nach § 11 als auch eine qualitativ hochwertige

---

[83] Für die Einordnung der Korrelationskoeffizienten siehe Abschnitt 3.4.2.4.

Bewertung mit einer qualitativ hochwertigen Beteiligung korreliert: Beim Vergleich von UVP-pflichtigen mit nicht UVP-pflichtigen Verfahren ist die Qualität der Bewertung zum Teil deutlich schlechter als bei UVP-pflichtigen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Dies ist zum einen deshalb der Fall, weil hier in besonderem Maß Einwendungen (sofern sie vorlagen) nicht berücksichtigt werden. Zum anderen aber auch deshalb, weil hier die Umweltbelange insgesamt und besonders auch Vermeidungs- und Verminderungsaspekte deutlich weniger Berücksichtigung finden als bei UVP-pflichtigen Verfahren (siehe ausführlich Station „Zusammenfassende Darstellung und Bewertung" Abschnitt 4.6).

4.5.3
Auswertung zur Effizienz

Die Betrachtung der Effizienz in der Station „Beteiligung" ist nur eingeschränkt möglich. Der Aufwand der zuständigen Behördenmitarbeiter für die Beteiligung ist nur bedingt aussagekräftig, da viele Mitarbeiter der „zuständigen Behörde" den Erörterungstermin nicht selbst durchführen, sondern dies durch die Anhörungsbehörde erfolgt. Die vorliegenden Daten für diese UVP-Station bilden somit nicht immer den insgesamt zu leistenden Aufwand ab (einschließlich der Durchführung des Erörterungstermins). Auch können die Ergebnisse aufgrund der relativ geringen Fallzahlen nur als Indiz gelten.

Bei mittleren UVP-Vorhaben mit einer Größenordnung von 1,5 bis 15 Mio. € Investitionssumme liegt der Aufwand der zuständige Behörde für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei ca. 2-2,5 Arbeitstagen (Median 2, N 16). In drei Fällen ist ein Zeitaufwand mit 60 Tagen angegeben. In diesen Verfahren wurde eine positive Korrelation[84] zwischen Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung und Aufwand durch die zuständige Behörde (f 0,1323) berechnet. Mit zunehmendem Personalaufwand steigt also die „tatsächliche Qualität" der Öffentlichkeitsbeteiligung. Für die Behördenbeteiligung lässt sich demgegenüber keine Korrelation nachweisen. Auch für die kleineren Verfahren (bis 1,5 Mio. € Investitionssumme) und für die Großvorhaben mit Größenordnung von über 15 Mio. € Investitionssumme zeigen die Erhebungsdaten keine Korrelation zwischen zusätzlichem Personalaufwand in der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und der Beteiligungsqualität.

4.5.4
Verfahrenssprozedere der Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Rahmen des Verfahrensprozederes geht es darum, potenzielle Schwachstellen bzw. Probleme im Verfahrensablauf der Beteiligung - und hier der Öffentlichkeitsbeteiligung - zu identifizieren. Die Erkenntnisse lassen sich nur zum Teil aus der Auswertung der Aktenlage erzielen. Sie werden daher ergänzt durch die durchgeführten Gespräche mit den Beteiligten und basieren auf den qualitativ auszuwertenden Befunden. Die Ergebnisse geben die innerhalb der Gruppe der Evaluatoren unstrittigen Einschätzungen wieder.

4.5.4.1
Uneinheitliche Regelungen der Verbändebeteiligung

Grundsätzlich sieht das UVPG in den §§ 7 bis 9b Vorgaben zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Unterschiede in der Öffentlichkeitsbeteiligung zeigen sich jedoch teilweise bei der Beteiligung der Umweltverbände. In den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern

---

[84] Für die Einordnung der Korrelationskoeffizienten siehe Abschnitt 3.4.2.4. Der Wert von 0,1323 bezeichnet einen signifikanten Zusammenhang im mittleren Bereich.

sowie in den speziellen vorhabensbezogenen Verfahrensvorschriften sind die Unterrichtung sowie die Anhörung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung und somit auch die Beteiligung der Umweltverbände gemäß Art. 6 Abs. 6 UVP-RL unterschiedlich geregelt bzw. unterschiedlich angewandt.

Nach Einschätzung der Evaluatoren erfolgt die Beteiligung insbesondere der Umweltverbände in den Bundesländern weitgehend nicht proaktiv. In einigen Bundesländern werden Umweltverbände wie Träger öffentlicher Belange am Verfahren beteiligt, beispielsweise in Sachsen oder Nordrhein-Westfalen und z.T. in Mecklenburg-Vorpommern.[85] Dies ist aber durchaus nicht allgemein üblich. So erhalten in vielen Bundesländern die Umweltverbände die Unterlagen nicht automatisch, sondern müssen vor Ort Einsicht nehmen. Auch beklagen Umweltverbände, dass beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern eine Beteiligung der Umweltverbände nach § 64 des LandesNatschG für Bauleitplanung explizit ausgeschlossen ist und bei UVP-pflichtigen immissionsschutzrechtlichen Verfahren teilweise keine (gesonderte) Verbandsbeteiligung vorgesehen ist. Die vorgenommene Differenzierung kann ihre Ursache in der den Verbänden zugewiesenen Verfahrensstellung haben. So sehen beispielsweise die §§ 58 ff. BNatSchG, gegebenenfalls in Verbindung mit Landesvorschriften, für anerkannte rechtsfähige Vereine in ausgewählten Verfahrenstypen eine spezielle Beteiligung vor, nach der u.a. die Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben ist. Dagegen werden in anderen Fällen die Umweltverbände so behandelt wie alle anderen Teile der Öffentlichkeit. Aus diesen Unterschieden in der Verfahrensstellung können sich Auswirkungen auf die Art und den Umfang der Beteiligung sowie den Einfluss eines Umweltverbandes in den Verfahren ergeben.

4.5.4.2
Unvollständige Offenlage in gestuften Verfahren

Bei gestuften Verfahren haben die Evaluatoren festgestellt, dass nicht immer eine Auslage sämtlicher relevanter Unterlagen erfolgt, die für einen Überblick und eine Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens aus Sicht der Öffentlichkeit erforderlich wären. So werden bei den nachgelagerten Verfahren in der Regel nicht mehr die gesamten Unterlagen der UVP aus den vorgelagerten Verfahren ausgelegt, sondern nur die je nach Erfordernis nacherhobenen Untersuchungen zu einzelnen Aspekten aus der vorgelagerten Ebene. In einzelnen Fällen wird eine „allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung" nach § 6 Abs. 3 Satz 2 UVPG oder eine Zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG zur Einsichtnahme bereitgestellt.

In einigen Fällen ist außerdem zu beobachten, dass die Unterlagen aus den früheren Verfahren zum Zeitpunkt der Offenlage bereits veraltet sind. So werden durchaus auch 15 Jahre alte und ältere Umweltverträglichkeitsstudien für die Entscheidung im nachgelagerten Verfahren zugrunde gelegt, wobei auch Prognosezeiträume bereits überschritten sind. Dies hat zur Folge, dass sich die Öffentlichkeit sowie die Mitarbeiter aus den Behörden kein angemessenes Bild auf der Grundlage aktueller und vollständiger Unterlagen von den Umweltauswirkungen machen können. Hinzu kommt in einigen Fällen, dass auch in nachgelagerten Verfahren keine ergänzenden Untersuchungen und Darstellungen zu Umweltauswirkungen vorgenommen werden und demzufolge gar keine Unterlagen zu den Umweltwirkungen ausgelegt werden (siehe dazu Abschnitt 4.4). Dadurch kann in der Öffentlichkeit der fälschliche Eindruck entstehen, dass durch das konkrete Projektvorhaben keine Umweltauswirkungen zu befürchten sind. Um dies zu vermeiden und damit die beteiligte Öffentlichkeit auch alle Abschichtungsaspekte nachvollziehen kann, wäre es wichtig, im nachgelagerten Verfahren auch die UVP-Unterlagen aus dem vorgelagerten Verfahren mit auszulegen.

---

[85] Allerdings gibt es einige Planfeststellungsverfahren, wo dies nach Aussagen der Umweltverbände nicht so ist.

4.5.4.3
Informationen zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Nachbargemeinden

Nicht bei allen Vorhaben findet der Ausgleich eines Eingriffs im gleichen Gemeindegebiet statt. Muss der Ausgleich auf einer Fläche einer benachbarten bzw. weiter entfernt liegenden Gemeinde durchgeführt werden, ist durch die Evaluatoren in einzelnen Fällen zu beobachten, dass diese Gemeinde und ihre Bürger davon nicht in Kenntnis gesetzt werden. Dies führt zu Irritationen bei der Bevölkerung, da auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht immer unumstritten sind[86] und die dort ansässigen Bürger von diesen Maßnahmen erst erfahren, wenn das (ursprüngliche) Zulassungsvorhaben längst abgeschlossen ist und für sie somit keine Möglichkeit der Beteiligung und Einflussnahme mehr besteht. Es stellt sich die Frage, ob ein derartiges Vorgehen im Hinblick auf § 9 Abs. 1 und 2 UVPG und § 73 Abs. 3 und 2 VwVfG (bzw. entsprechende Vorschriften) und dem damit verbundenen Begriff des „Betroffenen" (auch Gemeinden) rechtlich zulässig ist

4.5.5
Ansatzpunkte zur Optimierung der Beteiligung aus Sicht der Akteurgruppen

4.5.5.1
Einschätzung der Behördenmitarbeiter

Gemessen an den Vorschlägen zur Verfahrensstraffung bei anderen Stationen, sehen die Behördenmitarbeiter bei der Beteiligung nur wenige Potenziale zur Einsparung bzw. Straffung des UVP-Verfahrens. Lediglich 6% der Behördenmitarbeiter (N 49, Mehrfachnennungen möglich), die sich zu Einsparungs- bzw. Optimierungspotentialen der UVP geäußert haben, identifizieren im Rahmen der **Behördenbeteiligung** Potenziale zur Entbürokratisierung. Konkrete Vorschläge von Behördenmitarbeitern zur Verfahrensoptimierung betreffen vor allem „eine Vereinfachung von Verfahrensabläufen" sowie die „frühzeitige Einbindung der Fachbehörden" möglichst schon beim Scoping-Termin. Befragt zu innerbehördlichen Abstimmungsproblemen, schätzten immerhin 40% (N 10) der Mitarbeiter dies als „starkes" bis „sehr starkes" Hemmnis bei der Umsetzung der UVP ein. Bezogen auf sämtliche Angaben zu Hemmnissen bei der UVP-Umsetzung (159 Nennungen, Mehrfachnennungen möglich) schlugen „starke bis sehr starke innerbehördliche Abstimmungsprobleme" jedoch mit lediglich 6,3% der Nennungen zu Buche.

Immerhin 8% (N 49) der sich zu Optimierungsansätzen bei der UVP äußernden Behördenmitarbeiter sehen Potentiale bei der **Öffentlichkeitsbeteiligung**. Lediglich in einem Fall wurde eine Beschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung als Optimierungsmöglichkeit gesehen, indem die Beteiligung lediglich „auf die betroffenen Verbände zu beschränken" sei. In den anderen Fällen wurde von Behördenseite gefordert, die Öffentlichkeit frühzeitiger einzubeziehen.

4.5.5.2
Antragsteller und Umweltverbände

Die Qualität der **Behördenbeteiligung** wird durch die Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG deutlich schlechter eingeschätzt (mittlere Qualität von 2,58, N 17), als durch die zuständige Behörde (mittlere Qualität von 2,04; N 60) und die Umweltverbände (mittlere Qualität von 2,00; N 15). Von den Erstellern der Unterlagen wird vereinzelt eine relativ „*schlechte Koordination und Abstimmung*" zwischen den Behörden konstatiert. Das schlechtere Abschneiden bei den

---

[86] Siehe die juristischen Auseinandersetzungen um Ausgleichsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Erweiterung des Airbus-Werkes im „Mühlenberger Loch" mit dem Beschluss des OVG Schleswig vom 12. Februar 2002, NuR 2002, 695 (Quelle: http://vorort.bund.net/hamburg/Aktuelle_Pressemitteilungen.95+M5ba8cafad62.0 .html; Stand: 7.1.08)

Antragstellern kann aber auch ein Indiz dafür sein, dass durch die Behördenbeteiligung in der Regel zusätzliche umweltrelevante Belange eingebracht werden, was meist von den Umweltverbände begrüßt wird, während es bei den Antragstellern eher auf Ablehnung stößt.

Die Qualität der *Öffentlichkeitsbeteiligung* wird von den Behördenmitarbeitern am besten eingeschätzt (Durchschnitt von 2,30; N 60), während die Ersteller der Unterlagen die Qualität der Beteiligung schlechtester einstufen (Durchschnitt 2,92; N 17). Von Seiten der antragstellenden Behörden (Straßenbau) wird z.T. bemängelt, dass „*die Öffentlichkeitsbeteiligung eigentlich zu spät erfolgt*". Durch eine frühzeitigere Einbindung würden weniger nachträgliche Untersuchungen nötig, Änderungen am Projekt und Verzögerungen im Projektverlauf würden vermieden. Die Umweltverbände sehen Optimierungsmöglichkeiten bei der UVP in einer stärkeren Einbeziehung der Verbände bereits beim Scoping.

4.5.6
Rechtliche Entwicklung

4.5.6.1
Rechtliche Entwicklung jenseits des Erhebungszeitraums

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Durchführung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung haben sich z.T. bereits innerhalb des Erhebungszeitraums verändert. In der Folgezeit traten weitere Änderungen hinzu, die zu berücksichtigen sind, bevor auf die Zukunft gerichtete Gestaltungsoptionen diskutiert werden können.

4.5.6.2
Die Änderungen im Überblick

Seit der Direktwirkung der UVP-Änderungsrichtlinie in Deutschland im Jahr 1999 und der Integration ihrer Vorschriften in das UVPG im Jahr 2001, die überwiegend die rechtlichen Grundlagen der untersuchten Fallstudien darstellen, sind zahlreiche rechtliche Neuerungen mit maßgeblichem Einfluss auf Form und Inhalt der Beteiligung zu verzeichnen. Die wichtigsten sollen nachfolgend kurz skizziert werden:

RL 2003/35/EG: Mittels der Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (sog. Öffentlichkeitsrichtlinie) vom 25.6.2003, werden die Anforderungen des UN/ECE-Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) betreffend der Säulen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und des Zugangs zu Gerichten in europäisches Recht überführt, mit der umfassenden Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit einschließlich der Umweltverbände. Folgende Zielsetzung wird durch die Beteiligungsrichtlinie u.a. verfolgt:

> „Eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen ermöglicht es einerseits der Öffentlichkeit, Meinungen und Bedenken zu äußern, die für diese Entscheidungen von Belang sein können, und ermöglicht es andererseits auch den Entscheidungsträgern, diese Meinungen und Bedenken zu berücksichtigen; dadurch wird der Entscheidungsprozess nachvollziehbarer und transparenter, und in der Öffentlichkeit wächst das Bewusstsein für Umweltbelange sowie die Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen." (Erwägungsgrund Nr. 3)

Dazu ist das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen (Art. 2, Abs. 2 lit. c). Ferner hat sich die zuständige Behörde nach Art. 2 Abs. 2 lit. d nach Prüfung der von der Öffentlichkeit vorgebrachten Meinungen und Stellungnahmen in

angemessener Weise zu bemühen, die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen, Gründe und Erwägungen, auf denen diese Entscheidungen beruhen, zu unterrichten.

UVP-Richtlinie: Die Öffentlichkeitsrichtlinie ergänzte gem. Art. 3 auch die UVP-Richtlinie[87] um Öffentlichkeitsbeteiligungsaspekte. Ein wesentlicher Punkt betrifft den Kreis der zu beteiligenden Öffentlichkeit. So wird der Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit" deutlich erweitert auf eine „wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran" (Art.1, UVP-RL). Ein weiterer relevanter Punkt betrifft die Form der Unterrichtung, die um den Einsatz elektronischer Medien erweitert wird (Art. 6 UVP-RL). Zur Verbesserung der Informationsgrundlage erfolgt eine umfangreiche Auflistung der zur Verfügung zu stellenden Unterlagen. Die betroffene Öffentlichkeit darf alle Informationen, die gemäß Art. 5 UVP-RL eingeholt wurden, einsehen und zwar nicht nur sämtliche Unterlagen, die bis zur Information der Öffentlichkeit vorliegen, sondern auch nach Art. 6 Abs. 3 lit. c nachträglich erlangte Informationen, die für das Genehmigungsverfahren entscheidend sind.

Zur Erhöhung der Transparenz der Entscheidung sind umfangreiche Informationen zum Bescheid der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Art. 9 Abs. 1 UVP-RL). Ferner werden aufgrund der Richtlinie 2003/35/EG, welche u.a. auch einen weiten Zugang zu Gerichten vorsieht, Neuerungen im Rechtsschutz durch den neuen Art. 10 a in der UVP-RL eingefügt (Kment 2007, Rn14).

Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz: Mit dem Artikel-Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten vom 9.12.2007 wurde die Richtlinie 2003/35/EG in deutsches Recht umgesetzt. Es führte zu einer Weiterentwicklung und deutlichen Anhebung der Mindeststandards und damit zu einer Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung für alle UVP-pflichtigen Zulassungsverfahren (Wagner 2007, in Hoppe 2007, 238).

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz: Die Umsetzung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRBG) im Dezember 2006 diente ebenfalls der Anpassung des Bundesrechts an die Vorgaben der Öffentlichkeits-Richtlinie 2003/35/EG,[88] mit dem Ziel, für Vereinigungen den Zugang zu Gerichten, insbesondere bei Verfahren mit UVP-Pflicht und weiteren umweltrechtliche Verfahren, zu verbessern. Allerdings gelten darin als hinreichende Verfahrensfehler lediglich das vollständige Fehlen von UVP oder Vorprüfung (§ 4 UmwRBG; siehe auch Kment 2007, 36). Der mit der Richtlinie 2003/35/EG vorgesehene „weite Zugang zu Gerichten" wird nach Ansicht von (Schmidt & Kremer 2007, 62) auf diese Weise nicht vollständig erreicht: „Diese Zielsetzung soll eine umfassende Kontrolle umweltrelevanter Entscheidungen ermöglichen, die es in Deutschland nicht gibt, weil vor allem die Rechtsprechung bisher davon ausgeht, dass sich (subjektive) »Rechte Einzelner« grundsätzlich nur aus der Gefahrenabwehr dienenden Vorschriften und nicht auch aus Umweltvorsorgenormen oder naturschutzrechtlichen Regelungen ableiten lassen." Der BUND monierte: „Inhaltlich, …, kann das Gericht nur jene Rechte bzw. deren Einhaltung überprüfen, die ein Einzelner vor Gericht geltend machen kann (z.B. das Eigentumsrecht). Hierunter fällt nicht die Kontrolle jener Normen, die nicht speziell Positionen eines Einzelnen schützen. Ob Grenz- und Richtwerte eingehalten worden sind oder nicht bleibt damit auch in Zukunft einer gerichtlichen Kontrolle entzogen." (BUND 2007).

---

87 Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (ABl. EG Nr. L 175/40), geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997, ABl. EG Nr. L 73/5 und durch die Richtlinie 2003/35/EG [Neufassungen in Fettdruck und Änderungen zudem unterstrichen] vom 26. Mai 2003, ABl. EG Nr. L 156/17.

88 Deutschland hat, das zeigt eine Untersuchung der EU-Kommission aus dem Jahre 2004, gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten derzeit den restriktivsten Zugang zu Gerichten im Umweltschutz innerhalb der EU (Sadeleer, N. d., G. Roller, et al. (2005). Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs. Empirical Findings and Legal Appraisal. Europa Law Publishing. Öko-Institut e.V. Groningen: 97-117.) .

Das **Umweltinformationsgesetz** (UIG 2004), das seit dem 14. Februar 2005 in Kraft ist[89], regelt den Zugang zu Umweltinformationen für die Öffentlichkeit. Gem. § 3 Abs. 1 UIG besteht für jedermann im Rahmen des Gesetzes ein Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Weiterhin sind die Behörden, aber auch Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben übernehmen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 UIG), nach § 7 Abs. 1 gehalten, verfügbare Umweltinformationen zunehmend in öffentlich zugänglichen Datenbanken und Informationsnetzen bereitzustellen sowie zur Erleichterung des Informationszugangs u.a. Auskunftspersonen zu benennen und Verzeichnisse über verfügbare Umweltinformationen anzulegen.

Im Rahmen der Unterrichtung der Öffentlichkeit sieht § 10 Abs. 1 UIG 2004 eine aktive und systematische Information der Öffentlichkeit vor. Darunter fallen gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 5 und 6 UIG auch Zulassungsentscheidungen, die Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen betreffen. Hierin ist auch geregelt, dass die Zusammenfassende Darstellung und die Bewertung nach den §§ 11 und 12 UVPG der Öffentlichkeit *zugänglich zu machen* ist. Die Verbreitung soll in verständlicher Darstellung, leicht zugänglichen Formaten und gegebenenfalls auch elektronischen Kommunikationsmitteln erfolgen (§ 10 Abs. 3 UIG).

Die aufgeführten Regelungen schlagen sich u.a. im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung i.d.F. d. Bek. vom 25.6.2005 (zuletzt geändert am 21.12.2006) nieder. So hat laut § 9 UVPG die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens nicht mehr „anzuhören", sondern zu „beteiligen". Dabei ist der Öffentlichkeit „Gelegenheit zur Äußerung" zu geben, entweder im Rahmen einer öffentlichen Anhörung einschließlich mündlicher Erörterung im Rahmen von abschließenden Projektvorhaben oder, bei vorgelagerten Verfahren, in Form einer schriftlichen Stellungnahme. Die wesentlichen Änderungen des UVPG erfolgten aufgrund des Öffentlichbeteiligungsgesetzes von 2006 in § 9 UVPG, durch die Einfügung von Abs. 1a (Inhalt und Umfang der öffentlichen Bekanntmachung) und 1b (Auslegung der relevanten Unterlagen). Die Mindestvorgaben für die Bekanntmachung und auszulegenden Inhalte durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz wurden auch in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren überführt. Unterschiede zwischen Vorgaben des UVPG und immissionsschutzrechtlichen Verfahren werden u.a. beim Adressaten des Beteiligungsverfahrens deutlich. Während beim Planfeststellungsverfahren lediglich die Bürger zu beteiligen sind, deren Belange durch das Vorhaben berührt sind, sind beim BImSchG-Verfahren (und atomrechtlichen Verfahren) sämtliche Bürger, auch die, die nicht unmittelbar vom Vorhaben betroffen sind, zu beteiligen (Wagner 2007, Rn. 55).

Inzwischen ist auch in den Bundesländern das Landesrecht an die Richtlinie über die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung der EU aus dem Jahre 2001 und über die Öffentlichkeitsbeteiligung an Umweltangelegenheiten angepasst. Einige Bundesländer weichen dabei, u.a. auch bei Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, vom Bundesgesetz ab (siehe ausführlich Bunge 2007, 1 ff). So heißt es nach § 4 a Abs. 6 SächsUVPG: „Abweichend von § 9 Abs. 1 Satz 2 UVPG kann die zuständige Behörde die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 73 Abs. 3, 4 und 5 VwVfG ohne eine Erörterung im Sinne von § 73 Abs. 6 VwVfG durchführen, soweit die Zulassungsentscheidung nicht in einem Planfeststellungsverfahren getroffen wird." Weiter heißt es: „Im Übrigen werden die Maßgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Vergleich zu den Vorgaben in § 14i und 14j UVPG gestrafft, insbesondere auf eine Mindestfrist für die Dauer der Auslegung der Unterlagen verzichtet." (Begründung zu § 4a Abs.5 SächsUVPG). Allerdings geht das Landesgesetz z.T. auch über das Bundesgesetz hinaus. Beim SächsUVPG wird beispielsweise verfügt, dass

[89] Inzwischen gibt es auch in einigen Bundesländern, wie in Sachsen (6/2006) und in Baden-Württemberg (3/2006), Landesumweltinformationsgesetze.

die zuständigen Behörden den Einsatz der elektronischen Medien im Rahmen der Vorlage der Unterlagen nach § 6 UVPG sowie bei der Beteiligung anderer Behörden zuzulassen hat (§ 8 SächsUVPG).

4.5.6.3
Anforderungen des UVPG im Vergleich zur UVP-RL

Durch die neue UVP-Richtlinie wird der Anspruch an die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie oben gezeigt, deutlich erhöht. Allerdings bleiben die im neuen UVPG enthaltenen Vorgaben u.a. in folgenden Punkten hinter denen der UVP-Richtlinie (UVP-Rl 2003) zurück:

- Kreis der zu beteiligenden Öffentlichkeit: Die „betroffene Öffentlichkeit" ist im UVPG definiert, als „jede Person, deren Belange durch eine Entscheidung … oder einen Plan … berührt werden". Dies bedeutet eine deutlich höhere Zugangsschwelle als die Formulierung in der UVP-RL von der „Öffentlichkeit mit einem Interesse daran".
- Einsatz neuer Medien: Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 UVPG fehlt die explizite Auflistung des Einsatzes neuer Medien zur Informationsbereitstellung und gegebenenfalls zur Informationsbeschaffung. Möglicherweise kann man hier ergänzend auf das UIG zurückzugreifen.
- Auslegung des Bescheids: Bei der Auslegung des Ergebnisses der UVP bzw. des abschließenden Bescheids (inkl. Begründung) sind folgende Punkte im UVPG nicht enthalten, die in der UVP-RL explizit aufgeführt sind (Art. 9 Abs. 1 UVP-RL):
  - gegebenenfalls mit der Entscheidung verbundene Bedingungen;
  - nach Prüfung der von der betroffenen Öffentlichkeit vorgebrachte Bedenken und Meinungen die Hauptgründe und -erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, einschließlich Angaben über das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit;
  - erforderlichenfalls eine Beschreibung der wichtigsten Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und, soweit möglich, ausgeglichen werden sollen.

4.5.6.4
Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung durch weitere Gesetze

Obwohl die öffentliche Anhörung einschließlich einer mündlichen Erörterung (in den abschließenden Zulassungsverfahren) bzw. einer schriftlichen Stellungnahme der Öffentlichkeit bei vorgelagerten Verfahren im UVPG prinzipiell vorgesehen ist, kommt es in der Praxis zu weiteren Einschränkungen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund rechtlicher Regelungen für die Trägerverfahren. So besteht seit Ende 2006 im Rahmen von Planfeststellungsverfahren für besondere Infrastrukturmaßnahmen[90] (siehe auch AEG, BFStrG, WaStrG, MBPlG, LuftVG) die Möglichkeit, auf einen Erörterungstermin und damit auf eine öffentliche Anhörung zu verzichten (Wagner 2007, Rn. 1 und Rn. 60). So kann beispielsweise die Anhörungsbehörde bei Bundesfernstraßenvorhaben auf eine Erörterung verzichten (§ 17a Nr. 5 BFStrG). Auch im Rahmen des Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von 2007 (BeschleunigungsG 2007) kommt es nun zu deutlichen Verringerungen der Anforderungen. Die Anzahl der Verfahren, die eine vollständige immissionsschutzrecht-

90 Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9.12.2006. Siehe dazu Cancik & Pascale (2007). "Beschleunigung oder Re-Arkanisierung? - Die Einschränkungen im Planfeststellungsverfahren." DÖV 2007, 60 (3), 107-114. Zur Dauer von Zulassungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung siehe auch Ziekow, J.,Oertel, M. P. et al. (2005). Dauer von Zulassungsverfahren. Eine empirische Untersuchung zu Implementation und Wirkungsgrad von Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung. Köln, Carl Heymanns Verlag.

liche Genehmigung zu durchlaufen haben, wurde reduziert. Anlagentypen, bei denen bisher ein „förmliches Genehmigungsverfahren" (mit Beteiligung der Öffentlichkeit) durchzuführen war, können jetzt zum Teil im vereinfachten Verfahren durchgeführt werde, d.h. ohne Öffentlichkeitsgenehmigung (siehe ausführlich Bunge 2007). Dies wirkt sich auch auf die UVP-Pflichtigkeit dieser Vorhaben aus (siehe Art. 2 des Gesetzes betreffend die Änderungen der Anlage 1 UVPG Nr. 7.1 bis 7.12). Das Beschleunigungsgesetz verfügt ferner gemäß Artikel 4 zur Verordnung über das Genehmigungsverfahren, dass es nun im Ermessen der Genehmigungsbehörde steht, ob im Genehmigungsverfahren auf einen Erörterungstermin nach § 10 Abs. 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes verzichtet wird." (Art. 4 Abs. 1).

4.5.7
Würdigung

Wie die empirischen Untersuchungen zeigen, werden vor allem durch die Beteiligung der Fachbehörden, ergebnisrelevante Aspekte eingebracht, die sich sowohl bei der Standortwahl des Projektvorhabens, bei der planerischen und technischen Ausgestaltung des Projektvorhabens als auch bei den Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen niederschlagen. Diese Ergebnisse decken sich auch mit den Befunden aus Österreich, wonach umweltrelevante, qualitätssteigernde und ergebniswirksame Inhalte vor allem von den Behörden eingebracht werden (Klaffl, Bergthaler et al. 2006, 72). Aber auch die Öffentlichkeitsbeteiligung und hier insbesondere die Beteiligung der Umweltverbände hat, wie die Auswertung der Fallstudien zeigt, für die UVP eine hohe Bedeutung, da von deren Seite fachlich fundierte Umweltaspekte hervorgebracht werden, die auch in das Verfahren einfließen. Allerdings wird auch deutlich, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung häufig zu spät einsetzt. Diese Einschätzung deckt sich weitgehend auch mit Befunden aus anderen empirischen Untersuchungen, wonach der Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung von erheblicher Bedeutung ist. Je frühzeitiger die Beteiligung erfolgt (möglichst bereits im Rahmen des Scopings), umso größer ist der Einfluss auf die Projektmodifikation (Wende 2001, 210 ff). Auch die österreichischen Untersuchungen zeigen, dass eine Vorhabenoptimierung am häufigsten vor der Antragstellung erfolgt (ca. 45%), weniger oft in der Phase der UVS Erstellung bis zur Abgabe der Stellungnahmen und eher selten im Rahmen der nachfolgenden Verfahrensschritte (Klaffl, Bergthaler et al. 2006, 73).

Die Beteiligung dient, wie die Ergebnisse deutlich machen, der Verbesserung der „tatsächlichen Qualität" der UVP. Auch nach Einschätzung der zuständigen Behördenmitarbeiter, der beauftragten UVS-Ersteller sowie der Umweltverbände trägt die Beteiligung zu einer Modifizierung von Projektvorhaben und dadurch zu einer Reduzierung von Umweltbelastungen bei.

In der Rechtsentwicklung sind widersprüchliche Tendenzen erkennbar. Einerseits werden generell die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit und der Verbände, insbesondere im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention, gestärkt. Begrüßenswert sind dabei insbesondere die bereits erfolgten Konkretisierungen in § 9 Abs. 1a, 1b UVPG zum Umfang und zum Inhalt der Unterrichtung innerhalb der Öffentlichkeitsbeteiligung. Hierdurch können in den Fallstudien diesbezüglich festgestellte Defizite voraussichtlich behoben bzw. reduziert werden.

Andererseits bestehen offene Fragen hinsichtlich der Vollständigkeit der Umsetzung der völkerrechtlichen und EU-rechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Tendenzen zur Reduzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich der Durchführung des Erörterungstermins sowie betreffend der Vorhabengruppen, für die eine Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. ein Erörterungstermin durchzuführen ist. Gerade im Hinblick auf die festgestellten positiven Auswirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist dies im Einzelfall kritisch zu betrachten. Durch die zunehmenden Hürden insbesondere bei der Öffentlichkeitsbeteiligung und durch eine Gesetzgebung, die teilweise hinter den Zielsetzung des EG-Rechts zurückbleibt, werden wichtige Chancen zum

Umweltschutz vertan, ohne dass dadurch die tatsächlich gewünschten Effekte, wie beispielsweise Verfahrensbeschleunigungen, nachgewiesener Maßen realisiert werden. So weisen Ziekow et al. nach, „*dass die Öffentlichkeitsbeteiligung für die Dauer der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren insgesamt nur von untergeordneter Bedeutung ist.*" (Ziekow, Oertel et al. 2005, 123): Und auch in der Wahrnehmung der Vorhabenträger bzw. der Antragsteller der Unterlagen nach § 6 UVPG werde die Öffentlichkeitsbeteiligung in allen Rechtsgebieten, besonders aber auch bei immissionsschutzrechtlichen Verfahren, als am wenigsten relevant für die Verfahrensdauer wahrgenommen (ebd., 124). Ähnliches lässt sich auch für die Bauleitplanung konstatieren. Auch hier hat die Öffentlichkeit nur einen nachrangigen Einfluss auf die Gesamtverfahrensdauer (Rist, Glaser et al. 2003, 27).

Eine zudem erkennbare Entwicklung der Zersplitterung der Beteiligungsrechte läuft der ursprünglich geplanten und z.T. auch bereits umgesetzten Zusammenführung der Beteiligungsregelungen auf Bundes- und auf Landesebene zuwider. Das hat zur Folge, dass es den Anwendern zunehmend schwerer gemacht wird, jeweils die richtige Rechtsgrundlage herauszufinden (siehe dazu Wagner 2007 Rn. 4) und sich auf Art und Umfang der Beteiligung sowie auf die damit verbundenen Folgen im Verfahren und im Rechtsschutz einzustellen. Insbesondere für die Öffentlichkeit und die Umweltverbände stellt die Tatsache, dass je nach Bundesland die Beteiligung unterschiedlich geregelt ist, eine Schwierigkeit dar.

4.5.8
Empfehlungen

Nachfolgend werden relevante Gestaltungsoptionen zur Optimierung der Stationen 3 und 4 „Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung" aufgezeigt. Die Gestaltungsoptionen leiten sich aus den Ergebnissen der Untersuchung auf Ebene 3 ab, unter Berücksichtigung der sich seit 2001 abzeichnenden rechtlichen Entwicklung. Einige Aspekte werden auf Ebene 4 im Rahmen der Vertiefungsfallstudien weiter untersucht und zu Instrumenten ausgearbeitet, die der Optimierung der UVP dienen (siehe dazu Abschnitt 6.6.1).

4.5.8.1
Effektivierung der Beteiligung

Ansätze für eine Optimierung der Öffentlichkeitsbeteiligung zielen im Hinblick auf die Effektivität vor allem auf eine frühzeitigere Einbeziehung der Öffentlichkeit sowie auf eine Homogenisierung der gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit ab. Es sind Maßnahmen vorzusehen, die eine proaktive Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Behörden sicherstellen. Optimierungsansätze bestehen bei der Behördenbeteiligung ebenfalls in einer frühzeitigen Einbeziehung.

Obligatorischer, öffentlicher Erörterungstermin

Es empfiehlt sich, bei Verfahren mit UVP zwingend einen öffentlichen Erörterungstermin vorzusehen, da die Auswertung der Fallstudien zeigt, dass hier wesentliche Aspekte in das Verfahren eingebracht werden aber auch Probleme ausgeräumt werden können.[91]

---

[91] Die Möglichkeiten, die nach § 96 Abs. 1, 2 und 4 UGB-I Entwurf 11/2007 zum Ausschluss der Öffentlichkeit bzw. einzelner Personen vom Erörterungstermin bestehen, werden als zu unspezifisch bzw. zu weitgehend und der Zielsetzung der Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, EG nicht entsprechend angesehen. So reicht für den Ausschluss von Störenfrieden im Rahmen von § 96 UGB das Ordnungsrecht. Der Ausschluss der gesamten am EÖT teilnehmenden Öffentlichkeit aus diesem Grunde erscheint nicht notwendig und zielführend (siehe auch Abschnitt 7.4 Übersicht Empfehlungen zum UGB).

Harmonisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Es erscheint sinnvoll, die Öffentlichkeitsbeteiligung bundesgesetzlich bzw. bundeseinheitlich zu regeln. Dazu wäre mittelfristig eine Abstimmung sämtlicher Öffentlichkeitsbeteiligungsregeln vorzunehmen und diese in einheitlich gefasste Verfahrensvorschriften zu integrieren, etwa in die Verwaltungsverfahrensgesetze auf Bundes- und Landesebene, entsprechend der Beschlüsse im Bundesrat und Bundestag von 2006 (siehe dazu auch Wagner 2007, Rn. 4). Dies erscheint notwendig, um die Ziele zu erreichen, die mit einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP verfolgt werden, nämlich eine verbesserte Informationsgrundlage zu schaffen, sowie das europäische Konzept der „informierten Öffentlichkeit" umzusetzen. Ferner sind dadurch Rechtsunsicherheiten für Rechtsanwender infolge unterschiedlicher Länderregelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu vermeiden. Die Gefahr einer ungleichen Beteiligung der Öffentlichkeit aufgrund einer ungleichen Informationsbasis sowie daraus resultierende Standortortnachteile als auch Wettbewerbsverzerrungen können dadurch verringert werden (siehe dazu auch BMU 2/2005, 34ff).

Frühzeitige Einbindung der Umweltverbände und der Öffentlichkeit

Es ist eine möglichst frühzeitige Einbeziehung der Umweltverbände (möglichst beim Scoping-Termin) anzustreben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass wichtige Potentiale zur Vermeidung von Umweltauswirkungen, die durch Projektmodifikationen realisiert werden könnten, entfallen und eine Reduzierung von Umweltbelastungen sich weitgehend in Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erschöpft. Auch eine möglichst frühzeitige Beteiligung der (sonstigen) Öffentlichkeit, vergleichbar etwa mit § 3 Abs. 1 BauGB, erscheint im Hinblick auf die potenziell höhere Ergebniswirksamkeit in diesem Verfahrensstadium sinnvoll.

Stärkung der Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzbehörden

Aufgrund der hohen Bedeutung der Stellungnahmen der Naturschutzbehörden für die Ausgestaltung des Vorhabens sowie für die Vermeidungs-, Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollten diese Behörden frühzeitig, d.h. möglichst bereits beim Scoping, mit hinzugezogen werden. Dies wäre durch entsprechende Erlasse sowie durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen.

Es sollte zudem geprüft werden, ob nicht grundsätzlich ein Einvernehmen hinsichtlich der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG und hinsichtlich der Bewertung nach § 12 UVPG zwischen Naturschutzbehörde und Genehmigungsbehörde herzustellen ist.

Festlegung der zu behandelnden Inhalte bei abgeschichteten Verfahren

Bei abgeschichteten Verfahren sollte die Auslegung bzw. Übermittlung der „vorgelagerten" UVP-Unterlagen (Unterlagen nach § 6 UVPG, insbesondere UVS/UVU und Zusammenfassung nach § 11 UVPG und Bewertung nach § 12 UVPG und gegebenenfalls auch des zughörigen LBP und der FFH-VS) bzw. der Umweltprüfung im Rahmen der Bauleitplanung sowie der bereits durchgeführten Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen vorgeschrieben bzw. im Vollzug sichergestellt werden. Denn nur auf diese Weise wird sowohl für die beteiligten Behörden als auch für die Öffentlichkeit ein vollständiger Überblick über die relevanten Umweltbelange möglich.

Auch sollte eine klare, schriftliche Festlegung erfolgen, welche Aspekte im vorgelagerten und welche im nachgelagerten Verfahren zu berücksichtigen bzw. zu behandeln sind, um Zustän-

digkeiten klar festzulegen und eine „Hinhaltetaktik" der Öffentlichkeit durch die Behörden, wie sie vereinzelt selbst durch Behördenmitarbeiter konstatiert wird, zu vermeiden.[92]

Möglichkeit der Stellungnahme zu den Unterlagen nach § 6 UVPG

Die Öffentlichkeit hat zwar die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens. Äußerungen zu den Unterlagen nach § 6 UVPG, wie sie z.B. in Österreich nach § 9 Abs. 5 UVP-G[93] möglich sind (siehe dazu ausführlich Hundt 1997), sind jedoch nicht explizit vorgesehen (auch nicht nach der UVP-RL). Trotzdem sollte dies auch ausdrücklich ermöglicht werden und zwar auch im Rahmen des Erörterungstermins, da so die – wie oben gezeigt - bedeutsame Informationsgrundlage der behördlichen Bewertung und Entscheidungsfindung optimiert werden kann, ohne dass damit eine wesentliche Verfahrensverzögerung verbunden ist.

4.5.8.2 Transparenzpflichten

Im Rahmen der Optimierung der Beteiligung erscheint es sinnvoll, eine höhere Transparenz zu schaffen und zwar hinsichtlich der Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit, hinsichtlich des Bewertungs- und Entscheidungsvorgangs sowie in Bezug auf die Kompetenz- und Aufgabenverteilung bei Hinzuziehung von Privaten zu behördlichen Aufgaben. Durch den zwingenden Einsatz elektronischer Medien kann gerade für die Umweltverbände und auch für den einzelnen Bürger die Hürde für eine Beteiligung deutlich abgesenkt werden, indem der Zugang wesentlich vereinfacht und die Einsichtszeiten indirekt erhöht werden.

Veröffentlichung des Inhalts der Entscheidung einschließlich der Begründung sowie der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG und der Bewertung nach § 12 UVPG

Eine Veröffentlichung der Entscheidung zusammen mit den ihr zugrundeliegenden Untersuchungen und Unterlagen führt dazu, dass der Öffentlichkeit detaillierte Kenntnisse über die Ergebnisse der UVP sowie über deren Eingang in die Entscheidung zur Verfügung gestellt werden. Dies erhöht die Transparenz des Verwaltungshandelns und kann dazu beitragen, die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen. Neben der Veröffentlichung des Inhalts der Entscheidung und der Begründung, inkl. der Beschreibung sämtlicher relevanter Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, vermindert und ausgeglichen werden sollen, sollte auch die zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG und die Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 12 UVPG veröffentlicht werden. Dabei ist über die im UIG vorgegeben Angaben, wo die Unterlagen zu finden sind (§ 10 Abs. 2 Nr. 6 UIG), hinauszugehen und es sollte grundsätzlich eine Veröffentlichung sowohl im Internet als auch eine Auslegung der Unterlagen in der Standortgemeinde erfolgen. Da sowohl die Entscheidung als auch die Zusammenfassende Darstellung und die Bewertung nach §§ 11 und 12 UVPG in elektronischer Form vorliegen, ist dies mit wenig zusätzlichem Aufwand verbunden. Durch diese Vorgehensweise können auch all die betroffenen Personen Einblick in die Entscheidung nehmen, die der zuständigen Behörde unbekannt sind und es entfällt die ansonsten notwendige und aufwendige

---

[92] „In einer Salamitaktik wird die Öffentlichkeit mit ihren Bedenken und der Möglichkeit zur Stellungnahme erst vom Linienbestimmungsverfahren auf das Planfeststellungsverfahren verwiesen, um dann wieder zurück auf die schon feststehende Linienbestimmung verwiesen zu werden." (Behördenmitarbeiter in Sachsen).

[93] „Jedermann kann innerhalb der Auflagefrist gemäß Abs. 1 zum Vorhaben *und zur Umweltverträglichkeitserklärung* eine schriftliche Stellungnahme an die Behörde abgeben."Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz), 2006, Österreich.

Feststellung sämtlicher von dem Vorhaben betroffenen Personen (siehe dazu auch § 111 UGB-I-Entwurf 11/2007).[94]

Information von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betroffener Nachbargemeinden

Ist abzusehen, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Gemeinden durchgeführt werden, die außerhalb der Gemeinde des Projektvorhabens liegen, so ist im Vollzug sicherzustellen, dass diese Gemeinden umgehend und proaktiv davon in Kenntnis gesetzt werden, um so der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, frühzeitig Stellung zu nehmen, insbesondere zu den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.[95] Hierdurch sind substanzielle Beiträge zur Konfliktlösung von Umweltbeeinträchtigungen zu erwarten.

Durch diese Maßnahme ist es u.U. auch möglich, dass weit reichende Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gegebenenfalls auf mehr Interesse bzw. Widerstand stoßen als bisher und damit Lösungsmöglichkeiten, wie ursprünglich vom Gesetzgeber intendiert (Stichwort: Vermeidungs-/Verminderungs-/Ausgleichskaskade), zukünftig stärker im Bereich der Vermeidung und der Verminderung von Umweltbelastungen gesucht werden.

Bekanntmachung der Übernahme von behördlichen Aufgaben durch Dritte

Im Rahmen der UVP werden in einigen Bundesländern weite Aufgabenfelder behördlicher Tätigkeiten von Behördengutachtern wahrgenommen. Dies umfasst beispielsweise behördliche Aufgaben, wie u.a. die Überprüfung der Unterlagen nach § 6 UVPG (einschließlich notwendiger Nachforderungen) oder die Durchführung des Erörterungstermins. Bei der Einschaltung von Behördengutachtern bei UVP-Vorhaben sollte daher bereits in der öffentlichen Bekanntmachung deutlich gemacht werden, dass öffentliche Dienstleistungen von Privaten übernommen werden und auf die Person des Dienstleisters hingewiesen werden, um transparent zu machen, wer an welchen behördlichen Aufgaben beteiligt ist (siehe zu Funktionen, Aufgaben und Pflichten von Behördengutachtern ausführlich Abschnitt 6.4).

4.5.8.3
Unterstützung der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Verbände

Es erscheint notwendig, bundesweit eine proaktive Einbeziehung der Öffentlichkeit und insbesondere auch der Umweltverbände durch die Behörden anzustreben.

Proaktive Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die zuständige Behörde

Umweltverbände sollten aktiv über das Verfahren informiert werden und ihnen die Unterlagen – analog zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange – übermittelt werden („Bringschuld"; am praktikabelsten wäre dies elektronisch zu erfüllen, wie in der Öffentlichkeits-Richtlinie bereits angelegt). Hier wäre zu prüfen, inwieweit Behördenmitarbeiter dazu verpflichtet werden können, die Öffentlichkeit in ihrem Bemühen um Zugang zu Informationen zu unterstützen. So heißt es in Art. 3 Abs. 5 Satz 1 UI-RL: *„Zur Durchführung dieses Artikels tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass a) Beamte verpflichtet werden, die Öffentlichkeit in dem Bemühen um Zugang zu Informationen zu unterstützen.*"

---

[94] Aus dem UVPG sollte ferner ein expliziter Hinweis auf die Veröffentlichungspflicht bzw. auf die Regelung im UIG erfolgen, um auch für rechtliche Laien diesen Sachverhalt deutlich zu machen.

[95] Im derzeitigen Entwurf des UGB ist in § 91, Abs. 2, Satz 1 (analog in § 92, Abs. 2, Satz 1 UGB-I-Entwurf (11/2007). Artikel 1, Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) - Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht - Entwurf - 19.11.2007. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Projektgruppe UGB; Bonn, Berlin.) derzeit implizit berücksichtigt: „Sind die Antragsunterlagen vollständig, hat die Genehmigungsbehörde das Vorhaben unverzüglich in einem Printmedium (amtliches Veröffentlichungsblatt oder Tageszeitung), das *im voraussichtlichen Auswirkungsbereich des Vorhabens* verbreitet ist, sowie im Internet öffentlich bekannt zu machen (öffentliche Bekanntmachung)."

Auch sollte die Möglichkeit bestehen, dass nicht nur die Unterlagen elektronisch übersandt werden, sondern dass auch die Stellungnahmen mittels neuer Medien eingereicht werden können, wie dies inzwischen beispielsweise in NRW[96] der Fall ist. Durch die dadurch realisierten längeren und vereinfachten Zugangsmöglichkeiten zu den Planungsunterlagen sowie zur Abgabe von Stellungnahmen würde es gelingen, die Hürden für eine Beteiligung erheblich abzusenken. Der damit verbundene Aufwand für die Behörden wäre gering. Sofern die Einsichtnahme vor Ort weitgehend durch einen elektronischen Abruf von Unterlagen durch die Nutzer ersetzt würde, käme es sogar zu Arbeitserleichterungen bei der Behörde.

Elektronischer Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Ausgabe eines auch im Netz zugänglichen Leitfadens für die Beteiligung der Öffentlichkeit einschließlich der Umweltverbände erscheint unterstützend geboten. Mit Hilfe des Leitfadens sind fachlich-rechtliche und organisatorische Hilfestellungen zu geben als auch die unterschiedlichen Regelungen innerhalb der Bundesländer (und auch zwischen den Trägerverfahren) zu verdeutlichen, um so eine fundierte Beteiligung der Bürger auch bundesländerübergreifend zu ermöglichen.

4.5.9
Zusammenfassung

Wie die empirische Untersuchung zeigt, sind hinsichtlich der Beteiligung – insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung – z.T. deutliche Hemmnisse zu verzeichnen. Dies betrifft zum einen eine sehr stark zersplitterte Rechtsgrundlage in den einzelnen Bundesländern, zum anderen die Qualität der Unterlagen sowie die Transparenz im Rahmen der Beteiligung. Deutlich wird aber auch die hohe Bedeutung der Beteiligung sowohl der Behörden als auch der Öffentlichkeit im Rahmen der UVP. Die Beteiligung der Fachbehörden, aber auch die der Öffentlichkeit, bringt ergebnisrelevante Aspekte ein, die sich sowohl bei der Standortwahl des Projektvorhabens, bei der planerischen und technischen Ausgestaltung des Projektvorhabens und auch bei den Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen niederschlagen. Die Beteiligung verbessert damit die Qualität der UVP. Nach Einschätzung der zuständigen Behördenmitarbeiter, der beauftragten UVS-Ersteller sowie der Umweltverbände trägt die Beteiligung zu einer Modifizierung von Projektvorhaben und dadurch zu einer Reduzierung von Umweltbelastungen bei.

Ansätze für eine Optimierung der Öffentlichkeitsbeteiligung zielen im Hinblick auf die Effektivität vor allem auf eine frühzeitigere Einbeziehung sowie auf eine Homogenisierung der gesetzlichen Regelungen. Es empfiehlt sich, Maßnahmen vorzusehen, die eine proaktive Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Behörden sicherstellen. Um eine hohe Qualität der Beteiligung zu erreichen und somit auch die Qualität der Bewertung und Entscheidung zu verbessern, ist eine Auslegung sämtlicher Unterlagen nach § 6 UVPG einschließlich der entsprechenden Unterlagen aus den vorgelagerten Verfahren sicherzustellen.

Bei der Behördenbeteiligung erscheint eine frühzeitige Einbeziehung ebenfalls sinnvoll. Dies betrifft vor allem die Naturschutzbehörden, die möglichst generell schon beim Scoping einzubeziehen sind.

Durch den zwingenden Einsatz elektronischer Medien bei der Veröffentlichung der Unterlagen nach § 6 UVPG und der Möglichkeit, die Stellungnahmen auch mittels neuer Medien zu übersenden, kann gerade für die Umweltverbände und auch den einzelnen Bürger die Hürde für eine

[96] Hier ist es allerdings noch immer so, dass lediglich die Nutzung des Fax, nicht aber der e-Mail akzeptiert wird, da anders als bei der e-Mail die Gerichte beim Fax davon ausgehen, dass der Absender ausreichend sicher identifiziert werden kann. Aufgrund der qualifizierten elektronischen Signatur, wonach der Absender dann ebenfalls sicher Identifizierbar sein wird, wird die e-Mail in absehbarer Zeit aber dem Fax gleichzusetzen sein.

Beteiligung deutlich abgesenkt werden, in dem der Zugang wesentlich vereinfacht und die Einwendungszeiten indirekt erhöht werden.

Abschließend sind die Empfehlungen zu dieser Station tabellarisch zusammengefasst und finden sich in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1 wieder.

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz
3. Beteiligung von Behörden 4. Öffentlichkeitsbeteiligung	Effektivierung - Obligatorischer öffentlicher Erörterungstermin - Harmonisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung - Stärkung der Beteiligung der Naturschutzbehörden - Festlegung der zu behandelnden Inhalte bei abgeschichteten Verfahren - Frühzeitige Einbindung der Umweltverbände und Fachbehörden - Möglichkeit der Stellungnahme zu den Unterlagen nach § 6 UVPG Transparenzpflichten - Bekanntmachung des Vorhabens auch in den von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betroffenen Nachbargemeinden - Bekanntmachung der Übernahme von behördlichen Aufgaben durch Dritte Unterstützung - Proaktive Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch zuständige Behörde - Elektronischer Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung.	- Zuständige Behörde - Behördenmitarbeiter - „Behördengutachter" - Umweltverbände - Öffentlichkeit	Effektivität - Effektivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch frühzeitigere und umfassendere Beteiligung, durch Verbesserung der Informationsgrundlagen, durch Schaffung von Vergleichsmöglichkeiten und durch geänderte Anreizsituation aufgrund verbesserter Kontrollmöglichkeiten - Belastbare Datengrundlage durch frühzeitige Einbeziehung relevanter Akteurgruppen Effizienz - Weniger Projektmodifikationen durch frühzeitige und umfassende Beteiligung - Verfahrensbeschleunigung infolge geringerer Nachforderungen zu den Antragsunterlagen und vermiedene nachträgliche Projektmodifikationen - Erhöhung der Effizienz durch den Einsatz elektronischer Medien

4.6
Stationen 5 und 6: Zusammenfassende Darstellung und Bewertung

Die „Zusammenfassende Darstellung" dient dazu, die erheblichen Umweltfolgen, die durch das Vorhaben entstehen sowie die Ursachen dafür unter Angabe der jeweiligen Quellen zu beschreiben. Dabei sind untersuchte Alternativen sowie die notwendigen Vermeidungs-, Verminderungs- und Kompensationsmaßnahmen zur Verringerung der Umweltbeeinträchtigungen darzulegen. Auf der Basis der „Zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 UVPG erfolgen dann die „Bewertung" der Umweltauswirkungen sowie die Berücksichtigung der Ergebnisse in der Entscheidung gemäß § 12 UVPG.

Die „Zusammenfassende Darstellung" nach § 11 UVPG und die „Bewertung" durch die zuständige Behörde nach § 12 UVPG sind im UVPG als getrennte Verfahrensschritte angelegt. In der Praxis zeigen sich allerdings grundsätzliche Abgrenzungsprobleme zwischen den Stationen der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung". Auch der Entwurf zum ersten Buch des UGB regelt die „Zusammenfassende Darstellung" und die „Bewertung" zusammen in § 100 UGB (siehe UGB-I-Entwurf 11/2007, S. 199 ff.). Daher werden beide Stationen (5 und 6) in diesem Kapitel gemeinsam ausgewertet.[97]

[97] Die Darstellung folgt dem Aufbauschema in Abschnitt 3.4.3.

4.6.1
Ergebnisse zur Qualität

Unter Qualitätsaspekten werden zunächst die beiden Stationen getrennt dargestellt (siehe dazu Abschnitt 4.6.1.1 und 4.6.1.2). Anschließend richtet sich der Blick auf das Verhältnis zur Qualität in anderen Stationen (siehe dazu Abschnitt 4.6.1.3), bevor die Entwicklung der Qualität in zeitlicher Hinsicht erläutert wird (siehe dazu Abschnitt 4.6.1.4). Die Befunde zu Qualitätsaspekten der Transparenz finden sich in Abschnitt 4.6.2.

4.6.1.1
Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung"

Die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" ergibt sich in der empirischen Ermittlung vorrangig aus den Fragen Z1 – Z6 sowie Z8 des ZEG (siehe dazu Anhang 9.4.2). Der ZEG-Bogen fragt danach, inwiefern sich die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen bei Errichtung, Anlage und Betrieb des Vorhabens in der Zusammenfassung wieder finden. Ferner berücksichtigt er, ob und in welchem Umfang relevante Umweltbeeinträchtigungen aus den Stellungnahmen der Behörden und der Öffentlichkeit Eingang finden. Und schließlich erfolgt eine Bewertung der Qualität anhand der vorgefundenen Aussagen zu Vermeidungs-, Verminderungs- sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Die Bewertung der „Zusammenfassenden Darstellung" wird anschließend der Einschätzung der Behördenmitarbeiter gegenübergestellt.

Vollständigkeit der Angaben und vorhabenspezifische Darstellung

In vielen Fällen ist festzustellen, dass die „Zusammenfassenden Darstellungen" nicht die erforderlichen Elemente enthalten. So fehlen z.T. wesentliche Inhalte der Unterlagen nach § 6 UVPG. In 34% der untersuchten policy-on-Fälle findet sich in der „Zusammenfassenden Darstellung" eine plausible Beschreibung der mit dem Vorhaben voraussichtlich verbundenen Umweltauswirkungen „zum Großteil nicht" bzw. „insgesamt nicht" (N 80). Demgegenüber liegt bei den nicht UVP-pflichtigen der Anteil der Vorhaben sogar bei 85% (N 20), in denen dies nicht in dem Umfang erfolgt. Eine güter- bzw. medienübergreifende Berücksichtigung der relevanten Umweltauswirkungen unter Einbeziehung der Wechselwirkungen findet sich lediglich bei 16% der UVP-pflichtigen Fälle „vollständig" oder „zum Großteil" (N 82). Bei den off-Verfahren findet dieser Punkt in keinem Fall Berücksichtigung (N 20).

Hinsichtlich der Berücksichtung der Stellungnahmen der Behörden und der Öffentlichkeit zeigen sich folgende Ergebnisse (siehe dazu ausführlich Abschnitt 4.5): In 10% der policy-on-Fälle finden in der „Zusammenfassenden Darstellung" umweltrelevante Stellungnahmen der Behörden „zum Großteil keine" bzw. „insgesamt keine" Berücksichtigung (N 78), während dies immerhin bei 50% der off-Fälle zutrifft (N 18). Relevante Stellungnahmen der Öffentlichkeit sind allerdings in 23% der Fallstudien „zum Großteil nicht" bzw. „insgesamt nicht" zu finden (N 62). Der Anteil bei off-Fallstudien beträgt demgegenüber sogar 77% (N 13).

Die Analyse der Fallbeispiele zeigt, dass teilweise notwendige behördeneigene Ergänzungen und gegebenenfalls notwendige Berichtigungen der Angaben des Vorhabenträgers nicht vorgenommen sind und somit auch in der „Zusammenfassenden Darstellungen" fehlen.

Größtes festgestelltes Problem in Bezug auf die „Zusammenfassende Darstellung" ist, dass die Inhalte häufig nicht vorhabenspezifisch, sondern allgemein formuliert sind.[98] Auch ist gerade bei

[98] Das kann so weit gehen, dass in einem Fall sogar der Text einer „Zusammenfassenden Darstellung" ebenso wie der Text der zugehörigen Bewertung bei mehreren unterschiedlichen Vorhaben aus unterschiedlichen Jahren im Rahmen der Fallstudienuntersuchung mit identischer Formulierung vorgefunden wurde.

größeren Verfahren festzustellen, dass der Umfang der „Zusammenfassenden Darstellung" häufig in keiner Relation zur Erhebung der Ist-Situation und der Prognose steht. So werden Untersuchungsergebnisse, die sich über mehrere Ordner erstrecken, vielfach auf ein bis zwei Seiten in der „Zusammenfassenden Darstellung" zusammengefasst. Dies hat zur Folge, dass sowohl die Beschreibung der Umweltwirkungen als auch die zu ergreifenden Vermeidungs-, Verminderungs- und Ersatzmaßnahmen in keiner Weise vorhabenbezogen dargestellt werden können bzw. in vielen Fällen konkrete Angaben zu Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen in der „Zusammenfassenden Darstellung" gar nicht zu finden sind.

Methodik und fachliche Bewertung der Daten

Die Fallstudienuntersuchung zeigt, dass bei der Erstellung der „Zusammenfassenden Darstellung" auch methodische Probleme festzustellen sind. Verschiedentlich werden notwendige Schritte im Rahmen der „Zusammenfassenden Darstellung" nicht oder nicht angemessen durchgeführt. In vielen Fällen unterbleibt ein Zusammenführen der Umweltbelange aus den Unterlagen nach § 6 UVPG mit den Ergebnissen aus anderen Umweltprüfungen (FFH-VS, LBP). Auch umweltrelevante Aspekte aus den Stellungnahmen der Behörden und aus den Einwendungen der Öffentlichkeit werden nicht mit den zugehörigen Aspekten verknüpft, sondern lediglich einzeln aufgeführt.

Die Auswertung der Fallstudien zeigt darüber hinaus, dass in den seltensten Fällen eine intensive Eigenermittlung weiterer Sachverhalte zur UVP statt findet, wie es sich aus der Pflicht zur Sachverhaltsaufklärung nach § 24 VwVfG ergibt. Dies bestätigt auch der Befund von Wende, wonach in 86,5% der Fälle dies kaum intensiv erfolgt (Wende 2001, 199 ff.).

Auch ist eine fachliche Bewertung der Daten durch die zuständige Behörde vielfach nicht festzustellen. Vorgaben werden aus den Antragsunterlagen und aus den Umweltprüfungen ungeprüft übernommen. Schließlich wird in der „Zusammenfassenden Darstellung" – anders als in Nr. 0.5.2.2 UVPVwV gefordert – nur in Ausnahmefällen deutlich, welche Aussagen vom Vorhabenträger bzw. vom Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG, von weiteren Gutachtern oder aus der Behördenbeteiligung stammen. Es findet sich meist keine Klarstellung, ob es sich bei der jeweiligen Aussage um Einschätzungen durch die Behörde handelt. Dies kann vor allem dann zu Problemen führen, wenn die „Bewertung" von einer anderen Behörde durchgeführt wird als die „Zusammenfassende Darstellung". Hinzu kommt, dass intensiv erarbeitete Maßnahmen zu einer häufigeren und intensiveren Berücksichtigung räumlicher Projektmodifikationen und Umweltvorsorgevarianten in der Entscheidung beitragen (ebd., 161).

Maßnahmen zu Vermeidung, Verminderung, Ausgleich und Ersatz

Auffallend ist, dass in der Praxis der „Zusammenfassenden Darstellung" Maßnahmen zur Reduzierung von Umweltauswirkungen überwiegend Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betreffen und kaum in Vermeidungsmaßnahmen resultieren. Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltauswirkungen sind häufig allgemein und eher appellativ gehalten („*Flora und Fauna störende Eingriffe sind soweit möglich zu reduzieren.*").

Insgesamt fehlen in 60% der untersuchten policy-on-Verfahren in der „Zusammenfassenden Darstellung" differenzierte Aussagen zu *Vermeidungsmaßnahmen* „überwiegend" bzw. „insgesamt" (N 77). Bei den Verfahren ohne UVP beträgt der Anteil sogar 83% (N 18). Hinsichtlich der Vorhabengruppen zeigt sich ein leicht inhomogenes Bild bei den policy-on-Verfahren: In der Vorhabengruppe „Verkehr" werden in 57% (N 28) der Fälle „eher *keine* differenzierten Aussagen zu Vermeidungsmaßnahmen getroffen", bei BImSchG-Verfahren betrifft dies 50% der Fälle (N 12), bei den Bebauungsplanverfahren 83% (N 12). Andererseits liegen bei den „Sonstigen Vorhaben", die sich überwiegend aus wasser- und bergrechtlichen Verfahren zusammensetzen, in 60% der untersuchten Fälle (N 25) differenzierte Aussagen zu Vermeidungsmaßnahmen vor.

Bei den *Verminderungsmaßnahmen* sind die Angaben in der Regel überwiegend differenziert. Vor allem bei den BImSchG-Verfahren liegen hier „überwiegend differenzierte" Aussagen vor (61%, N 12), gefolgt von den Verkehrsvorhaben (57%, N 28) und den „Sonstigen Vorhaben" mit 48% (N 25).

Demgegenüber liegen zu *Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen* bei der Mehrzahl (53%, N 75) der untersuchten Fälle mit UVP„zum Großteil" bzw. „nahezu vollständig" differenzierte Aussagen vor. In diesem Bereich zeigen sich starke Abweichungen zwischen Verfahren mit und ohne UVP. Der Anteil der Fälle ohne UVP, bei denen zu sämtlichen oder zumindest zu einem Großteil der Ersatzmaßnahmen differenzierte Aussagen getroffen werden, beträgt lediglich 18% (N 17).

Insgesamt ist daher zu überlegen, wie im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung eine stärkere Betonung der Vermeidung erfolgen kann. Hierbei ist auch zu beachten, dass im Rahmen von Alternativen- und Variantenbetrachtungen noch deutlich stärkere Vermeidungsmaßnahmen realisiert werden können als bisher üblich. Auch Wende kommt daher zu dem Schluss, dass neben Alternativbetrachtungen auch Vermeidungsaspekte durch die Möglichkeit des Verzichts auf Projektteile im Planungsprozess stärker zu berücksichtigen sind, um die Wirkungsweise der UVP im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung zu stärken, worin der Hauptzwecke des Instruments liege (Wende 2001, 205).

Verhältnis von „tatsächlicher" und „wahrgenommener" Qualität

Die „tatsächliche", durch den Evaluator festgestellte Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" korreliert signifikant positiv (p 0.01553) mit der durch die Behördenmitarbeiter „wahrgenommenen" Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung". Dies bedeutet, die Einschätzung der Evaluatoren deckt sich weitgehend mit der Einschätzung durch die zuständigen Behördenmitarbeiter selbst – allerdings liegt die Einschätzung der Qualität durch die Behördenmitarbeiter in der Regel jeweils etwas höher als die der Evaluatoren.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen zudem, dass eine gute Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" einhergeht mit einer positiven Einschätzung der Qualität des gesamten UVP-Verfahrens durch den zuständigen Mitarbeiter (p-Wert: 0.09676). D.h. umso besser die UVP-Qualität insgesamt durch die Behördenmitarbeiter eingeschätzt wird, umso besser ist auch die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" (und umgekehrt: umso besser die Qualität der „Zusammenfassende Darstellung", umso höher wird die Qualität der gesamten UVP durch die zuständigen Behördenmitarbeiter eingeschätzt). Dies könnte einerseits bedeuten, dass eine als gut empfundene UVP (gutes Scoping, gute UVS, gute Beteiligung) zu einer qualitativ hochwertigen „Zusammenfassenden Darstellung" führt, entweder weil durch eine gute UVP eine belastbare Basis für die „Zusammenfassende Darstellung" geschaffen wurde und/oder weil dadurch ein (zusätzlicher) Anreiz für eine sorgfältige Erarbeitung der „Zusammenfassenden Darstellung" besteht. Es könnte umgekehrt aber auch der Fall sein, dass Behördenmitarbeiter die Qualität einer UVP umso höher einschätzen, umso mehr Sorgfalt sie auf die Erstellung der „Zusammenfassenden Darstellung" gelegt haben. Diese Einschätzung wird dadurch gestützt,[99] dass auch bei Behördenmitarbeitern, die bis zu dem Zeitpunkt der Erstellung der „Zusammenfassenden Darstellung" weitgehend nicht in den UVP-Verlauf eingebunden waren (etwa da Aufgaben von Behördengutachtern übernommen wurden oder wesentliche Verfahrensaspekte durch die Anhörungsbehörde behandelt wurden), entsprechende Korrelationen nachweisbar sind.

[99] Allerdings bei geringen Fallzahlen.

4.6.1.2
Qualität der „Bewertung"

Die „tatsächliche Qualität" der "Bewertung" ergibt sich im Rahmen des ZEG aus den Fragen B1-B5 (siehe dazu Anhang 9.4.2). Danach erfolgt die Qualitätsermittlung anhand der Beurteilung inwiefern die zugrundegelegten Bewertungsmaßstäbe plausibel erscheinen, inwieweit die Stellungnahmen angemessen Berücksichtigung finden und ob die einzelnen Schutzgutbetrachtungen plausibel erscheinen. Ferner wird berücksichtigt, ob die Umweltauswirkungen auch güter- bzw. medienübergreifend und unter Einbeziehung der Wechselwirkungen bewertet werden.

Die ZEG-Erhebung der Fallstudien ergibt nach Einschätzung der Evaluatoren, dass bei weniger als der Hälfte der untersuchten policy-on-Fälle (45%, N 83) die angewandten *Bewertungsmaßstäbe* sowohl rechtlich als auch fachlich für die Beurteilung der Erheblichkeit der ermittelten Umweltauswirkungen plausibel sind. Bei den policy-off-Fällen erfüllen 25% der Fälle (N 20) dieses Kriterium. Das *Ergebnis* der „Bewertung" ist in mehr als einem Drittel der untersuchten Fälle (36%, N 83) nicht plausibel.[100] Bei den policy-off-Fällen ist sogar bei 65% (N 17) der ausgewerteten Fälle keine plausible Bewertung zu konstatieren. Aufgrund der nachfolgend noch aufgezeigten Korrelationen[101] mit der Phase der „Berücksichtigung in der Entscheidung" ist dies als wichtiges Handlungsfeld zu isolieren.

Betrachtet man die einzelnen Vorhabengruppen, zeigt sich ein sehr heterogenes Bild: Bei den „Verkehrsvorhaben" erscheint in 61% der Fälle die Bewertung „eher *nicht* plausibel" (N 28). Demgegenüber schneiden die „BImSchG-Verfahren" wesentlich besser ab. Hier erscheinen 75% der durchgeführten Bewertungen für jedes Schutzgut „eher plausibel" (N 12).

Dies könnte ein Indiz dafür zu sein, dass die „Bewertung" in komplexen und großräumigen Vorhaben eine besondere Herausforderung darstellt. Angesichts der Vielzahl an zu behandelnden Umweltaspekten und der häufig sehr umfangreichen Unterlagen sind in diesen Verfahren auch besondere Anforderungen an die Bewältigung von rechtlichen, fachlichen und methodischen Problemkonstellationen gestellt.

Insbesondere auch bei den immissionsschutzrechtlichen Vorhaben ist zu beobachten, dass sich die „Bewertung" nahezu ausschließlich an den konkreten untergesetzlichen Vorgaben des Immissionsschutzrechts orientiert. Das erweiterte Umweltrecht spielt in der „Bewertung" nach § 12 UVPG praktisch keine Rolle, was sich auch mit den Erkenntnissen von (Bechmann 2003, 181) deckt. Dadurch besteht die Gefahr einer Unterbewertung der Umweltbelange. Vor allem erfolgt die „Bewertung" dadurch häufig nicht im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge (vgl. dazu ausführlich auch Bunge 1998, Rn 51 ff.).

In 78% der policy-on-Fälle erfolgt keine *medienübergreifende Betrachtung* und Berücksichtigung der Wechselwirkungen in der „Bewertung" (N 83). Zum Vergleich: Bei den policy-off-Fällen werden in keinem Fall im Rahmen der „Bewertung" medienübergreifende Aspekte oder Wechselwirkungen berücksichtigt (N 20). In Bezug auf die einzelnen Vorhabengruppen heißt dies: Bei den „Verkehrsvorhaben" werden bei 79% der Fälle keine Wechselwirkungen berücksichtigt (N 28), bei den „BImSchG-Vorhaben" sind es 75% (N 12) und bei den „Sonstigen" finden in 68% (N 25) der Fälle die Wechselwirkungen keine Berücksichtigung.

Die Ergebnisse der Befragung der zuständigen Behördenmitarbeiter unterstreichen die umweltfachlichen Probleme. Unsicherheiten zeigen sich bereits bei den Begrifflichkeiten „Bewertungsmethoden" und „Bewertungsmaßstäbe". Ferner können vielfach keine Angaben zu genutzten Bewertungsmethoden gemacht werden (N 22) oder es wird lediglich auf die „Anwendung der

---

[100] Bei der Bewertung der Qualität der einzelnen Stationen bleiben Fehler aus den vorangegangenen Schritten in der Regel unberücksichtigt (siehe dazu ausführlicher Abschnitt 3.2.2.3).

[101] Siehe dazu Abschnitt 4.6.1.3.

gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften" verwiesen (N 34: bei Bewertungskriterien, N 7: bei Methoden). Auf die Frage nach Faktoren, welche die optimale Umsetzung der UVP behindern, werden mehrfach die sehr hohen Anforderungen an fachliche und methodische Kompetenzen bei allen Beteiligten (N 14), fehlende einheitliche Standards (N 10) sowie methodische Probleme (N 8) als sehr starke bis mittlere negative Einflussfaktoren genannt (Mehrfachnennungen möglich).

Die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" und „Bewertung" ist bei den kleinen Verfahren mit Investitionssummen unter 1,5 Mio. Euro am schlechtesten (siehe Tabelle 14; Mittelwert 3,27 bzw. 3,16; N 81). In dieser Gruppe befinden sich zu über 42% (N 81) BImSchG-Verfahren. Die ganz großen Verfahren mit einer Investitionssumme von mehr als 15 Mio. Euro, die zu 59% (N 81) Straßenbauvorhaben umfassen, weisen eine etwas bessere Qualität auf (Mittelwert 2,87 bzw. 2,83; N 81). Deutlich am besten schneiden qualitativ die mittleren Verfahren ab.

Qualität der policy-on-Verfahren			
Investitionssummen-Gruppe	Zusammenfassende Darstellung	Bewertung	Anzahl der Fallstudien
Klein	3,27	3,16	19
Mittel	2,75	2,79	31
Groß	2,87	2,83	31

Tabelle 14: Zusammenhang zwischen Qualität und Investitionssumme bei policy-on-Verfahren [Mittelwerte der ZEG-Bewertungen]

Trotz dieser Defizite ist die „Bewertung" bei den UVP-pflichtigen Vorhaben gegenüber nicht UVP-pflichtigen Vorhaben in jedem Fall besser. Insbesondere bei den kleinen Vorhaben bis 1,5 Mio. Euro Investitionssumme wird dies deutlich.

4.6.1.3
Qualität in Relation zu den anderen UVP-Stationen

Um eine bessere Einschätzung der Qualitäten der UVP-Stationen zu ermöglichen, erfolgt nachfolgend eine Darstellung in Relation zu den anderen Stationen. Die Qualität hierfür basiert auf den im Rahmen des ZEG ermittelten Mittelwerten der Fallstudien. Die Darstellung erfolgt jeweils für sämtliche UVP-Stationen getrennt für die einzelnen Untersuchungsregionen.

Bei einem Vergleich der Mittelwerte der UVP-Qualitäten in den einzelnen Stationen schneidet die „Zusammenfassenden Darstellung" eher schlecht ab. Hinsichtlich der sieben UVP-Stationen liegt sie in vier der Untersuchungsregionen auf Platz 4, in zwei weiteren Untersuchungsregionen belegt der Mittelwert der Qualität, gemessen an den anderen Stationen, sogar nur Rang 6 von 7.

Die Qualität der „Bewertung" ist gemessen an der Qualität der anderen UVP-Stationen relativ gering. Sie ist sogar durchweg schlechter als die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung". In drei der untersuchten Regionen kommt der Mittelwert der Qualität gegenüber den Mittelwerten der anderen Stationen auf Rang 5. Bei zwei Regionen belegt er sogar mit Rang 6 nur den vorletzten Platz. Lediglich in einer der untersuchten Regionen ist die mittlere Qualität der Bewertung auf Rang vier zu finden (siehe dazu Tabelle 15).

Mittelwerte policy-on UVP-Station	Region 1	Region 2	Region 3	Region 4	Region 5	Region 6
1. Scoping	2.962	2.892	3.756	3.448	3.519	4.4575
2. UVS	2.449	2.143	2.797	2.431	2.864	3.08
3. Behördenbeteiligung	1.868	1.803	1.832	1.330	1.845	2.101
4. Öffentlichkeitsbeteilig.	2.097	2.030	2.119	1.764	2.139	2.418
5. Zus. Darstellung.	2.701	2.387	2.861	2.647	3.327	3.481
6. Bewertung	2.709	2.871	2.864	2.771	2.866	3.223
7. Entscheidung	2.785	2.584	2.702	3.655	2.787	3.379

Tabelle 15: Mittelwerte der Qualitäten für die einzelnen UVP-Stationen in den Regionen jeweils für sämtliche UVP-pflichtigen Verfahren

Die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den einzelnen UVP-Stationen (für die policy-on-Fallstudien) ergibt, dass die „tatsächliche Qualität" der „Zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 UVPG mit der Qualität der „Bewertung" nach § 12 UVPG signifikant positiv korreliert (f 0,62). Sie ergibt ferner, dass die Entscheidung mit der „Zusammenfassenden Darstellung" (f 0,5) und der „Bewertung" (f 0,57) korreliert. Je höher die „tatsächliche Qualität" der beiden Stationen ist, desto höher ist also auch die Qualität der Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Entscheidung. Betrachtet man die verschiedenen Vorhabengruppen, so weisen die immissionsschutzrechtlichen UVP-Verfahren die höchste positive Signifikanz bei der Korrelation zwischen Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" und der Qualität der „Bewertung" auf (f 0,81, N 28), bei den Bebauungsplanverfahren ist die geringste Signifikanz zu verzeichnen (f 0,43, N 12).

4.6.1.4
Qualitätsentwicklung seit 1999

Die Qualität für die „Zusammenfassende Darstellung" der untersuchten Fallstudien aus den Jahren 1999 – 2001 (N 20) weist eine mittlere Qualität von 2,811 auf. Die Qualität der untersuchten Fallstudien der folgenden Jahre verschlechtert sich graduell auf einen Mittelwert für die festgestellte Qualität von 3,069 für den Zeitraum 2005 – 2007 (N 18). Hinsichtlich der Qualität der Bewertung ist ähnliches festzustellen: Die mittlere Qualität der untersuchten Fallstudien aus dem Zeitraum 1999 - 2001 weist eine mittlere Qualität von 2,76 auf. Die Qualität der untersuchten Fallstudien der folgenden Jahre verschlechtert sich ebenfalls leicht und zwar auf einen Mittelwert für die festgestellte Qualität von 2,95 für den Zeitraum von 2005 bis 2007 (N 18).[102]

[102] Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Betrachtung jeweils das Beschlussdatum zugrundegelegt wird. Bei großen Verfahren, wie beispielsweise bei Straßenvorhaben, können zwischen der UVS-Erstellung (bzw. dem Einreichen der Antragsunterlagen) und dem Beschlussdatum mehrere Jahre vergehen. Zwischen dem Zeitpunkt der Erstellung der Zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung sowie dem Beschlussdatum liegen in der Regel jedoch lediglich einige Wochen oder wenige Monate.

Beschlussdatum, in Gruppen	Zusammenfassende Darstellung	Bewertung	Anzahl berücksichtigter UVP-Verfahren
1999 – 2001	2,81	2,76	N 20
2002 – 2004	2,87	2,89	N 41
2005 – 2007	3,07	2,95	N 18

Tabelle 16: Entwicklung der Qualität zwischen 1999 und 2007 [Mittelwerte der ZEG-Bewertung, bezogen auf das Beschlussjahr des UVP-Verfahrens]

4.6.2
Ergebnisse zur Transparenz

4.6.2.1
Transparenz der „Zusammenfassenden Darstellung" und „Bewertung"

Die Untersuchung der Fallstudien im Hinblick auf die Transparenz zeigt, dass in 10% der Fälle keine schriftliche Grundlage für die „Bewertung" nach § 12 UVPG vorliegt. Allerdings ist eine schriftliche Bewertungsgrundlage allein noch kein Kriterium für einen transparenten Bewertungsvorgang. So werden im Rahmen der „Bewertung" nach § 12 UVPG häufig keine Bewertungskriterien genannt und eine Gewichtung der zu bewertenden Sachverhalte erfolgt nur in Ausnahmefällen. Die rechtlichen Grundlagen, auf denen die Bewertung beruht, sind vielfach nicht angegeben.

Die Behördenmitarbeiter sehen einen Vorteil in der Transparenz der „Zusammenfassenden Darstellung" und in der „Bewertung" vor allem darin, dass „*dadurch eine bessere Vermittelbarkeit der Sachverhalte an den Bürger gegeben*" ist und dadurch gegebenenfalls weniger Stellungnahmen oder auch Klagen zu erwarten sind.

Auch ohne die Darlegung des Bewertungsvorganges ist es prinzipiell möglich, eine qualitativ gute Bewertung durchzuführen. Allerdings kann dann keine Überprüfung dieses Vorgangs durch Dritte erfolgen. Aber gerade eine Überprüfungsmöglichkeit entfaltet eine zusätzliche Anreizwirkung für den zuständigen Behördenmitarbeiter, auf diesen Punkt einen angemessenen Aufwand zu verwenden. Zum anderen wird im Rahmen der Fallstudienuntersuchung deutlich, dass der Großteil der untersuchten Verfahren so komplex ist, dass eine ausgewogene und fachlich begründete Bewertung sämtlicher Umweltbelange kaum erfolgen kann, wenn dies nicht schriftlich dokumentiert ist. Die angemessene Abarbeitung der unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe und -aspekte dürfte ohne Heranziehung und Interpretation der einzelnen Voraussetzungen nur schwerlich vollständig gelingen. Dieser Arbeitsschritt stellt somit keine „unnötige" Zusatzarbeit dar und ist entsprechend auch vom Gesetzgeber vorgesehen.

4.6.2.2
Dokumentation der Bewertungskriterien und Plausibilität der „Bewertung"

Um die Ergebnisse der Bewertung in der Entscheidung berücksichtigen zu können, ist es notwendig, die abwägungserheblichen Belange zusammenzustellen, diese anschließend einzeln zu gewichten und dann die gewichteten Belange untereinander und gegeneinander abzuwägen (Bunge 1998, Rn 26). Diese Vorgehensweise wird jedoch in den seltensten Fällen nachvollziehbar dokumentiert. Die Fallstudienauswertung ergibt, dass nur in 45% der policy-on Fälle (N 83) die angewendeten Bewertungsmaßstäbe für die Beurteilung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen „überwiegend plausibel" oder „insgesamt plausibel" sind. Insbesondere eine direkte Gegenüberstellung der Einzelbelange ist nur in Ausnahmefällen anzutreffen. Auch eine nachvollziehbare, begründete Gewichtung der Belange erfolgt fast nie. Ebenso sind oftmals die Bewertungskriterien nicht benannt.

In den Fallstudien ohne UVP (policy-off) sind in 25% der Fälle (N 20) die Bewertungskriterien „überwiegend plausibel" bzw. „insgesamt plausibel". Verglichen damit schneiden die UVP-Verfahren deutlich besser ab.

Die „Bewertung" der Umweltauswirkungen ist in 36% (N 83) der untersuchten UVP-pflichtigen Vorhaben unzureichend. Die medienübergreifenden Umweltwirkungen sowie die Wechselwirkungen finden sich in 78% (N 83) der untersuchten Fälle nicht. Bei den Verfahren ohne UVP werden die Wechselwirkungen jedoch in keinem Fall berücksichtigt, da dies auch rechtlich nicht gefordert ist.

4.6.3
Hinweise zur Effizienz bzw. des Verhältnisses von Aufwand zu Qualität

Ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen Aufwand und Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" besteht vor allem bei den kleineren UVP-Vorhaben mit bis zu 1,5 Mio. Euro Investitionssumme (Gruppe 1). Hierunter fallen vor allem die immissionsschutzrechtlichen Vorhaben (42%, N 19). Für die zuständigen Mitarbeiter betrug der Aufwand zwischen einem halben Tag bis zu 10 Tagen. Er lag in der Hälfte der Fälle bei maximal drei Tagen (m 3, N 9).[103]

Auch bei mittleren UVP-Vorhaben mit einer Investitionssumme von 1,5 – 15 Mio. Euro korreliert die „tatsächliche Qualität" der „Zusammenfassenden Darstellung" positiv mit dem Personalaufwand der zuständigen Behörde. Allerdings ist die Korrelation deutlich schwächer ausgeprägt. Der Aufwand wurde von den zuständigen Behördenmitarbeitern in der Hälfte der Fälle mit bis zu maximal 5 Tagen angegeben (m 5, N 12; in einem Fall betrug der Aufwand 20 Tage).

Bei den großen Verfahren mit mehr als 15 Mio. Investitionssumme konnte bei der „Zusammenfassenden Darstellung" und bei der „Bewertung" keine Korrelation zwischen Aufwand und Qualität hergestellt werden. Aufgrund der sehr hohen Komplexität der Fälle und des enormen Umfangs an zu berücksichtigenden Unterlagen stellt sich hier die Situation zu inhomogen dar.

4.6.4
Weitere Einschätzungen und Hinweise der Akteure

4.6.4.1
Mitarbeiter der federführenden Behörde

Bezüglich der Frage, auf welcher Station die Mitarbeiter der federführenden Behörden ihrer Meinung nach am ehesten die Möglichkeit zur Einsparung bei einem UVP-Verfahren bzw. zur Straffung und Entbürokratisierung des Verfahrens sehen, entfallen lediglich 8% der Nennungen (N 49) auf die „Zusammenfassende Darstellung" und sogar nur 4% (N 49) der Nennungen auf die Bewertung. Allerdings weisen knapp 14% der Nennungen (N 95, Mehrfachnennungen möglich) auf sehr hohe Anforderungen an fachliche und/oder methodische Kompetenz der Beteiligten bzw. auf methodische Probleme (8,4%, N 95, Mehrfachnennungen möglich) hin, die eine optimale Umsetzung der UVP behindern. Weitere 9% der Nennungen verweisen auf Hemmnisse in der UVP-Umsetzung aufgrund rechtlich unklarer Vorgaben.

Konkrete Hinweise auf mögliche Verbesserungsansätze im Rahmen der „Zusammenfassenden Darstellung" wurden von Seiten der Befragten selten genannt. Drei der Nennungen (N 33,

[103] Ein ähnlicher Aufwand besteht für den Bewertungsvorgang bei kleineren UVP-Vorhaben. Auch hier liegt der Personalaufwand bei bis zu drei Tagen (ein Fall wurde mit 10 Tagen angegeben). In der Hälfte der Fälle wurden maximal zwei Tage auf die Bewertung verwandt (m 2, N 6).

Mehrfachnennungen möglich) beziehen sich auf Schulungen und Weiterbildungen zur UVP, die durchzuführen seien.[104] Immerhin ein Drittel der Befragten sorgt selbst für die eigene Fort- und Weiterbildung bzw. versucht, sich selbst über rechtliche Änderungen auf dem Laufenden zu halten. Entsprechend wird mehrfach der Wunsch nach gezielt angebotenen Qualifizierungs- oder Unterstützungsmöglichkeiten, wie praxisorientierte Leitfäden und/oder eine Art „UVP-Leitstelle", geäußert.

4.6.4.2
Umweltverbände und Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG

Vorschläge zur Optimierung der Stationen „Zusammenfassende Darstellung" und „Bewertung" gibt es von den Antragstellern nicht. Zwei der befragten Umweltverbände (N 15) fordern eine deutlich stärkere Berücksichtigung von Vermeidungsmaßnahmen sowie eine qualitative Verbesserung der Ausgleichsmaßnahmen (inklusive des Monitorings).

4.6.5
Würdigung

Die Auswertung der Befunde aus Ebene 3 zeigt, dass die „Zusammenfassende Darstellung" und die „Bewertung" den zuständigen Behördenmitarbeitern eine hohe umweltfachliche Qualifikation abverlangt. Diese ist im Rahmen der derzeitigen Aus- und Fortbildung vielfach nicht gegeben. So werden die „Zusammenfassende Darstellung" und die „Bewertung" in den untersuchten Verfahren zu 85% von Mitarbeitern ohne explizit umweltorientierten Ausbildungshintergrund erstellt (Ergebnisse siehe dazu Abschnitt 5.5). Das führt dazu, dass die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" häufig erhebliche Defizite aufweist.

Der Bedarf an praxisorientierter Fortbildung, vor allem aber an konkreter Unterstützung wird vielfach von den Behördenmitarbeitern geäußert. Auch grundlegende rechtliche oder untergesetzliche Regelungen, wie sie im Rahmen der UVPVwV vorliegen, werden im Rahmen der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" vielfach nicht befolgt bzw. in der Praxis nicht umgesetzt.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung auf Ebene 3 noch einmal unter anreizanalytischen Aspekten vertieft betrachtet, um die Zusammenhänge, die grundlegend für die Gestaltungsvorschläge sind, gesondert deutlich zu machen. Ferner werden die rechtlichen Entwicklungen aufgezeigt, die seit dem Erhebungszeitraum aufgetreten sind und die es zu berücksichtigen gilt, um die in die Zukunft gerichteten Gestaltungsoptionen zu diskutieren.

4.6.5.1
Bedeutung für die Qualität der folgenden Stationen

In der Auswertung zeigen sich deutliche Korrelationen zwischen „Zusammenfassender Darstellung", „Bewertung" und „Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Entscheidung".[105] Um diese Zusammenhänge besser einordnen zu können, ist es notwendig, die unterschiedlichen Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten innerhalb der Behörden zu berücksichtigen. Prinzipiell ist zwischen drei verschiedenen Arten von Arbeitsabläufen zu unterscheiden:

---

[104] Allerdings gaben Mitarbeiter auf Nachfragen auch mehrfach an, dass Fortbildung häufig nichts brächte, da sie zu wenig praxisbezogen sei.

[105] Zu den Korrelationen in der Qualitätsbetrachtung siehe Abschnitt 3.4.2.4.

a) Die „Zusammenfassende Darstellung" wird durch die Entscheidungsbehörde selbst zusammengestellt, die anschließend auch die „Bewertung" durchführt und die „Entscheidung" trifft.

b) In manchen Fällen (meist BImSchG-Verfahren) erfolgt die Erstellung der „Zusammenfassenden Darstellung" (z.T. auch der „Bewertung") durch „Behördengutachter",[106] d.h. durch Gutachter die diese behördliche Aufgabe wahrnehmen, während die zuständige Behörde auf dieser Grundlage dann (gegebenenfalls die „Bewertung" und) die „Entscheidung" trifft.

c) Teilweise erfolgt eine Vorbereitung der „Zusammenfassenden Darstellung" (und zum Teil auch der „Bewertung") durch eine untergeordnete Behörde bzw. durch die Anhörungsbehörde. Die übergeordnete Ebene hat dann nur noch (gegebenenfalls die „Bewertung" und) die „Entscheidung" durchzuführen.

Die festgestellten Korrelationen deuten daraufhin, dass ein stark ausgeprägter Zusammenhang zwischen den Stationen „Zusammenfassende Darstellung" und „Bewertung" sowie „Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Entscheidung" besteht. Bei Behördenmitarbeitern, die (selbst) eine qualitativ hochwertige „Zusammenfassende Darstellung" erstellen, ist häufig auch eine qualitativ hochwertige „Bewertung" und „Entscheidung" vorzufinden.

Die festgestellte hohe Korrelation zwischen „Zusammenfassender Darstellung" und „Bewertung" und „Entscheidung" könnte in der zuvor dargestellten Konstellation a) ein Hinweis darauf sein, dass die zuständigen Mitarbeiter, die einen hohen Anspruch bei der (durch sie erstellten) „Zusammenfassenden Darstellung" verfolgen, diesen Anspruch in der Regel auch bei der „Bewertung" und der „Entscheidung" an sich stellen (und umgekehrt). Aus den Fällen b) und c) könnte man schließen, dass Behördenmitarbeiter, die eine qualitativ hochwertige „Zusammenfassende Darstellung" vorgelegt bekommen, sowohl eine qualitativ hochwertige „Bewertung" durchführen als auch eine qualitativ belastbarere „Entscheidung" treffen, weil die „Zusammenfassende Darstellung" ihnen als belastbare Grundlage dient (und umgekehrt).

Allerdings ist zu beachten, dass die Bewertung der Qualität der Stationen „Bewertung" und „Entscheidung" *unabhängig* von der Qualität der Station „Zusammenfassende Darstellung" erfolgt. D.h. auch wenn eine qualitativ schlechte „Zusammenfassende Darstellung" vorliegt und beispielsweise erhebliche Umweltauswirkungen nicht berücksichtigt werden, kann – sofern der Bewertungsvorgang selbst qualitativ gut durchgeführt wird – die „Bewertung" durchaus durch den Evaluator als qualitativ „sehr gut" bewertet werden.[107]

Trotzdem zeigt die Korrelation zwischen den Stationen, dass bei einer schlechten „Zusammenfassenden Darstellung" kaum eine gute „Bewertung" vorzufinden ist und umgekehrt, eine sehr gute „Zusammenfassende Darstellung" meist auch eine gute „Bewertung" und „Entscheidung" nach sich zieht. Unter Berücksichtigung dieses Aspektes kann eine starke Korrelation auch bei Vorhaben, bei denen die „Entscheidung" nicht durch den gleichen Bearbeiter erfolgt wie die Erstellung der „Zusammenfassenden Darstellung" und die „Bewertung"[108], ein Indiz dafür sein, dass der Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" nicht nur eine hohe Bedeutung zu

---

[106] Siehe dazu den Gestaltungsvorschlag in Abschnitt 6.4.

[107] Hierdurch wird erreicht, dass jede Station unabhängig von den vorherigen Stationen bewertet wird. D.h. es wird jede Station getrennt überprüft, inwieweit die normativen Anforderungen im Rahmen dieser Station (z.B. eine korrekte Bewertung anhand der vorgegebenen Informationen) erfüllt werden. Diese Vorgehensweise vermeidet, dass ein „Fehler" durch sämtliche Stationen „durchschlägt" und sämtliche nachfolgende Stationen schlecht beurteilt werden, nur weil eine der vorhergehenden Stationen qualitativ schlecht abschneidet. Nur so ist gewährleistet, dass ein qualitativ schlechtes Abschneiden sich tatsächlich nur auf „Fehler" in dieser Station bezieht und gegebenenfalls notwenige Instrumente zur Optimierung dann ebenfalls nur an dieser Stelle anzusetzen haben.

[108] In Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise, wo häufig im Rahmen von BImSchG-Verfahren „Behördengutachter" eingesetzt werden, besteht eine Korrelation zwischen „Zusammenfassender Darstellung" und „Entscheidung" von f 0,72 (zwischen „Bewertung" und „Entscheidung" ist f 0,84).

kommt, weil sie die wichtigsten entscheidungserheblichen Grundlagen zusammenstellt, sondern möglicherweise auch, weil sie eine gewisse „Anreizfunktion" erfüllt. Danach könnte eine qualitativ hochwertige „Zusammenfassende Darstellung" aufgrund der sich darin abbildenden Qualitätskriterien auf die Durchführung der „Bewertung" und die „Entscheidung" wirken. Dieser Anreiz kann sowohl positiv wie negativ sein, je nach Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung". Somit ist – vor allem auch im Rahmen der Instrumentenentwicklung – zu berücksichtigen, dass der Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" sowie der „Bewertung" für die gesamte Umweltverträglichkeitsprüfung ein sehr hoher Stellenwert zukommt.

4.6.5.2
Bedeutung des Ausbildungshintergrundes

In der Praxis bestehen bei den befragten Mitarbeitern sehr große Unsicherheiten in Bezug auf Inhalte und Ausgestaltung der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung". Nach eigenem Bekunden fehlt den Bearbeitern sehr häufig umweltfachliche und auch umwelttechnische Kompetenz, um die Thematik vollständig und angemessen zu durchdringen. Diese Einschätzung durch die Mitarbeiter selbst deckt sich auch mit den Befunden, wonach Unterschiede in der Qualität je nach Ausbildungshintergrund festzustellen sind.[109] Es zeigt sich, dass gerade bei den Juristen, die überwiegend auf Ministeriumsebene eingesetzt sind, die Qualität der UVP-Stationen durch die Evaluatoren am schlechtesten bewertet wird: Die „tatsächliche Qualität" der „Zusammenfassenden Darstellung" liegt hier bei einer mittleren Qualität von 3,12 bzw. für die „Bewertung" bei 2,98. Allerdings liegen diesem Ergebnis nur sehr geringe Fallzahlen zugrunde (N 7). Deutlich besser schneiden die Mitarbeiter mit Ausbildung zur Verwaltungsfachkraft mit einer mittleren Qualität von 2,91 für die „Zusammenfassende Darstellung" und 2,78 für die „Bewertung" (N 26) ab. Die besten Bewertungen erhielten die Behördenmitarbeiter mit umweltfachlichem Hintergrund oder Ingenieurausbildung. Sie erzielen bei der „Zusammenfassenden Darstellung" eine mittlere Qualität von 2,56 und bei der „Bewertung" von 2,60 (N 8).

Das bessere Abschneiden der Mitarbeiter mit Verwaltungsausbildung gegenüber den Juristen legt auf den ersten Blick die Vermutung nahe, dass die Mitarbeiter auf Ministeriumsebene – häufig Juristen – strukturell schwierigere Bedingungen zu bewältigen haben. Unter anderem deshalb, weil sie teilweise nicht an den vorangegangenen UVP-Stationen mitwirken, wie beispielsweise am Erörterungstermin, da hierfür z.T. allein die Anhörungsbehörde zuständig ist. Gerade auch die Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten wird von vielen Mitarbeitern auf den unteren Behördenebenen als Vorteil bei der Einschätzung der Umweltbelange angegeben. Durch den relativ starken direkten Austausch mit dem Vorhabenträger und gegebenenfalls mit den Umweltverbänden bei zuständigen Mitarbeitern, die sämtliche UVP-Stationen begleiten, könnte eine stärkere Sensibilisierung für sämtliche Belange gegeben sein. Allerdings ergibt eine Auswertung der Qualität des Bewertungsvorganges über die Behörden*ebenen* hinweg, dass *keine statistisch signifikanten* Ergebnisse vorliegen. Auf Ministeriumsebene werden somit ähnlich gute oder auch schlechte Bewertungen durchgeführt, wie auf mittlerer oder unterer Ebene.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass der umweltfachliche Hintergrund der Bearbeiter mehr Einfluss auf die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" hat als die Verwaltungsebene. Anreizanalytisch ist das interessant, da es darauf hindeutet, dass unter Umständen kein Ebenenproblem besteht und Defizite dann auch nicht durch geänderte Hierarchiestrukturen zu lösen sind. Offenbar ist die Komplexität so groß, dass Kontrollaspekte in keinem Fall für

---

[109] Angaben zum Ausbildungshintergrund durch die Mitarbeiter ergeben einen Anteil von 15% umweltbezogener Ausbildungen (einschließlich Ingenieuren), von 13% mit juristischem Hintergrund, von 47% mit einer verwaltungsbezogenen Ausbildung und von sonstigen Ausbildungsgängen in 24% der Fälle (N 55). Eine Ausbildung im Bereich Biologie kam nur in einem Fall vor.

die durchführenden Akteure relevant werden. Stattdessen brauchen sie eher Strategien, um das Komplexitätsproblem zu lösen.

4.6.5.3
Kompetenzen und Lerneffekte bei Mitarbeitern durch zunehmende „UVP-Erfahrung"

Die Gesamtschau ergibt, dass sich viele der Behördenmitarbeiter, insbesondere bei großen bzw. komplexen UVP-Verfahren, überfordert fühlen und angeben, mit Ressourcen unterversorgt zu sein. Diese Umstände beeinträchtigen die Qualität der Verfahren über alle Stationen hinweg. Sie zeigen sich aber besonders deutlich in der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung", wenn die vielfältigen und in ihrer Wirkungsdifferenziertheit schwer einzuschätzenden Ergebnisse des als überkomplex empfundenen Verfahrens zusammengeführt, gegebenenfalls abgewogen und in eine nachvollziehbare „Entscheidung" überführt werden sollen. Die Hypothese, dass sich über die Zeit ein zusätzliches Know-how bei den Mitarbeitern aufbaut bzw. die zuständigen Behördenmitarbeiter über die Zeit mehr Überblick bekommen, wird auch durch weitere Untersuchungsergebnisse nicht bestätigt. Wie es scheint, ist die Qualität der ersten vom Bearbeiter durchgeführten UVP-Verfahren deutlich höher, als die der später durchgeführten Verfahren (siehe Tabelle 17). Dies kann dadurch erklärt werden, dass bei den ersten Verfahren noch besonders viel Sorgfalt darauf verwandt wird, „alles richtig" zu machen. Besonders ab dem 10. bis zum 20. Verfahren lässt dann die Qualität deutlich nach (sowohl bei der „Zusammenfassenden Darstellung" als auch bei der „Bewertung"), um dann – vielleicht doch aufgrund von Routine und gegebenenfalls auch durch „Lerneffekte" – bei Mitarbeitern, die schon mehr als 20 Verfahren durchgeführt haben, wieder etwas anzuziehen, allerdings ohne das Ursprungsniveau zu erreichen.

Anzahl durchgeführte UVP-Verfahren	Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung"	Qualität der „Bewertung"	Anzahl der Nennungen
<10	2,69	2,75	N 26
10 - 20	3,00	2,94	N 25
>20	2,88	2,77	N 9

Tabelle 17: Zusammenhang zwischen Erfahrung der zuständigen Mitarbeiter [Anzahl der durchgeführten UVP-Vorhaben] und Qualität der Station [Mittelwerte der ZEG-Bewertung]

Es ist zu fragen, warum bei zunehmender UVP-Erfahrung keine Qualitätsverbesserung festzustellen ist. Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass es an Anreizen mangelt, eine bessere Qualität in der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" erreichen zu wollen. Möglicherweise liegt dies aber weniger am Verfahren selbst, sondern vielmehr an der (mangelnden) Akzeptanz der UVP-Ergebnisse im eigentlichen Genehmigungsverfahren.

Möglich ist auch, dass die zuständigen Behördenmitarbeiter einer „Informationsflut" unterliegen, die es ihnen verwehrt, hilfreiche und zielführende Angebote zu erkennen, um im Ergebnis Qualitätssteigerungen zu vollziehen. Hilfen wie allgemeine Leitfäden und Handbücher helfen dann – so zeigen die Ergebnisse – kaum weiter und bringen meist nicht den erhofften Kompetenz- und Qualitätszuwachs, sondern belasten die Mitarbeiter eher zusätzlich, da sie häufig nicht auf das konkrete Genehmigungsverfahren und den Vorhabtyp zugeschnitten sind. Darauf scheint auch das Ergebnis hinzudeuten, dass die Qualität sowohl von der „Zusammenfassenden Darstellung" als auch von der „Bewertung" bei den UVP-Verfahren seit 1999 zurückgegangen ist, obwohl eine Vielzahl (auch sehr kompetenter) Hilfestellungen, wie Erlasse, Leitfäden etc. angeboten wurden. Es ist zu vermuten, dass diese Angebote aufgrund personeller und zeitlicher Restriktionen für die meisten Mitarbeiter gar nicht in vollem Umfang zu erschließen sind und daher auch im konkreten Fall nicht genutzt werden (können). Dies gilt es bei der Instrumentenentwicklung zu berücksichtigen (siehe dazu Abschnitt 6.5.2).

4.6.5.4
Einbindung der Naturschutz- und Umweltfachbehörden

Ob eine Umweltauswirkung erheblich oder nicht erheblich ist, kann von den Bearbeitern in der Entscheidungsbehörde – auch nach eigener Einschätzung – nicht immer mit Sicherheit gesagt werden. Dies ist, auch nach Selbsteinschätzung einiger Behördenmitarbeiter, auf geringe umweltfachliche Kompetenz zurückzuführen. Ein Indiz dafür ist, dass nur drei der befragten Mitarbeiter (N 33) angegeben haben, Schulungen und Weiterbildungen zur UVP durchzuführen bzw. wahrzunehmen. Mehrfach äußerten Mitarbeiter auch den Wunsch nach Qualifizierungs- oder Unterstützungsmöglichkeiten (N 10). Daher müssen sich die meisten Bearbeiter auf die Aussagen der UVP-Unterlagen-Ersteller und Fachbehörden, insbesondere auf die Naturschutzbehörden, verlassen. Auf diesen Zusammenhang deutet auch die statistisch signifikante Korrelation zwischen der Qualität der „Unterlagen nach § 6 UVPG" und der Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" (f 0,58) hin, sowie die Korrelation zwischen der „Behördenbeteiligung" bzw. den eingebrachten Stellungnahmen der Behörden und der „Zusammenfassenden Darstellung" (ebenfalls f 0,58).

Der Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen federführender Behörde und besonders der Naturschutzbehörde bei der Erstellung der „Zusammenfassenden Darstellung" wird auch im Rahmen der UVPVwV Rechnung getragen. Hier heißt es: „*Die federführende Behörde hat die Zusammenfassende Darstellung im Zusammenwirken mit den Zulassungsbehörden und der Naturschutzbehörde, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zu erarbeiten.*" (UVPVwV 1995, Kap. 0.5.2.4, S. 10). Auch Hartlik (2006) empfiehlt, dass die „Zusammenfassende Darstellung" - insbesondere bei der Integration der für die FFH-VP wichtigen Teile – in Abstimmung mit der Naturschutzbehörde oder mit deren Unterstützung zu erstellen ist (Hartlik und Balla et al. 2006, 93). Allerdings wird diese Zusammenarbeit zum Zeitpunkt der Erstellung der „Zusammenfassenden Darstellung" nur in Einzelfällen praktiziert.

Als Fazit lässt sich festhalten: Die bereits in der UVPVwV angelegte Zusammenarbeit zwischen zuständiger Behörde und der Naturschutzbehörde erscheint unter den gegebenen Randbedingungen sinnvoll, wird aber offensichtlich nicht in dem Maß praktiziert, wie es notwendig wäre.

4.6.6
Rechtliche Entwicklung

Hinsichtlich der „Zusammenfassenden Darstellung" und „Bewertung" sind im Rahmen des UVP-Gesetzes seit 2001 überwiegend redaktionelle Änderungen vorgenommen worden. In Bezug auf die zukünftige Ausgestaltung sind daher vor allem sich abzeichnende Entwicklungen im UGB für die Integrierte Vorhabengenehmigung von Interesse. Die „Zusammenfassende Darstellung" und die „Bewertung" werden im UGB-Entwurf vom November 2007 gemeinsam in § 100 geregelt. Die in der „Zusammenfassenden Darstellung" zu berücksichtigenden und aufzuführenden Inhalte bleiben dabei im Wesentlichen die Gleichen, wie im UVPG 2001[110]. Allerdings behält sich die Bundesregierung nach § 46 UGB-I-Entwurf 11/2007 vor „*nach Anhörung der beteiligten Kreise mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung des Umweltgesetzbuchs und der auf Grund des Umweltgesetzbuchs erlassenen Rechtsverordnungen des Bundes allgemeine Verwaltungsvorschriften insbesondere über […] Grundsätze für die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen und für die Bewertung nach § 100*" erlassen zu können. Nachfolgend werden die wichtigsten Punkte zur rechtlichen Entwicklung skizziert:

---

[110] Die im Rahmen der Einführung der SUP in § 11 vorgenommene Änderung, indem das Wort „betroffene" vor das Wort „Öffentlichkeit" gesetzt wurde, wurde im UGB-Entwurf vom 19.11.2007 wieder zurückgenommen.

- Die „Zusammenfassende Darstellung" und die „Bewertung" der Umweltauswirkungen sind laut § 10 Abs. 2 Nr. 6 UIG 2004 im Rahmen der Unterrichtung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dazu reicht die „*Angabe, wo solche Informationen zugänglich sind oder gefunden werden können.*"
- Gegenüber dem UVPG von 2001 fehlt im neuen UVPG hinsichtlich der Darstellung der Auswirkung des Vorhabens in § 11 UVPG der explizite Bezug auf die Schutzgüter und auf die Wechselwirkungen (der Bezug besteht jedoch indirekt über § 2 UVPG). Auch in § 100 UGB-I-Entwurf 11/2007 ist diese Wendung nicht mehr zu finden.
- Neu ist im UGB-Entwurf, dass nach § 100 Abs. 3 Satz 1 die „Zusammenfassende Darstellung" und die „Bewertung" zwingend in die Begründung der Entscheidung aufzunehmen sind (dabei ist ohne Belang, ob es sich um eine stattgebende oder um eine ablehnende Entscheidung handelt). Damit ist zukünftig – wenn auch indirekt – sichergestellt, dass die Maßnahmen „*mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden, einschließlich der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft*" in der Begründung zu finden sein werden, da sie in die „Zusammenfassende Darstellung" aufzunehmen sind.
- Die einzige explizite Angabe zur Bewertung findet sich in § 100 Abs. 3 Satz UGB-I-Entwurf 11/2007: „*Die Genehmigungsbehörde bewertet die Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung im Hinblick auf eine wirksame Vorsorge zum Schutz von Mensch und Umwelt nach Maßgabe der geltenden Gesetze.*"
- Der integrative und medienübergreifende Ansatz der IVU-Rl 1996 führte im Rahmen des Artikelgesetzes 2001 zu Änderungen in den Umweltfachgesetzen, u.a. im BImSchG und WHG, und fand seinen Niederschlag u.a. in den Bestimmungen zum Stand der Technik (siehe auch Abschnitt Einführung eines Vermeidungsgebotes). Verbunden waren damit auch Änderungen in den materiellen, umweltbezogenen Voraussetzungen der Zulassungsverfahren, wodurch zugleich der Bewertungsrahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung im Einzelfall erweitert wurde.

4.6.7
Empfehlungen

Die Empfehlungen zu den Stationen „Zusammenfassende Darstellung" und „Bewertung" leiten sich aus den zuvor beschriebenen Erkenntnissen der Untersuchungen auf Ebene 3 ab und sind als Hinweise auf mögliche Optimierungsansätze zu verstehen. Ausgestaltungsvorschläge einzelner Instrumente zur Optimierung der UVP finden sich in Kapitel 6.

4.6.7.1
Aussagekraft der „Zusammenfassenden Darstellung" erhöhen

Die „Zusammenfassende Darstellung" darf sich nicht in einer Auflistung der vorliegenden Unterlagen, in einer formalen Abarbeitung der Einwendungen oder in vorhabenunspezifischen Textbausteinen erschöpfen (siehe dazu Abschnitt 4.6.1.1). Die „Zusammenfassende Darstellung" hat sämtliche Auswirkungen, die zu erheblichen Umweltbeeinträchtigungen führen, in einem Schriftstück zusammenzuführen. Neben der Inegtration der Einwendungen und Äußerungen der Öffentlichkeit und der Umweltverbände, ist auch darzustellen, wie diese im Verfahren Berücksichtigung finden (siehe Hartlik und Balla et al. 2006, 78). Die Behörde ist laut § 11 UVPG dazu verpflichtet (und ist dies auch weiterhin nach den Änderungen im Rahmen der SUP), die ihr vorliegenden Informationen systematisch aufzuarbeiten und zu strukturieren (vgl. dazu Beckmann 2007, § 11, Rn. 19). Der Umfang der Zusammenfassenden Darstellung ist so zu wählen, dass Dritte erkennen können, ob und in welchem Umfang sie von Umweltauswirkungen des Vorha-

bens betroffen sein können und welche Maßnahmen konkret zur Vermeidung, Verminderung und zum Ausgleich der Auswirkungen ergriffen werden.

4.6.7.2
Zusammenführung der Ergebnisse und Maßnahmen aus den Umweltprüfungen

Um die Aussagekraft der „Zusammenfassenden Darstellung" zu erhöhen und um ihre Funktion als Grundlage für die „Bewertung" zu gewährleisten, ist es notwendig sicherzustellen, dass sämtliche Ergebnisse der Umweltprüfungen (einschließlich ER, FFH-VS etc.), inklusive der jeweils als notwendig erachteten Maßnahmen, (spätestens) hier zusammen geführt werden. Dabei ist deutlich zu machen, welche Ergebnisse und Maßnahmen jeweils welche Umweltprüfung betreffen (siehe dazu auch Abschnitt 5.4). Die Form der Zusammenführung der Ergebnisse ist vorhabengruppen- und genehmigungsspezifisch zu operationalisieren.

4.6.7.3
Einbindung der Naturschutz- und anderen Fachbehörden

Die bereits in der UVPVwV angelegte Zusammenarbeit zwischen zuständiger Behörde und der Naturschutzbehörde im Rahmen der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" ist zu verstärken. Eine Hinzuziehung gegebenenfalls auch weiterer Fachbehörden z.B. durch die Abgabe von Stellungnahmen zu einem Entwurf der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" wäre wünschenswert.

4.6.7.4
Transparenz verbessern

Die „Zusammenfassende Darstellung" nach § 11 UVPG und die „Bewertung" nach § 12 UVPG sind in der Begründung der Entscheidung aufzunehmen, wie dies im aktuellen UGB-Entwurf vorgesehen ist. Für eine Erhöhung der Transparenz sind die Abwägungskriterien und der Abwägungsvorgang plausibel darzustellen.

In der „Zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 UVPG sind die umwelterheblichen Belange inhaltlich zu beschreiben. Es reicht nicht, lediglich auf die entsprechenden Gutachten zu verweisen. Ferner hat eine explizite, vorhabenspezifische und raumkonkrete Beschreibung *sämtlicher* notwendiger *Maßnahmen und Vorgaben zu Vermeidung und Verminderung* von Umweltbelangen sowie der notwendigen Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen zu erfolgen. Dazu sind die Umweltbelange aus Umweltprüfungen (einschließlich Angaben aus LBP, FFH-VP etc.), aus Gutachten sowie aus den Stellungnahmen und Einwendungen zusammenzuführen. Um diese Integrationsleistung zu erleichtern, empfiehlt sich eine Hilfestellung (Leitfaden, Gliederungsvorschlag o.ä.), die die einzelnen Schritte beschreibt. Diese kann auf Bundes- oder Landesebene erstellt werden.

In der „Bewertung" sind die zugrundegelegten *Bewertungskriterien*, die rechtlichen Grundlagen der Bewertung, der Bewertungsvorgang sowie die Bewertungsergebnisse nachvollziehbar darzulegen. Sind im Rahmen des Vorhabens mehrere Umweltprüfungen notwendig, ist die Bewertung der Umweltwirkungen nach § 12 UVPG so durchzuführen, dass für die unterschiedlichen Umweltprüfungen jeweils die spezifischen Bewertungsmaßstäbe deutlich werden.

Ein weiterer Aspekt zur Transparenz betrifft die *Abschichtung* (siehe dazu ausführlich Abschnitt 4.3.1.3). Grundsätzlich sollten in der „Zusammenfassenden Darstellung" die erheblichen Umweltfolgen, soweit sie das konkrete Projektvorhaben betreffen, auch aus den vorgelagerten Verfahren mit aufgenommen werden. Dazu sind die zugehörigen notwendigen Vermeidungs-, Verminderungs- und Kompensationsmaßnahmen aus den vorgelagerten Verfahren in der „Zusammenfassenden Darstellung" ebenfalls mit zu berücksichtigen. Diese Aspekte sind in der anschließenden „Bewertung" mit einzubeziehen. Hier setzt auch die Bedeutung eines Monitorings

an, wonach bereits konkret erfolgte Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen und die zugehörigen tatsächlich verbliebenen Umweltfolgen aus vorgelagerten Verfahren erfasst und in das nachfolgende Verfahren in ihrem tatsächlichen Umfang eingestellt werden können (siehe dazu auch Abschnitt 4.1). Durch die Einbeziehung der Umweltfolgen aus vorgelagerten Verfahren (zumindest) in die „Zusammenfassende Darstellung" nach § 11 UVPG und in die „Bewertung" nach § 12 UVPG wird erreicht, dass sämtliche Umweltfolgen sowie die bereits erfolgten Maßnahmen angemessen Berücksichtigung finden. Auf der anderen Seite erfolgt durch die relativ späte Aufnahme dieser Aspekte in den UVP-Prozess des nachgelagerten Verfahrens, dass bereits behandelte Belange nicht erneut einen Diskussionsprozess durchlaufen müssen.

4.6.7.5
Bewertungsvorgang unterstützen

Eine bessere Gewichtung der Umweltbelange könnte durch die Institutionalisierung eines UVP-Managements und/oder durch die Einrichtung einer Fachstelle oder Anlaufstelle, die den Bearbeitern der zuständigen Behörde für Fachfragen zur Verfügung stehen, erreicht werden (siehe dazu ausführlich Abschnitt 6.3). Eine weitere Möglichkeit, Unsicherheiten bei der Bewertung entgegenzuwirken, besteht in einem gezielten Qualitätsmanagement in der Entscheidungsbehörde, welches auch Weiterbildung der zuständigen Bearbeiter einschließt. Denkbar wäre auch, die Bewertung stärker als Bewertungs*vorgang*, d.h. als gemeinsamen Prozess beispielsweise zwischen Behördenmitarbeitern, Naturschutzbehörde und externen Sachverständigen, anzulegen. Diese Maßnahmen erscheinen umso wichtiger, umso stärker die vorgelagerten Verfahrensschritte, wie Scoping, Erörterungstermin, Erstellung der Zusammenfassenden Darstellung durch Dritte übernommen werden und allein der Bewertungs- und Entscheidungsvorgang bei den Behördenmitarbeitern verbleibt (siehe dazu ausführlich Abschnitt 6.4).

4.6.7.6
Aufwand bei kleineren UVP-Vorhaben erhöhen

Aufgrund der starken Korrelation zwischen Aufwand und Qualität gerade bei den kleineren Vorhaben und aufgrund der relativ geringen Qualität der „Bewertung" bei den kleineren Vorhaben (siehe dazu Abschnitt 4.6.3), könnte man erwägen, vorrangig in diesen Bereich zusätzliche Kompetenz und Aufwand zu investieren. Zuvor wäre jedoch zu prüfen, welche Umweltentlastungspotentiale sich damit erschließen lassen.

4.6.7.7
Einführung eines Vermeidungsgebotes

Die Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltwirkungen vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden, bildet die Grundlage der Bewertung und somit den Kern der UVP. Aufgrund des zu beobachtenden „Ausweichens" auf Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen statt des Einsatzes integrierter Vermeidungsmaßnahmen ist daher zu überlegen, ob nicht im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge und nachhaltige Entwicklung im UVPG bzw. UGB eine Grundpflicht für ein *explizites Vermeidungsgebot* bzw. die explizite Pflicht zur Berücksichtigung einer Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichs-„Kaskade" (d.h. Vorrang der Vermeidung vor Verringerung etc.) eingeführt werden sollte. Parallel dazu muss eine entsprechende Fortbildung der Behördenmitarbeiter und Dritter, die mit entsprechenden behördlichen Aufgaben beauftragt sind, erfolgen, etwa um sicherzustellen, dass der Stand der Technik bzw. die beste verfügbare Technik (BVT, engl.: best available technology – BAT) inklusive der Dokumentationen dieser Techniken (BREF (BVT-Merkblatt, engl.: Best Available Technique Reference Document - BREF) den zuständigen Behördenmitarbeitern bekannt ist. Dies wäre notwen-

dig, damit der Einsatz dieser Techniken zielgerichtet verfolgt werden kann und sich Maßnahmen zur Reduzierung von Umweltauswirkungen nicht, wie bisher, überwiegend in nachgeschalteten (statt integrierten) Vermeidungs- sowie Ausgleichsmaßnahmen erschöpfen.

4.6.8
Zusammenfassung

Hinsichtlich der Stationen „Zusammenfassende Darstellung" und „Bewertung" sind folgende Ergebnisse hervorzuheben:

Die „Zusammenfassende Darstellung" und die „Bewertung" verlangt von den Mitarbeitern der zuständigen Behörde eine hohe umweltfachliche Qualifikation. Diese ist im Rahmen der derzeitigen Aus- und Fortbildung vielfach nicht gegeben. So werden die „Zusammenfassende Darstellung" und die „Bewertung" in den untersuchten Verfahren zu 85% von Mitarbeitern ohne explizit umweltorientierten Ausbildungshintergrund erstellt (N 54). Der Bedarf an praxisorientierter Fortbildung und/oder Unterstützung wird auch von den Behördenmitarbeitern selbst geäußert.

Insgesamt weist die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" häufig erhebliche Defizite auf. Die Angaben in der „Zusammenfassenden Darstellung" zu Projektvorhaben und Umweltauswirkungen sind häufig nicht raumkonkret und vorhabenspezifisch. Insbesondere die Vermeidungsmaßnahmen sind vielfach unkonkret bzw. liegen nicht in differenzierter Form vor, während die Angaben zu Verminderungs- und vor allem zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen überwiegend sehr ausführlich dargestellt werden. Gerade bei den Straßenvorhaben liegt der Schwerpunkt bei den Verminderungs- und Kompensationsmaßnahmen. In über der Hälfte der Fälle liegen hier keine differenzierten Angaben zur Vermeidung vor. Eine nachvollziehbare Darstellung der angewendeten Bewertungskriterien fehlt in den meisten Fällen. Der Bewertungsvorgang erfolgt ebenfalls meist nicht erkennbar anhand vorhabenspezifischer und raumkonkreter Bewertungskriterien.

Die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" und auch die der „Bewertung" ist im zeitlichen Verlauf seit 1999 nicht gestiegen. Die wachsende Erfahrung mit UVP-Verfahren hat bisher nicht, wie eigentlich zu erwarten wäre, zu einer im Zeitverlauf feststellbaren Verbesserung der Qualität im Rahmen der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" geführt.

Es liegen Indizien vor, dass der umweltfachliche Hintergrund der Bearbeiter einen größeren Einfluss auf die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" hat als die Verwaltungsebene. Mitarbeiter mit umweltfachlichem oder ingenieurwissenschaftlichem Hintergrund scheinen sich leichter zu tun, die Umweltbelange richtig einzuordnen und entsprechend richtig zu bewerten. Anreizanalytisch deutet dies darauf hin, dass kein Ebenenproblem besteht und damit Defizite nicht durch geänderte Hierarchiestrukturen zu lösen sind. Offenbar ist die Komplexität so groß, dass Kontrollaspekte in keinem Fall für die durchführenden Akteure relevant werden. Stattdessen brauchen sie eher Strategien, um das Komplexitätsproblem zu lösen.

Leitfäden in der bisherigen Form scheinen nicht den erhofften Erkenntnis- und Qualitätszuwachs zu bringen. Es ist zu vermuten, dass diese Angebote aufgrund personeller und zeitlicher Restriktionen für die meisten Mitarbeiter gar nicht in vollem Umfang zu erschließen sind und daher auch im konkreten Fall nicht genutzt werden (können). Häufig werden sie als „Informationsflut" angesehen und nicht als zielgerichtete Hilfestellung.

Festzuhalten ist jedoch, dass die Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" der UVP-pflichtigen Verfahren insgesamt besser als die der nicht UVP-pflichtigen Verfahren ist. In den UVP-pflichtigen Verfahren sind die „Zusammenfassende Darstellung" sowie der Bewertungsvorgang deutlich transparenter als in den policy-off-Verfahren. Dies dient nicht nur der Kontrolle durch Dritte, sondern bringt vor allem auch für die Behördenmitarbeiter selbst Vorteile im Hinblick auf eine angemessene Bewertung, indem die der Bewertung zugrundeliegenden Fakten besser zu überschauen sind.

Die starke Korrelation zwischen „Zusammenfassender Darstellung", „Bewertung" und „Entscheidung" zeigt, dass der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" eine zentrale Bedeutung für die Qualität der „Entscheidung" und damit für eine zielkonforme Umsetzung der UVP zukommt. Hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben, damit erhebliche negative Umweltauswirkungen sich in der Entscheidung angemessen niederschlagen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die vorhergehenden Stationen und deren Bearbeitung ins Leere laufen.

Vor allem bei den kleinen UVP-Vorhaben bis 1,5 Mio. Euro Investitionssumme besteht eine signifikante positive Korrelation zwischen dem Aufwand und der Qualität der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung". Dies betrifft vor allem die immissionsschutzrechtlichen Verfahren. Hier führt schon ein geringer zusätzlicher Aufwand zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung bei der „Zusammenfassenden Darstellung" bzw. bei der „Bewertung". Aufgrund der starken Korrelation und aufgrund der relativ geringen Qualität der Bewertung bei den kleineren Vorhaben ist zu überlegen, gerade in diesem Bereich zusätzlich Kompetenz und Aufwand zu investieren. Zuvor wäre jedoch zu prüfen, welche Umweltentlastungspotentiale sich damit erschließen lassen.

Abschließend sind die Empfehlungen zu dieser Station tabellarisch zusammengefasst; sie sind auch in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1 zu finden.

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz
5. Zusammenfassende Darstellung 6. Bewertung	Qualität - Aussagekraft der Zusammenfassenden Darstellung erhöhen (raumkonkret und vorhabenspezifisch). - Explizite, raumkonkrete und vorhabenspezifische Beschreibung sämtlicher notwendiger Maßnahmen zu Vermeidung, Verminderung und Ausgleich. - Vorrang von Vermeidungs- vor Verminderungs- vor Ausgleichsmaßnahmen. - Berücksichtigung der relevanten Umweltauswirkungen und Maßnahmen auch aus dem vorgelagerten Verfahren. Transparenz - Dokumentation von Bewertungskriterien, -vorgang und –ergebnissen. - Aufnahme „Zusammenfassende Darstellung" und „Bewertung" in die Begründung der Entscheidung und in die Veröffentlichung zusammen mit der Entscheidung. Prozedere - Unterstützung durch vorhabentypspezifische Hilfsangebote und/oder Dritte (siehe dazu Abschnitt 6.3, 6.4, 6.5.2, 6.5.3) - Stärkere Einbindung der Naturschutzbehörden bei der Zusammenfassenden Darstellung - Operationalisierung der Zusammenführung der Ergebnisse aus den Umweltprüfungen.	- Zuständige Behörde - Behördenmitarbeiter - „Behördengutachter"	Effektivität - Qualitätsverbesserung der Zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung - Verbesserung des vorsorgenden Umweltschutzes durch Vorrang von Vermeidung vor Verminderung und Ausgleich. - Anreize zur Qualitätsverbesserung durch erhöhte Transparenz. Effizienz - Erhöhung der Effizienz durch Hinzuziehung qualifizierter Dritter - Intensivierung des Aufwandes vorrangig bei kleineren UVP-Verfahren zur Qualitätsverbesserung, da hier hohe Korrelation zwischen Aufwand und Qualität

4.7
Station 7: Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP bei der Entscheidung

Die (UVP-Folge-) Station 7 „Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens nach § 12 UVPG" hat für die UVP eine besondere Bedeutung, da hier die Ergebnisse letztlich ihre Wirksamkeit entfalten. § 12 UVPG ist mithin die zent-

rale Vorschrift des UVPG, denn sie bildet das Scharnier zwischen dem UVP-Recht und dem sektoralen Umweltverwaltungsrecht (Peters & Balla 2006, § 12 Rn. 1).

4.7.1
Qualität der „Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse bei der Entscheidung"

In die Prüfung gehen nach dem Erhebungsinstrument „Zielerreichungsgrad" (ZEG) folgende Kriterien ein (siehe Nr. 34/E 1 bis 36/E 3 ZEG):

- Berücksichtigung sämtlicher von der zuständigen Behörde als erheblich eingestufter negativer Umweltauswirkungen,
- Plausibilität der Begründung zur Gewichtung der Umweltbelange und
- Differenzierungsgrad der Aussagen über Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen.

Die Darstellung der „tatsächlichen Qualität" ist nach folgenden Schwerpunkten gegliedert:

- Vollständigkeit der Berücksichtigung von Umweltauswirkungen (Abschnitt 4.7.1.1)
- Einbindung der Umweltbelange in die Entscheidung (4.7.1.2)
- Gewichtung und Einordnung der Umweltbelange (4.7.1.3)
- Zeitliche Qualitätsentwicklung und Lerneffekte (4.7.1.4)
- Bedeutung der vorgelagerten UVP-Stationen (4.7.1.5)
- Beschlussformulierung (4.7.1.6)
- Qualitätsbeeinflussende Aspekte (4.7.1.7).

Die Ergebnisse aus anderen Erhebungsformen der empirischen Untersuchung werden jeweils berücksichtigt („Nutzen-Kosten-Befragung" und „Behördenbefragung" sowie Erfassung von „Grundlagendaten"). Eine Differenzierung der Ergebnisse bezüglich der verschiedenen Vorhabengruppen erfolgt nur in den Fällen, in denen größere Abweichungen von der durchschnittlichen Qualität auftreten.

4.7.1.1
Vollständigkeit der „Berücksichtigung von Umweltauswirkungen"

Die Auswertung der policy-on-Fallstudien zeigt, dass die von der zuständigen Behörde ermittelten und als erheblich bewerteten negativen Umweltauswirkungen in der Regel „nahezu vollständig" oder „zum Großteil" bei der Entscheidung berücksichtigt werden (79%, N 42). Bei den policy-off-Fällen trifft dies bei weniger als der Hälfte der Fälle zu (44%, N 9). Allerdings ist auf die geringe Fallstudienzahl hinzuweisen, bei denen diese Frage eine Bewertung aufweist. Dennoch sind die Befunde ein Indiz dafür, dass die policy-off-Verfahren in diesem Punkt in der „tatsächlichen Qualität" zurückbleiben.

Zur Einordnung dieses Befundes ist eine wesentliche Beobachtung, die die Evaluatoren in der Erhebung gemacht haben, anzuführen: Viele der ermittelten Umweltauswirkungen werden regelmäßig als nicht erheblich eingestuft und alle erheblichen negativen Auswirkungen in der Regel als ausgleichbar bzw. kompensierbar betrachtet. Im Rahmen der vorgesehenen Maßnahmen in den Fallstudien werden sie dann in der überwiegenden Anzahl der Fälle als vollständig ausgeglichen bzw. kompensiert eingestuft. Diese Vorgehens- bzw. Sichtweise hat zur Folge, dass keine erheblichen negativen Auswirkungen, die nicht kompensiert sind, für die „Berücksichtigung in der Entscheidung" verbleiben. Damit ergibt sich in der Entscheidung aus Sicht der Behörde nicht mehr die Notwendigkeit, potenzielle verbleibende erhebliche Umweltauswirkungen zu berücksichtigen. So ist in den Fallstudien auch zu beobachten, dass die Vorhaben in der Regel in ihrer Zulassungsfähigkeit aus Umweltgründen nicht in Frage gestellt werden.

Im Einzelfall können die benannten Einstufungen durch die zuständige Behörde durchaus zutreffend sein. Allerdings stellt sich die Frage, ob tatsächlich zu erwarten ist, dass in den Verfahren, bei denen es um die Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben geht, zu einem großen Teil keine voraussichtlich erheblichen negativen Umweltauswirkungen festzustellen sind. Auch die Frage nach dem Zutreffen der regelmäßig vorliegenden Ausgleichbarkeit stellt sich hier.[111]

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass immerhin 76% der UVP-Fallstudien Vorhaben mit hoher oder mittlerer Investitionssumme betreffen, die häufig einen großräumigen Charakter besitzen, so dass in der Regel umfangreiche Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Für 79 der insgesamt 83 policy-on-Fälle ist es möglich, aufgrund von Angaben in den Unterlagen oder durch ergänzende Informationen die Investitionssumme zu ermitteln. Die Ergebnisse fasst Tabelle 18 zusammen. Danach behandeln 37% aller policy-on-Verfahren Vorhaben mit einer hohen Investitionssumme, die vorwiegend der Vorhabengruppe „Verkehr" (Neu- oder Ausbau von Schienenwegen, Bundesfernstraßen, Landesstraßen und Umgehungsstraßen) zuzuordnen sind. Die in den Fallstudien untersuchten Raumordnungsverfahren betreffen in der überwiegenden Anzahl ebenfalls Vorhaben mit hoher Investitionssumme. 39% der policy-on-Vorhaben weisen mittlere Investitionssummen auf und gehören vorwiegend zu den Vorhabengruppen „Sonstige" mit vielen großräumigen Vorhaben in den Bereichen Deichbau und Bergbau sowie zur Gruppe „Verkehr".

Vorhaben mit … Vorhabengruppe	hoher Investitionssumme (größer 15 Mio. Euro)	mittlerer Investitionssumme (1,5 bis 15 Mio. Euro)	niedriger Investitionssumme (kleiner 1,5 Mio. Euro)
Verkehrsvorhaben	17	9	1
Immissionsschutz-rechtliche Vorhaben	1	1	8
Bebauungsplan-vorhaben	3	6	3
Sonstige Vorhaben	4	14	6
Raumordnungs-verfahren[112] (ROV)	4	1	1

Tabelle 18: Vorhabengruppen und Investitionssummen der policy-on-Fallstudien

In der Station „Bewertung" (siehe dazu Abschnitt 4.6) wird deren Ergebnis zumindest auch in 36% (N 83) der Fallstudien als eher nicht plausibel eingestuft. Bei der Gesamtzahl der 83 policy-on-Fallstudien tritt nur einmal der Fall auf, dass aus Umweltgründen die Zulassung nicht erfolgt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Anträge ohne Aussicht auf Zulassung wahrscheinlich frühzeitig zurückgezogen oder nicht gestellt werden.

4.7.1.2
Einbindung der Umweltbelange in die Entscheidung

Nach der Einschätzung des Erhebungsteams ist auf der Grundlage der Behördenakten regelmäßig eine umfassende Verringerung von Umweltauswirkungen in den Fallstudien zu beobachten: Wirkungen, die im Rahmen der Erstellung der Unterlagen nach § 6 UVPG noch als gravierend dargestellt werden, erscheinen nach den weiteren Stationen der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" als „nicht erheblich" bzw. als „ausgeglichen", womit sie in der

[111] So geht auch z.B. Bechmann (2003, 181) davon aus, dass die Umweltauswirkungen häufig unterschätzt und unterbewertet werden.

[112] Keiner Vorhabengruppe zugeordnet; vorgelagerte Verfahren bei Vorhaben mit zweistufiger Zulassung.

Entscheidung keine Berücksichtigung mehr finden[113] (siehe dazu vorheriger Abschnitt). In diesem Prozess spielen wertende Schritte aus den unterschiedlichen UVP-Stationen eine Rolle, die letztlich in der Entscheidung zusammenfließen. Die Einschätzung der Behördenmitarbeiter über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Entscheidung entfaltet dabei – so das Ergebnis der Erhebungen – „Vorwirkungen" in den vorgelagerten Stationen.

Verfahrenstyp und Entscheidungsstruktur

Festzustellen ist im Rahmen der Befragungen und nach den Beobachtungen aller Fallstudien-Evaluatoren, dass in größerem Umfang Unsicherheiten bei den Bearbeitern der zuständigen Behörden darüber bestehen, in welcher Weise die Ergebnisse der UVP in die Entscheidung eingehen können. Dies gilt insbesondere für gebundene Genehmigungen im Bereich des Immissionsschutzrechts, aber auch für Abwägungsentscheidungen bei Planfeststellungen. Für letztere herrscht in einigen Fällen auf Behördenseite die Einschätzung, dass erhebliche und nicht ausgleichbare bzw. kompensierbare negative Umweltauswirkungen in der Abwägung nicht überwunden werden können, da dies zu einer rechtswidrigen Entscheidung führen würde. Daher könne die Bewertung der Umweltauswirkungen nur als nicht erheblich oder ausgeglichen bzw. kompensiert erfolgen.

Ein größerer Teil der Mitarbeiter in den zuständigen Behörden bei den Verfahren nach BImSchG (gebundene Entscheidung) geht nach den Ergebnissen der Befragung davon aus, dass das Ergebnis der UVP für die Entscheidung eher unerheblich ist und dort nicht eingehen kann, weil die Genehmigungsvoraussetzungen fachrechtlich klar definiert seien. Außerdem besteht hier zum Teil die Meinung, dass keine gesonderte Berücksichtigung der Umweltbelange durch die UVP erforderlich sei, da dies in vollem Umfang durch das Verfahren nach BImSchG auch ohne Integration der UVP geleistet werde.

So wird auch in der Befragung der zuständigen Behörden (über alle Vorhabengruppen hinweg) auf die Frage nach der Wirkung der UVP allgemein nur von einzelnen Mitarbeitern die Einschätzung abgegeben, dass die Umweltbelange durch die UVP stärker in der Entscheidung berücksichtigt werden (N 6). [114]

Vermeidung und Verminderung von negativen Umweltauswirkungen

Ein weiterer Aspekt der Einbindung der Umweltbelange in die Entscheidung ist die Aufnahme von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen in den Bestimmungen und Maßgaben des Beschlusses, die in besonderem Maße dem Vorsorge-Ziel der UVP dienen.

49% der policy-on-Fälle (N 69) und 65% der policy-off-Fälle (N 17) weisen „eher undifferenzierte" Aussagen zu Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen auf. Dieser Umstand wird bereits bei den Stationen der „Unterlagen des Antragsstellers nach § 6 UVPG" sowie der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" beschrieben (siehe dazu Abschnitt 4.4 und 4.6) und taucht dementsprechend hier folgerichtig für die Station der „Berücksichtigung in der Entscheidung" wieder auf.

ZEG Frage Nr. 36/E 3: Wurden differenzierte Aussagen über	Fallstudien Gesamt	Aufteilung nach Vorhabengruppen (nur policy-on)

[113] Von Bechmann (2003, 162) wird dies auch als „Verstümmelung" des Ergebnisses der UVP bezeichnet, was dann auch häufig zu einer nicht angemessenen Berücksichtigung der Umweltbelange in der Entscheidung führe.

[114] Offene Frage, Mehrfachnennungen möglich.

Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen getroffen? Bewertungsmöglichkeiten:	policy-on	policy-off	BImSchG	Bebauungspläne	Verkehr	Sonstige
Eher differenzierte Aussagen	51%	23%	22%	30%	**63%**	**65%**
Eher undifferenzierte Aussagen	49%	65%[115]	**78%**	**70%**	37%	35%

Tabelle 19: Differenzierungsgrad der Aussagen zu Vermeidung und Verminderung im Beschluss

Teilt man diese Befunde nach Vorhabengruppen auf (siehe dazu Tabelle 19), so zeigen die Verfahren nach BImSchG (N 9) und Bebauungsplanverfahren (N 10) in den überwiegenden Anteilen der policy-on-Fälle „eher undifferenzierte" Aussagen zu Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen. Dies ist trotz der geringen Fallstudienzahl (je 12 pro Vorhabengruppe) ein relativ deutliches Indiz zur Einordnung gegenüber den anderen Vorhabengruppen (bei Verkehrsvorhaben (N 24) und Sonstige Vorhaben (N 20) werden überwiegend „eher differenzierte" Aussagen zu den Maßnahmen getroffen). Die oben bereits angeführten Einschätzungen der Entscheidungsbehörden in den BImSchG-Verfahren können hier einige ursächliche Hinweise geben. Bei den Bebauungsplanverfahren ist insbesondere auf die Problematik der Zuständigkeiten im Hinblick auf die Verfahrensführung hinzuweisen, die ausführlich in Abschnitt 5.5 behandelt wird.

Der Befund zu den Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen in dieser Station in Verbindung mit denen der vorgelagerten UVP-Stationen (siehe dazu Abschnitt 4.4 und 4.6) deutet darauf hin, dass die Umweltbelange in dieser originären Form von vorbeugender Umweltvorsorge in der Berücksichtigung in der Entscheidung bei Verfahren mit und ohne UVP häufig (z.T. auch stark) vernachlässigt werden.[116]

4.7.1.3
Gewichtung und Einordnung der Umweltbelange

Die policy-on-Fallstudien weisen zu 58% (N 66) und die policy-off-Fälle zu 80% (N 15) eine „zum Großteil nicht plausible" oder „insgesamt nicht plausible" Begründung zur Einschätzung des Verhältnisses der Umweltbelange zu den übrigen Belangen in Abwägungsentscheidungen auf bzw. eine nicht plausible Begründung der Einschätzung zur Erfüllung der umweltbezogenen Zulassungsvoraussetzungen in gebundenen Entscheidungen.

Nach Vorhabengruppen (policy-on) differenziert ergibt sich folgendes Bild: Die Vorhabengruppe „Verkehr" weist in 77% der Fälle (N 22) eine „zum Großteil nicht plausible" oder „insgesamt nicht plausible" Begründung auf.

Dies deutet darauf hin, dass die Abwägungsentscheidung in komplexen und großräumigen Vorhaben eine besondere Herausforderung darstellt. Es ist eine Vielzahl von Umweltaspekten und daraufhin häufig umfangreiche Unterlagen zu bearbeiten und zu bewältigen. Auch eine hohe Komplexität der zu berücksichtigenden rechtlichen Aspekte dürfte regelmäßig gegeben sein.[117]

Bei den *Bebauungsplanverfahren* ergibt sich immerhin ein Anteil von 55% der policy-on-Fälle (N 11) mit nicht ausreichender Plausibilität der Begründung, was trotz der geringeren Fallstudienzahl ebenfalls die vorstehenden Ausführungen unterstreicht, gleichzeitig aber auch ein we-

[115] Bei 12% wird hier eine mittlere Differenziertheit angegeben.

[116] Siehe dazu auch Wende (2001, 209), nach dem die Intensität der Erarbeitung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen keinen hohen Einfluss auf die Entscheidung hat.

[117] Siehe dazu auch die Auswertung in Abschnitt 5.4 zu den Schnittstellen zwischen UVP und anderen Umweltfolgenprüfinstrumenten.

sentliches Indiz für die festgestellten Abhängigkeiten der UVP-Qualität von behördlichen Zuständigkeiten darstellt (siehe ausführlich Abschnitt 5.5).

Insgesamt lässt sich als Schlussfolgerung festhalten, dass bei der Gewichtung der Umweltbelange in der Entscheidung bzw. der Beurteilung der umweltbezogenen Zulassungsvoraussetzungen offenbar größere Unsicherheiten bei den Bearbeitern der Entscheidungsbehörden bestehen. Diese Ergebnisse sind wohl vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass nach Angabe von zahlreichen Behördenmitarbeitern die Aufgabe der Bewertung der Erheblichkeit und nachfolgend der Gewichtung der Umweltbelange bzw. der Beurteilung der Zulassungsvoraussetzungen umfangreiche Fachkenntnisse erfordert (siehe dazu ausführlich in Abschnitt 5.5), die häufig in der Zulassungsbehörde nicht vorhanden sind und über die Behördenbeteiligung in besonderem Maße eingebracht werden müssen. Die Stellungnahmen der Behörden scheinen teilweise unter Umweltgesichtspunkten eine stärkere Ergebniswirksamkeit für die Entscheidung aufzuweisen als die Antragsunterlagen mit den Angaben zu den Umweltauswirkungen nach § 6 UVPG selbst (siehe dazu Abschnitt 4.5).[118]

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens sind aber in erster Linie die Antragsunterlagen mit den Unterlagen nach § 6 UVPG Gegenstand der Diskussion und Referenzpunkt für Stellungnahmen. Der Beitrag der Behörden (und der Öffentlichkeit) erstreckt sich nicht generell[119] mehr auf die nachfolgenden Stationen der „Zusammenfassenden Darstellung", die einen Gesamtüberblick über die Umweltauswirkungen geben soll, die „Bewertung" und die „Entscheidung" (abgesehen von geforderten Nebenbestimmungen in den Stellungnahmen der beteiligten Behörden).

Diese Schritte muss die zuständige Behörde in Wahrnehmung ihrer hoheitlichen Aufgaben selbst durchführen. Im Beschluss werden dann zur Gewichtung der Umweltbelange bzw. zur Beurteilung der umweltbezogenen Zulassungsvoraussetzungen vorwiegend die Einschätzungen der beteiligten Behörden zusammengetragen, auf die sich die Entscheidungsbehörde auch nach eigenen Aussagen durchweg verlässt und verlassen muss; eine wirkliche Gegenüberstellung und/oder Diskussion von Belangen bzw. Zulassungsvoraussetzungen anhand von nachvollziehbaren Maßstäben findet (daher) nur in seltenen Fällen statt.

Die (umwelt-)fachgerechte Ausübung des Ermessens- oder Abwägungsspielraumes bei der Zulassungsentscheidung bzw. bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe in den Genehmigungstatbeständen (mit besonderer Bedeutung bei gebundenen Entscheidungen) scheinen damit in der Praxis der Zulassungsverfahren mit UVP häufig eher nicht ausreichend gewährleistet zu sein.

Insgesamt zeigt auch die Auswertung des Zusammenhangs zwischen der durch die Evaluatoren ermittelten „tatsächlichen Qualität" der Entscheidungsstation (ZEG) und der „wahrgenommenen Qualität" durch die Behördenmitarbeiter („NKB"), dass die Bewertungen hier durchaus eng miteinander korrelieren. Die Behördenmitarbeiter schätzen die Qualität der „Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Entscheidung" also tendenziell (eher gut oder eher schlecht) ähnlich ein wie die Evaluatoren, was durchaus für ein vorhandenes Problembewusstsein bei vielen Mitarbeitern sprechen kann.[120]

---

[118] Siehe dazu auch Klaffl, Bergthaler et al. (2006, 73), nach denen in den österreichischen UVP-Verfahren umweltrelevante, qualitätssteigernde und ergebniswirksame Inhalte vor allem von den beteiligten Behörden eingebracht werden.

[119] Bei Verfahren mit mehreren zuständigen Behörden sind diese bei der „zusammenfassenden Darstellung" und der Bewertung zu beteiligen (§ 14 Abs. 1 Satz 3 UVPG, Nr. 0.5.2.4 und Nr. 0.6.2.3 UVPVwV); bei der „zusammenfassenden Darstellung" ist bei diesen Verfahren danach auch zumindest die im Aufgabenbereich berührte Naturschutzbehörde zu beteiligen und es können weitere Behörden beteiligt werden. Beides kommt in den Fallstudien allerdings nur in wenigen Fällen vor.

[120] Allerdings wird bei den Behördenmitarbeitern ausschließlich abgefragt, ob die Umweltbelange angemessen berücksichtigt sind, während bei der Bewertung durch die Evaluatoren die in diesem Abschnitt behandelten Bewertungsparameter einfließen (siehe dazu Abschnitt 4.7.1.1 bis 4.7.1.3).

4.7.1.4
Zeitliche Qualitätsentwicklung und Lerneffekte

Anhand der Auswertung der Fallstudien nach Angabe der Erfahrung der Behördenmitarbeiter mit UVP-Verfahren[121] sowie nach dem zeitlichen Verlauf[122] lässt sich kein deutlicher Lerneffekt bzw. keine positive Auswirkung der gesammelten Erfahrungen mit der UVP feststellen. Die „tatsächliche Qualität" der Station Entscheidung (ZEG) weicht in den drei Erfahrungsgruppen kaum voneinander ab und mit dem zeitlichen Verlauf ist auch keine Verbesserung erkennbar.

Dies deutet darauf hin, dass bestehende Probleme und Unsicherheiten bei der Bearbeitung dieser Station mit der Zeit bzw. mit der Zahl an durchgeführten Verfahren eher selten ausgeräumt werden und die gleiche Vorgehensweise immer weiter geführt wird.

4.7.1.5
Bedeutung der vorgelagerten UVP-Stationen

Die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den einzelnen UVP-Stationen in den policy-on-Fallstudien ergibt, dass die „tatsächliche Qualität" der „Berücksichtigung in der Entscheidung" stark mit den beiden vorhergehenden Stationen der „Zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 UVPG (f 0.5) und der „Bewertung" nach § 12 UVPG (f 0.57) zusammenhängt. Je höher die „tatsächliche Qualität" der beiden Stationen ist, desto höher ist auch die „tatsächliche Qualität" der „Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Entscheidung".

Diese Korrelationen zeigen sehr deutlich, dass die zusammenfassende Darstellung aller ermittelten relevanten Umweltbelange, inklusive der Darstellung der erforderlichen Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen sowie deren umfassende Bewertung, eine zentrale Bedeutung für die Qualität der Entscheidung aufweisen (zu möglichen Hintergründen der Zusammenhänge siehe dazu Abschnitt 4.6.5.1). Dies ist in Anbetracht der Ergebnisse hinsichtlich der vorgefundenen „tatsächlichen Qualitäten" der beiden Stationen (siehe Abschnitte 4.6.1.1 und 4.6.1.2) ein wesentliches Indiz dafür, dass sich hier Handlungsbedarf abzeichnet. Die zielkonforme Umsetzung der UVP hängt in bedeutendem Maße davon ab, dass tatsächlich vorhandene erhebliche negative Umweltauswirkungen in der Entscheidung das angemessene Gewicht erhalten, da ansonsten die vorhergehenden Stationen und deren Bearbeitung ins Leere laufen. Dies kann den Erhebungsergebnissen nach umso sachgerechter erfolgen, je besser die Vorbereitung dafür ist.

4.7.1.6
Beschlussformulierung

Vorhabenspezifische und raumkonkrete Aussagen

In der Beschlussfassung ist nach Einschätzung des gesamten Untersuchungsteams vielfach zu beobachten, dass die Aussagen relativ wenig vorhabenspezifisch und raumkonkret formuliert sind. Das bedeutet, dass die Ausführungen zu den Umweltbelangen nicht selten in generalisierter Weise erfolgen und wenig auf die tatsächlichen Auswirkungen des jeweiligen Vorhabens auf die konkrete Umwelt vor Ort eingehen. Dies schwächt tendenziell die Relevanz der Umweltbelange in der Entscheidung. Auf diese Aspekte wird ausführlich in Abschnitt 5.2 eingegangen, da sie in mehreren UVP-Stationen auftreten und damit ein Querschnittsproblem für die UVP darstellen.

---

[121] „NKB", Gruppen: weniger als 10, 10 bis 20, mehr als 20 durchgeführte UVP-Verfahren.

[122] Bezug ist das Beschlussdatum der untersuchten Verfahren, festgehalten im Grunddatenblatt.

Transparenz der Bewertungsmaßstäbe und des Berücksichtigungsvorganges

Außerdem wird nach den Erfahrungen sämtlicher Evaluatoren eine explizite Benennung von Bewertungsmaßstäben und eine Darstellung des Berücksichtigungs- bzw. des Abwägungsvorganges in dementsprechenden Verfahren nur selten vorgenommen, was die Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Entscheidung erheblich vermindert.

4.7.1.7
Qualitätsbeeinflussende Aspekte

Sachkenntnisse und Ausbildungshintergrund der Behördenmitarbeiter

Die im Sinne der UVP angemessene Berücksichtigung der Ergebnisse in der Zulassungsentscheidung stellt hohe Anforderungen an die Mitarbeiter der Entscheidungsbehörden in Bezug auf die umweltfachlichen und umweltrechtlichen Kenntnisse (siehe dazu bezogen auf das gesamte UVP-Verfahren ausführlich Abschnitt 5.5). Wie in Abschnitt 4.7.1.3 bereits dargestellt, bestehen hier in größerem Umfang Defizite bei den Behördenmitarbeitern. Hierbei kann auch der Ausbildungshintergrund der Bearbeiter eine Rolle spielen.

Die Betrachtung der „tatsächlichen Qualität" der Station, gegliedert nach dem Ausbildungshintergrund der Mitarbeiter der zuständigen Behörden, zeigt hier zumindest geringe Unterschiede auf: In den Verfahren, deren Bearbeiter einen umweltbezogenen Hintergrund haben, ergibt sich ein Mittelwert von 2,77, während alle anderen Verfahren mit anderem Ausbildungshintergrund der Bearbeiter zusammengenommen einen Wert von 2,86 aufweisen. Bezogen auf die Gesamtzahl der Fälle beträgt der Mittelwert 2,83. Es ist somit eine leichte Tendenz feststellbar, wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Fallzahl bei der Bearbeitergruppe mit umweltbezogenem Hintergrund relativ klein ist (N 8).

Zur generellen Einordnung ist zu erwähnen, dass die Notenskala von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht) reicht und ein Gesamtmittelwert von 2,83 insgesamt für diese Station nur eine mittlere Qualität ergibt. Selbst die bei den Bearbeitern mit umweltbezogener Ausbildung festgestellte Qualität ist nicht als gut zu bezeichnen.

Der Zusammenhang zwischen der Qualität der UVP und dem Ausbildungshintergrund bzw. den damit zu erwartenden Sachkenntnissen der Bearbeiter in der zuständigen Behörde ist ausführlich in Abschnitt 5.5.1.2 beschrieben.

Behördliche Zuständigkeitsstrukturen

Im Hinblick auf die Zuständigkeitsstrukturen in den Behörden zeigen die Fallstudien und die Erfahrung der Evaluatoren, dass die behördliche Arbeitsteilung (insbesondere bei Verkehrsvorhaben, bei denen dies häufig vorkommt) durch die Einschaltung einer Anhörungsbehörde insbesondere für die Station der „Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung" zu Problemen führen kann. Dies betrifft die im gesamten Verfahren erforderliche umfassende Kenntnis der konkreten Vorhaben- und Umweltsituation (Vorhaben-/Verfahrensnähe des Bearbeiters) in Verbindung mit einer ausreichenden umweltfachlichen und umweltrechtlichen Sachkenntnis. Außerdem erweist sich auch die Aufgabenzuordnung an eine neutrale Behörde zur Umgehung von örtlichen Interessenskonflikten als relevant sowie an eine behördliche Stelle, die eine ausreichende Sachkenntnis vorhalten kann.

Diese Gesichtspunkte werden detailliert im Abschnitt 5.5.1.4 zum Thema der Anforderungen an Behördenmitarbeiter und Behördenstrukturen im Rahmen der stationenübergreifenden Erkenntnisse behandelt und an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt.

4.7.2
Auswertung zur Effizienz

Um eine sachgerechte Auswertung des Verhältnisses zwischen Aufwand[123] und Qualität vornehmen zu können, werden die UVP-Vorhaben nach Größenklassen in Bezug auf die Investitionssumme unterteilt (siehe dazu Tabelle 18). Innerhalb dieser Gruppen wird der Aufwand für die Station der „Berücksichtigung des UVP-Ergebnisses in der Entscheidung" im Verhältnis zu deren „tatsächlicher Qualität" betrachtet.

Bei den Vorhaben mit kleinen Investitionssummen (kleiner 1,5 Mio. Euro, N 4) zeigt sich kein eindeutiges Bild: Der zuständigen Behörde entsteht hier bei der Bearbeitung der Station ein Arbeitsaufwand zwischen 1 bis 3 Arbeitstagen, wobei die „tatsächliche Qualität" nicht unbedingt mit der Zunahme des Aufwandes steigt. Hier lässt sich also kein Zusammenhang feststellen (p[124] 0.77).[125]

Bei Vorhaben mit mittlerer Investitionssumme (zwischen 1,5 und 15 Mio. Euro, N 11) besteht ein deutlicher Zusammenhang (p 0.035). Mit steigendem Personalaufwand für diese Station nimmt auch ihre „tatsächliche Qualität" zu. Dabei reicht der Arbeitsaufwand von 1 bis zu 10 Arbeitstagen, wobei letztere dann auch mit der höchsten „tatsächlichen Qualität" verbunden sind.

Bei den Großvorhaben (größer 15 Mio. Euro, N 7) bewegt sich der Arbeitsaufwand fast in den gleichen Ausmaßen wie bei den mittleren Vorhaben zwischen 1 und 13 Arbeitstagen und auch hier besteht ein starker Zusammenhang (p 0.04) zwischen dem Personalaufwand für die Entscheidung und der „tatsächlichen Qualität".

Ein Einfluss des Personalaufwandes auf die „tatsächliche Qualität" der Station „Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung" besteht demnach für die mittleren und großen Vorhaben in den Fallstudien. Im Zusammenhang mit den zuvor beschriebenen Problemen wäre hier relevant, worin der Mehraufwand bei den Verfahren mit einem höheren Personalaufwand besteht. So könnte bspw. eine intensivere Auseinandersetzung mit erneuten Nachfragen bei beteiligten Stellen und Personen verbunden sein, mit einer detaillierten und differenzierten Betrachtung der Sach- und Rechtslage oder mit der Ausführlichkeit der Formulierung der Beschlussunterlage. An dieser Stelle kann kein eindeutiger Hinweis auf die Ursachen gegeben werden.

4.7.3
Ansatzpunkte zur Optimierung aus Sicht der Behördenmitarbeiter

Zu der Station der „Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung" werden von den Mitarbeitern der Behörden keine direkten Vorschläge zur Optimierung oder Straffung genannt („NKB", Frage II). Allerdings beziehen sich viele der Angaben mittelbar auch auf diese Station. Dazu gehören Forderungen nach einer Verringerung der Unübersichtlichkeit der rechtlichen Grundlagen, nach konkret anwendbaren Vorgaben zur Bewertung und Gewichtung von Umweltauswirkungen, nach Standardisierung von Methoden und Maßstäben, nach laufender praxisbezogener und genehmigungsorientierter Fort- und Weiterbildung, insbesondere auch zur Frage der Prüfung der Unterlagen und der Ableitung von Schlussfolgerungen an konkreten Beispielen sowie zu rechtlichen Änderungen.

---

[123] Aufwand in Form von Arbeitszeit bei den Mitarbeitern der zuständigen Behörden; abgefragt im „NKB".

[124] Faktor p gibt die Irrtumswahrscheinlichkeit an (siehe dazu Erläuterungen in Abschnitt 3.4.2.4).

[125] Es ist auf die geringe Fallzahl hinzuweisen.

4.7.4
Würdigung

Die Einbindung der in der UVP ermittelten Umweltbelange in die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens stellt für die Effektivität und besonders auch für die Effizienz der UVP den zentralen Umsetzungsmechanismus dar. Alle Verfahrensschritte der UVP können noch so optimal abgearbeitet werden und bleiben doch in gewissem Maße wirkungslos, wenn ihre Ergebnisse nicht oder nur in geringem Umfang in die Entscheidung einfließen.[126] Dieser Schritt wird schon in den vorhergehenden UVP-Stationen durch die Auswahl der Untersuchungsgegenstände sowie durch den Umfang und die Tiefe von deren Bearbeitung, die Bewertung der Erheblichkeit und die Einschätzung der Ausgleichbarkeit determiniert. Dabei ist zu erwarten, dass Fehler, die in diesen Stationen auftreten, vielfach weiter durch das Verfahren bis hin zur Berücksichtigung in der Entscheidung übernommen werden. Bereits diese Arbeitsschritte werden wesentlich durch die Einschätzung und das Verständnis der Berücksichtigungsmöglichkeit in dem jeweiligen Verfahren beeinflusst: Wenn z.B. davon ausgegangen wird, dass die (oder einzelne) UVP-Ergebnisse in der Entscheidung gar nicht berücksichtigt werden können, dann wird die Behandlung der UVP auch dementsprechend weniger intensiv ausfallen oder nicht erfolgen, da sie einen als „unnötig" empfundenen Arbeitsaufwand darstellt. Auszugehen ist hier von einem Rückkoppelungseffekt, der sich sowohl positiv als auch negativ auf die vorherigen Stationen auswirken kann.

Dieser Aspekt steht in engem Zusammenhang mit weiteren Untersuchungsergebnissen zu dieser Station, wie:

- der Vollständigkeit der Einbeziehung relevanter Umweltbelange in Verbindung mit der Einschätzung über deren Erheblichkeit,
- der Gewichtung und Einordnung der Umweltbelange in der Entscheidung

sowie nicht zuletzt auch

- der Beschlussformulierung im Hinblick auf die Transparenz des Berücksichtigungs- bzw. Entscheidungsvorganges.

Entsprechend der Erhebungsergebnisse bezüglich der bestehenden Unsicherheiten zu dieser Frage zeichnet sich hier ein dringender Handlungsbedarf ab, um die Zielerreichung der UVP gewährleisten bzw. steigern zu können. Daher wird im Folgenden insbesondere auf den Aspekt der Einbettung der UVP-Ergebnisse in die jeweilige Entscheidungsstruktur des Verfahrens eingegangen.

4.7.4.1
Einbindung der Umweltbelange in Abhängigkeit des Verfahrenstyps

Die Frage nach der Berücksichtigungsmöglichkeit der UVP-Ergebnisse in den verschiedenen Formen von Zulassungsverfahren steht schon seit Einführung der UVP in der Diskussion (stellvertretend für viele in den 90er Jahren: Erbguth & Schink 1996, § 12 Rn. 30 ff.). Dabei sind die Zulassungsvoraussetzungen der jeweiligen Verfahrensform von entscheidender Bedeutung. Im Folgenden wird auf einige wesentliche Diskussionslinien eingegangen, um die Folgen für die Praxis skizzieren zu können.

Die Integration von Umweltbelangen in die Zulassungsentscheidung ist grundsätzlich abhängig von Art und Umfang der materiell-umweltrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen unter Betrachtung des konkreten Gewichts der Umweltbelange im Einzelfall. Das Bewertungsergebnis der

[126] Hier ist allerdings auf die durchaus gegebenen Auswirkungen der UVP auf das Vorhaben im Verfahrensverlauf hinzuweisen, die sich nicht unbedingt alle in der Entscheidung manifestieren (siehe dazu ausführlich Abschnitt 5.1).

UVP kann dabei durch Berücksichtigung in der Entscheidung in einzelnen Verfahren sowohl zur Genehmigungsunfähigkeit des Vorhabens führen als auch zu einer Veränderung des Vorhabens oder zu Nebenbestimmungen und Schutzauflagen in der Entscheidung. Prinzipiell ist aber im Einzelfall auch die Überwindung entgegenstehender Umweltbelange in der Entscheidung möglich; sie erhalten z.B. bei Abwägungsentscheidungen keinen abstrakten Vorrang gegenüber anderen zu beachtenden Belangen (Beckmann 2007, Rn. 67) und können, je nach Lage der Dinge, auch gegenüber anderen Belangen vom Grundsatz her zurückgestellt werden.

Als diffizil stellt sich in der praktischen Anwendung nach wie vor das Begriffspaar der Berücksichtigung „im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge" und „nach Maßgabe der geltenden Gesetze" in § 12 UVPG dar, wobei unter anderem problematisiert wird, ob die Zulassungsvoraussetzungen in den verschiedenen Zulassungsverfahren eine Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in vollem Umfang gewährleisten. Dabei steht insbesondere die Frage nach dem medienübergreifenden Prüfungsansatz der UVP und sein Einbezug in die Entscheidung im Vordergrund (stellvertretend für viele: Beckmann 2007, Rn. 71).

Planfeststellung

Bei der Planfeststellung wird allgemein davon ausgegangen, dass die medienübergreifenden Ergebnisse der UVP im Rahmen des Planungsermessens bzw. des eingeräumten planerischen Gestaltungsspielraumes einbezogen werden können (Beckmann 2007, Rn. 83, 88; Peters & Balla 2007, § 12 Rn. 40). Es wird allerdings unterschieden zwischen Verfahren von staatlichen und privaten Planungsträgern. Bei den staatlichen Planungsträgern kann davon ausgegangen werden, dass eine umfassende Abwägung im oben genannten Sinne möglich ist; dies betrifft insbesondere Infrastrukturmaßnahmen des Straßenbaus, des Wasserstraßenbaus oder des Eisenbahnwegebaus (Beckmann 2007, Rn. 90). Bei privaten Vorhabenträgern kann dies anders aussehen: Bei der Planfeststellung nach dem Bergrecht fehlt das Planungsermessen; hier besteht ein Anspruch des Antragstellers auf die Zulassung des Betriebsplanes bei Erfüllung der gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen. Unterschiede können auch beim Gewässerausbau auf privater Seite oder bei abfallrechtlichen Vorhaben bestehen (Beckmann 2007, Rn. 91 bis 93).

Für die Planfeststellung ist aber wohl davon auszugehen, dass hier die Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse generell und umfassend möglich ist und dass die Umweltbelange in der Gesamtheit der Belange zwar keinen besonderen Vorrang genießen, in der Regel jedoch hohes Gewicht besitzen. Dies gilt auch für die in der UVP behandelten bzw. in den Antragsunterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG dargestellten Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie die Ersatzmaßnahmen. Allgemein anerkannt ist für planungsrechtliche Entscheidungen zudem, dass im Einzelfall, wenn eine Konfliktbewältigung nicht auf andere Weise vorgenommen werden kann, dies auch zur Überwindung von einzelnen (auch Umwelt-) Belangen führen kann. In der Regel wird dies aber einen erhöhten Begründungsaufwand erfordern.

Einzelne umweltrechtliche Genehmigungsvoraussetzungen haben jedoch eine rechtliche Qualität, die über die bloße Eigenschaft eines in der Abwägung zu berücksichtigenden Belangs hinausreichen. Hierzu gehört zumindest das Vermeidungsgebot aus der Eingriffsregelung nach § 19 Abs. 1 BNatSchG, das als Planungsleitsatz und damit als striktes Recht zu verstehen ist (Hoppe, Beckmann & Kauch 2000, § 15 Rn. 78) sowie die Abwägungsentscheidung der Eingriffsregelung nach § 19 Abs. 3 BNatSchG. Danach ist jedenfalls auch eine Entscheidung darüber zu treffen, ob die nicht kompensierten Belange von Naturschutz und Landschaftspflege gegenüber den anderen Belangen vorrangig sind. Auch die Regelungen hinsichtlich der Unzulässigkeit von Projekten bei Unverträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines Europäischen Vogelschutzgebiets nach § 34 BNatSchG sind grundsätzlich als

striktes Recht zu qualifizieren, wobei die unterschiedlichen Ausnahmeregelungen zu beachten sind.

Daraus lässt sich ableiten, dass in der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens und somit auch im Hinblick auf die Berücksichtigung der UVP gemäß § 12 Hs. 2 UVPG eine differenzierte Berücksichtigung der festgestellten Umweltbeeinträchtigungen in Ansehung der unterschiedlichen materiell-rechtlichen Qualität (z.B. striktes Recht oder einfacher bzw. erhöhter Belang in der Abwägung) zu erfolgen hat. Dabei ist jedenfalls auch das konkrete Gewicht der Umweltbelange im Einzelfall herauszuarbeiten und zu beachten.

Sowohl hinsichtlich der Herausarbeitung des Gewichts der Umweltbelange im Einzelfall als auch in der Differenziertheit der Betrachtung der rechtlichen Qualität der Umweltrechtsnormen für die Vorhabenzulassung werden im Rahmen der Fallstudien Defizite festgestellt, für die Handlungsbedarf besteht.

Die Erläuterungen zeigen darüber hinaus, dass zumindest die in der Untersuchung mehrfach auftretende Aussage über die nicht vorhandene Möglichkeit der Abwägung von nicht vermeidbaren oder nicht ausgleichbaren oder nicht kompensierbaren erheblichen negativen Umweltbeeinträchtigungen nicht zutreffend ist. Auch insofern besteht Qualifizierungsbedarf.

Gebundene Entscheidungen: Verfahren nach BImSchG

Bei den Verfahren mit gebundenen Entscheidungen wird die Möglichkeit des Eingangs der UVP-Ergebnisse in die Entscheidung unterschiedlich beurteilt (siehe dazu neben den im Folgenden genannten auch Storm/Bunge 2005, § 12 Rn. 114 ff.). Nach Bechmann (2007, Rn. 116-121) richten sich die wesentlichen Kritikpunkte auf die Berücksichtigungsmöglichkeit von Wechselwirkungen, von Kompensationsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Umweltbelangen, der Möglichkeit zu einem Alternativenvergleich sowie bei immissionsschutzrechtlichen Verfahren auf die einseitige Schutzrichtung des BImSchG auf die Luftreinhaltung. Im Folgenden wird ausschließlich auf das immissionsschutzrechtliche Verfahren eingegangen, da dies in den Fallstudien die überwiegend vorkommende Ausprägung einer gebundenen Entscheidung ist.

Beckmann (2007, Rn. 122-130) vertritt in Bezug auf die Verfahren nach BImSchG die Ansicht, dass die umfassende Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse bei diesen Entscheidungen trotz aller Bedenken möglich sei. Dies stützt sich insbesondere auf die Erweiterung des Schutzzweckes um den Schutz und die Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen sowie die integrierte Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden zur Erreichung eines hohen Schutzniveaus (medienübergreifender Charakter in § 1 BImSchG, Gewährleistung eines hohen integrativen Schutzniveaus auch in § 5 Abs. 1 BImSchG) und die medienübergreifende Ausgestaltung des Emissions- und Immissionsbegriffs in § 3 BImSchG in der Novellierung von 2001. Koch dagegen beschreibt trotz Integrationsklausel in § 5 Abs. 1 BImSchG bleibende Friktionen, die noch nicht abschließend geklärt sind und konstatiert die Dominanz des Immissionsgrenzwertdenkens und die Funktion der UVP als subtile Tatsachenermittlungsmethode im immissionsschutzrechtlichen Verfahren (Koch 2007, § 4 Rn 155 in Verbindung mit Rn. 120 f.).

In Bezug auf die hier nur kurz angerissene und derzeit auch noch nicht abgeschlossene Diskussion um die Berücksichtigungsmöglichkeit der UVP-Ergebnisse in den Verfahren nach BImSchG als gebundene Entscheidung erscheint es nicht verwunderlich, dass nach den Fallstudienuntersuchungen in den „zuständigen Behörden" (Entscheidungsbehörden) sehr unterschiedliche Meinungen bzw. Verständnisse darüber bestehen, die sich in der praktischen Anwendung der UVP auch über einen langen Zeitraum verfestigt haben dürften. Offen muss hierbei bleiben, ob die Änderungen der Zulassungsvoraussetzungen im Zuge der Umsetzung der IVU-Richtlinie in das nationale Recht schon in vollem Umfang im Hinblick auf die Bedeutung für die Integration von Umweltbelangen und somit auch der UVP auf der Vollzugsebene angekommen sind.

Außerdem besteht neben der Frage der Berücksichtigungsmöglichkeit und der Inhalte der Umweltbetrachtungen auch immer noch die Frage nach der Art und Weise des tatsächlichen (behördlichen) Umgangs mit den Umweltauswirkungen, inwieweit also z.B. im Sinne der UVP Emissionen in Wirkungspfaden und Immissionen auch in Folgewirkungen oder Wechselwirkungen gedacht werden. Daneben ist auch fraglich, in wieweit neben den originären Umwelteinwirkungen nach § 3 BImSchG wie Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche auch Aspekte wie Auswirkungen auf das Landschaftsbild und Landschaftserleben durch z.B. dimensionsbezogene oder gestaltungstechnische Faktoren des Vorhabens berücksichtigt werden.

Ermessensentscheidung

Bei Verfahren mit Entscheidungen nach Ermessen gibt es ebenfalls die Einschätzung, dass hier Defizite in der Berücksichtigung bestehen könnten, was mit der Entscheidungsausübung nach dem Gesetzeszweck und damit eher einmedial und nicht in medienübergreifender Form begründet wird (Beckmann 2007, Rn. 133).

4.7.4.2
Fazit

Die UVP dient dazu, die Umweltauswirkungen eines Vorhabens zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Wenn dabei erhebliche negative Umweltauswirkungen festgestellt werden, ist es von zentraler Bedeutung, dass diese Ergebnisse in der Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens auch tatsächlich berücksichtigt werden. Die verschiedenen dargestellten Einschätzungen auf Seiten der Entscheidungsbehörden lassen dies aber für viele Fälle eher fraglich erscheinen. Zudem ist zu vermuten, dass sich diese Einschätzungen auf das gesamte UVP-Verfahren auswirken und maßgeblich die Qualität der UVP mitbestimmen. Ausdruck dessen scheint auch zu sein, dass regelmäßig keine bzw. keine verbleibenden erheblichen negativen Umweltauswirkungen festgestellt werden, so dass hier in der Begründung zur Entscheidung folgerichtig auch keine Einschätzung der Gewichtung von Umweltbelangen gegenüber anderen Belangen bzw. eine Diskussion der Erfüllung der umweltbezogenen Zulassungsvoraussetzungen erfolgt. Zudem erscheint eine einheitliche Anwendung dieses Umweltfolgenprüfinstrumentes in der jetzigen Praxis kaum gewährleistet zu sein. Die Unsicherheiten bei den rechtlichen Rahmenbedingungen führen dazu, dass die Mitarbeiter der zuständigen Behörden sich selbst ein Bild von der rechtlichen Diskussion machen und die Handhabung dann jeweils selbst entscheiden müssen.

4.7.5
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Gestaltungsoptionen zu der Station der „Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP in der Entscheidung“ sind abgeleitet von den zuvor beschriebenen Erkenntnissen und als Hinweise für mögliche Optimierungsansätze zu verstehen. Einige Aspekte werden auf Ebene 4 im Rahmen der Vertiefungsfallstudien weiter untersucht und differenzierter ausgearbeitet (siehe dazu Kapitel 6). Auf einzelne Instrumente zur Optimierung der UVP wird an dieser Stelle daher noch nicht eingegangen.

4.7.5.1
Gewährleistung der Einbindung der Umweltbelange in die Entscheidung

Damit die UVP ihre Wirkung hinsichtlich einer angemessenen Stellung der Umweltbelange in Zulassungsverfahren entfalten kann, erscheint es dringend erforderlich, dass die im vorigen Kapitel beschriebenen Unklarheiten beseitigt und die Zusammenhänge zwischen der UVP und den

Entscheidungsstrukturen für die Anwendung in der Praxis klar herausgestellt werden. Dabei ist ein wesentlicher Aspekt die konkrete Berücksichtigungsmöglichkeit der UVP-Ergebnisse für jede Form von Zulassungsverfahren in Verbindung mit dem jeweiligen Fachrecht, und zwar nicht nur abstrakt, sondern unter direkter Benennung der Tatbestände, in welche die Ergebnisse einfließen können und an welcher Stelle die Möglichkeit zur Gewichtung und Abwägung der Umweltbelange besteht. Auch ist jeweils zweifelsfrei zu definieren, inwieweit Vorsorgeaspekte berücksichtigt werden können. Dies müsste zunächst in jedem Fall auch rechtlich erfolgen, damit die genannten Unsicherheiten abschließend geklärt sind. Für die Anwendung wären auch weitere Vorgaben oder Arbeitshilfen denkbar, welche die UVP in den einzelnen Formen der Zulassungsverfahren in den Mittelpunkt stellen.

Einordnung nach dem Referenten-Entwurf zum UGB I

Im Referenten-Entwurf des UGB I vom 19.11.2007 sind die entsprechenden Anforderungen des UVPG in die Vorschriften zur Integrierten Vorhabengenehmigung eingeflochten. Bezogen auf die vorstehend dargestellten Problempunkte wird in Abschnitt 2 zur Genehmigung in § 54 Abs. 3 klargestellt, dass bei der Erteilung der Genehmigung „im Rahmen der Genehmigungsvoraussetzungen nach Absatz 1 […] die Ergebnisse einer durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung […] im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge zu berücksichtigen" sind. Hier wird also – ebenso wie in § 12 Halbsatz 2 UVPG – der Eingang der UVP-Ergebnisse in die Genehmigungsvoraussetzungen explizit benannt und die Anwendung im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge festgelegt.

Die Eingangssentenz „im Rahmen der Genehmigungsvoraussetzungen nach Absatz 1" dürfte dabei das funktionale Äquivalent zu der Formulierung „nach Maßgabe der geltenden Gesetze" in § 12 UVPG darstellen.[127]

Die Bewertung und Berücksichtigung in der Entscheidung sind in Abschnitt 5 zum Verfahren der Integrierten Vorhabengenehmigung in Unterabschnitt 4 zum Abschluss des Verfahrens entgegen der Regelung in § 12 UVPG getrennt in § 100 und 101 UGB I behandelt und die Berücksichtigung der Ergebnisse ist – wie bereits angesprochen – im Text zu der jeweiligen Genehmigungsform in die Vorschrift zu den Genehmigungsvoraussetzungen integriert. Diese Vorgehensweise entspricht der genannten Anforderung einer direkten Benennung der Tatbestände, in welche die Ergebnisse der UVP einfließen können; inwiefern dadurch die Anwendung der UVP eventuell optimiert wird, bleibt abzuwarten.

4.7.5.2
Akzentuierung von vorhabenspezifischen Aspekten sowie Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen

Die im Verfahren entwickelten Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen sollten im Beschluss explizit und vorhabenspezifisch sowie raumkonkret wiedergegeben werden, damit sie das entsprechende Gewicht in ihrer Funktion als Vorsorgeelemente erlangen können. Hier sollte auch dargelegt werden, welche Möglichkeiten zu Vermeidung und Verminderung bestehen und inwieweit diese ausgeschöpft sind bzw. welche Gründe dies verhindern. Vorhabenspezifische und raumkonkrete Aspekte sollten darüber hinaus allgemein stärkere Akzentuierung in der Entscheidung erhalten.

---

[127] Ein vergleichbarer Zusammenhang ergibt sich aus Abschnitt 5 zum Verfahren der Integrierten Vorhabengenehmigung und Unterabschnitt 4 zum Abschluss des Verfahrens nach § 100 Abs. 2 UGB I für die Bewertung der Umweltauswirkungen bei einem Verfahren mit UVP. Für die Plangenehmigung legt § 63 UGB I dies in ähnlicher Weise fest.

Einordnung nach dem Referenten-Entwurf zum UGB I

Die Aufnahme der Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen ist nach dem Referenten-Entwurf des UGB I vom 19.11.2007 in Kapitel 2 zur Integrierten Vorhabengenehmigung in Abschnitt 5 zum Verfahren und in Unterabschnitt 4 zum Abschluss des Verfahrens in § 100 Abs. 1 Satz 2 sowie auch im geltenden UVPG nach § 11 Satz 1 und in § 20 Abs. 1a Satz 1 der 9. BImSchV für die zusammenfassende Darstellung vorgesehen. Außerdem ist nach § 100 Abs. 3 und nach § 101 Abs. 2 in Verbindung mit Anlage 10 Nr. 1.1.1.8 UGB I explizit vorgesehen, dass die zusammenfassende Darstellung und die Bewertung in die Entscheidung aufzunehmen sind, sowohl für die Genehmigung als auch für die planerische Genehmigung. Allerdings findet sich diese Vorschrift bereits im geltenden Recht zumindest für die BImSchG-Verfahren nach § 21 Abs. 1 Nr. 5 der 9. BImSchV, die nun über die Integrierte Vorhabengenehmigung geregelt werden. Hier verändert sich also aus rechtlicher Sicht nichts Wesentliches.

Für andere Verfahrenstypen legen § 11 Satz 4 und 5 UVPG bisher nur fest, dass die zusammenfassende Darstellung in der Begründung möglich, aber nicht vorgeschrieben ist und die Begründung die Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen nur erforderlichenfalls enthält. Hier könnte eine Angleichung vorgenommen werden.

Allerdings hat die bereits im Immissionsschutzrecht verankerte Vorgabe bisher den Erhebungsergebnissen nach nicht zu den gewünschten Effekten geführt (siehe dazu Abschnitt 4.7.4.1). Außerdem erscheint es fraglich, inwiefern durch eine solche Änderung auch gleichzeitig die inhaltliche Anforderung der vorhabenspezifischen und raumkonkreten Darstellung der Maßnahmen gewährleistet werden kann.

4.7.5.3
Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidung

Um die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidung zu erhöhen, sollten sowohl die Bewertungs- und Berücksichtigungs- bzw. Abwägungskriterien explizit benannt als auch der Berücksichtigungsvorgang detailliert dargelegt werden. Dies stellt zwar einen nicht zu unterschätzenden Aufwand für die Behörde dar, der sich allerdings bei wiederholter Durchführung reduzieren dürfte, wenn hier erste Vorlagen erstellt sind und damit auch Maßstäbe und Formulierungen zusammengetragen sind, die sich in den einzelnen Vorhabentypen häufig wiederholen. Dadurch kann sowohl ein stärkerer Lerneffekt als auch eine Arbeitsgrundlage für andere bzw. neue Mitarbeiter in den zuständigen Behörden geschaffen werden, was insbesondere bei häufigem Personalwechsel und Personalmangel von Vorteil wäre. Mit der detaillierteren Darstellung wird zu einem gewissen Maße auch sichergestellt, dass die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Belangen intensiv stattfindet und die anzuwendenden Rechtsgrundlagen einbezogen werden. Insbesondere die Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe und von Ermessenspielräumen kann nur auf diese Weise transparent gemacht werden.

Einordnung nach dem Referenten-Entwurf zum UGB I

Rechtlich ist dies im Referenten-Entwurf des UGB I vom 19.11.2007 in Kapitel 2 zur Integrierten Vorhabengenehmigung in Abschnitt 5 zum Verfahren und in Unterabschnitt 4 zum Abschluss des Verfahrens bereits angelegt, wonach die schriftlich abzufassende Begründung die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe und nach Erforderlichkeit auch die Erwägungen, die das Ermessen leiten und der Entscheidung zugrundeliegen, enthalten soll (§ 101 Abs. 2 in Verbindung mit Anlage 10 Nr. 1.1.1.7. UGB I). Dies findet sich in ähnlicher Form bereits in der

9. BImSchV in § 21 Abs. 1 Nr. 5.[128] Hiermit besteht wiederum keine generelle Verpflichtung zur Darstellung des Berücksichtigungsvorganges. Das UVPG selbst macht hierzu ebenso wie die UVPVwV keine Aussagen.

4.7.5.4
Sicherstellung der erforderlichen fachlichen Kompetenzen

Wie bereits geschildert, ist die fachliche Kompetenz im Zulassungsverfahren derzeit in besonderem Maße von der Behördenbeteiligung (Umweltfachbehörden, Naturschutzbehörde) abhängig (siehe dazu Abschnitt 4.7.1.3). Dies liefert allerdings nicht unbedingt eine ausreichende fachliche Absicherung des Verfahrens. Da bisher weitgehend keine Abstimmungserfordernisse bestehen, die ein Benehmen oder Einvernehmen mit den Naturschutz- und/oder anderen Umweltfachbehörden vorschreiben, ist es dem Mitarbeiter der zuständigen Behörde bzw. der Entscheidungsbehörde selbst überlassen, ob bei Unklarheiten in den Stationen der zusammenfassenden Darstellung, der Bewertung und der Entscheidung hier noch einmal Kontakt aufgenommen wird. Eine denkbare Option wäre daher auch eine Stärkung der Zusammenarbeit mit den Fachbehörden.

An dieser Stelle sind aber auch viele weitere Maßnahmen anzubringen, die von einem gezielten Qualitätsmanagement mit Fortbildungsmaßnahmen der Behördenmitarbeiter über eine externe Verfahrensbegleitung durch Umweltfachkräfte und die Einrichtung einer vorhabentypspezifischen Anlaufstelle bis hin zur Bildung von disziplinenübergreifenden Arbeitsgruppen reichen. Auf diese und weitere Empfehlungen wird im Zusammenhang ausführlich in Abschnitt 5.5 eingegangen und die darauf aufbauenden Instrumente werden in Kapitel 6 behandelt.

4.7.5.5
Neutralität und überörtlicher Blickwinkel der Entscheidungsbehörde

Um eine umfassende und angemessene Behandlung und Berücksichtigung der Umweltauswirkungen und eine unabhängige Abwägung bzw. Entscheidung gewährleisten zu können, ist eine neutrale Entscheidungsinstanz erforderlich (siehe dazu Abschnitt 4.7.1.7). Gleiches gilt für die überörtliche Zuständigkeit der Entscheidungsbehörde zur Wahrung überörtlicher, z.B. regionaler Interessen.

4.7.6
Zusammenfassung

Die Qualität der Station „Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung“ liegt insgesamt im mittleren Qualitätsbereich. Die Zulassungsentscheidungen berücksichtigen überwiegend die zuvor festgestellten erheblichen negativen Umweltauswirkungen; allerdings findet sich auch häufig die Situation, dass überhaupt keine negativen Umweltauswirkungen als erheblich bewertet oder sie als ausgeglichen oder in anderer Weise kompensiert eingestuft sind. So finden selten erhebliche und/oder nicht ausgleichbare Umweltauswirkungen Eingang in die Entscheidung. Eine grundsätzliche Infragestellung von Vorhaben aufgrund von Umweltbelangen findet sich in der Station „Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung“ nicht. Dies ist aber auch nicht unbedingt zu erwarten; vielmehr wäre das Vorhaben in den früheren UVP-Stationen entsprechend modifiziert worden.

---

[128] Der Zusatz zu den Ermessenserwägungen, die nun nach Erforderlichkeit ebenfalls darzustellen sind, findet sich naturgemäß im Immissionsschutzrecht nicht, da es sich hier um eine gebundene Entscheidung handelt.

Die Gewichtung der Umweltbelange in Abwägungsentscheidungen bzw. die Einschätzung der Erfüllung der umweltbezogenen Zulassungsvoraussetzungen in gebundenen Entscheidungen ist in mehr als der Hälfte der Fälle nicht plausibel begründet. Der Vorgang der Berücksichtigung stellt sich häufig als wenig transparent dar. Es fehlt dabei an einer vorhabenspezifischen und raumkonkreten Darstellung und Auseinandersetzung mit den Umweltauswirkungen in den Beschlussunterlagen. Eine Benennung der zugrundeliegenden Bewertungs- und Gewichtungsmaßstäbe sowie eine Darlegung des Berücksichtigungsvorganges ist häufig zu vermissen.

Eine differenzierte Ausführung der Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen ist in der Hälfte der Fälle nicht gegeben. Wenig vorhabenspezifische und raumkonkrete Aussagen sind auch hierbei zu beobachten. Es besteht der Eindruck, dass dieser Form der Umweltvorsorge nicht ausreichend Beachtung geschenkt wird.

In direktem Zusammenhang mit diesen Ergebnissen steht die Beobachtung, dass bei den Mitarbeitern der Zulassungsbehörden größere Unsicherheiten über die Erfordernisse und Möglichkeiten der Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in den Zulassungsentscheidungen bestehen, was insbesondere für gebundene Entscheidungen, in gewissem Umfang aber auch für Abwägungsentscheidungen gilt. Es ist davon auszugehen, dass die Einschätzung dieser Berücksichtigungsmöglichkeiten die Qualität des gesamten UVP-Verfahrens, insbesondere im Kontext der Intensität der Bearbeitung, beeinflusst und hier ein Rückkoppelungseffekt besteht.

Die Qualität der vorgelagerten Stationen der „Zusammenfassenden Darstellung“ und der „Bewertung“ steht in einem engen Zusammenhang mit der Qualität der „Berücksichtung der UVP-Ergebnisse bei der Entscheidung“; beide Stationen können maßgeblich zu einer UVP-konformen Zulassungsentscheidung beitragen. Als qualitätsbeeinflussende Aspekte stellen sich insbesondere die ausreichenden umweltfachlichen, aber auch umweltrechtlichen Kenntnisse der Behördenmitarbeiter und im Zusammenhang damit auch in gewissem Maß deren (umweltbezogener) Ausbildungshintergrund heraus. Auch die behördlichen Zuständigkeiten spielen eine gewisse Rolle: Während eine – bezogen auf örtliche Interessenskonflikte – neutrale Entscheidungsstelle mit einem übergeordneten Blickwinkel die Qualität der Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse eher steigern kann, birgt die Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Behörden Probleme in der vorhabenspezifischen und raumkonkreten Bearbeitung des UVP-Verfahrens und führt augenscheinlich eher zu einer geringeren Qualität. Eine Steigerung der Qualität dieser UVP-Folge-Station im zeitlichen Verlauf der Fallstudien bzw. mit der Zunahme der Erfahrung mit UVP-Verfahren bei den Bearbeitern ist nicht festzustellen.

Die Effektivität und Effizienz der UVP hängt maßgeblich davon ab, inwiefern die ermittelten und beschriebenen negativen Umweltauswirkungen in ihrer Erheblichkeit angemessen eingeschätzt und auch dargestellt werden und dann in der Entscheidung auch ihrer Bedeutung entsprechend berücksichtigt werden. Vor dem Hintergrund der geschilderten Untersuchungsergebnisse ergibt sich daher ein dringender Handlungsbedarf, um die Qualität der „Berücksichtigung“ zu verbessern und diesbezügliche Hindernisse und Unklarheiten auszuräumen. Als wesentliches Element stellt sich dabei die Sicherstellung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP-Ergebnisse in den Zulassungsentscheidungen dar. Genauso wichtig ist aber auch die ausreichend praxistaugliche Formulierung und/oder Operationalisierung dieser Möglichkeiten und Erfordernisse. Diese Fragen sind bisher in Fachliteratur und Rechtsprechung nicht abschließend geklärt und bedürfen einer Klarstellung und Präzisierung.

Über diese grundlegende Maßnahme hinaus ist zur Verbesserung der Vorsorgewirkung der UVP inhaltlich eine stärkere Akzentuierung von vorhabenspezifischen und raumkonkreten Aspekten in der Entscheidung wünschenswert sowie eine stärkere Fokussierung auf Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen. Für eine Steigerung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Zulassungsentscheidungen und auch für die Gewährleistung einer ausreichenden Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der UVP in der Entscheidung wird die Vorschrift einer expliziten

Benennung der Bewertungs- und Berücksichtigungskriterien und einer detaillierten Darlegung des Berücksichtigungsvorganges empfohlen (siehe dazu Abschnitt 6.6.4).

Hinsichtlich der administrativen Rahmenbedingungen sollte als notwendige Voraussetzung für eine hohe Effektivität der UVP, auch bezogen auf die vorgenannten Empfehlungen, eine ausreichende Fachkompetenz der UVP-Bearbeitung im UVP-Verfahren sichergestellt werden. Außerdem erscheint eine neutrale Entscheidungsbehörde, die unabhängig von örtlichen Interessenskonflikten agieren kann und einen überörtlichen Blickwinkel auch bezogen auf umweltfachliche Gesichtspunkte aufweist für die Qualität der UVP bzw. deren Effektivität von Vorteil.

Abschließend sind die Empfehlungen zu dieser Station tabellarisch zusammengefasst; sie sind auch in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1 zu finden.

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
7. Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP bei der Entscheidung	- Überprüfung und Gewährleistung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP-Ergebnisse in den Zulassungsentscheidungen (siehe dazu Abschnitt 6.6.4) - Praxistaugliche Präzisierung der rechtlichen Vorgaben - Stärkere Akzentuierung von vorhabenspezifischen Aspekten - Stärkere Akzentuierung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen - Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidung - Sicherstellung der erforderlichen fachlichen Kompetenzen für die Bewertung und Gewichtung der Umweltauswirkungen - Neutralität und überörtlicher Blickwinkel der Entscheidungsbehörde	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/Gutachter - Vorhabenträger	Effektivität - Erhöhung der richtlinienkonformen Anwendung der UVP - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der Vorsorgewirkung - Stärkung der Kontrollmöglichkeiten (durch Transparenz)

4.8
Station 8: Überwachung der Umweltauswirkungen

Der Schritt der „Überwachung (Monitoring) der Umweltauswirkungen" von umgesetzten UVP-pflichtigen Vorhaben ist nicht direkter Untersuchungsgegenstand der empirischen Erhebungen. Zudem finden sich im UVPG für die Projekt-UVP keine konkreten Vorgaben zur Überwachung, wie dies etwa für die strategische Umweltprüfung gemäß § 14m UVPG vorgesehen ist. Die diesbezüglichen Ergebnisse basieren daher nicht auf den gleichen Datengrundlagen wie die der anderen Stationen. Eine Nachprüfung des Zutreffens der Annahmen und Vorgaben aus der UVP nach der Errichtung (und im Betrieb) des Vorhabens eröffnet eine wichtige Rückkoppelungsmöglichkeit, aus der sich Optimierungsmöglichkeiten zur Steigerung der UVP-Effektivität und -Effizienz ergeben können. Von dieser „*Auswirkungs*überwachung" zu unterscheiden ist die „*Ausführungs*überwachung"; letztere beschränkt sich darauf zu überprüfen, ob die Nebenbestimmungen des Bescheides bei der Errichtung beachtet wurden.

4.8.1
Untersuchungsergebnisse zur Überwachung

In den untersuchten Fallstudien gibt es keine Ansätze einer Überwachung der tatsächlichen *Auswirkungen* des Vorhabens auf die Umwelt und der Wirkung der vorgegebenen Maßnahmen des Beschlusses zur Vermeidung, zur Verminderung und zum Ausgleich und Ersatz (jedenfalls soweit es das Zulassungsrecht oder Fachrecht wie z.B. nach BImSchG nicht erfordert). Die folgenden Ausführungen stützen sich daher zum einen auf die Frage an die UVP-Akteure im „Nutzen-Kosten-Fragebogen" bezüglich der Qualitätseinschätzung der „*Ausführungs*überwachung".

Zum anderen bestehen zu diesem Punkt einige Aussagen der Behördenmitarbeiter im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen und Befragungen.

4.8.1.1
"Überwachung bei UVP-pflichtigen Vorhaben"

Die „Nutzen-Kosten-Befragung" untersucht den Aspekt der „Überwachung" hinsichtlich der Umsetzung der Vorgaben des Zulassungsbescheides. Diese Frage richtet sich auf die bestehenden Kontrollpflichten der zuständigen Behörde nach dem jeweiligen Zulassungs- und Verfahrensrecht und bezieht sich in erster Linie auf die direkte Umsetzungskontrolle von Maßnahmen und Vorgaben („*Ausführungs*überwachung").

Die Qualität dieser „Überwachung" wird von den zuständigen Behörden in Bezug auf die von ihnen beurteilten Fallstudien (N 26) insgesamt, d.h. bei 24 der 26 Fälle, als sehr gut bis durchschnittlich (92%) eingestuft. 17 Fälle davon fallen unter die Kategorien „gut" und „sehr gut" (65%), die restlichen Fälle werden mit einer „mittelmäßigen" Qualität beurteilt.

Die anderen Akteure schätzen die Qualität dagegen deutlich schlechter ein, wobei auf die geringere Zahl der Befragten hinzuweisen ist und der Beurteilung durch diese Akteure auch aus dem Pool der 83 Gesamtfallstudien mit UVP jeweils unterschiedliche Fallstudien zugrundeliegen können, so dass ein direkter Vergleich nicht möglich ist. Auf Seiten der Ersteller der Antragsunterlagen wird die „*Ausführungs*überwachung" in vier der sieben Fälle als „unterdurchschnittlich" bis „mangelhaft" bewertet und von den Umweltverbänden in fünf der ebenfalls sieben Fälle, zu denen eine Benotung vorliegt. Festzuhalten bleibt, dass die Qualität durch die anderen genannten Akteure tendenziell eher schlechter eingeschätzt wird.

Von Seiten der Ersteller der Antragsunterlagen wird eine Einführung der Überwachungspflicht für UVP-Vorhaben bzw. deren Durchsetzung zur Steigerung der Berechenbarkeit von Umweltauswirkungen explizit immerhin von zwei der befragten Akteure gefordert (insgesamt 17 Befragte Antragsunterlagen-Ersteller).

4.8.1.2
Folgen der fehlenden Auswirkungsüberwachung

Die Auswertung der „Behördenbefragung" zeigt, dass die fehlende rechtliche Verankerung einer Wirkungsprüfung bei einigen Mitarbeitern der zuständigen Behörden zu einer gewissen Frustration führt, da die prognostischen Einschätzungen im Zulassungsverfahren zu den Auswirkungen des Vorhabens, aber auch die erwünschte Wirkungsentfaltung von getroffenen Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen nicht überprüft werden können. Dies wird in einem Fall auch als Faktor benannt, der eine optimale Umsetzung der UVP behindert.

4.8.2
Würdigung

4.8.2.1
UVP-Überwachung in der Schweiz und in Österreich

In der *Schweiz* ist eine „Wirkungskontrolle" hinsichtlich der tatsächlichen Folgen der verfügten und realisierten Umweltschutzmaßnahmen nach der Evaluationsstudie zur UVP von Sager und Schenkel (2004, 175) ebenfalls noch wenig etabliert. Ihre Stärkung wird jedoch empfohlen, da sie

– Langfristig gesehen Informationen zum Nutzen-Kosten-Verhältnis in Verbindung mit der Wirksamkeit verschiedener Maßnahmentypen liefern könne,

– eine Entlastung der UVP im Hinblick auf die beizubringenden Unterlagen und Informationen bewirken könne, indem die Wirkung bestimmter Maßnahmen bekannt wird und diese dann nicht im Einzelfall intensiv und detailliert untersucht werden müsse,
– die Möglichkeit der verstärkten Festlegung von Umweltqualitätszielen eines Projektes anstatt der reinen Abklärung von durchzuführenden Maßnahmen schaffen könne.

Damit verbunden wird auch die Prüfung einer geregelten und institutionalisierten Berichterstattung empfohlen.

Die Evaluierung der UVP in *Österreich* in Form einer umfangreichen Akteursbefragung ergibt, dass ein „Monitoring" zum Eintreffen der erstellten Prognosen als konkreter Verbesserungsvorschlag zur UVP im Bereich Verkehr genannt wird (Klaffl, Bergthaler et al. 2006, 89).

4.8.2.2 Überwachungsvorgaben in Deutschland

Vorschriften zur „Überwachung" der Auswirkungen von Plänen und Projekten sind beispielsweise im UVPG zur SUP enthalten und für die Bauleitplanung im BauGB.[129] Vorhabenbezogen sieht auch das BImSchG Überwachungspflichten und erforderlichenfalls entsprechende Nachjustierungen vor.

Bei der *SUP* legt § 14m Abs. 1 UVPG fest, dass die erheblichen Umweltauswirkungen im Zuge einer Plan- oder Programmdurchführung zu überwachen sind, um frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen festzustellen und Abhilfemaßnahmen einleiten zu können. Nach Abs. 2 sind diese Maßnahmen schon bei der Annahme des Planes oder Programms festzulegen. Nach Schieferdecker (2007, § 14m Rn. 14) ist damit gemeint, dass eine Prüfung dahingehend erfolgen soll, ob und welche erheblichen Umweltauswirkungen sich ergeben. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die SUP zu den möglichen Umweltauswirkungen in erster Linie Prognosen und Wahrscheinlichkeitsurteile liefern kann und die tatsächlichen Auswirkungen von der konkreten Plan- oder Programmverwirklichung abhängen. Sichere Aussagen zu Art und Umfang der Auswirkungen sind häufig nicht möglich (ebd.).

In der *Bauleitplanung* haben die Gemeinden nach § 4c BauGB die erheblichen Umweltauswirkungen zu überwachen, die bei Durchführung der Bauleitpläne auftreten. Auch hier geht es insbesondere um unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen, die frühzeitig ermittelt werden sollen und denen durch geeignete Maßnahmen entgegenzutreten ist. Dabei sind die geplanten Maßnahmen zur Überwachung im Umweltbericht anzugeben (Anlage 1 Nr. 3b BauGB).

Im *BImSchG* sind Überwachungspflichten für *immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen* vorgeschrieben, sowohl auf Seiten der Betreiber der Anlagen als auch durch staatliche Überwachung.[130] Daraus resultieren gegebenenfalls Handlungspflichten für Anlagenbetreiber (§§ 5 Abs. 1 BImSchG), ergänzt durch entsprechende Eingriffsmöglichkeiten der Behörde nach §§ 17 ff. BImSchG (unter anderem nachträgliche Anordnung, Stilllegung, Widerruf). Nach § 4b Abs. 1 Nr. 5 der 9. BImSchV müssen die Antragsunterlagen im Rahmen der Angaben zu Schutzmaßnahmen auch die vorgesehenen Maßnahmen zur Überwachung der von der Anlage ausgehenden Emissionen enthalten.[131] Hingegen findet sich keine explizite Vorgabe für eine wirkungsbezogene (immissionsseitige) Überwachung.

---

[129] Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.

[130] §§ 26 ff. und § 52 BImSchG; siehe dazu Koch 2007, § 4 Rn. 166 ff.

[131] Vorschriften zur Überwachung – analog zu den vorgenannten im BImSchG – finden sich dementsprechend im Referenten-Entwurf des UGB I vom 19.11.2007 zur „Integrierten Vorhabengenehmigung" wieder.

Damit soll die Erfüllung der Anforderungen für genehmigungsbedürftige Anlagen zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt nach § 5 BImSchG auch nach Errichtung der Anlage sichergestellt werden. Das BImSchG trägt hiermit der weiteren möglichen Entwicklung nach dem Genehmigungszeitpunkt Rechnung. So können nach Koch (2007, § 4 Rn. 181) auch bei genehmigungskonformem Betrieb einer Anlage schädliche Umweltauswirkungen oder sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile oder Belästigungen auftreten, die aus einer nicht sachgerechten Einstufung des Gefahrenpotenzials durch die Genehmigungsbehörde, durch Fortschritte in der Wissenschaft hinsichtlich zum Zeitpunkt der Genehmigung nicht erkennbarer Risiken, durch eine weitere Verschärfung der rechtlichen Vorschriften oder durch eine wesentliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse im räumlichen Einwirkungsbereich der Anlage resultieren können. Dieses Instrumentarium ist grundsätzlich auch geeignet, für eine Überwachung der Festlegungen im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbescheid Sorge zu tragen, die als Ergebnis einer UVP in den Genehmigungsbescheid aufgenommen wurden. Eine explizite Verknüpfung zu den UVP-bezogenen Vorgaben des Immissionsschutzrechts (etwa in § 4e der 9. BImSchV) fehlt jedoch bislang.

4.8.3
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Überwachung der sachlichen Grundlagen, auf die sich eine Entscheidung über die Verwirklichung von Vorhaben, Plänen oder Programmen stützt, ist für einige Bereiche bereits rechtlich implementiert.

Für die UVP-Durchführung kann eine dauerhafte und für alle UVP-Verfahren zu leistende Überwachung langfristig gesehen wichtige Informationsgrundlagen liefern, die in allen Stationen der UVP zur Anwendung kommen und deren Bearbeitung bedeutend erleichtern können. Es können raum- und vorhabenspezifische Erfahrungswerte zu den Umweltauswirkungen von Vorhaben gesammelt und ausgewertet werden, die beispielsweise zu einer Vereinfachung der Abgrenzung der Untersuchungsräume und der Festlegung der Untersuchungsgegenstände sowie der Untersuchungstiefe führen können. Auch eine Erleichterung der Erheblichkeitseinschätzung ist denkbar, weil raumkonkrete Bewertungsmaßstäbe oder Anhaltspunkte dafür zur Verfügung stehen. Damit könnte auch eine wesentliche qualitative Verbesserung der UVP-Verfahren bzw. -Inhalte einhergehen.

Eine systematische, bereits in der Zulassungsentscheidung konkret definierte Überwachung kann daher auch einen wesentlichen Beitrag zur langfristigen Qualitätssicherung des Instruments UVP leisten.

4.8.4
Zusammenfassung

Die Überwachung der Umweltauswirkungen eines verwirklichten Vorhabens ist für UVP-pflichtige Vorhaben nicht vorgeschrieben und daher nicht direkter Untersuchungsgegenstand dieses Forschungsvorhabens. Die „Nutzen-Kosten-Befragung“ bei den verschiedenen UVP-Akteuren behandelt aber zumindest die Qualität der „*Ausführungs*überwachung“ und damit die Frage, inwiefern eine Kontrolle der Umsetzung des Bescheides erfolgt. Hier zeigt sich, dass diese von den befragten UVP-Akteuren recht unterschiedlich beurteilt wird. Während die Mitarbeiter der zuständigen Behörden in den überwiegenden Fällen eine gute Qualität konstatieren, schätzen die Ersteller der Antragsunterlagen und die Umweltverbände die „*Ausführungs*überwachung“ schlechter ein.

Eine tiefergehende Kontrolle der tatsächlichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens und der in der Zulassungsentscheidung verankerten Umweltschutzmaßnahmen ist in den Fallstudien

nicht festzustellen. Die „Behördenbefragung" ergibt vereinzelt den Wunsch nach einer direkten „*Auswirkungs*überwachung" mit dem Ziel, die Richtigkeit der getroffenen Wirkungsprognosen zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens, aber auch zu den Wirkungen der festgelegten Vermeidungs-, Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu prüfen und deren Berechenbarkeit zu steigern.

Im Rahmen der UVP-Evaluation in der Schweiz (bezogen auf die Wirkung von Umweltschutzmaßnahmen) und in Österreich (bezogen auf den Bereich von Verkehrsvorhaben) wird die Einführung einer „Auswirkungsüberwachung" empfohlen. In Deutschland gibt es bereits verschiedene Ansätze einer „Auswirkungsüberwachung" für Vorhaben, die nach dem Immissionsschutzrecht zulassungspflichtig sind (allerdings ohne explizit geforderte immissionsseitige Überwachung), für die Bauleitplanung und für die SUP. Diese Überwachung dient jeweils dazu, unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen eines realisierten Projektes/Planes/Programms zu erfassen und Abhilfemaßnahmen einleiten zu können.

Zu empfehlen ist daher, die Überwachung der Umweltauswirkungen von UVP-pflichtigen Vorhaben generell einzuführen. Damit lassen sich Effektivität und Effizienz der UVP steigern: Möglich wären genauere Aussagen zu den voraussichtlichen Umweltauswirkungen bestimmter Vorhabentypen und/oder Vorhabengruppen. Auch würde man räumliche Informationen und Erfahrungswerte zu bestimmten Umweltauswirkungen gewinnen und damit letztlich beitragen zu einer Vereinfachung und zunehmenden Standardisierung vieler Arbeitsschritte in der UVP von der Festlegung der Untersuchungsgegenstände, des Untersuchungsraumes und der Untersuchungstiefe bis hin zur Bewertung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen.

Abschließend sind die Empfehlungen zu dieser Station tabellarisch zusammengefasst; sie sind auch in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1 zu finden.

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
8. Überwachung der Umweltauswirkungen	- Einführung der Überwachungspflicht für alle UVP-pflichtigen Vorhaben für die tatsächlich auftretenden Umweltauswirkungen des Vorhabens sowie für die getroffenen Umweltschutzmaßnahmen (insbesondere Vermeidung, Verminderung und Ausgleich)	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/ Gutachter - Vorhabenträger	Grundlegend - Stärkung der Kontrollmöglichkeiten der getroffenen Entscheidungen und Prognosen sowie Steigerung der Berechenbarkeit von Umweltauswirkungen Effektivität - Verbesserung des Umweltschutzes der vom Vorhaben betroffenen Umwelt - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP - Erhöhung der materiellen Wirksamkeit der UVP und der Umweltschutzmaßnahmen Effizienz - Verringerung des Aufwandes für die Untersuchung der Umweltauswirkungen verbunden mit einer Stärkung der Effektivität der UVP

5
Stationenübergreifende Befunde und Auswertung (Ebene 3)

Dieses Kapitel erläutert Befunde, die sich nicht nur einer UVP-Station zuordnen lassen. Dazu zählen die „materiellen Wirkungen" der UVP, einschließlich der Vorwirkungen (Abschnitt 5.1); die Frage nach der „zielkonformen Bearbeitung der Umweltgüter" (Abschnitt 5.2) ebenso wie die „Abschichtung bei gestuften Verfahren" (Abschnitt 5.3). Behandelt werden weiter die „Schnittstellen der UVP im Kontext anderer Umweltfolgenprüfungen" (Abschnitt 5.4) und die sich aus der UVP ergebenden „Anforderungen an die Behördenmitarbeiter und die Behördenstrukturen" (Abschnitt 5.5). Vorgestellt werden zudem die Ergebnisse aus der Befragung der Akteure im Hinblick auf Nutzen-Kosten-Aspekte (Abschnitt 5.6) sowie eine Reihe von best-practice-Ansätzen (Abschnitt 5.7). Abschließend findet sich ein Überblick über die wichtigsten Ergebnisse aus der Auswertung der Ebene 3, unter Einschluss der stationenbezogenen Auswertung (Abschnitt 5.8).

5.1
Materielle Wirkungen der UVP

Die materiellen Wirkungen einer UVP werden hier verstanden als positive Auswirkungen auf die Umwelt[132], die sich entweder vor dem Beginn eines Zulassungsverfahrens als „Vorwirkungen" (siehe dazu Abschnitt 5.1.1.1) oder während des Verfahrens im Zuge der Bearbeitung der Umweltaspekte[133] ergeben. Die Frage, ob und welche materiellen Wirkungen die UVP entfaltet, diskutieren die UVP-Praktiker, aber auch die Literatur seit längerer Zeit.

Daher geht die Akteurbefragung im Rahmen der untersuchten Fallstudien dieser Frage nach. Dabei wird im „Nutzen-Kosten-Fragebogen" nach der Wirkung derjenigen UVP-Stationen gefragt, die maßgeblich zur Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen beitragen und sich auf das Vorhaben bzw. die Entscheidung auswirken. Außerdem wird eine mögliche „Vorwirkung" des Umstandes untersucht, dass für das Vorhaben eine UVP durchzuführen ist. Dabei wird je nach UVP-Station nach dem Einfluss auf die „Realisierung des Vorhabens", auf den „Standort" und die „Ausgestaltung" des Vorhabens sowie der „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" in den Antragsunterlagen bzw. dem Beschluss gefragt.

Die Ergebnisse zu dieser Thematik sind teilweise schon in die stationenbezogenen Auswertungen integriert, allerdings je nach thematischer Zuordnung ausgewählt. Sie werden daher an dieser Stelle im Gesamtzusammenhang dargestellt.

Die Befragung stützt sich ausschließlich auf Fallstudien zu Verfahren mit UVP, so dass ein Vergleich zu Verfahren ohne UVP und dem Einfluss der Umweltaspekte in solchen policy-off-Verfahren hier nicht möglich ist. Außerdem ist zu beachten, dass ein großer oder sehr großer Einfluss einer der abgefragten Stationen des UVP-Verfahrens auf das Vorhaben zur Folge haben kann, dass die nachfolgenden Stationen hier geringere Auswirkungen verursachen. Eine sich einstellende „Vorwirkung" durch Kenntnis der UVP-Anforderungen und Erfahrungen mit früheren UVP-Verfahren kann z.B. dazu führen, dass die Auswirkungen der UVP im Verfahren selbst geringer ausfallen. Daher können die Ergebnisse der nachfolgenden Stationen nicht direkt zueinander in Beziehung gesetzt und auch nicht aufsummiert werden. Dies führt aber auch dazu,

---

[132] Weitere Auswirkungen sind etwa Aufwendungen in Form von zeitlichen und finanziellen Ressourcen bei den beteiligten Akteuren, aber auch die Erhöhung der Gemeinwohlrichtigkeit des Ergebnisses, die erzielten Akzeptanzwirkungen oder eine erhöhte Rechtssicherheit.

[133] Die Wirkung kann z.B. in technischen Änderungen während des Verfahrens bestehen sowie in Umweltschutzauflagen, die im Beschluss festgelegt werden.

dass die genannten Anteile an Fallstudien mit einem hohen bis sehr hohen Einfluss auch im Bereich von 10 - 20% der Fälle durchaus als nennenswerter Effekt einzustufen sind.

Es ist für alle folgenden Ausführungen darauf hinzuweisen, dass sich die Fallzahlen bei den einzelnen Akteuren sehr unterschiedlich darstellen. Insgesamt gehen 66 „Nutzen-Kosten-Fragebögen" von den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden" in die Auswertung ein sowie 17 beantwortete Fragebögen der Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG[134] und 15 Fragebögen der Umweltverbände. Dadurch beziehen sich die Fragebögen zwar auf die gleiche Grundgesamtheit an Fallstudien (83 policy-on-Fälle), behandeln aber zumeist jeweils unterschiedliche Fälle und können hier nicht im direkten Vergleich betrachtet werden. Die Aussagen zu den Beurteilungen der Ersteller der Antragsunterlagen und der Umweltverbände können daher und aufgrund der geringeren Anzahl nur Tendenzen gegenüber den Einschätzungen der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" aufzeigen. Es werden die prozentualen Anteile der jeweils als stark oder gering beeinflussend beurteilten Verfahrensschritte je nach Akteurgruppe gegenüber gestellt. Die Zuweisungen eines mittleren Einflusses zeigen eine eher indifferente Einschätzung und bleiben daher außer Betracht.

5.1.1
Erkenntnisse aus den Fallstudien

Die Erkenntnisse aus den empirischen Erhebungen betreffen zum einen die „Vorwirkung" der UVP sowie zum anderen den Einfluss der Erkenntnisse aus den Umweltuntersuchungen bzw. den UVP-Unterlagen nach § 6 UVPG, aus der Beteiligung sowie den Einfluss der als erheblich eingestuften negativen Umweltauswirkungen auf die Ausgestaltung des Vorhabens.

5.1.1.1
„Vorwirkung" der UVP („Station V")

Mit „Vorwirkung" der UVP wird hier der Einfluss von Umweltaspekten auf die grundlegende Planung des Vorhabens bezeichnet, der sich vor der Erstellung der Antragsunterlagen und der Antragstellung selbst auf die Entscheidungen des Vorhabenträgers zur Vorhabenausgestaltung auswirkt. Die Frage wird zunächst stärker generalisiert nach der „Vorwirkung" der Umweltfragen insgesamt gestellt. Im Anschluss wird dann gezielt auch die spezielle Wirkung der UVP erfragt.

Die Frage nach dem Einfluss auf die „Realisierung des Vorhabens" beantworten die UVP-Akteure sehr unterschiedlich.[135] So sehen die Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" in 37% der von ihnen bewerteten Fallstudien eine bedeutsame „Vorwirkung". Auf Seiten der UVS-Ersteller wird eine solche „Vorwirkung" sogar bei 58%, bei den Umweltverbänden dagegen nur bei 21% der bewerteten Fallstudien festgestellt.

---

[134] Hierunter finden sich neben Ingenieur- und anderen Gutachterbüros in vier Fällen die Antragsteller selbst, die in drei Fällen Behörden und in einem Fall eine GmbH im Bereich Verkehr sind.

[135] Dies gilt auch innerhalb einer Vorhabengruppe.

Akteur / Wirkung	Mitarbeiter der zuständigen Behörden (Gesamtanzahl der Fragebögen 66)		Ersteller der Antragsunterlagen (Gesamtanzahl der Fragebögen 17)		Umweltverbände (Gesamtanzahl der Fragebögen 15)	
	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss
„Vorwirkung" der Umweltaspekte auf das Vorhaben bezüglich						
Realisierung (Ob?)	37%	51%	58%	42%	21%	64%
N	43		12		14	
Standort (Wo?)	36%	58%	42%	42%	15%	69%
N	33		12		13	
Ausgestaltung (Wie?)	46%	32%	25%	38%	11%	33%
N	44		16		14	
„Vorwirkung" der UVP selbst:						
Einfluss der bevorstehenden UVP	46%	39%	33%	53%	23%	62%
N	44		15		13	

N: Anzahl der Nennungen
Bewertungen mit mittlerem Einfluss sind nicht dargestellt

Tabelle 20: Einschätzung der Akteure zur „Vorwirkung" der UVP bzw. der im Verfahren zu berücksichtigenden Umweltaspekte auf die Vorhaben

Der Einfluss auf den „Standort des Vorhabens" wird von den Behördenmitarbeitern ähnlich eingeschätzt wie bei der Frage der „Realisierung des Vorhabens" (36%). Allerdings geben hier auch zwölf der 66 befragten Mitarbeiter an, dass keine Möglichkeit zur Standortauswahl besteht. Die Ersteller der Antragsunterlagen sehen sogar in 42% ihrer Fälle einen bedeutsamen Einfluss gegeben, während die Umweltverbände dies nur für 15% ihrer Fälle so einschätzen.

Hinsichtlich der „Ausgestaltung des Vorhabens" konstatieren vor allem die Behördenmitarbeiter eine große „Vorwirkung" der Umweltaspekte in 46% der bewerteten Fallstudien. Die Antragsunterlagen-Ersteller sehen diese dagegen nur in 25% ihrer Fälle als gegeben an, allerdings sprechen sie der „Vorwirkung" hier in weiteren 38% der Fälle zumindest auch einen mittleren Einfluss zu. Die Umweltverbände gehen nur in 11% ihrer Fälle von einem großen Einfluss aus.

Als Fazit ist festzuhalten, dass die Behördenmitarbeiter den größten Einfluss der „Vorwirkung" der UVP auf die „Ausgestaltung des Vorhabens" sehen, während die Ersteller der Antragsunterlagen und die Umweltverbände einen größeren Einfluss auf die „Realisierung des Vorhabens" formulieren. Insgesamt schätzen die Umweltverbände die „Vorwirkung" der UVP deutlich geringer ein als die anderen Akteure.

Einen hohen „Einfluss der bevorstehenden UVP" konstatieren die Behördenmitarbeiter in 46% der Fälle, die Ersteller der Antragsunterlagen in 33% und die Umweltverbände nur in 23% der von ihnen bewerteten Fallstudien.

5.1.1.2
Einfluss der Umweltuntersuchungen bzw. der Unterlagen nach § 6 UVPG (Station 2)

Die Auswirkungen einer Umweltverträglichkeitsuntersuchung nach § 6 UVPG ergeben sich je nachdem, wann mit ihrer Bearbeitung begonnen wird, zeitlich parallel mit der Planung des Vorhabens und ziehen sich bis in das laufende Verfahren nach der Antragstellung hinein, wenn z.B. noch Unterlagen nachzureichen sind oder in den Antragsunterlagen dargestellte Auswirkungen diskutiert oder noch abgeklärt werden müssen.

Der „Standort des Vorhabens" wird aus Sicht der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" (28%) sowie der Umweltverbände (29%) in rund einem Drittel ihrer jeweiligen Fälle stark beeinflusst. Zu erwähnen ist, dass die Behördenmitarbeiter in 19 von insgesamt 66 Fällen/Befragungen angeben, dass keine Möglichkeit zur Auswahl eines anderen Standortes gegeben ist und dieser damit von vorneherein festgelegt ist. In 17% ihrer bewerteten Fallstudien testieren auch die Ersteller der Antragsunterlagen der UVP einen großen Einfluss auf die Standortentscheidung.

Etwas stärker als auf die Standortentscheidung wirkt sich die Umweltverträglichkeitsuntersuchung auf die konkrete „Ausgestaltung des Vorhabens" aus. Hier formulieren die Akteure in ca. einem Drittel der von ihnen bewerteten Fallstudien einen hohen Einfluss. So liegt der Anteil bei den von den Behördenmitarbeitern beurteilten Fallstudien bei 37%, bei den Antragsunterlagen-Erstellern, welche die Untersuchungen durchführen bzw. die Auswirkungen beschreiben, bei 31% und bei den Umweltverbänden bei 33%. Die Ersteller der Antragsunterlagen testieren bei weiteren 50% der Fälle zumindest einen mittleren Einfluss.

Akteur / Wirkung	Mitarbeiter der zuständigen Behörden (Gesamtanzahl der Fragebögen 66)		Ersteller der Antragsunterlagen (Gesamtanzahl der Fragebögen 17)		Umweltverbände (Gesamtanzahl der Fragebögen 15)	
	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss
Wirkung der Umweltuntersuchungen und -beschreibungen auf das Vorhaben bezüglich						
Standort (Wo?)	28%	67%	17%	67%	29%	64%
N	36		12		14	
Ausgestaltung (Wie?)	37%	43%	31%	19%	33%	47%
N	54		16		15	
Festlegung der A.- + E.-Maßnahmen*	42%	34%	53%	20%	21%	50%
N	54		15		14	

N: Anzahl der Nennungen
*: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in den eingereichten Antragsunterlagen
Bewertungen mit mittlerem Einfluss sind nicht dargstellt

Tabelle 21: Einschätzung der Akteure zum Einfluss der Umweltuntersuchungen und -beschreibungen im Rahmen der UVP auf die Vorhaben

Die Auswirkungen der Umweltuntersuchungen auf die letztendlich in den Antragsunterlagen dargestellte „Ausgestaltung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" werden von den Behördenmitarbeitern in 42% der Fälle als stark beeinflussend konstatiert und von den Erstellern der Antragsunterlagen sogar in 53% der Fälle. Lediglich die Umweltverbände bestätigen dies nur bei 21% der Fälle.

Die Behördenmitarbeiter und Antragsunterlagen-Ersteller geben bei den von ihnen bewerteten Fallstudien jeweils den größten Einfluss der Auswirkungen der Umweltuntersuchungen bzw. der Umweltbeschreibungen auf die „Ausgestaltung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" in den Antragsunterlagen an; bei den Umweltverbänden ist dies hingegen für die „Ausgestaltung des Vorhabens" festzustellen.

5.1.1.3
Einfluss der Beteiligung (Stationen 3 und 4)

Der Einfluss der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung auf die „Standortfrage des Vorhabens" wird von allen Akteuren in den von ihnen bewerteten Fallstudien als relativ gering eingeschätzt. Einen Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Ausgestaltung des Vorhabens formulieren nur 3% (Behördenmitarbeiter) bis 14% (Umweltverbände) als groß, während dies der Behördenbeteiligung in 16% (Behördenmitarbeiter) bis 36% (Umweltverbände) bescheinigt wird. Die Umweltverbände schätzen die Wirkung beider Beteiligungsformen auf die „Standortfrage" am häufigsten als bedeutsam ein. Allerdings wird auch hier wieder in 20 (Wirkung Behördenbeteiligung) bzw. 17 (Wirkung Öffentlichkeitsbeteiligung) von 66 bewerteten Fallstudien von den Behördenmitarbeitern angegeben, dass keine Möglichkeit zur Standortauswahl gegeben ist.

Einen höheren Einfluss der Beteiligung sehen die Akteure auf die „Ausgestaltung des Vorhabens". In 33% (Umweltverbände; mittlerer Einfluss in weiteren 42%) bis 51% (Behördenmitarbeiter) der bewerteten Fallstudien ist ein hoher Einfluss für die Behördenbeteiligung angegeben, für die Öffentlichkeitsbeteiligung gilt dies in 12% (Behördenmitarbeiter) bis 27% (Antragsunterlagen-Ersteller) der Fallstudien. Die Antragsunterlagen-Ersteller sehen eine höhere Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die „Ausgestaltung des Vorhabens" als die anderen Akteure. Der Anteil an Fällen mit einem wesentlichen Einfluss der Behördenbeteiligung auf die „Ausgestaltung des Vorhabens" stellt sich bei den durch die Behördenmitarbeiter bewerteten Fällen am höchsten dar.

Akteur / Wirkung	Mitarbeiter der zuständigen Behörden (Gesamtanzahl der Fragebögen 66)		Ersteller der Antragsunterlagen (Gesamtanzahl der Fragebögen 17)		Umweltverbände (Gesamtanzahl der Fragebögen 15)	
	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss
Wirkung der **Behördenbeteiligung** auf das Vorhaben bezüglich						
Standort (Wo?)	16%	76%	23%	62%	36%	46%
N	38		13		11	
Ausgestaltung (Wie?)	51%	33%	44%	38%	33%	25%
N	55		16		12	
Festlegung der A.- + E.-Maßnahmen*	58%	27%	50%	29%	55%	18%
N	52		14		11	
Wirkung der **Öffentlichkeitsbeteiligung** auf das Vorhaben bezüglich						
Standort (Wo?)	3%	89%	8%	83%	14%	79%
N	36		12		14	
Ausgestaltung (Wie?)	12%	72%	27%	60%	21%	64%
N	50		15		14	
Festlegung der A.- + E.-Maßnahmen*	15%	67%	20%	73%	14%	71%
N	46		15		14	

N: Anzahl der Nennungen
*: Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der **im Bescheid festgesetzten Ausgestaltung**
Bewertungen mit mittlerem Einfluss sind nicht dargestellt

Tabelle 22: Einschätzung der Akteure zum Einfluss der Beteiligung im Rahmen der UVP auf die Vorhaben

Die im Bescheid festgesetzte „Ausgestaltung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" wird maßgeblich durch die Behördenbeteiligung beeinflusst. Diese Wirkung wird von allen Akteuren in mindestens 50% (Antragsunterlagen-Ersteller) der jeweils bewerteten Fälle festgestellt. Dies stellt zugleich die über alle Akteure hinweg höchste Einflussbeimessung in Bezug auf den Anteil an bewerteten Fallstudien dar. Der Öffentlichkeitsbeteiligung kommt hier in den Fallstudien wieder ein geringeres Gewicht zu, da ihr nur in 14% (Umweltverbände) bis 20% (Antragsunterlagen-Ersteller) der Fälle ein bedeutsamer Einfluss eingeräumt wird.

Der Einfluss der Beteiligung wird von den Akteuren jeweils recht unterschiedlich beurteilt. Allerdings wird prinzipiell der Behördenbeteiligung ein bedeutsamer Einfluss in einem größeren Anteil der Fälle zugesprochen als der Öffentlichkeitsbeteiligung.

5.1.1.4
Einfluss der als erheblich eingestuften negativen Umweltauswirkungen

Die Auswirkung der UVP wird hier noch einmal spezifisch bezogen auf die Wirkung der von der „zuständigen Behörde" als erheblich eingestuften negativen Umweltauswirkungen hin abge-

fragt. Dabei beschränkt sich die Betrachtung nicht auf die Wirkung der rein formal erst im Verfahrensschritt der Bewertung vorzunehmenden Beurteilung der Erheblichkeit, der dann zeitlich und sachlich erst nach den anderen Verfahrensschritten und nach der Zusammenfassenden Darstellung erfolgt. Vielmehr geht es hier um alle Umweltauswirkungen, welche die „zuständige Behörde" schon im Zuge des gesamten Verfahrens als erheblich negativ ansieht und behandelt.

Als Einfluss analysiert wird zum einen die Wirkung auf „Änderungen am Vorhaben" bzw. der Vorhabenplanung, die vom Vorhabenträger nach Erstellung und Einreichung der Planunterlagen vorgenommen bzw. vorzunehmen sind. Zum anderen zählt dazu die Beeinflussung der im Beschluss festgelegten „Auflagen für das Vorhaben".

Akteur / Wirkung	Mitarbeiter der zuständigen Behörden (Gesamtanzahl der Fragebögen 66)		Ersteller der Antragsunterlagen (Gesamtanzahl der Fragebögen 17)		Umweltverbände (Gesamtanzahl der Fragebögen 15)	
	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss	Großer Einfluss	Geringer bis kein Einfluss
Einfluss der als **erheblich bewerteten negativen Umweltauswirkungen** auf das Vorhaben bezüglich						
Änderungen des Vorhabens*	28%	60%	55%	36%	29%	71%
N	32		11		14	
Auflagen für das Vorhaben	53%	28%	73%	27%	31%	54%
N	32		11		13	

N: Anzahl der Nennungen
*: durch den Vorhabenträger im Zuge des Verfahrens
Bewertungen mit mittlerem Einfluss sind nicht dargstellt

Tabelle 23: Einschätzung der Akteure zum Einfluss der als erheblich eingestuften negativen Umweltauswirkungen auf die Vorhaben

Ein starker Einfluss der erheblichen negativen Umweltauswirkungen in Form von „Änderungen am Vorhaben" im Verlauf des Verfahrens wird von den Antragsunterlagen-Erstellern in 55% der Fälle gesehen, was einen deutlich höheren Anteil ausmacht als bei den durch die Behördenmitarbeiter (28%) und die Umweltverbände (29%) bewerteten Fällen. Allerdings geben hier auch 13 der befragten 66 Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" an, dass in dem betreffenden Fall jeweils keine Änderungen vorgenommen wurden. Der größte Anteil an Fällen, in denen hier ein bedeutsamer Einfluss auf die im Beschluss formulierten „Umweltschutzauflagen für das Vorhaben" eingeräumt wird, betrifft auch wieder die von den Erstellern der Antragsunterlagen beurteilten Fälle mit 73%, während die Behördenmitarbeiter eine derartige Wirkung in 53% und die Umweltverbände nur in 29% ihrer bewerteten Fälle gegeben sehen. Von den Behördenmitarbeitern wird dabei auch wieder in 14 von insgesamt 66 Fällen angegeben, dass keine Umweltschutzauflagen im Bescheid vorhanden sind.

5.1.2
Würdigung

Die UVP entfaltet nach Einschätzung aller befragten Akteurgruppen einen Einfluss auf die gesamte Vorhabenplanung und -ausgestaltung sowie auf die Entscheidung über die Zulässigkeit der Vorhaben, der allerdings jeweils unterschiedlich stark ausfällt.

5.1.2.1
„Vorwirkung" der UVP

Insgesamt zeichnet sich insbesondere in der Einschätzung der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" und der Ersteller der Antragsunterlagen ab, dass erstens überhaupt und zweitens in doch relativ vielen Fällen eine (große) „Vorwirkung" der UVP auf die grundlegende Vorhabenplanung und damit auch auf die Vorhabenträger gegeben ist. Den größten Anteil an Fallstudien mit einem starken Einfluss sehen die Behördenmitarbeiter bei der Frage der „Realisierung des Vorhabens" und die Ersteller der Antragsunterlagen bei der Frage der „Ausgestaltung des Vorhabens". Der starke „Einfluss der bevorstehenden UVP" erreicht mit 46% bei den von den Behördenmitarbeitern bewerteten Fällen einen beachtlichen Anteil.

Die „Vorwirkung" ist trotz des hohen Anteils an nachgelagerten Verfahren in den Fallstudien auch für die Frage nach dem „Standort eines Vorhabens" gegeben. Denn hinsichtlich der „Standortfrage" ist zu beachten, dass die ermittelten Werte jeweils unter Berücksichtigung der gegebenen Möglichkeiten zur Standortentscheidung einzuordnen sind. Die Fallstudien umfassen einen großen Teil an Vorhaben, zu denen es ein gestuftes Zulassungsverfahren gibt. Dabei ist der Anteil an untersuchten vorgelagerten Verfahren, in denen vornehmlich die Standortalternativen geprüft werden, mit sechs policy-on-Fällen sehr klein. So ist auch der Anteil an Fallstudien zu nachgelagerten Verfahren, bei denen aus Sicht der Behördenmitarbeiter keine Möglichkeit der Standortauswahl gegeben ist, jeweils relativ hoch. Der Einfluss auf den „Standort" ist vor Beginn des Verfahrens augenscheinlich größer als im laufenden Verfahren.

Ebenfalls hervorzuheben ist die „Vorwirkung" auf die tatsächliche „Realisierung" und Antragstellung eines Vorhabens (ob also überhaupt eine Planung in Angriff genommen wird), die am stärksten in den durch die Antragsunterlagen-Ersteller bewerteten Fällen auftritt. Da diese den engsten Kontakt zu den Vorhabenträgern selbst und häufig auch schon zu Beginn der Planungsphase haben dürften, werden ihre Einschätzungen besonders aussagekräftig sein. Die von den Umweltverbänden grundsätzlich in geringerem Umfang gesehene „Vorwirkung" kann auch damit zusammenhängen, dass die Umweltverbände wohl am wenigsten Einblick in - bereits im Vorfeld des Verfahrens - erfolgte Modifikationen des Projektes haben.

5.1.2.2
Einfluss der Umweltuntersuchungen bzw. der Unterlagen nach § 6 UVPG (Station 2)

Insgesamt ergibt sich auch ein zumindest größerer materieller Einfluss der Umweltuntersuchungen und -beschreibungen im Rahmen der UVP auf die Vorhaben im Sinne von Umweltschutzmaßnahmen, der allerdings im Hinblick auf einige Aspekte kritisch zu hinterfragen ist.

Durch die Umweltuntersuchungen wird der „Standort des Vorhabens", gemessen an dem untersuchten Anteil der nachgelagerten Verfahren, zumindest in einem kleineren Teil der Fälle stärker beeinflusst. Die Wirkungen, bezogen auf die „Ausgestaltung" und den „Standort des Vorhabens", sind nach Einschätzung der Umweltverbände in den von ihnen beurteilten Verfahren häufiger festzustellen als die „Vorwirkung". Dies könnte - wie bereits dargestellt - auch an dem geringeren Einblick der Umweltverbände in die Vorhabenplanung vor der Antragstellung liegen.

Dagegen werden diese Wirkungen von den Behördenmitarbeitern und den Erstellern der Antragsunterlagen, die auch die Umweltuntersuchungen selbst durchführen oder zumindest zusammenführen, in geringerem Umfang festgestellt als bei den „Vorwirkungen". Dies kann sich durchaus gegenseitig bedingen, da bei einer wie von diesen Akteuren festgestellten stärkeren „Vorwirkung" im gleichen Verfahren auch geringere Wirkungen der späteren Umweltuntersuchungen erwartet werden können. Allerdings wäre hier doch gezielter danach zu forschen, ob sich ein derartiger Zusammenhang tatsächlich ergibt und zwar insbesondere zur Frage des Einflusses der Umweltuntersuchungen auf die „Ausgestaltung des Vorhabens".

Wenn sich diese Vermutung nicht bestätigen würde, wäre der von allen Akteuren „nur" in jeweils rund einem Drittel der Fälle konstatierte, bedeutsame Einfluss doch als „relativ gering" einzuordnen. Dies gilt insofern, als dass den Umweltuntersuchungen die für die UVP wesentliche Aufgabe der Ermittlung und Beschreibung der tatsächlich zu erwartenden Auswirkungen eines Vorhabens zukommt, auf die dann in der Vorhabenplanung reagiert werden muss. Wenn die Ausgestaltung des Vorhabens davon in der Regel weniger beeinflusst wird, kann dies entweder daran liegen, dass es tatsächlich nur wenige Auswirkungen auf die Umwelt gibt. Andererseits kann es auch bedeuten, dass diese kaum in Form von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen bei der Projektierung berücksichtigt werden (können)[136] und demzufolge die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen eine wesentlich größere Rolle spielen. Dagegen spricht zumindest, dass von den Behördenmitarbeitern und den Umweltverbänden immerhin in weiteren 20% ihrer Fälle den Umweltuntersuchungen ein mittlerer Einfluss auf die „Ausgestaltung des Vorhabens" zugesprochen wird und von den Antragsunterlagen-Erstellern sogar in 50% der von ihnen bewerteten Fälle. Die weiteren Ergebnisse der Fallstudien belegen aber auch eine stärkere Ausrichtung auf Ausgleich und Ersatz als auf Verminderung (siehe dazu Abschnitt 4.6 und 4.7).

Der Einfluss auf die zu realisierenden „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" in den eingereichten Antragsunterlagen ist schon eindeutiger. Die hierbei von den Umweltverbänden festgestellte, gegenüber den anderen Akteurgruppen anteilsmäßig geringere Wirkung könnte nach den Beobachtungen in den Fallstudien darauf zurückzuführen sein, dass die Maßnahmen häufig hinter den von den Umweltverbänden aufgestellten Forderungen zurückbleiben und daher von ihnen die Bedeutung der Auswirkung der UVP auf diese Ergebnisse geringer eingestuft wird.

Allerdings stellt sich doch die Frage, warum selbst die Antragsunterlagen-Ersteller hier eine wesentliche Wirkung „nur" bei 53% der von ihnen bewerteten Fälle sehen. „Nur" ist trotz des hohen Fallanteils dabei insofern zu verstehen, dass diese Maßnahmen als direkte Folge der Ausarbeitungen zu den Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Die Feststellung kann möglicherweise damit erklärt werden, dass schon auf standardmäßig zum Einsatz kommende Maßnahmen zurückgegriffen wird und hier schon Erfahrungswerte bestehen, so dass diese Maßnahmen nicht mehr spezifisch entwickelt werden müssen. Eine weitere Erklärungsmöglichkeit besteht eventuell in einem Interesse der Antragsteller, die Maßnahmen soweit wie möglich zu minimieren. Im Zusammenhang damit ist die Behördenbeteiligung zu sehen, die anteilsmäßig einen starken Einfluss auf die „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" zu haben scheint und in der auch nach den Beobachtungen in den Fallstudien ganz häufig von den beteiligten Umweltfachbehörden Nachbesserungen oder komplett neue und weitere Maßnahmen gefordert werden.

5.1.2.3
Einfluss der Beteiligung (Stationen 3 und 4)

Unter den betrachteten Stationen erreicht die Behördenbeteiligung anteilsmäßig am häufigsten einen großen Einfluss. Ihr wird in Bezug auf die „Ausgestaltung des Vorhabens" und die „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" im Bescheid von allen Akteuren jeweils eine hohe Bedeutung in den Fallstudien zugesprochen. Herauszuheben sind hier die Behördenmitarbeiter, die dies in 51% (Ausgestaltung des Vorhabens) und in 58% (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) der Fälle als gegeben ansehen. Auch hier wird die „Standortfrage" noch in einem kleineren Anteil der Fälle in bedeutendem Maße beeinflusst. Diese Befragungsergebnisse decken sich mit den weiteren Befunden dieses Forschungsvorhabens, die ebenfalls einen starken Einfluss der Behördenbeteiligung feststellen (siehe dazu Abschnitt 4.5, 4.7, 5.5).

---

[136] Einschränkungen in der Berücksichtigungsfähigkeit dieser Aspekte können sich etwa aus den tatsächlichen (räumlichen und technischen) Umständen ergeben, die eine Vermeidung oder Verminderung ausschließen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung scheint demgegenüber eine relativ geringe Bedeutung zu haben, da sie sich in allen Fragen bei allen Akteuren maximal in einem Drittel der Fälle mit einem wesentlichen Einfluss darstellt. Ausgerechnet bei der „Standortfrage" scheint hier so gut wie kein Einfluss mehr gegeben zu sein, wobei diese Frage gerade auch für die Öffentlichkeit in vielen Fällen von Belang sein dürfte.

Hier stellt sich die Frage nach der Ursache dieses Befundes. Die Fallstudien ergeben, dass die tatsächlich vorgebrachten umweltrelevanten Stellungnahmen der Öffentlichkeit in das weitere Verfahren zwar weitgehend integriert werden, wie z.B. in die Zusammenfassende Darstellung, in letzter Konsequenz dann aber auch häufig zurückgewiesen werden. Vor allem die in Abschnitt 4.5 gewonnene Erkenntnis, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung in vielen Fällen zu spät erfolgt, dürfte hier ein wesentlicher Grund sein. Die Öffentlichkeit und damit auch die Umweltverbände bekommen erst dann die Möglichkeit zur Stellungnahme, wenn die Vorhabenplanung bereits abgeschlossen ist und die Hemmnisse für eine sachgerechte Integration neuer Aspekte bei den Antragstellern sehr hoch sind. Gerade die Umweltverbände besitzen in der Regel eine besondere Raumkenntnis und können für das Vorhaben wesentliche Umweltaspekte einbringen, was auch die Beobachtungen in den Fallstudien bestätigen und die es schon frühzeitig in der Vorhabenplanung zu berücksichtigen gilt.

5.1.2.4
Einfluss der als erheblich eingestuften negativen Umweltauswirkungen

Die als erheblich bewerteten negativen Umweltauswirkungen scheinen sich stärker auf die „Auflagen im Beschluss" auszuwirken und niederzuschlagen als auf etwaige „Vorhabenänderungen im Laufe des Verfahrens". Allerdings wird ein starker Einfluss auf solche Projektänderungen in 55% der Fälle von den Erstellern der Antragsunterlagen gesehen, die den engsten Kontakt zum Vorhabenträger haben dürften und in einigen Fällen auch mit dem Vorhabenträger identisch sind. Daher ist dies schon ein bedeutender Anteil.

Die festgestellten erheblichen negativen Umweltauswirkungen entfalten im Beschluss in vielen Fällen eine wesentliche Wirkung auf die festgesetzten „Auflagen" zum Umweltschutz, was besonders von den Behördenmitarbeitern und den Erstellern der Antragsunterlagen mit hohen Fallanteilen konstatiert wird. Die Behördenmitarbeiter können diesen Einfluss wohl am besten beurteilen, da sie den Schritt der Entscheidung und der Festlegung der Auflagen für das Vorhaben selbst vornehmen. Auf der anderen Seite ist deshalb aber auch davon auszugehen, dass sie hier einen hohen Einfluss der von ihnen als erheblich eingestuften Umweltauswirkungen bescheinigen.

Hier ist einschränkend zu erwähnen, dass in den durch die Evaluatoren untersuchten Fallstudien die ermittelten Umweltauswirkungen häufig als nicht erheblich oder nach Ausgleich als nicht mehr verbleibend beurteilt werden (siehe dazu Abschnitt 4.7), so dass sich die hier dargestellten Aussagen ausschließlich auf die tatsächlich als erheblich bewerteten Umweltauswirkungen beziehen können.

5.1.3
Schlussfolgerungen

Eine materielle Wirkung der UVP ist nach den Befragungsergebnissen sowohl hinsichtlich der Frage der „Realisierung[137] eines Vorhabens", des „Standortes" und der „Ausgestaltung des

[137] Die Wirkung auf die Frage nach der Realisierung eines Vorhabens äußert sich dabei nicht zwangsläufig in einem häufigeren Verzicht auf das Vorhaben, sondern eher in gründlich überlegten Abwägungen auf Seiten des Vorhabenträgers hinsichtlich des Aufwandes für den Umweltschutz sowie der voraussichtlichen Durchsetzungsfähigkeit eines Vorhabens.

Vorhabens" sowie der „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" gegeben und zwar durchaus in einem größeren Umfang (siehe dazu auch Abschnitt 5.7). Es zeigt sich, dass eine materielle Wirkung nicht allein anhand der Frage nach dem Einfluss der UVP auf die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben z.B. in Form von Auflagen und Nebenbestimmungen gemessen werden kann und dass sich ein großer Teil der Wirkungen bereits vor und im Verfahren entfaltet. Die materielle Wirkung schlägt sich allerdings in unterschiedlichem Ausmaß in den verschiedenen Verfahrensschritten nieder. Diese Ergebnisse bestätigen auch weitgehend die Einschätzung der Evaluatoren der Fallstudien mit Ausnahme der „Vorwirkung", zu der anhand der Untersuchung der Verfahrensunterlagen keine Aussagen getroffen werden können.

Ein wesentlicher Einfluss zeigt sich in der „Vorwirkung" der UVP, die einen nennenswerten Einfluss auf die Frage der „Realisierung" und den „Standort eines Vorhabens" ausübt. Die festgestellte „Vorwirkung" der UVP ist als ein sehr positives Ergebnis zu sehen, da dies für eine Bewusstseinsbildung und Berücksichtigung von Umweltbelangen auch auf Seiten der Antragsteller und Vorhabenträger spricht.

Etwas vorsichtiger ist die Wirkung der Umweltuntersuchungen bzw. der Unterlagen nach § 6 UVPG zu beurteilen, die jedenfalls zu den genannten Anteilen eine bedeutsame Wirkung auf die Vorhaben ausüben und im vermutlichen Zusammenhang mit den „Vorwirkungen" und, vorbehaltlich dessen Prüfung, als angemessen eingeordnet werden kann.

Die Wirkung der Behördenbeteiligung, die in hohem Maße dazu geeignet ist, erforderlichen Sachverstand und Informationen in das Verfahren einzubringen, ist vor dem Hintergrund der derzeitigen Situation der Abhängigkeit der „zuständigen Behörde" von den Fachkenntnissen der beteiligten Umweltfachbehörden (siehe dazu Abschnitt 5.5) als sehr relevant zu bezeichnen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung übt einen deutlich geringeren Einfluss auf die Vermeidung und Verminderung von negativen Umweltauswirkungen aus. Gerade die in der Regel besonderen Raumkenntnisse der Umweltverbände sollten besser ausgenutzt werden. Diesen Verfahrensschritt gilt es daher in Form einer sachgerechten und zielgerichteten Informationsgewinnung und -verarbeitung zu optimieren. Vor allem dürfte hier eine frühere Einbeziehung der Öffentlichkeit zielführend zu sein (siehe dazu auch Abschnitt 4.5).

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die UVP tatsächliche materielle Wirkungen entfaltet und dies in einem durchaus nennenswerten Umfang. Dieses Ergebnis stützt sich sowohl auf die Aussagen der befragten Akteure als auch auf die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchungen. Im Zusammenhang mit letzteren Untersuchungsergebnissen, die in der stationenbezogenen Betrachtung in Kapitel 4 sowie in den anderen Abschnitten dieses Kapitels beschrieben werden, bedeutet dies aber nicht, dass kein Handlungsbedarf besteht, um Defizite bei den Verfahrensinhalten und im Verfahrensablauf zu verringern und um Potenziale zur Effektivierung und Effizienzsteigerung der UVP zu erschließen.

5.1.4
Zusammenfassung

UVP-Praktiker und auch die Literatur diskutieren seit längerer Zeit die Frage, ob und welche materiellen Wirkungen die UVP entfaltet. Die materiellen Wirkungen einer UVP werden hier im Hinblick auf die umweltbezogenen Ziele der UVP verstanden als positive Auswirkungen auf die Umwelt, die sich entweder vor dem Beginn eines Zulassungsverfahrens als „Vorwirkungen" oder während des Verfahrens im Zuge der Bearbeitung der Umweltaspekte für das Vorhaben ergeben. Die Akteurbefragung im Rahmen der untersuchten Fallstudien geht der Frage der materiellen Wirkungen im „Nutzen-Kosten-Fragebogen" nach. Sie behandelt die Wirkung einer bevorstehenden UVP („Vorwirkung") sowie die Wirkung derjenigen UVP-Stationen, die maß-

geblich zur Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen beitragen und sich auf das Vorhaben bzw. die Entscheidung auswirken.

Den Befragungsergebnissen nach ist eine materielle Wirkung der UVP durchaus in einem nennenswerten Umfang gegeben. Ein wesentlicher Einfluss zeigt sich in der „Vorwirkung" der UVP als Einfluss von Umweltaspekten auf die grundlegende Planung des Vorhabens vor der Erstellung der Antragsunterlagen und der Antragstellung selbst. Ein höherer Einfluss besteht dabei hinsichtlich der Fragen der „Realisierung eines Vorhabens", des „Standortes" und der „Ausgestaltung des Vorhabens". Die Wirkung der „bevorstehenden UVP" wird explizit als relativ bedeutsam eingeschätzt. Diese Ergebnisse sprechen für eine Bewusstseinsbildung und frühzeitige Berücksichtigung von Umweltbelangen auf Seiten der Antragsteller und Vorhabenträger.

Etwas vorsichtiger ist die Wirkung der Umweltuntersuchungen bzw. der Unterlagen nach § 6 UVPG zu beurteilen, die jedenfalls zu gewissen Anteilen als bedeutsam eingestuft wird und im vermutlichen Zusammenhang mit den „Vorwirkungen" steht. Den größten Einfluss haben die Untersuchungen bzw. Unterlagen dabei auf die Ausgestaltung der „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" in den eingereichten Antragsunterlagen.

Die materielle Wirkung der Behördenbeteiligung auf die Vorhaben wird von allen befragten Akteuren als relativ hoch eingeschätzt und zwar insbesondere bezogen auf die Fragen der „Ausgestaltung des Vorhabens" und der festgesetzten „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" im Beschluss. Dies ist vor dem Hintergrund der Abhängigkeit der „zuständigen Behörde" von den Fachkenntnissen der beteiligten Umweltfachbehörden als relevant zu bezeichnen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung übt dagegen einen deutlich geringeren Einfluss auf die Vorhaben aus.

Gleichwohl besteht an einigen Stellen Optimierungsbedarf, wie die Ausführungen in Kapitel 4 sowie in den weiteren Abschnitten dieses Kapitels belegen. Alle vorgeschlagenen Maßnahmen und Instrumente sind letztlich darauf ausgerichtet, die materiellen Wirkungen der UVP zu effektivieren.

5.2
Zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter

In den Fallstudien tritt ein Befund immer wieder deutlich hervor: Die Aussagen zu den Umweltauswirkungen sind in vielen Fällen wenig vorhabenspezifisch und raumkonkret formuliert. Diese Problematik zeigt sich dabei nicht nur an einer, sondern an mehreren Stationen der UVP. So ist sie auch schon bei den Ergebnissen zu den einzelnen UVP-Stationen kurz dargestellt. Sie wird hier aber aufgrund ihrer Relevanz für den „Zielerreichungsgrad" der UVP noch einmal im Zusammenhang behandelt (siehe dazu insbesondere Abschnitt 4.6 und 4.7).

5.2.1
Erkenntnisse und Folgerungen aus den Fallstudien

In diesem Abschnitt wird nur auf die Situation der Fallstudien mit UVP (policy-on) eingegangen. Die policy-off-Fälle stellen sich in Bezug auf die nachstehenden Feststellungen durchweg als wesentlich schlechter dar, so dass die UVP trotz der beschriebenen Mängel in jedem Fall eine qualitätssteigernde Wirkung entfaltet.

5.2.1.1 Vorhabenspezifische und raumkonkrete Umweltaussagen

Fasst man die Befunde aus den einzelnen Stationen im Hinblick darauf zusammen, in welcher Weise vorhabenspezifische und raumkonkrete Aussagen zu den Umweltgütern dargestellt werden, so ergibt sich folgendes Bild:

Station „Scoping"

Schon im „Scoping" manifestiert sich der vorstehend genannte Befund darin, dass bei den policy-on-Verfahren zumindest in 44% (N 64) der Fälle die Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter „zum Großteil nicht plausibel" oder „insgesamt nicht plausibel" erscheint, bei den Wirkfaktoren und Wirkpfaden gilt dies für 54% (N 63) und bei dem Untersuchungsraum für 59% (N 64) der Fälle.

Die Angaben und Festlegungen erfolgen meist relativ pauschal und beziehen sich vor allem auf die Auswahl an Schutzgütern, die zu untersuchen sind. Dabei wird nur selten erkennbar, dass die Auswahl hier schon in konkretem Bezug zum betroffenen Raum steht.[138]

Station „Unterlagen des Vorhabenträgers"

Bei den „Antragsunterlagen" nach § 6 UVPG stellt sich die Begründung zur Auswahl der untersuchten Schutzgüter in 29% (N 83) der policy-on-Fälle als „zum Großteil nicht plausibel" oder „insgesamt nicht plausibel" dar, was für die Abgrenzung des Untersuchungsraumes für diese Schutzgüter bei 31% (N 83) und für die Auswahl der untersuchten Wirkfaktoren und Wirkpfade bei 25% (N 83) der Fälle gilt. Es erfolgt außerdem in 22% (N 83) der Fälle eine wenig intensive Auseinandersetzung mit den Umweltauswirkungen auf die zu untersuchenden Schutzgüter. Eine Berücksichtigung der verschiedenen Betriebsarten (Errichtung, Anlage, Betrieb) erfolgt in 37% (N 81) der Fälle nicht. Eine güter- und medienübergreifende Beschreibung der Umweltauswirkungen unter Einbeziehung der Wechselbeziehungen ist bei 71% (N 70) der Fallstudien nicht gegeben.

Insgesamt ist hier bei ca. einem Drittel bis einem Viertel der Fälle ein Defizit zu diesen Punkten vorhanden, das eng mit dem Fehlen von vorhabenspezifischen und raumkonkreten Aussagen verknüpft ist. Es erfolgen häufig eher generalisierte Darstellungen von Wirkfaktoren, die von bestimmten Vorhabentypen in der Regel ausgehen bzw. ausgehen können und es fehlt an der Konkretisierung dieser Angaben in Bezug auf das Einzelfallvorhaben. So werden z.B. die allgemeinen Auswirkungen von Straßenvorhaben, wie Zerschneidungswirkungen oder Landschaftsbildveränderungen, Einflüsse auf die Schutzgüter Luft/Klima und Mensch sowie bei den baubedingten Auswirkungen z.B. Bodenverdichtungen oder Lärm- und Staubbelästigungen aufgeführt, die dann nicht weiter in ihrem Umfang und der Intensität differenziert werden. Im Weiteren ist dann vielfach die Benennung der tatsächlichen Auswirkungen auf die Umwelt, also der Wirkung dieser Wirkfaktoren in der konkreten räumlichen Situation, wenig spezifisch ausgestaltet. Selbst wenn die Ausgangssituation der Umwelt mit ihrer charakteristischen Ausprägung und Empfindlichkeit umfassend ermittelt und dargestellt ist, heißt dies nicht, dass dann auch das tatsächliche räumliche Ausmaß der Umweltauswirkungen (Umfang und Intensität) dargelegt wird. Die Frage, welche Veränderungen im konkreten Einwirkungsraum des Vorhabens in welchem Ausmaß voraussichtlich eintreffen werden, ist sicher auch eine der schwierigsten Fragen bei der Ermittlung der Umweltfolgen eines Vorhabens.

Auch wenn die Aussagen der befragten Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" nicht ausschließlich auf das hier beschriebene Problem zurückzuführen sein müssen, so fallen doch 26% der Nennungen zu Defiziten bei den von den Antragstellern eingereichten Unterlagen auf die unzureichende Datenlage; dies bildet damit eines der stärksten in der Befragung genannten Defizite bei den „Antragsunterlagen". Daher verwundert es auch nicht, dass in 41 Fällen, dies entspricht 49% der untersuchten Fallstudien, Nachforderungen gestellt wurden. Auf Seiten der

---

[138] Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass zur Angleichung der Vorgehensweise bei der Bewertung bei nicht durchgeführtem Scoping in den Fallstudien eine Bewertung der Evaluatoren trotzdem durchgeführt wurde, weil die Möglichkeiten dieses Verfahrensschrittes hinsichtlich der Qualifizierung der UVP nicht genutzt wurden. Die Bewertung fällt dann folgerichtig negativ aus.

Naturschutzverbände wird nach den Befragungen in einigen Fällen auch die Forderung nach einer Qualitätssteigerung der Erfassungen insbesondere von Biotopen und Arten gestellt, was auch auf eine zu geringe Raumkonkretheit der Umweltaussagen in den betroffenen Verfahren hindeutet.

Station „Zusammenfassende Darstellung"

Die „Zusammenfassende Darstellung" weist hier Defizite in ähnlichem Umfang auf. So sind die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen bei Errichtung, Anlage und Betrieb in 34% (N 80) der policy-on-Fallstudien „zum Großteil nicht plausibel" oder „insgesamt nicht plausibel" wiedergegeben. Die güter- bzw. medienübergreifende Beschreibung der relevanten Umweltauswirkungen unter Einbeziehung der Wechselwirkungen stellt sich in 76% (N 83) der Fälle als „zum Großteil nicht plausibel" oder „insgesamt nicht plausibel" dar.

Es sind in den betroffenen Fällen eher generalisierende Aussagen festzustellen, die wenig Auskunft über die konkret zu erwartenden Auswirkungen im Einzelfall geben. Hier zeigt sich die Folge der vorstehend benannten Defizite in den „Antragsunterlagen", die sich dann auch in der „Zusammenfassenden Darstellung" wieder finden.

Folgen für die Stationen „Bewertung" und „Berücksichtigung in der Entscheidung"

In der Auswertung der vorstehenden Befunde ergibt die „Zusammenfassende Darstellung" damit kaum eine belastbare Grundlage zur Bewertung der Erheblichkeit, da sie die Auswirkungen in zu wenig konkreter Form benennt. Eine Anwendung von Bewertungskriterien erscheint somit schwierig, da die Bewertungsgegenstände nicht ausreichend klargestellt sind. Auch eine Konkretisierung und eventuell erforderliche Herleitung und Ableitung von Bewertungsmaßstäben ist dadurch kaum möglich. Dies gilt ebenso für die Entscheidung, für die auch in vielen Fällen eine wenig vorhabenspezifische und raumkonkrete Formulierung des Beschlusses konstatiert wird. Damit kann sicher auch teilweise die in 58% (N 58) der policy-on-Fälle beobachtete „zum Großteil nicht plausible" oder „insgesamt nicht plausible" Einschätzung des Verhältnisses der Umweltbelange zu den anderen Belangen (Abwägung) bzw. der Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen in gebundenen Entscheidungen erklärt werden (siehe dazu Abschnitt 4.7).

5.2.1.2
Konzentration des Verfahrens auf wesentliche Umweltaspekte

In engem Zusammenhang mit der in vielen Fällen mangelhaften vorhabenspezifischen und raumkonkreten Darstellung der Umweltauswirkungen stehen die Auswahl von wesentlichen zu behandelnden Umweltaspekten und die Konzentration des Verfahrens darauf. Zum Teil sind die gleichen Indizien, die auf eine unzureichende vorhabenspezifische und raumkonkrete Bearbeitung hindeuten, auch Hinweise für eine nicht ausreichende Konzentration auf die wesentlichen Umweltaspekte.

Station „Scoping"

Die bereits genannten Befunde zu den vielfach wenig plausiblen Festlegungen der zu untersuchenden Schutzgüter und der Wirkfaktoren/Wirkpfade (siehe Seite 155) können auch hier als Indizien herangezogen werden. Die zu bearbeitenden Schutzgüter werden, wenn direkt genannt, in den meisten Fällen vollständig aufgezählt, jedoch ohne dabei auf die einzelnen Schutzgüter näher einzugehen oder bestimmte Aspekte in den Vordergrund zu stellen. Eine Festlegung der Wirkfaktoren, die vertieft untersucht werden müssen, findet in einem großen Teil

dieser Fallstudien nicht statt. Des Weiteren wird in 65% (N 20) der gestuften policy-on-Fälle die Abschichtung nicht nachvollziehbar abgestimmt.[139]

Diese Ergebnisse lassen darauf schließen, dass eine Konzentration auf die wesentlichen abzuarbeitenden Aspekte in vielen Fällen nicht vollzogen wird. Besonders in der Abschichtung gestufter Verfahren ist dies angepasst an die jeweilige Ebene notwendig. Insbesondere ist die Festlegung von Belang, was im nachgelagerten Verfahren aufgrund der erst dort gegebenen Detailschärfe noch zu untersuchen ist. Auf diese Problematik wird in Abschnitt 5.3 näher eingegangen.

Station „Unterlagen des Vorhabenträgers"

In den UVP-relevanten „Antragsunterlagen" lässt sich eine Konzentration auf die wesentlichen Umweltauswirkungen oftmals nicht feststellen. So ist die Auswahl dessen, wozu die Ausgangssituation beschrieben wird, in 29% (N 83) der untersuchten policy-on-Fälle und die Auswahl der zu untersuchenden Umweltauswirkungen in 25% (N 83) „zum Großteil nicht plausibel" oder „insgesamt nicht plausibel" begründet. Außerdem werden in der Zusammenfassung nach § 6 UVPG die relevanten Aussagen in 33% (N 76) der Fälle nicht ausreichend dargestellt.

In den betreffenden Fallstudien ist auffällig, dass in den Unterlagen nach § 6 UVPG zum Teil eine große Bandbreite möglicher Umweltauswirkungen aufgezeigt wird, ohne dass diese in ihrer Bedeutung eingeordnet werden. Die zu erwartenden erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen werden nicht herausgearbeitet und weniger in den Vordergrund gestellt, als dies erforderlich wäre. Insbesondere die Zusammenfassung nach § 6 UVPG hat die Aufgabe, die relevanten Aspekte so darzustellen, dass diese von Dritten beurteilt werden können und gut verständlich sind.

Durch die fehlende Konzentration auf die wesentlichen Umweltaspekte entsteht teilweise eine unnötige Informationsflut und/oder hinsichtlich der für das Vorhaben tatsächlich relevanten Umweltauswirkungen ein erhebliches Informationsdefizit.

Station „Zusammenfassende Darstellung"

Die vorstehenden Befunde spiegeln sich auch in der „Zusammenfassenden Darstellung" wieder, in der die relevanten Aspekte in 34% (N 80) der untersuchten policy-on-Fälle als „nicht plausibel wiedergegeben" bewertet werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund kritisch einzuschätzen, dass insbesondere durch die Stellungnahmen der Umweltfachbehörden noch regelmäßig wesentliche Aspekte für die Umweltverträglichkeitsprüfung in das Verfahren eingebracht werden, die für die Ausgestaltung des Vorhabens nach Angaben von Mitarbeitern der „zuständigen Behörden" in 28 von 55 Fällen („NKB") einen großen Einfluss aufweisen.

Fokussierung auf Aspekte der Rechtswidrigkeit

Die Beobachtungen bei den Fallstudien zeigen zudem, dass bei der Entscheidung und im Verfahren insgesamt solche Belange eine herausragende Stellung einnehmen, die nach Einschätzung der Verfahrensbeteiligten die Rechtssicherheit des Beschlusses gefährden können. Allein darauf wird häufig das gesamte Verfahren ausgerichtet, so dass eine an der tatsächlichen Umweltrelevanz ausgerichtete umfassende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen im Rahmen der Vorsorgeprämisse wohl selten stattfindet und „nur" die Aspekte berücksichtigt werden, die das Verwaltungshandeln aufgrund der expliziten Rechtsfolgen vorwiegend bestimmen (insbesondere FFH- und Artenschutzrecht).

---

[139] Siehe Fußnote 138.

5.2.2
Würdigung

5.2.2.1
Einordnung der Ergebnisse im Rahmen anderer Studien zur UVP

Vergleicht man die Befunde aus den Fallstudien mit den Aussagen in der Literatur, ergibt sich eine weitgehende Übereinstimmung in den Ergebnissen, wie die folgende Zusammenstellung auf der Basis der stationenbezogenen Darstellung ergibt.

Station „Scoping"

Die in vielen Fällen nicht ausreichende oder fehlende Festlegung des Untersuchungsrahmens wird auch von Bechmann (2003, 181) konstatiert, was seines Erachtens zur Auswahl von zu kleinen Untersuchungsräumen und zu frühzeitigem Abbruch von Wirkungsuntersuchungen führt. Auch Wende stellt hier auf der Basis einer umfangreichen Fallstudienuntersuchung fest, dass die Qualität des „Scopings" in vielen Fällen Verbesserungspotenzial erkennen lässt, nachdem bei 44,7% der Fallstudien eine kaum intensive und bei 31,8% eine teilweise intensive Erarbeitung des Untersuchungsrahmens konstatiert wird (Wende 2001, 188f.). Nach Klaffl, Bergthaler et al. (2006, 76) ergibt die Befragung der Antragsteller von UVP-pflichtigen Vorhaben in Österreich, dass die Festlegung des Untersuchungsrahmens beim Detaillierungsgrad und bei den anzuwenden Methoden Defizite aufweist.

Station „Unterlagen des Vorhabenträgers"

Im Rahmen der Erstellung der Unterlagen nach § 6 UVPG stellt Wende (2001, 189 ff.) ähnliche Defizite fest. So werden bei knapp einem Viertel der Fallstudien (23,3%) die anlagebedingten Wirkfaktoren kaum intensiv und bei mehr als einem Drittel (37,7%) teilweise intensiv bearbeitet. Bei den baubedingten Wirkfaktoren stellt sich dies weitaus schlechter dar: In 45,2% der Fälle erfolgt eine kaum intensive und bei 28,1% eine teilweise intensive Bearbeitung. Besonders eindeutig stellt sich auch in der zitierten Studie das Defizit hinsichtlich der Intensität der Beschreibung und Analyse der Auswirkungen auf die Umwelt dar: In 38,6% der Fälle erfolgt diese kaum intensiv und in 33,1% der Fälle zumindest teilweise intensiv.

Station „Zusammenfassende Darstellung"

Bei der „Zusammenfassenden Darstellung" wird ebenfalls konstatiert, dass deren Erarbeitung in 38,1% der Fälle kaum intensiv erfolgt, was bei 40,5% zumindest teilweise gegeben ist (Wende 2001, 199).

Behandlung der Wechselwirkungen

Im Hinblick auf die Behandlung der Wechselwirkungen im Rahmen der Bestandserhebung und der Bewertung der Umweltauswirkungen, gelangt Wende zu dem Ergebnis, dass diese wenig adäquat bearbeitet werden (in 90,3% der Fälle „kaum intensiv"; Wende 2001, 197); er fordert neben einer intensiveren Kontrolle eine methodische Weiterentwicklung (ebd., 221).

Die Evaluationsstudie zur UVP in Österreich ergibt, dass die Wechselwirkungen zu wenig sorgfältig, systematisch und nachvollziehbar abgehandelt werden. Klaffl, Bergthaler et al. (2006, 97) machen dafür die Abstraktheit des Themas, Definitionsprobleme und Unklarheiten bei der Umgangsweise verantwortlich.

Anhaltspunkte zur Bedeutung der Defizite

Wende stellt fest, dass defizitäre Auswirkungsanalysen durch weitere Verfahrensschritte kaum ausgeglichen werden (Wende 2001, 209). Dies sei umso schwerwiegender einzustufen, als dass sich in den Zulassungsentscheidungen zum einen die Intensität der Berücksichtigung von räumli-

chen Projektmodifikationen und Umweltvorsorgevarianten und zum anderen die Intensität genereller Projektmodifikationen technischer und räumlicher Art oder in Form des Verzichts auf einzelne Projektteile signifikant[140] abhängig von der Qualität des UVP-Prozesses darstellen, wobei der Bezug zum Scoping nach § 5 UVPG, zu den Antragsunterlagen nach § 6 UVPG und zur zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG hergestellt wird (ebd., 147 f.). Dies gelte auch speziell für umfassend und intensiv erarbeitete Antragsunterlagen in Bezug auf die Umweltauswirkungen sowie für die Intensität der Erarbeitung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen (ebd., 159 ff.). Die Wirkungsanalyse und Auswirkungsprognose stellt nach Wende das zentrale Bindeglied zwischen der Bestandserhebung/-bewertung und der Erarbeitung des Vermeidungskonzeptes, also auch ein zentrales Element zur Verwirklichung des Umweltvorsorgezieles, dar (Wende 2001, 209).

5.2.2.2
Bestehende Anforderungen und Vorgaben

Die Anforderung einer vorhabenspezifischen und damit auch raumkonkreten Beschreibung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens und die Behandlung der wesentlichen Aspekte sind eindeutig im UVPG angelegt, was insbesondere für die beizubringenden Unterlagen nach § 6 UVPG gilt. Schon die Unterrichtung des Vorhabenträgers durch die „zuständige Behörde" nach § 5 UVPG hat konkrete und auf das Vorhaben bezogene Angaben über die individuellen Anforderungen an die beizubringenden Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG zu enthalten (Kment 2007, § 5 Rn. 23). Je nach fachgesetzlicher Definition des Vorhabenbegriffs sind auch Angaben zur Errichtung einer Anlage oder die Stilllegung eines Betriebs einzuschließen. Der Umfang betrifft etwa die räumliche Ausdehnung der Untersuchungsgebiete, die zeitliche Ausdehnung und den Detaillierungsgrad sowie die Häufigkeit von Untersuchungen und Betrachtungen und die Repräsentanz von statistischem Datenmaterial (ebd., Rn. 16f.). Des Weiteren sollen fachrechtliche Bewertungsmaßstäbe erarbeitet werden, um so sicherzustellen, dass nicht zu viel, aber auch nicht zu wenig geprüft wird (Peters 2006, § 5 Rn. 11). Nach Gassner und Winkelbrandt (2005, 48 f.) ist im Scoping der planungsrelevante und entscheidungserhebliche Informationsbedarf zu identifizieren. Dieser ergibt sich aus der potenziellen Betroffenheit der Umwelt durch die Wirkfaktoren des Vorhabens und aus den Methoden zur Analyse und Bewertung der Umweltauswirkungen. In diesem Zusammenhang ist auch auf der Ebene des Scopings bereits das vorhandene Datenmaterial zu sichten und einzuschätzen, damit der erforderliche Untersuchungsumfang sinnvoll abgesteckt werden kann.

Im Rahmen der Erstellung der Antragsunterlagen ist nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 UVPG neben anderen Mindestanforderungen eine Beschreibung der zu erwartenden erheblichen negativen Umweltauswirkungen des Vorhabens zu leisten, was für die UVP von größter Bedeutung ist (Kment 2007, § 6 Rn. 17f.). Dabei müssten Angaben zu den Folgen von Immissionen auf die verschiedenen Umweltgüter gemacht werden, also beispielsweise welche Folgen Einleitungen in Gewässer für die darin tatsächlich vorkommenden Organismen haben und inwiefern die menschliche Gesundheit dadurch betroffen sein kann. Die Angaben müssten erkennbar werden lassen, welche der Schutzgüter des UVPG in welchem Ausmaß beeinträchtigt werden, weshalb auch nicht auf die Darstellung einzelner Wirkfaktoren unter der Annahme der Unterschreitung der Erheblichkeitsschwelle verzichtet werden solle, sondern dies explizit dargelegt werden müsse (ebd.). Dies ist ohne eine Verknüpfung der vorhabenspezifischen Wirkfaktoren und der bestehenden räumlichen Gegebenheiten nicht möglich, so dass hier eigentlich immer vorhabenspezifische und raumkonkrete Aussagen zu erwarten wären.

---

[140] Allerdings ist die Höhe des Zusammenhangs in beiden Fällen eher als gering einzustufen.

In der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG sind dann alle entscheidungserheblichen Angaben aufzugreifen, die für die Bewertung erforderlich sind (Beckmann 2007, § 11 Rn. 6). Dabei sind die vorliegenden Informationen systematisch aufzuarbeiten und zu strukturieren; eine reine Aneinanderreihung von verschiedenen Unterlagen sei nicht ausreichend (ebd. Rn. 19). Als Grundlage für die Bewertung der Umweltauswirkungen stelle die zusammenfassende Darstellung eine Prognose der möglichen Umweltauswirkungen und der Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen hinsichtlich der Art und des Umfangs sowie der Eintrittswahrscheinlichkeit und Vermeidungswahrscheinlichkeit bestimmter Umweltauswirkungen zur Verfügung (ebd. Rn. 25). Auch dies ist ohne vorhabenspezifische und raumkonkrete Aussagen nicht möglich.

Bei den Antragsunterlagen nach § 6 UVPG könnten indes nur Angaben verlangt werden, die nach dem jeweiligen Fachrecht für die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens bedeutsam und entscheidungserheblich sind (ebd. Rn. 11). In Bezug auf eine Konzentrierung der UVP auf wesentliche Aspekte stellt sich also der Erheblichkeitsbegriff als Maßstab dar. Es müssen entscheidungserhebliche Umweltaspekte einbezogen werden und hinsichtlich der Umweltauswirkungen diejenigen benannt werden, welche als erheblich und negativ zu erwarten sind. Das bedeutet, dass mit einer sinnvollen Konzentration auf das Wesentliche schon eine Abschätzung der Erheblichkeit im Laufe des gesamten UVP-Verfahrens beginnend beim Scoping bis hin zur zusammenfassenden Darstellung einhergehen muss, wie dies ähnlich auch Gassner und Winkelbrandt (2005, 45f.) darlegen. Dieser Umstand begleitet das gesamte Verfahren von Beginn an und muss laufend weiter fortgeführt werden. Die Entscheidung über diese Einschätzung obliegt letztlich der „zuständigen Behörde", die gegebenenfalls Nachforderungen an die Unterlagen des Trägers des Vorhabens zu stellen hat und in der zusammenfassenden Darstellung eventuell sogar eigenständig Angaben zu ergänzen und zu berichtigen hat (Beckmann 2007, § 11 Rn. 10). Wenn allerdings dabei - wie in der Station „Berücksichtigung des UVP-Ergebnisses bei der Entscheidung" beobachtet - lediglich eine Konzentration auf die Umweltaspekte, deren rechtliches Gewicht am größten ist, stattfindet, ist dies zwar sachlich richtig, weil auf geltendes Recht abzustellen ist, jedoch wird dann nur das berücksichtigt, wovon die schwerwiegendsten rechtlichen Folgen für Vorhabenträger bzw. „zuständige Behörde" ausgehen.

5.2.2.3
Anforderungen hinsichtlich umweltfachlicher Kenntnisse

Die zuvor beschriebenen Vorgaben stellen in vielfacher Weise hohe Anforderungen an die Bearbeiter der UVP bei allen Akteuren. An vorderster Stelle stehen hier sicher die Vorhabenträger bzw. die Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG, weil sie den wesentlichen Beitrag zur vorhabenspezifischen und raumkonkreten Ausgestaltung der UVP-Inhalte und durch die Auswahl an dargestellten Themen auch zur Konzentration auf wesentliche Umweltaspekte produzieren.

Die „zuständige Behörde" hat indes insofern eine höhere Bedeutung, als dass ihr die Aufgabe obliegt, für die Erfüllung dieser Anforderungen zu sorgen. Da sie den erforderlichen Umfang der Unterlagen und der Untersuchungen festlegt, muss sie, zumindest in Zusammenarbeit mit den zu beteiligenden Behörden, dafür auch über ausreichendes umweltfachliches Wissen verfügen.

Hohe Anforderungen werden auch an die beteiligten Behörden gestellt, die in ihrem jeweiligen Betroffenheitsbereich detaillierte Kenntnisse vorhalten müssen, um die Auswirkungen eines Vorhabens auf ihren Umweltsektor einschätzen zu können.

Das Problem der hohen umweltfachlichen Wissensanforderungen wird in Abschnitt 5.5 insgesamt näher behandelt.

5.2.2.4
Informationsquellen im UVP-Verfahren: Stellen und Strukturen

Als wesentliche Informationsquellen für die „zuständige Behörde" im UVP-Verfahren dienen die Antragsunterlagen nach § 6 UVPG sowie die Öffentlichkeits- und die Behördenbeteiligung (siehe dazu auch Kment 2007, § 6 Rn. 14). Insbesondere in den Fällen, in denen die Antragsunterlagen - wie für ca. ein Viertel bis zu einem Drittel der Fallstudien festgestellt - keine ausreichend vorhabenspezifischen und raumkonkreten Darstellungen der Umweltauswirkungen enthalten und auch in vielen Fällen Defizite bei der Konzentration und der Auswahl von wesentlichen Umweltaspekten aufweisen, erfolgt ein Ausgleich in erster Linie über die Beteiligungsstationen. Das zeigt, welche Bedeutung diese beiden Beteiligungsformen für das UVP-Verfahren innehaben (siehe dazu auch Abschnitt 4.5 und 5.5). Wenn hier nicht wesentliche Angaben über räumliche Gegebenheiten, Besonderheiten und Empfindlichkeiten sowie über mögliche Auswirkungen auf die Umwelt ergänzt werden, fehlen unter Umständen relevante Informationen für die Entscheidung.

Die Informationsergänzung über Eigenermittlungen durch die „zuständigen Behörden" scheint in der Praxis kaum gegeben zu sein, zumindest fanden sich bei den Fallstudienerhebungen kaum Hinweise darauf und auch Wende (2001, 199) stellt fest, dass die Intensität eigener Ermittlungen in 126 Fallstudien zu UVP-Verfahren bei 86,5% als kaum umfassend intensiv einzustufen ist. Damit werde (ebd.) gegebenenfalls eine bedeutende Möglichkeit zum Ausgleich von Defiziten des UVP-Verfahrens kaum beachtet. Beckmann (2007, § 11 Rn. 10) geht davon aus, dass diesen Eigenermittlungen eine rein ergänzende oder nachgeordnete Funktion beigemessen wird, da deren Ergebnisse in der zusammenfassenden Darstellung nach dem Gesetzeswortlaut des § 11 UVPG lediglich einzubeziehen sind. Nach dem Amtsermittlungsgrundsatz sei die „zuständige Behörde" jedoch verpflichtet, erforderlichenfalls Ergänzungen und Berichtigungen zu den Antragsunterlagen nach § 6 UVPG vorzunehmen (ebd.).

5.2.3
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die originäre Aufgabe der UVP ist es, die „zuständigen Behörden" mit den relevanten Informationen über die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen eines Projektes zu versorgen, damit sie über ein Vorhaben in Kenntnis dieser Auswirkungen auf die Umwelt entscheiden können (Erwägungsgrund 1 der RL 97/11/EG). Nach § 1 UVPG besteht der Zweck des UVPG dementsprechend darin, sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden und dass das Ergebnis der UVP bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben berücksichtigt wird.

Wenn – wie bei den Fallstudienuntersuchungen festgestellt – in einem Viertel bis zu einem Drittel der UVP-Verfahren vorhabenspezifische und raumkonkrete Umweltaussagen kaum gegeben sind und die Konzentration auf wesentliche Umweltaspekte in den UVP-Verfahren in ebenso vielen Fällen oft nur in geringem Maße gelingt, so ist dies als bedeutendes Umsetzungsdefizit der UVP anzusehen. Damit wird die Effektivität der UVP im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip und ihre Effizienz erheblich vermindert.

Insofern besteht hier ein besonderer Handlungsbedarf, um die Qualität der UVP zu verbessern. Hier sind alle Akteure im UVP-Verfahren gleichermaßen gefragt, wenn auch der „zuständigen Behörde" letztlich die Kontrollfunktion obliegt. Eine Qualitätssteigerung ist allerdings nicht mit einigen wenigen Maßnahmen zu erreichen, sondern erfordert eine ganze Palette an Maßnahmen und Instrumenten, die an verschiedenen Stellen ansetzen und deren Wirkungen ineinander greifen. Im Folgenden werden einige Ansätze kurz skizziert, die sich zum Großteil bei den Opti-

mierungsempfehlungen in den Kapiteln 4 bis 6 wiederfinden, da sie für die gesamte UVP und deren Inhalte eine beträchtliche Wirkung entfalten können.

Mögliche Handlungsansätze sind

- die Verstärkung der Kontrollfunktion der „zuständigen Behörde" insbesondere im Hinblick auf die Aussagen zur Auswirkungsanalyse in den Unterlagen des Antragstellers nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 UVPG, wie dies auch schon Wende (2001, 220) beispielsweise in der Form einer expliziteren gesetzlichen Prüfverpflichtung empfiehlt.
- die stärkere Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen und Qualifizierungen bei den Behördenmitarbeitern z.B. durch Fortbildung, stärkere Berücksichtigung des Ausbildungshintergrundes (insbesondere bei den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden") oder externe Unterstützung sowie bei den Erstellern der Antragsunterlagen bzw. der Gutachter z.B. durch Zertifizierungen.
- die vorhabentypspezifische Konkretisierung von Leitfäden und Anforderungsprofilen für eine weitest mögliche Präzisierung für die praktische Anwendung der UVP.
- die Anpassung von Beteiligungsstrukturen gemäß ihrer Bedeutung für die Qualität der UVP z.B. durch eine frühzeitigere Beteiligung oder Abstimmungspflichten zwischen der „zuständigen Behörde" und den beteiligten Behörden.
- die Schaffung neuer und die Verbesserung bestehender Informationsquellen wie Raum-/Umweltinformationssysteme, zentrale Datenerfassung im Zuge von Umweltprüfungen etc., damit die Datengrundlage zur Erarbeitung von UVP-relevanten Aspekten vereinfacht und konkretisiert werden kann. Dazu kann auch die Einführung einer Überwachung zu UVP-Verfahren beitragen.
- die Beachtung von erforderlichen Personalkapazitäten bei der Aufgabenverteilung bzw. den Umstrukturierungen in den Behörden zur Aufrechterhaltung der UVP-angepassten Arbeitsfähigkeit.

5.2.4 Zusammenfassung

Die Befunde der untersuchten Fallstudien machen deutlich, dass es Defizite gibt, die Umweltauswirkungen vorhabenspezifisch und raumkonkret zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Das äußert sich unter anderem darin, dass die Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter und Wirkungen der Vorhaben sowie die Festlegung des Untersuchungsraumes wenig plausibel erscheinen. Dies gilt sowohl für die Station des „Scopings" als auch für die „Unterlagen des Vorhabenträgers" nach § 6 UVPG. Letztere weisen zudem teilweise eine wenig intensive Auseinandersetzung mit den spezifischen Umweltauswirkungen des Vorhabens auf. Stattdessen findet sich vielfach eine Auflistung generell möglicher Wirkungen des betreffenden Vorhabentyps, welche dann relativ pauschal abgehandelt und oftmals als „nicht erheblich" eingestuft werden. Diese Form der Behandlung der Umweltauswirkungen betrifft auch die Stationen der „Zusammenfassenden Darstellung", der „Bewertung" und der „Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse bei der Entscheidung" bzw. die Formulierung des Beschlusses.

Die Auswahl der wesentlichen Umweltaspekte für die UVP bzw. eine fehlende Konzentration des Verfahrens darauf bildet einen weiteren bedeutenden Mangel der UVP-Verfahren. In den gestuften UVP-Verfahren wird im „Scoping" keine nachvollziehbare Abstimmung der Abschichtung zwischen den vor- und nachgelagerten Verfahren vorgenommen.

In den untersuchten Fallstudien ist die Auswahl der zu beschreibenden Aspekte der Umweltsituation und die Auswahl der zu untersuchenden Umweltauswirkungen in den „Antragsunterlagen" nach § 6 UVPG häufig nicht plausibel dargestellt. Die allgemein verständliche Zusammenfassung gibt außerdem die relevanten Aussagen nicht immer ausreichend wieder. Gleiches gilt

für die „Zusammenfassende Darstellung" nach § 11 UVPG. Dies führt in den betroffenen Fällen auf der einen Seite zu einer unnötigen und nur schwer handhabbaren Informationsflut und /oder auf der anderen Seite zu einem Informationsdefizit über die relevanten Umweltauswirkungen eines Vorhabens. Außerdem konzentrieren sich die Verfahrensbeteiligten häufig auf solche Umweltaspekte, die aus ihrer Sicht die Rechtssicherheit des Verfahrens stark gefährden könnten.

Diese Befunde machen deutlich, dass in einem großen Anteil der untersuchten UVP-Verfahren die Umweltauswirkungen in der „Zusammenfassenden Darstellung" weder vorhabenspezifisch noch raumkonkret beschrieben sind. Die Bewertung (und damit letztlich auch die Zulassungsentscheidung) kann sich dementsprechend nicht auf die von der UVP angestrebte Informationsgrundlage zu den Umweltauswirkungen stützen.

Zur Minimierung dieser Defizite sind Maßnahmen notwendig, die von einer Verstärkung der Kontrollfunktion durch die „zuständige Behörde" im Hinblick auf die „Unterlagen nach § 6 UVPG" über Maßnahmen zur Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen im UVP-Verfahren und Mittel zur Unterstützung der Verfahrensbearbeiter in den konkreten Verfahren bis hin zu und einer angemessenen Personalkapazität zur Sicherstellung einer ausreichenden Arbeitsfähigkeit in den Behörden reichen.

Abschließend sind die Empfehlungen tabellarisch zusammengefasst; sie finden sich auch in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1.

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
Zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter	- Verstärkung der Kontrollfunktion der „zuständigen Behörde" im Hinblick auf die „Unterlagen nach § 6 UVPG" - Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen und Qualifizierungen bei den Behördenmitarbeitern sowie bei den Erstellern der Antragsunterlagen bzw. der Gutachter z.B. durch Zertifizierungen - vorhabentypspezifische Konkretisierung von Leitfäden und Anforderungsprofilen - Anpassung von Beteiligungsstrukturen gemäß ihrer Bedeutung für die Qualität der UVP z.B. durch eine frühzeitigere Beteiligung oder Abstimmungspflichten zwischen den Behörden - Schaffung neuer und Verbesserung bestehender Informationsquellen über Rauminformationen sowie UVP-Vorhaben und deren Auswirkungen (auch durch Einführung einer Überwachung) - Beachtung von erforderlichen Personalkapazitäten zur Aufrechterhaltung der UVP-angepassten Arbeitsfähigkeit und damit auch der erforderlichen Qualität der UVP-Bearbeitung	- „Zuständige Behörde" - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/Gutachter	Effektivität - Sicherstellung bzw. Förderung einer angemessenen Informations- und Bewertungsgrundlage über die Umweltauswirkungen eines Vorhabens für alle Beteiligten - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der materiellen Wirkung Effizienz - Vermeidung von nicht erforderlichen Untersuchungen und Darstellungen - Konzentrierung auf relevante Inhalte und Bearbeitungen

5.3
Abschichtung bei gestuften Verfahren

Bei gestuften Verfahren, wie etwa bei bestimmten Straßenvorhaben mit Linienbestimmung und Planfeststellung (z.B. gem. §§ 16, 17 FStrG), aber auch bei Industrieansiedlungen, stellt sich das Problem der Abschichtung im Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsumfang zwischen den verschiedenen Verfahren und Entscheidungsebenen.[141] Auf der vorgelagerten Ebene wird

[141] Gerade bei Industrieansiedlungen kommt es immer wieder zu Abschichtungsproblemen. Zum einen, weil bei den Bebauungsplänen häufig Änderungsverfahren notwendig sind, zum anderen, weil des Öfteren mehrere parallel durchzuführende immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren im Anschluss durchzuführen sind. Die Probleme sind dabei zu einem Teil auch dem

insbesondere über die Raumverträglichkeit und über mögliche, insbesondere standörtliche, Alternativen des Vorhabens entschieden. Detailplanungen, insbesondere technischer Art, finden erst auf der Zulassungsebene statt. Die vom Vorhaben ausgehenden Umweltauswirkungen sind dementsprechend in ihrer Intensität und Wirkung unterschiedlichen Ebenen zuzuordnen und müssen folglich auch auf der zugehörigen Ebene unterschiedlich geprüft werden.

Laut UVPVwV sind Umweltverträglichkeitsprüfungen, die für vorgelagerte Verfahren durchgeführt werden, Teilprüfungen einer einheitlichen Umweltverträglichkeitsprüfung (Nr. 0.2.b UVPVwV). Nach § 1 Abs. 1 Satz 4 UVPG werden die Teilprüfungen zu einer Gesamtbewertung zusammengeführt. Die Abschichtung der Behandlung der Umweltauswirkungen bei vor- und nachgelagerten Verfahren dient u.a. dazu, die relevanten Umweltaspekte sowie deren Tiefe und Breite der jeweiligen Untersuchungsebene anzupassen. Insbesondere Fragen der Trassenwahl und der vorzugswürdigen Alternative werden dabei häufig auf der höheren Ebene bereits entschieden.

5.3.1
Erkenntnisse aus den Fallstudien

In 65% der untersuchten gestuften policy-on-Fälle (N 20) ergibt die Bewertung der Abschichtung durch die Evaluatoren das Ergebnis „zum Großteil nicht nachvollziehbar" oder „insgesamt nicht nachvollziehbar" (ZEG Nr. 5/S 5: Wurden Abschichtungsaspekte nachvollziehbar abgestimmt?). Zudem wurde in den Scoping-Protokollen nur selten festgelegt, welche Untersuchungen auf der jeweiligen Verfahrensebene durchzuführen sind. Soweit eine Abschichtung dokumentiert wurde, finden sich Hinweise hierzu in den UVP-Unterlagen nach § 6 UVPG des vorgelagerten Verfahrens. Diese sind jedoch nur selten als nachvollziehbar oder gar ausreichend anzusehen, die Hinweise beschränken sich meist auf eine Aufzählung von einigen wenigen Aspekten. Allerdings gibt es hier auch Positiv-Beispiele, die im Vergleich als best-practice-Beispiele anzusehen sind. So wurde in Sachsen in bergbaurechtlichen Verfahren für das vor- und das nachgelagerte Verfahren ein gemeinsamer Scoping-Termin durchgeführt und die zu bearbeitenden Aspekte entsprechend abgestimmt. Die Absprachen dazu wurden in Scoping-Protokollen dokumentiert.

Die Evaluierung der vorgelagerten Verfahren ergibt, dass laut den Entscheidungen auf dieser Ebene häufig „keine negativen Umweltauswirkungen" durch das geplante Vorhaben verbleiben. In der Folge führt dies in einigen nachgelagerten Verfahren dazu, dass entweder dort nicht mehr überprüft wird, ob auf der detaillierten Maßstabsebene neue Erkenntnisse zu den bekannten Umweltauswirkungen gewonnen werden können oder es wird im Extremfall sogar, unter Verweis auf die Erkenntnisse im vorgelagerten Verfahren, keine UVP mehr durchgeführt. So ist bei Trassenverfahren teilweise ein „Missbrauch" der Abschichtung festzustellen, indem eine sehr weitgehende Abschichtung oder gar das vollständige Unterlassen der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt. Die Datenlage wird folglich nicht mehr aktualisiert oder raumspezifisch ergänzt. Entscheidungen in nachgelagerten Verfahren werden dann auf Basis veralteter, zum Teil zehn bis fünfzehn Jahre alter Daten getroffen. Allerdings erfolgt in den nachgelagerten Verfahren meist die Abarbeitung der Eingriffsregelung nach dem BNatSchG.

In den Behördenbefragungen wurde immer wieder deutlich, dass die Vorgaben zur Abschichtung aus der UVPVwV oftmals keine Anwendung finden; zum Teil sind sie den Befragten nicht bekannt.

---

gesplitteten deutschen Recht geschuldet, wonach einerseits eine Umweltprüfung nach Baurecht gemäß BauGB und andererseits eine UVP beispielsweise im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens gem. 9. BImSchV durchzuführen ist.

5.3.2
Würdigung

5.3.2.1
Maßstabsgerechte Überprüfung der Umweltauswirkungen

Vorhabenspezifische und raumkonkrete Aspekte, die sich zum Teil erst im Planungsprozess ergeben, können immer erst dem jeweiligen Maßstab entsprechend überprüft werden. Wenn im nachgelagerten Verfahren die Ergebnisse aus den vorangegangenen Verfahren auf Basis der neueren und konkreteren Kenntnisse über Standort und Vorhaben nicht überschlägig überprüft werden, können unter Umständen die daraus abgeleiteten Erkenntnisse zu einem falschen Ergebnis führen. Da beispielsweise bei Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur erst im nachgelagerten Planfeststellungsverfahren Detailplanungen, etwa zur exakten Lage oder zu technischen Parametern, vorgenommen werden, können auch erst hier konkrete Untersuchungen zu den diesbezüglichen Umweltauswirkungen des Vorhabens durchgeführt werden. Demgegenüber werden auf der Ebene der Linienbestimmung überschlägige Angaben zur Vorhabensbeschreibung, zu den Wirkfaktoren sowie zu den Schutzgütern getroffen (BMVBW 1997, in: Bechmann 2003, 144). Aufgrund der Überschlägigkeit der Angaben erscheint eine vollständige, korrekte und abschließende Bearbeitung aller erheblichen Umweltauswirkungen in vorgelagerten Verfahren für das Vorhaben mit Gültigkeit für die nachgelagerte Ebene unwahrscheinlich.

Für Raumordnungsverfahren gilt vergleichbares. In der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Ebene der Raumordnungsverfahren sollen die raumbedeutsamen Umweltauswirkungen geprüft werden. Raumbedeutsame Umweltauswirkungen sind jene, die über den Standort des Vorhabens hinausreichen. Eine zu detaillierte Umweltverträglichkeitsprüfung verbietet sich (Peters & Balla 2006, § 16 Rn. 5). So kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass im Raumordnungsverfahren alle möglichen kleinräumigen und fachtechnischen Einzelheiten geprüft werden. Daher müssen im nachgelagerten Verfahren diese Details auf ihre Erheblichkeit überprüft werden. Folglich ist es auch hier, wie bei Verfahren zur Linienbestimmung, unwahrscheinlich, dass im vorgelagerten Verfahren alle möglichen negativen Umweltauswirkungen beseitigt wurden. Ein genereller Verweis im nachgelagerten Verfahren auf bereits durchgeführte Untersuchungen im vorgelagerten Verfahren und damit dem Verzicht auf weitere Prüfungen, muss kritisch beurteilt werden.

5.3.2.2
Aktualität der Daten

Eine nachvollziehbare Abstimmung mit entsprechender Dokumentation erscheint daher als notwendig. Dies gilt insbesondere unter Berücksichtigung von zeitlichen Aspekten. Zwar soll im nachgelagerten Verfahren auf die Daten aus dem vorgelagerten Verfahren zurückgegriffen werden, um Doppelarbeiten zu vermeiden. Wenn jedoch zwischen vor- und nachgelagertem Verfahren der Zeitraum zu groß wird, ist die ungeprüfte Anwendung der Daten aus dem vorangegangenen Verfahren kritisch zu betrachten. Denn dann ist fraglich, ob die Daten aus dem vorgelagerten Verfahren die reale Situation wiedergeben oder ob beispielsweise aufgrund einer veränderten Artenzusammensetzung der Fauna eine andere Entscheidung getroffen werden muss, als dies beispielsweise noch vor zehn Jahren der Fall gewesen wäre. Die dadurch entstehenden Lücken in der Umweltverträglichkeitsprüfung wirken sich auf die Entwicklung entsprechender Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen aus. Wird im nachgelagerten Verfahren keine UVP zu den nun konkretisierten Vorgaben durchgeführt, können keine vorhabenspezifisch, adäquaten Maßnahmen getroffen werden. Diese Maßnahmen, die der Erfüllung des Ziels der Umweltvorsorge dienen sollen, können daher nicht mehr den Anforderungen entsprechend entwickelt werden. Daher erscheint es sinnvoll, die Daten einer groben Überprüfung und einem Abgleich mit der aktuellen Situation der jeweiligen Planungsebene zu unterziehen, wie dies in eini-

gen positiven Beispielen in Sachsen der Fall ist. Dort wurden die Ergebnisse der UVP auf vorgelagerter Ebene im nachgelagerten Verfahren einer Überprüfung unterzogen und ergänzt. Dies setzt aber voraus, dass der jeweilige Gutachter eine hohe Raumkenntnis hat, um möglichst rasch diese Überprüfung durchführen zu können und im Idealfall das frühere Verfahren ausreichend kennt.

5.3.2.3
Eingriffsregelung

Wie erwähnt, wird in einigen vorgelagerten Verfahren die UVP durchgeführt und im nachgelagerten Verfahren lediglich die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung abgearbeitet, in manchen Fällen mit einer Erweiterung um andere UVP-relevante Aspekte. Dieser Punkt ist eng mit der Frage nach dem Verhältnis der Umweltfolgenprüfinstrumente und ihrer Abstimmung (siehe dazu Abschnitt 5.4) verbunden. Der Unterschied besteht jedoch darin, dass hierbei keine parallele Abarbeitung der Instrumente, sondern eine zeitlich versetzte Abarbeitung in unterschiedlichen Detaillierungsgraden der Planung erfolgt.

Da, wie bereits dargestellt, die Prüfungen zur Umweltverträglichkeit auf den unterschiedlichen Ebenen als Teilprüfungen einer gesamten Umweltverträglichkeitsprüfung zu sehen sind, sind die Ergebnisse der einzelnen Prüfungen am Ende zu einer Gesamtbewertung zusammenzufassen. In Fällen, in denen ausschließlich die Eingriffsregelung auf der nachgelagerten Ebene abgearbeitet wird, wird diese gemäß den Vorgaben nach §§ 18 ff BNatSchG durchgeführt. Damit wird eine Prüfung nicht unter allen rechtlichen Voraussetzungen durchgeführt, die bei einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu betrachten wären. Die Basis bildet somit nicht das vollständige Umweltrecht. Dadurch kann es zu Lücken oder Fehlern in der Bewertung der Erheblichkeit der festgestellten Umweltauswirkungen kommen, was wiederum zu einer mangelhaften oder gar falschen Entscheidung führen kann. Eine ausschließliche Abarbeitung der Eingriffsregelung im nachgelagerten Verfahren ist daher als nicht ausreichend anzusehen.

5.3.3
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die drei größten Probleme der Umweltverträglichkeitsprüfung in gestuften Verfahren sind die Fragen nach dem Maßstab, nach der Zeit sowie die Frage, was eine Teilprüfung der UVP umfassen muss. Die offensichtlich fehlende Operationalisierung der Abschichtung begründet zwei der drei Hauptprobleme. Klarzustellen wäre für eine solche Operationalisierung zum einen, wie die unterschiedlichen Ebenen zu handhaben sind und wo und wie Vereinbarungen zur Abschichtung zu dokumentieren und gegebenenfalls zu veröffentlichen sind. Dies kann auch zu einer verbesserten Nachvollziehbarkeit für die beteiligte Öffentlichkeit sowie zur Rechtssicherheit der Entscheidung führen. Im Rahmen dieser Operationalisierung ist auch die in Abschnitt 5.4 diskutierte Abstimmung der Umweltfolgenprüfinstrumente untereinander weiter zu verdeutlichen. Die ausschließliche Abarbeitung der Eingriffsregelung kann nicht als ausreichend für die nachgelagerte Ebene angesehen werden.

Zu einer verbesserten Operationalisierung können Kriterien und Grenzwerte beitragen, die jeweils ebenenbezogen überprüft werden müssen. So könnte ein Kriterienkatalog eine wesentliche Entscheidungshilfe für die Bearbeiter darstellen. Die Kriterien können beispielsweise mit Hilfe des Instruments „Pflichtenheft" (siehe Abschnitt 6.6.2) dokumentiert und später kann ihre Erfüllung überprüft werden.

Von Bedeutung ist auch der Faktor Zeit. Um zu vermeiden, dass auf Basis veralteter Daten raumrelevante Entscheidungen getroffen werden, können Altersgrenzen hilfreich sein. Diese können als Entscheidungskriterien in den oben genannten Kriterienkatalog aufgenommen werden. Ein Kriterienkatalog zieht konsequenterweise die Forderung nach einer grundsätzlichen überschlä-

gigen Überprüfung der Ergebnisse aus dem vorgelagerten Verfahren anhand des aktuellen Planungsstandes nach sich. Dies ist vor allem sinnvoll, um die Belastbarkeit der Daten zu sichern. Dadurch lassen sich Fehlentscheidungen vermeiden und die Anforderungen aus dem Grundsatz der Umweltvorsorge erfüllen.

Darüber hinaus ist eine vollständige Integration der Aspekte aus der vorgelagerten Ebene in die Zulassungsebene zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere, weil erst auf der Zulassungsebene die außenverbindliche Entscheidung getroffen wird, gegen die der Rechtsweg beschritten werden kann. Daher sind in dieses Verfahren auch die relevanten Aspekte zu integrieren.

5.3.4
Zusammenfassung

In den untersuchten gestuften Verfahren ist die Abschichtung größtenteils nicht nachvollziehbar abgestimmt. Als Hauptprobleme kristallisieren sich die Frage nach dem Maßstab, der Faktor Zeit sowie die ausschließliche Bearbeitung der Eingriffsregelung heraus. Es scheint unklar zu sein, welcher Detailliertheitsgrad und welcher Aufwand auf welcher Ebene angemessen ist. Das zeigt sich auch daran, dass die ausschließliche Abarbeitung der Eingriffsregelung auf der nachgelagerten Ebene als ausreichend angesehen wird. Außerdem ist festzustellen, dass oftmals Entscheidungen auf Basis veralteter Daten (zum Teil zehn Jahre alte Daten) getroffen werden. Um diese Probleme zu vermeiden, sollte über eine Operationalisierung der Abschichtung der Umweltverträglichkeitsprüfung nachgedacht werden. Eine Entscheidungshilfe stellt beispielsweise ein Kriterienkatalog dar, der den Inhalt der einzelnen Teilprüfungen näher umschreibt. Darin enthalten müssten sowohl Altergrenzen von Daten als auch Kriterien für die notwendigen Betrachtungen der jeweiligen Planungsebene sein. Außerdem ist klarzustellen, dass die Eingriffsregelung nicht als vollständige Teilprüfung der UVP angesehen werden kann, da sie nicht alle für eine UVP relevanten Aspekte umfasst. Die vollständige Integration der Ergebnisse des vorgelagerten Verfahrens im Zulassungsverfahren ist sicherzustellen.

Abschließend sind die Empfehlungen tabellarisch zusammengefasst; sie finden sich auch in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1:

	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
Abschichtung	- Operationalisierung der Abschichtung, bspw. durch Kriterienkatalog - Festlegung von Altersgrenzen für die verwendeten Daten	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/ Gutachter - Vorhabenträger	Effektivität - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der Vorsorgewirkung - Erhöhung der Transparenz von Entscheidungen

5.4
Schnittstellen der UVP im Kontext anderer Umweltfolgenprüfinstrumente

5.4.1
Erkenntnisse aus den Fallstudienerhebungen

In 53% der policy-on-Fälle, in denen mehrere Instrumente zur Umweltprüfung und Umweltfolgenbewältigung angewandt werden (N = 59), findet keine Koordination der einzelnen Prüfinstrumente statt. Den Bearbeitern dieser Instrumente scheinen die Zusammenhänge und Unterschiede zwischen den einzelnen Prüfinstrumenten häufig nicht deutlich zu sein. Teilweise können die Bearbeiter offenbar die unterschiedlichen rechtlichen Hintergründe nicht einordnen, wie bspw. die Bewertung nach den Anforderungen des Naturschutzrechtes in der Eingriffsregelung gemäß §§ 18 ff. BNatSchG i.V.m. Landesrecht und dem gesamten Umweltrecht als Bewer-

tungsgrundlage in der UVP. Unklar scheinen auch die Unterschiede und Gemeinsamkeiten hinsichtlich erforderlicher Umweltbetrachtungen und -erhebungen oder die Möglichkeit der gemeinsamen Abarbeitung und Darstellung von Teilaufgaben zu sein.

Es kommt daher vor, dass komplette Erhebungen und auch Bearbeitungsergebnisse unter den jeweiligen Überschriften mehrfach aufgeführt werden, in den Antragsunterlagen ebenso wie im Beschluss. Dies führt häufig zur Unübersichtlichkeit der Unterlagen. In der parallelen Abarbeitung mehrerer Umweltprüfinstrumente ist keine einheitliche oder gängige Praxis erkennbar. Die Behandlung dieser Thematik ist überwiegend durch Unsicherheit gekennzeichnet.

In den Falluntersuchungen finden sich aber auch Positivbeispiele, in denen das Verhältnis von Eingriffsregelung und UVP z.B. schon im Scoping-Protokoll thematisiert wurde und die einzelnen Erhebungsansätze aufeinander abgestimmt wurden.

5.4.2 Würdigung

Im Unterschied zur UVP, die die umweltrechtlichen Sachverhalte entsprechend dem jeweiligen Fachrecht zur Projektzulassung zusammenträgt und bewertet, werden im Rahmen der FFH-VP und der Eingriffsregelung Entscheidungsvorschläge erarbeitet. In Anlehnung an das kürzlich veröffentlichte Forschungsvorhaben des BfN „Bestimmung des Verhältnisses von Eingriffsregelung, FFH-VP, UVP und SUP im Vorhabensbereich (Lambrecht, Peters et al. 2007, 32) sollen hier lediglich kurz die Zusammenhänge dargestellt werden.

Nach § 20 Abs. 5 BNatSchG muss bei Eingriffen, bei denen es sich um UVP-pflichtige Vorhaben handelt, das Verfahren, in dem Entscheidungen nach § 19 Abs. 1 bis 3 BNatSchG getroffen werden, den Anforderungen des UVPG entsprechen. Nach § 6 Abs. 2 UVPG bestimmen sich Inhalt und Umfang der Unterlagen nach § 6 UVPG nach den Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit maßgebend sind. Dazu gehören, soweit einschlägig, auch Unterlagen zur Eingriffsregelung (etwa LBP nach § 20 Abs. 4 BNatSchG) sowie Unterlagen zur FFH-Verträglichkeitsprüfung gem. § 34 Abs. 1 BNatSchG.

Während die UVP einem integrativen und systematischen Untersuchungsansatz folgt, dessen Ergebnisse sich nicht direkt materiell-rechtlich auswirken,[142] bestimmen die Eingriffsregelung und auch die FFH-VP die Entscheidung über ein Vorhaben unmittelbar mit. Die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung wirken sich jedoch mittelbar materiell aus, da die UVP die Anwendungsvoraussetzungen für das materielle Umweltrecht optimiert (Schink 2003, 649). Aufgrund des breiten Ansatzes der UVP wird in der Fachdiskussion davon ausgegangen, dass diese als Trägerverfahren geeignet ist, „sowohl die Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung als auch die der FFH-Verträglichkeitsprüfung abzuarbeiten und zwar in optimierter Weise“ (Schink 2003, 653). Daher scheint auch eine koordinierte Abarbeitung der Umweltprüf- und -folgenbewältigungsinstrumente sinnvoll und notwendig. Ursprünglich wurde davon ausgegangen, dass eine koordinierte Abarbeitung und Darstellung der Instrumente in einem Dokument aufgrund der unterschiedlichen Rechtsfolgen nicht möglich sei (Jessel 1999, 70). Lambrecht et al. (2007) machen deutlich, dass einer gemeinsamen Abarbeitung und Darstellung der Fachinhalte keine rechtlichen Bedenken entgegenstehen. Folglich lassen sich die umweltrelevanten Aspekte zu einer Unterlage zusammenstellen und es werden nicht, wie in vielen Fallstudien vorgefunden, unter verschiedenen Überschriften die z.T. gleichen Inhalte aufgeführt.

Sinnvoll erscheint insbesondere eine Integration der Eingriffsregelung in den Kontext der UVP. Dabei ist allerdings zu gewährleisten, dass eine Zuordnung der Ergebnisse zu den jeweiligen

[142] Strittig, siehe Hoppe, UVPG, 2007, Vorbemerkungen, Rn. 7.

Instrumenten möglich ist, um die Nachvollziehbarkeit zu sichern. Dies ist vor allem im Hinblick auf die spezifischen Prüferfordernisse der jeweiligen Instrumente von großer Bedeutung. In allen drei Instrumenten ist die „Erheblichkeit" der Umweltauswirkungen bzw. der Beeinträchtigungen von zentraler Bedeutung. Die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung kann das Überschreiten einer Bagatellgrenze sein, kann sich auf die Beachtung bestimmter Entscheidungsmaßstäbe beziehen oder an Kriterien der Verhältnismäßigkeit gemessen werden. Eine Bewertung der Erheblichkeit bestimme sich dabei an den zu betrachtenden Schutzgütern und den zugrunde zu legenden Zielen. Unterscheiden sich diese, könne die Bewertung der Erheblichkeit einzelner Beeinträchtigungen nicht einheitlich sein (Lambrecht, Peters et al. 2007, 32). Die Bewertung der Erheblichkeit einer Beeinträchtigung basiert für die Eingriffsregelung und die FFH-Verträglichkeitsprüfung auf den entsprechenden Vorschriften des BNatSchG und für die UVP auf der Gesamtheit der im Einzelfall zulassungsrelevanten Normen des Umweltrechts.

Wenn man aber davon ausgeht, dass die FFH-Verträglichkeitsprüfung und die Eingriffsregelung Teile der UVP darstellen, da die Schutzgüter von Eingriffsregelung und FFH-Verträglichkeitsprüfung Teile des Schutzgutkanons der UVP darstellen (Breuer 2000, 170) und ihre Bewertungsmaßstäbe daher für die entsprechenden Schutzgüter auch in der Bewertung nach § 12 UVPG anzuwenden sind, kann es in den einzelnen Prüfungen für die betreffenden Schutzgüter und Beeinträchtigungen nicht zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Erhebliche Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten und erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sind folglich auch als erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen in der UVP zu werten (Lambrecht, Peters et al. 2007, 34). Davon zu trennen ist die Frage, inwieweit im Einzelfall die für die UVP geltenden Bewertungsmaßstäbe über die Vorgaben etwa gem. §§ 18 ff., 34 BNatSchG hinaus gehen. So wären für das Schutzgut Boden etwa zusätzlich auch Vorgaben aus dem Bundesbodenschutzgesetz zu prüfen.

Derartige potenzielle Unterschiede sind bei Abarbeitung der Instrumente grundsätzlich beachtlich. Daher erscheint es für eine sinnvolle und umfassende Koordination der Prüfinstrumente notwendig, diese Verhältnismäßigkeiten der gesetzlichen Maßstäbe zueinander zu klären. Es findet sich jedoch eine ausreichend tragfähige Basis für die Zusammenführung der Instrumente.

Neben den inhaltlichen und rechtlichen Erfordernissen ist für eine sinnvolle Koordination der Umweltprüfinstrumente auch notwendig, dass die Unterschiede und Gemeinsamkeiten den beteiligten Akteuren im Einzelnen bekannt sind. Die parallele Abarbeitung der Instrumente scheint den Bearbeitern jedoch häufig Schwierigkeiten zu bereiten. Die derzeit bestehenden Unsicherheiten sind, wie in Abschnitt 5.5 dargestellt, unter anderem nicht ausreichender Kenntnis der rechtlichen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Prüfinstrumenten, den Möglichkeiten zur gemeinsamen Abarbeitung und zu spezifischen Unterschieden zwischen den Instrumenten geschuldet.

In der Umsetzung einer koordinierten Abarbeitung ist vor allem im Hinblick auf die Ergebnisse aus den Fallstudien von Bedeutung, dass Absprachen zu einer Koordination der Umweltprüfinstrumente als eigener Arbeitsschritt bearbeitet und dokumentiert werden, beispielsweise im Scoping-Protokoll (und gegebenenfalls im „Pflichtenheft", siehe dazu Abschnitt 6.6.2). Hierfür sind Hilfestellungen, die diesen Arbeitsschritt operationalisieren, erforderlich. Darüber hinaus ist es notwendig, den Bearbeitern in den zuständigen Behörden die rechtlichen und verfahrensbezogenen Zusammenhänge zwischen den Umweltfolgenprüfinstrumenten zu verdeutlichen und die fachliche Sicherheit der Bearbeiter diesbezüglich zu erhöhen. Vor allem das Verhältnis der Instrumente und ihre Bedeutung in der Bewertung muss stärker transportiert werden. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsfolgen der einzelnen Umweltfolgenprüfinstrumente ist aber bei jeglicher Koordination vordringlich darauf zu achten, dass die einzelnen Ergebnisse den jeweiligen Prüfinstrumenten eindeutig zugeordnet werden können und die jeweiligen rechtlichen und fachlichen, d.h. rechtlich abgeleiteten Anforderungen erfüllt werden.

5.4.3
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Lambrecht et al. (2007) haben mit ihrem Ergebnis gezeigt, dass auf Basis der bestehenden Rechtslage eine koordinierte Abarbeitung der Umweltfolgenprüfinstrumente vorwiegend bei der Datenermittlung und Beschreibung möglich ist. Eine Mehrfachdarstellung der gleichen Untersuchungen, wie es in einigen Fallstudien zu beobachten ist, ist folglich nicht notwendig und somit grundsätzlich vermeidbar. Allerdings stellt sich damit das Problem der Umsetzung dieser koordinierten Abarbeitung. Diese ist, wie ebenfalls aus den betrachteten Fallstudien abgeleitet werden kann, stark abhängig von der Kompetenz des Erstellers der UVP-relevanten Unterlagen und des Mitarbeiters der zuständigen Behörde, der die Vorgaben zu den Antragsunterlagen konkretisiert.

Für eine inhaltliche Umsetzung schlagen Lambrecht et al. (2007) eine „Gliederung der Antragsunterlagen mit integrierten Angaben zur Umweltverträglichkeit einschließlich der naturschutzrechtlichen Prüferfordernissen" (ebd., 99) vor. Über eine solche integrierte Antragsunterlage hinaus erscheint eine verpflichtende Dokumentation getroffener Vereinbarungen zur koordinierten Abarbeitung zwischen zuständiger Behörde und Unterlagen-Ersteller, beispielsweise im Scoping-Protokoll (und gegebenenfalls im „Pflichtenheft", siehe dazu Abschnitt 6.6.2), sinnvoll.

Allerdings sind eine Gliederungsvorgabe und die Verpflichtung zur Dokumentation sicherlich nicht ausreichend, um die aufgezeigten Unsicherheiten zu beseitigen. Hierfür sind eine rechtliche Klarstellung der Verhältnisse der einzelnen Prüfinstrumente zueinander sowie inhaltliche Qualifizierungsmaßnahmen der Behördenmitarbeiter erforderlich (siehe dazu Abschnitt 4.5).

5.4.4
Zusammenfassung

Die Erhebungen auf Ebene 3 zeigen, dass Unsicherheiten in der Abarbeitung der Umweltprüf- und -folgenbewältigungsinstrumente bestehen. Neben den nicht immer eindeutigen gesetzlichen Verhältnissen sind Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie die sich daraus ergebenden Möglichkeiten zur Koordination der Prüfinstrumente den Behördenmitarbeitern oft nicht ausreichend bekannt. In einem Forschungsvorhaben im Auftrag des BfN haben Lambrecht et al. (2007) sich mit dieser Problematik auseinandergesetzt und dabei aufgezeigt, dass aus rechtlicher Sicht die Möglichkeit einer koordinierten Bearbeitung der Prüfinstrumente gegeben ist. Für die Darstellung in den Antragsunterlagen wurde daher von ihnen ein Gliederungsvorschlag erarbeitet. Jedoch ist eine die Umweltfolgenprüfinstrumente integrierende Gliederung allein nicht ausreichend. Vielmehr müssen nicht eindeutige Rechtslagen geklärt werden und den bestehenden Unsicherheiten bei den Bearbeitern beispielsweise durch Fortbildungsmaßnahmen begegnet werden. Insgesamt liegt hierin erhebliches Potenzial zur Verbesserung der Effizienz der UVP und somit zur Schonung von Ressourcen.

Abschließend sind die Empfehlungen tabellarisch zusammengefasst; sie finden sich auch in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1:

	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
Schnittstellen der UVP im Kontext anderer Umweltfolgenprüfinstrumente	- Koordinierte Darstellung der Fachinhalte - Rechtliche Klarstellung der Verhältnisse der Prüfinstrumente zueinander - Qualifizierungsmaßnahmen	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/ Gutachter	Effektivität - Erhöhung der Qualität der Bewertung Effizienz - Verringerung des Aufwandes bei der Unterlagenprüfung

5.5
Anforderungen an die Behördenmitarbeiter und Behördenstrukturen

5.5.1
Erkenntnisse und Folgerungen aus den Fallstudienerhebungen

Die Fallstudienuntersuchungen zeigen eines ganz deutlich: Die Erfüllung der umweltbezogenen Anforderungen des UVPG in den Zulassungs- und Genehmigungsverfahren stellt hohe fachliche und methodische Ansprüche an alle Beteiligten. Dies gilt in besonderem Maße für die Mitarbeiter der „zuständige Behörde“[143] (Anhörungs- und Entscheidungsbehörde). Diese Tatsache findet sich bei der Darstellung der Erhebungsergebnisse zu vielen UVP-Stationen jeweils in der stationenspezifischen Ausprägung.[144] Da sich diese Problematik über den gesamten UVP-Prozess erstreckt und auch bei einigen stationenübergreifenden Ergebnissen eine Rolle spielt, wird sie hier im Gesamtzusammenhang dargestellt, allerdings ohne die Einzelbelege nochmals aufzuführen.[145]

5.5.1.1
Unsicherheiten bei Fachinhalten, Methoden und Rechtshintergründen

Bei den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden“ bestehen in größerem Umfang Unklarheiten und Fehleinschätzungen über die rechtlichen Anforderungen, die fachlichen Inhalte und deren methodische Bearbeitung sowie die Ausgestaltung der Verfahrensschritte der UVP, die durch die „zuständige Behörde“ selbst durchzuführen sind. Das reicht von Unsicherheiten bezüglich

– der Inhalte eines Scoping-Termins, inklusive der erforderlichen fachlichen Einschätzung des Untersuchungsrahmens, der Frage der Beteiligungserfordernisse und -möglichkeiten sowie dem möglichen Nutzen eines Scopings und nachfolgend der Inhalte und Detaillierung der schriftlichen Unterrichtung
– über die fachinhaltlich und verfahrenstechnisch adäquate Abstufung von Untersuchungsinhalten in gestuften Verfahren und
– die Funktion sowie die nach dem UVPG erforderlichen Inhalte einer zusammenfassenden Darstellung, insbesondere auch im Zusammenhang mit anderen Umweltprüfinstrumenten oder im Zusammenhang mit dem Umweltbericht bei Bebauungsplänen

---

143 Siehe dazu die Begriffsbestimmung im Glossar.

144 Bezug sind hinsichtlich der Stationen insbesondere Abschnitt 4.6 und 4.7 sowie zu den stationenübergreifenden Ergebnissen Abschnitt 5.2 bis 5.4.

145 Es wird nur in Einzelfällen noch einmal auf die anderen Ergebnisabschnitte verwiesen und Belege bzw. Zitate werden nur erneut angefügt, wenn sie besonders bedeutsam erscheinen oder in den anderen Abschnitten noch nicht benannt sind.

– bis hin zur umweltfachlichen Gewichtung der Umweltbelange und der rechtlich gegebenen Möglichkeit zur Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Entscheidung.

Es treten häufig Unsicherheiten bezüglich der umweltfachlichen Beurteilung der ermittelten Auswirkungen eines Vorhabens auf den betroffenen Raum und die dort anzutreffende Ausprägung der Schutzgüter auf. Vielfach reichen dafür die vorhandenen Kenntnisse auch nach eigenen Aussagen der einzelnen Mitarbeiter nicht aus. Die Erhebung zeigt aber auch das Bestreben der Mitarbeiter, den Anforderungen so gut wie möglich gerecht zu werden. Sie verweisen auf fehlenden Zugang zu (aktuellen und fachlich fundierten) praxistauglichen Informationsquellen sowie auf fehlende anwendungsorientierte Fortbildungsmöglichkeiten.

Im Rahmen der Fallstudien wird auch deutlich, dass sich bei der Bearbeitung der einzelnen Stationen der UVP, die der „zuständigen Behörde" obliegen, keine wesentliche Qualitätssteigerung im zeitlichen Verlauf erkennen lässt. Die bestehenden Unsicherheiten und Unklarheiten werden danach weder durch die zunehmende Erfahrung der Mitarbeiter mit UVP-Verfahren, den Austausch mit beteiligten Behörden, Vorhabenträgern und Umweltverbänden oder durch die zunehmende Leitfaden- und Hilfsmittelanzahl in messbarem Umfang abgebaut.

Als Folge dieser bestehenden Unsicherheiten ergibt sich, dass sich die meisten Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" auf die Aussagen der Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG und der beteiligten Behörden, insbesondere auf die der Naturschutz- und Umweltbehörden, verlassen und verlassen müssen, ohne diese angemessen überprüfen zu können. Im Hinblick auf die Kontrolle der Antragsunterlagen kommt dabei den Stellungnahmen der beteiligten Behörden eine ganz bedeutende Aufgabe zu. Es ist – so das Ergebnis der stationenbezogenen Betrachtung – davon auszugehen, dass umweltrelevante und entscheidungserhebliche Aspekte, die in den Antragsunterlagen nicht enthalten sind, nur durch die Beteiligung der Fachbehörden ausgeglichen werden können und nur dadurch im Verfahren berücksichtigt werden. Darauf deutet auch hin, dass die Möglichkeit bzw. die Pflicht der Eigenermittlung weiterer Informationen nur in sehr geringem Ausmaß Anwendung findet (siehe dazu Abschnitt 5.2.2.4).

5.5.1.2
Berufliche Qualifikation der Behördenmitarbeiter

Die Untersuchungen deuten auf einen Zusammenhang der Qualität der von den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden" durchzuführenden UVP-Stationen bzw. aufgrund der zentralen Funktion der „zuständigen Behörde" auch der Qualität der UVP insgesamt mit dem Ausbildungshintergrund und damit der zu erwartenden Kompetenzen der Bearbeiter in der „zuständigen Behörde" hin.

Die Ausbildung wurde jeweils bei der Erhebung der „Nutzen-Kosten-Fragebögen" zu den untersuchten und bewerteten Fallstudien abgefragt („NKB"). Eine Gruppierung der Antworten ergibt in den Verfahren mit Angabe zum Ausbildungshintergrund einen Anteil von 15% umweltbezogener (auch Ingenieur-) Ausbildungen, von 13% mit juristischem Hintergrund, von 47% mit einer verwaltungsbezogenen Ausbildung und von sonstigen Ausbildungsgängen in 24% der Fälle (N 55). Eine Ausbildung im Bereich Biologie lag in einem Fall vor. Das bedeutet, dass die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben in den untersuchten Verfahren zu 84% (N 55) von Mitarbeitern ohne explizit umweltorientierten Ausbildungshintergrund vorgenommen wird.[146]

[146] Inwieweit individuelle Weiterbildungen oder Erfahrungen aus anderen Tätigkeiten eine Rolle spielen, wird hier nicht einbezogen.

Ausbildungs-gruppe	Umweltbezogene Ausbildung (auch Ingenieure)	Juristische Ausbildung	Verwaltungsbezogene Ausbildung	Biologie	Sonstige
Anzahl (N 55)	8	7	26	1	13

Tabelle 24: Ausbildungshintergrund der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" in den Fallstudien

Die Positionen der Mitarbeiter werden offensichtlich nicht gezielt nach dem Kriterium der Kenntnisse im Umweltbereich besetzt, was an dieser Stelle nicht als generell negativ beurteilt wird und was bei den sonstigen Anforderungen durchaus angemessen sein könnte. Allerdings wird hier sehr deutlich, dass die Mitarbeiter der Entscheidungsbehörden sich etwaiger fehlender umweltfachlicher Kenntnisse dann bewusst sein müssen und sich den erforderlichen Sachverstand dann auf andere Weise aktiv beschaffen müssen, um die sachgerechte Verfahrensbearbeitung sicherzustellen. Dies geschieht bisher in erster Linie durch die vorgeschriebene Behördenbeteiligung, wobei insbesondere die Naturschutz- und Umweltfachbehörden eine wesentliche Rolle einnehmen (siehe dazu Abschnitt 4.5).

5.5.1.3
Qualitätsmanagement

Laut den Ergebnissen der „Behördenbefragung" geben auf die Frage nach einem Projektmanagement[147] bezogen auf die Qualitätssicherung 14 der 45 befragten Mitarbeiter an, dass kein UVP-Management durchgeführt wird. Elf der befragten Bearbeiter führen eine Qualifikation in Eigenregie durch und sieben arbeiten sich jeweils fallbezogen ein. Von sechs Mitarbeitern wird angegeben, dass die UVP-Leitstellen genutzt werden und durch diese ein Qualitätsmanagement im weitesten Sinne geleistet wird. Nur drei der befragten Mitarbeiter geben an, dass Schulungen und Weiterbildungen zur UVP durchgeführt bzw. wahrgenommen werden. Hier wird auch vereinzelt berichtet, dass solche Veranstaltungen privat und im Rahmen von Urlaubstagen wahrgenommen werden müssen bzw. die Reise- und Tagungskosten privat bezahlt werden müssen. Auch Fachliteratur muss teilweise privat angeschafft werden.

„Behördenfragebogen",Frage IV 1): Erfolgt ein systematisches/gezieltes UVP-Projektmanagement durch die Behörde? (Ausschnitt)	Kein gezieltes UVP-Management	14
	Eigene Qualifizierung	11
	Fallbezogene Einarbeitung	7
	Wahrnehmung von Seminaren oder anderen Schulungen	3
	Nutzung der UVP-Leitstelle	6

Tabelle 25: Qualitätsmanagement in den „zuständigen Behörden"

Auf die Frage nach Hemmnissen, welche eine optimale Umsetzung der UVP behindern, werden in zwölf Fällen die sehr hohen Anforderungen an die fachliche und methodische Kompetenz als starke bis sehr starke Behinderungsfaktoren genannt und die methodischen Probleme einzeln noch mal von fünf Mitarbeitern. Fehlende fachliche Kenntnisse werden direkt von zwei Mitarbeitern als Hemmnis benannt. In dem Zusammenhang stellen auch unklare rechtliche Vorgaben (N 4) und fehlende einheitliche Standards (N 4) starke bis sehr starke Hinderungsgründe aus der Sicht einiger Mitarbeiter dar.

[147] Mehrfachnennungen möglich.

„Behördenfragebogen", Frage IV 2): Welche Faktoren behindern aus Ihrer Sicht eine optimale Umsetzung der UVP? (Ausschnitt; sehr starker bis starker Einfluss)	Sehr hohe fachliche und methodische Anforderungen	12
	Methodische Probleme	5
	Unklare rechtliche Vorgaben	4
	Fehlende einheitliche Standards	4

Tabelle 26: Hemmnisse einer optimalen UVP-Umsetzung in Bezug auf die Kompetenzanforderungen

Es gibt im Rahmen der Fallstudien auch die Beobachtung, dass eine Einarbeitung der Behördenmitarbeiter in diesen Aufgabenbereich nur in sehr geringem Ausmaß stattfindet. Besonders gravierend ist dies in den Fällen, in denen von einem Behördenmitarbeiter nur sehr wenige UVP-Verfahren durchgeführt werden und dazu keine Vorkenntnisse bestehen. Problematisch ist dies aber auch, wenn in Behörden mit einer großen Anzahl an UVP-Verfahren ein Rotationsprinzip angewendet wird, nach dem die Behördenmitarbeiter in relativ kurzen Zeitabständen ihre Einsatzstelle wechseln und dann im äußersten Fall niemand mehr vor Ort ist, der sich mit UVP-Verfahren generell und auch mit den laufenden Verfahren auskennt. Im Falle von Mitarbeitern mit einer verwaltungsbezogenen Ausbildung kann es vorkommen, dass die Stellen mit Personen besetzt werden, die zuvor nie etwas mit Zulassungsverfahren zu tun hatten. In der Befragung führt auch ein Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" die sehr lange Einarbeitungszeit in die UVP-Aufgabenstellung bei häufig nicht gegebener adäquater Einführung an.

Die Wünsche der Behördenmitarbeiter sprechen hier eine deutliche Sprache: Neben der Forderung nach anwendungsbezogenen Weiterbildungsmöglichkeiten und Hilfsmitteln wie praxisbezogenen Leitfäden werden auch eine Informationsstelle zu den sich rasch ändernden rechtlichen Grundlagen oder zu einem länderübergreifenden Vergleich, eine Verfahrensbegleitung durch kompetente Stellen oder Externe, übergeordnete und/oder verfahrensbegleitende Projektgruppen in disziplinenübergreifender Zusammensetzung und auch eine kompetente Prüfstelle gewünscht (insgesamt N 12).

5.5.1.4
Behördliche Zuständigkeitsstrukturen

Im Hinblick auf die Zuständigkeitsstrukturen in den Behörden zeigen die Fallstudien, dass die behördliche Arbeitsteilung (insbesondere bei Verkehrsvorhaben, bei denen dies häufig vorkommt) durch die Einschaltung einer Anhörungsbehörde zu Problemen führen kann. Aber auch die Frage der administrativen Stellung der Entscheidungsbehörde erweist sich als relevant.

Einschaltung einer Anhörungsbehörde

Bei Planfeststellungsverfahren hat die Anhörungsbehörde nach § 73 VwVfG die Aufgabe, das Beteiligungsverfahren mit Annahme der Stellungnahmen und dem Erörterungstermin zu führen und die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens mit einer diesbezüglichen Stellungnahme an die Entscheidungsbehörde zu übermitteln. In diesen Fällen wird nach den Fallstudienuntersuchungen vielfach auch die zusammenfassende Darstellung von der Anhörungsbehörde vorbereitet oder insgesamt vorformuliert, die meist auch schon den Schritt der Bewertung beinhaltet.

Dabei ist die Anhörungsbehörde mit Umweltfragen in vielen Fällen – auch nach eigenen Aussagen – wenig vertraut. Sie stuft sich für deren Beurteilung als nicht zuständig ein, sondern sieht sich mehr in der Rolle des Verfahrensorganisators. Die Entscheidungsbehörde hat dagegen originär die Aufgabe der Einschätzung von Umweltbelangen, hat aber an dem Beteiligungsverfahren nur am Rande (etwa am Erörterungstermin) oder nicht teilgenommen und dadurch nicht den gleichen Einblick in das Verfahren wie die Anhörungsbehörde. Dadurch ist sie mit den räumlichen Gegebenheiten meist weniger vertraut. Sie trifft jedoch die Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens und hat dabei die Umweltbelange zu berücksichtigen (§ 12 Halbsatz 2 UVPG). Dabei ist zu beobachten, dass dies in vielen Fällen wenig vorhabenspezifisch und in sehr

generalisierter Weise erfolgt, was zu einer Schwächung der ermittelten (erheblichen) Umweltauswirkungen führt. Das Problem wird umso gravierender, je mehr die Anhörungsbehörde von der Aufgabe der Entscheidungsbehörde in den nachfolgenden Stationen übernimmt, wenn etwa auch die zusammenfassende Darstellung formuliert und die Bewertung durchgeführt wird, weil die Entscheidungsbehörde dann keinen bzw. noch weniger Einblick in die gesamten Verfahrensunterlagen nehmen muss.

Die Untersuchungsergebnisse deuten darauf hin, dass diese Aufteilung von Arbeitsabschnitten zwischen Anhörungsbehörde und Entscheidungsbehörde für die zielkonforme Durchführung der UVP weniger gut geeignet ist. Es muss zumindest sichergestellt werden, dass die Aufgabenzuordnung klargestellt ist und jeweils die ausreichende Sachkenntnis vorhanden ist, um diese Aufgaben wahrzunehmen. Da im Anhörungsverfahren Umweltaspekte diskutiert und behandelt werden, muss auch die Anhörungsbehörde hier angemessene Kenntnisse besitzen. Darüber hinaus ist zu gewährleisten, dass eine vorhabenspezifische Beurteilung erfolgt und die Entscheidungsbehörde ausreichend mit den spezifischen Besonderheiten des Einzelfalls vertraut ist.

Ein leichtes Indiz für diese These liefert auch die Auswertung der Korrelationen zwischen der „tatsächlichen Qualität" der UVP-Stationen, der „zusammenfassenden Darstellung", der „Bewertung" und der „Berücksichtigung in der Entscheidung" (siehe dazu Abschnitt 4.7): Insgesamt besteht ein starker Zusammenhang zwischen der „Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung" mit den beiden vorgelagerten Stationen („zusammenfassende Darstellung" f 0.5, „Bewertung" f 0.57). Betrachtet man die verschiedenen Vorhabengruppen, so weisen die „Verkehrsvorhaben" (insgesamt 28 Fallstudien) hier eine etwas geringere, aber immer noch starke Korrelation auf („zusammenfassende Darstellung" f 0.42, „Bewertung" f 0.50).

UVP-Station	Bewertung nach „ZEG" gesamt policy- on (Mittelwert)	Bewertung nach „ZEG" Verkehrsvorhaben policy- on (Mittelwert)
Zusammenfassende Darstellung	2,9	3,0
Bewertung	2,9	3,0
Entscheidung	2,7	3,2

Tabelle 27: Unterschiede zwischen dem „Zielerreichungsgrad" bei den untersuchten Verkehrsvorhaben mit UVP und den gesamten policy-on-Fällen in ausgewählten UVP-Stationen

Bei diesen Verfahren kommt häufig eine Anhörungsbehörde zum Einsatz. Während die Bewertungen des „Zielerreichungsgrades" („ZEG") der „zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertungsstation" bei den gesamten policy-on-Verfahren gegenüber den Verkehrsvorhaben mit UVP im Mittelwert noch kaum voneinander abweichen, weist die „Entscheidung" bei den Verkehrsvorhaben, die dann nicht mehr durch die Anhörungsbehörde, sondern durch die Entscheidungsbehörde vorgenommen wird, eine deutlich schlechtere Qualität auf mit einer Abweichung um 0,5 Punkte. Auch stellt sich in der „Entscheidung" der Verfahren aus der Vorhabengruppe „Verkehr" gerade die Einschätzung des Verhältnisses der Umweltbelange zu den übrigen Belangen defizitär dar, die in 77% der policy-on-Fälle (N 22) „zum Großteil nicht plausibel" oder „insgesamt nicht plausibel" begründet ist.[148]

Administrative Stellung der Entscheidungsbehörde

Eine weitere relevante Form der Zuständigkeitsorganisation für die Qualität der UVP betrifft die Frage der Neutralität der Entscheidungsbehörde. Insbesondere bei der Vorhabengruppe der „Bebauungsplanverfahren" ist zu beobachten, dass hier eine Interessenkollision mit den wirt-

[148] Gesamt policy-on: 58% „zum Großteil nicht plausibel" oder „insgesamt nicht plausibel".

schaftlichen und sonstigen Zielen der Kommune möglich ist. Sie ist in diesem Fall gleichzeitig Antragsteller/ Vorhabenträger und Entscheidungsbehörde. Die Fallstudien lassen den Schluss zu, dass der UVP im Rahmen der Erstellung des Umweltberichtes nicht immer ausreichend Beachtung geschenkt wird und dass außerdem ihre Handhabung nicht in ausreichendem Maße beherrscht wird, was wiederum auch auf ein stärker ausgeprägtes Defizit an Sachkenntnis bei diesen Behörden hindeutet. In den Fallstudien zeigen sich zudem Defizite in der überörtlichen Betrachtung der Umweltauswirkungen bzw. der Berücksichtigung überörtlicher (Allgemeinwohl-) Interessen.

Die vorstehend geschilderten Ergebnisse werden durch die Auswertung der Korrelationen zwischen der „tatsächlichen Qualität" der einzelnen UVP-Stationen gestützt: Bestehen in der Gesamtheit der policy-on-Verfahren stärkere Zusammenhänge zwischen der „Beteiligung" und den zentralen Tätigkeiten der „zuständigen Behörden" der „zusammenfassenden Darstellung", der „Bewertung" und der „Entscheidung" (auch untereinander), so ist dies bei den „Bebauungsplanverfahren" bei allen Stationen weniger ausgeprägt (siehe dazu auch die Ergebnisbeschreibungen unter den Abschnitten 4.5 bis 4.7). Zwischen der „tatsächlichen Qualität" der „Behördenbeteiligung" und der Qualität der „Bewertung" der Umweltauswirkungen besteht sogar kein Zusammenhang, was ebenfalls für die Qualität der „zusammenfassenden Darstellung" und der „Berücksichtung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung" gilt, wo der Zusammenhang sogar eher leicht negativ ist.[149]

UVP-Station	Korrelationskoeffizienten (f); gesamt policy-on (N 83)[150]	Korrelationskoeffizienten (f) in Bebauungsplanverfahren (N 12);
Öffentlichkeitsbeteiligung	f 0,47 mit zus. Darstellung f 0,40 mit Bewertung	f 0,37 mit zus. Darstellung f 0,13 mit Bewertung
Behördenbeteiligung	f 0,58 mit zus. Darstellung f 0,42 mit Bewertung	f 0,44 mit zus. Darstellung f 0,00 mit Bewertung
Zusammenfassende Darstellung	f 0,62 mit Bewertung f 0,50 mit Entscheidung	f 0,43 mit Bewertung f -0,08 mit Entscheidung
Bewertung	f 0,57 mit Entscheidung	f 0,34 mit Entscheidung

Tabelle 28: Korrelationen der „tatsächlichen Qualität" nach „ZEG" von ausgewählten UVP-Stationen im Zusammenhang mit der Vorhabengruppe der Bebauungsplanung

Dies ist auch vor dem Hintergrund der Erkenntnisse dieser Studie zur wesentlichen Bedeutung der Behördenbeteiligung zur Sicherung der UVP-Qualität in Bezug auf die umweltfachlichen Inhalte und deren angemessene Einbeziehung in das Verfahren von größerer Relevanz (siehe dazu Abschnitt 4.5 und 4.7). Im Zusammenhang damit steht auch der umfangreiche Verwaltungsumbau, der sich gerade auch auf der Ebene der Kommunen sehr stark auswirkt und sich im Hinblick auf die Problematik der erforderlichen Fachkenntnisse als besonders gravierend erweist.[151]

5.5.1.5
Motivation und Selbsteinschätzung der Mitarbeiter

Nach den Fallstudienuntersuchungen sind die Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" in den weit überwiegenden Fällen aktiv darum bemüht, den fachlichen und rechtlichen Ansprüchen gerecht zu werden. Nach den Befragungsergebnissen sind sich die Behördenmitarbeiter der An-

[149] Hier ist allerdings auf die geringe Fallzahl (12 Fallstudien) hinzuweisen. Die Zahlen geben aber dennoch eindeutige Tendenzen an.

[150] Aufgenommen sind nur solche Korrelationen mit einem „starken" Zusammenhang zu den folgenden Stationen; zur Intervallbildung siehe Abschnitt 3.4.2.4.

[151] Der Personalabbau in der Umweltverwaltung auf der kommunalen Ebene belief sich von 1998 bis 2005 auf 34% und wird sich absehbar weiter verstärken (SRU 2007, 88).

forderungen einer qualitativ hochwertigen UVP bzw. eines angemessenen Umweltschutzes sehr bewusst und wissen auch vielfach um ihre eigenen Wissensdefizite hinsichtlich der umweltfachlichen Inhalte. Bei den derzeit bestehenden Rahmenbedingungen vieler Mitarbeiter – gekennzeichnet durch Zeitdruck, Fachkräfte- und anderweitigen Ressourcenmangel, zunehmende Komplexität und schnelle Änderungen der rechtlichen Grundlagen sowie eine Vielzahl an entgegenstehenden Interessen in den Verfahren – kann dies aber nur zum Teil gelingen.

5.5.2
Würdigung

5.5.2.1
Stationenbezogene Anforderungen

Das Verfahren der UVP stellt hohe Anforderungen an die Mitarbeiter der „zuständigen Behörden". Obwohl die Beibringung der entscheidungserheblichen Unterlagen und Informationen dem Vorhabenträger und damit in vielen Fällen einem Gutachterbüro oder anderen Umweltfachkräften obliegt, bleibt die „zuständige Behörde" doch diejenige Instanz, die für die Vollständigkeit und den ausreichenden Detaillierungsgrad der Informationen sorgen muss.

Das erfordert bereits beim Scoping, dass die „zuständige Behörde" eine Einschätzung darüber abgeben muss, welche Aspekte in dem jeweiligen Verfahren als mögliche erhebliche negative Umweltauswirkungen anzusehen sind und damit als entscheidungserheblich gelten können.

Die eingereichten Unterlagen des Vorhabenträgers müssen auf ihre Vollständigkeit und auch auf den ausreichenden Konkretisierungsgrad hin überprüft werden, was auch durch die Stellungnahmen der beteiligten Behörden geschieht bzw. ergänzt wird. Diese Stellungnahmen sind von der „zuständigen Behörde" in ihrer Umweltrelevanz einzuordnen und in das weitere Verfahren zu integrieren, ebenso wie die Einwendungen der Öffentlichkeit und die Ergebnisse des Erörterungstermins. In der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens ist dann abschließend das Gewicht zu bestimmen, das den Stellungnahmen und Einwendungen zuzuordnen ist.

Die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen erfordert als Zwischenschritt ebenfalls schon eine grobe Einordnung der Entscheidungserheblichkeit, da die Zusammenfassung insbesondere diese Aspekte darzustellen hat. Die Bewertung sagt aus, ob negative Umweltauswirkungen als erheblich einzustufen sind oder nicht und schließlich ist in der Entscheidung für die als erheblich bewerteten Auswirkungen noch eine Gewichtung gegenüber den anderen Belangen vorzunehmen bzw. die Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen abzuschätzen.

Die „zuständige Behörde" hat bei den einzelnen Stationen der UVP also immer wieder einzuschätzen, inwiefern erhebliche negative Umweltauswirkungen auftreten können. Somit zieht sich der Bewertungsvorgang durch das gesamte Verfahren und ist nicht auf die Station der Bewertung beschränkt.

5.5.2.2
Übergreifende Anforderungen

Für die Durchführung einer UVP ist das sonstige Umweltrecht je nach Art des Zulassungsverfahrens für die Bewertung der Umweltauswirkungen heranzuziehen und muss für jedes einzelne Verfahren „heruntergebrochen" werden. Mag dies dann für die einzelnen Vorhabentypen auch in wiederkehrendem und ähnlichem Umfang geschehen, so sind auch bei gleichem Vorhabentyp immer unterschiedliche Räume und/oder räumliche Ausprägungen der Schutzgüter betroffen und die Umweltauswirkungen stellen sich (auch nach den Beobachtungen bei den Fallstudienuntersuchungen) in jedem Einzelfall deutlich unterschiedlich dar.

Hinsichtlich der vorhandenen Maßstäbe und Hilfsmittel existieren bei vielen Umweltaspekten keine konkret anwendbaren Vorgaben wie bestimmte Grenz- oder Richtwerte, was eine intensi-

ve Auseinandersetzung mit den Umweltaspekten zur Bildung von vorhabenspezifischen Maßstäben und Bewertungskriterien erforderlich macht. Außerdem müssen zur adäquaten Behandlung der Problemstellungen und besonders der Ausfüllung des Vermeidungs- und Verminderungsgrundsatzes auch vielfach spezielle technische Kenntnisse vorhanden sein, was ebenfalls einen hohen Anspruch an die Kompetenzen der Mitarbeiter stellt. Hinzu kommt die schnell fortschreitende Änderung der Rechtslage, welche die Verwaltungspraxis fortwährend begleitet und die mit der Einführung des Umweltgesetzbuches die nächste große Herausforderung für die Behördenmitarbeiter darstellt.

Über das gesamte Verfahren hinweg besteht für die „zuständigen Behörden" auch die Aufgabe, eine rechtskonforme Einbeziehung der UVP in das Verwaltungsverfahren und letztlich in die Entscheidung zu gewährleisten, was sich, wie in Abschnitt 4.7 dargelegt, insbesondere in den Fällen einer gebundenen Genehmigung in gewissem Maße als eigenständige Auslegungsleistung darstellen kann.

5.5.2.3
Vorliegende Erkenntnisse zum Wissensdefizit in der UVP und dessen Folgen

Die hohen Anforderungen, die an die „zuständigen Behörden" im Rahmen der UVP gestellt werden, konstatiert auch der SRU (2007, 32 und 37). Er legt dar, dass die „zuständigen Behörden" zur detaillierten Kenntnisgewinnung potenzieller Umweltauswirkungen von Vorhaben umfassende ökosystemare Beurteilungen vorzunehmen haben, was den Behörden eine komplexe Bewertung abverlangt.

Das hier festgestellte Kompetenzdefizit und dessen Folgen werden in ganz ähnlicher Weise umfassend schon von Bechmann (2003, 160 ff.) beschrieben und ebenfalls in den Zusammenhang mit behördlichen Strukturen und fachlichen Bearbeiterqualifikationen gestellt. Das Kompetenzdefizit der „zuständigen Behörden" sei als strukturelles Problem einzustufen, welches gekennzeichnet sei durch

- die Tatsache, dass allgemein angenommen wird, dass bei den Mitarbeitern die Aufgabenkompetenzen tatsächlich vorhanden und ausreichend sind,
- den Mangel an aufgabenadäquaten und qualitativ hinreichenden Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten,
- einen fehlenden systematischen Abgleich der Kompetenzen der verfahrensleitenden Stelle und der guten fachlichen Praxis der UVP mit den rechtlichen Anforderungen sowie
- ein fehlendes Qualitätsmanagement (ebd., 166).

Dies führe insbesondere zu

- einer unzureichenden Auswirkungsuntersuchung in räumlicher Hinsicht und bezogen auf den Detaillierungsgrad, aber auch in Bezug auf fehlende und nicht entdeckte Wirkungen,
- einer Unterschätzung der Umweltauswirkungen und einer Unterbewertung der Auswirkungsprognosen
- sowie im Zusammenhang mit einem allgemeinen politischen Unwillen gegenüber der UVP zu einer unangemessen geringen Gewichtung der Umweltbelange in der Entscheidung verbunden mit einem unangemessen geringen Einfluss bezüglich der Festlegung von Umweltschutzmaßnahmen, der Durchführung von Alternativenprüfungen und etwaiger Zulassungsverweigerungen (ebd., 181).

Insgesamt erzeugen, so die Einschätzung von Bechmann, diese Folgen Verfahrensunsicherheiten und Fehlentscheidungen, was sich gesellschaftlich in Geld, Zeit und Umweltschäden niederschlägt (ebd., 180).

5.5.2.4
Kompetenzaspekte im Lichte der Verwaltungsmodernisierung

In den Jahren 1999 bis 2005, aber auch in der Folgezeit zeigen sich vielfältige Änderungen an der Behördenstruktur. Einige Beispiele, die im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen zu beobachten waren, werden im Folgenden kurz dargestellt, da sie eine hohe Relevanz für das UVP-Verfahren im Rahmen der hier festgestellten Defizite und Probleme aufweisen.[152]

In NRW ist kürzlich ein Kommunalisierungsgesetz[153] in Kraft getreten, das viele Aufgaben im Bereich des Umweltrechts auf die Kommunen überträgt. Die Zuständigkeit im Umweltrecht wird, bis auf Fälle besonderer technischer Komplexität, Gefährlichkeit oder überörtlicher Bedeutung, grundsätzlich den Kreisen und kreisfreien Städten zugewiesen. Hinzu tritt das „Zaunprinzip", nach dem für die umweltrechtlichen Belange aller Anlagen in einem räumlichen oder betriebstechnischen Zusammenhang nur noch eine Behörde verantwortlich ist.[154] Ein für die UVP wesentlicher Bereich ist dabei die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von UVP-pflichtigen Vorhaben, die laut Artikel 15 § 1 Abs. 3 des Gesetzes nun grundsätzlich an die Kommunen übergeht. Ausnahmen bilden nach Anhang II vor allem solche Anlagen, die durch oben genannte Kriterien charakterisiert sind.[155]

Im Bereich des Straßenbaus werden in NRW zwei Modellprojekte verfolgt. Bisher ist die jeweilige Bezirksregierung in Planfeststellungsverfahren für den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen als Anhörungsbehörde tätig; das Landesministerium für Bauen und Verkehr ist Entscheidungsbehörde. Für die Bezirksregierung Düsseldorf ist die Zuständigkeit als Entscheidungs- und Anhörungsbehörde seit dem 01.02.2007 befristet für drei Jahre an den Antragsteller, den Landesbetrieb Straßenbau übertragen worden. Für den Regierungsbezirk Detmold liegen die genannten Zuständigkeiten beide in der Hand der Bezirksregierung; diese entscheidet nun also neben der Funktion als Anhörungsbehörde auch über die Zulassung des Vorhabens.[156]

In Mecklenburg-Vorpommern werden im Rahmen von Planfeststellungsverfahren im Eisenbahnbereich in der Regel nur noch die unteren Umweltbehörden beteiligt. Eine Beteiligung der Staatlichen Ämter für Umwelt und Natur (StÄUN) und des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) findet nicht mehr regulär, sondern nur noch in bestimmten Fällen statt (Krüger 2007). Eine Mittelinstanz gibt es in diesem Bundesland nicht.

Im Spiegel der in diesem Abschnitt ausgeführten Probleme und Defizite zu den Kompetenzen und Behördenstrukturen sind diese Entwicklungen überwiegend als kritisch einzustufen. Einzig die Zusammenlegung der Zuständigkeiten von Anhörungs- und Entscheidungsbehörde im Falle der Bezirksregierung Detmold lässt positive Wirkungen erhoffen, da hier die festgestellten Unterschiede in der Informationslage, Raum- und Verfahrenskenntnis aufgehoben werden. Allerdings ist auch hier eine personell ausreichende Ausstattung erforderlich und das generell beobachtete Wissensdefizit bei den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden" kann bei nicht angemessener Einarbeitung in die neue Tätigkeit einer Qualitätssteigerung des UVP-Verfahrens entgegenstehen.

---

[152] Es wird keine Überprüfung vorgenommen, inwieweit in anderen Bundesländern ähnliche Schritte geplant oder umgesetzt sind, sondern es werden nur einzelne Beispiele aufgeführt, die in den Untersuchungsregionen beobachtet werden konnten und bestimmte Problemstellungen besonders verdeutlichen können. Diese können je nach Ländersituation auch für alle anderen Bundesländer gelten.

[153] Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007, GV.NRW. 2007, S. 662.

[154] Siehe Gesetzesentwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 06.09.2007, Drucksache 14/4973.

[155] So sind beispielsweise komplett ausgenommen die Anlagen für chemische Erzeugnisse, Arzneimittel, Mineralölraffinerien und Weiterverarbeitung sowie die Anlagen im Bereich Holz und Zellstoff, größere Anlagen aus dem Bereich Stahl, Eisen und sonstige Metalle, wie Hüttenwerke oder Schmelzanlagen und ein ebenfalls größerer Teil der Anlagen zur Verwertung und Beseitigung von Abfällen und sonstigen Stoffen, wie Kraftwerke oder Anlagen zur zeitweiligen Lagerung von gefährlichen Abfällen.

[156] Siehe jeweils in der Verordnung zur Durchführung des Bundesfernstraßengesetzes vom 20.01.2007.

Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts

Die Fallstudienuntersuchungen weisen im Rahmen der Bauleitplanung auf ein größeres Wissensdefizit, eine fehlende überörtliche Sichtweise und bestehende Interessenskonflikte zwischen den Umweltbelangen und den wirtschaftlichen Interessen der Gemeinden bzw. kreisfreien Städte aufgrund der gleichzeitigen Funktion als Antragsteller und Entscheidungsbehörde hin (siehe Seite 176). Bei den immissionsschutzrechtlichen Verfahren (die in den Fallstudien nicht auf kommunaler Ebene durchgeführt werden) ist festzustellen, dass hinsichtlich der Relevanzeinschätzung und -beimessung von Umweltbelangen bzw. der Einbindung in die Entscheidung größere Defizite bestehen als bei anderen Vorhabentypen (siehe dazu Abschnitt 4.7).

Eine Übertragung der Genehmigungszuständigkeit für große Anteile der nach BImSchG genehmigungspflichtigen Anlagen auf die Kommunen, wenn auch hier nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden, sondern die Kreise und kreisfreien Städte, ist aus diesen Gründen kritisch zu betrachten. Im Rahmen der Standortsicherungsfrage ist gerade bei den BImSchG-Vorhaben ebenfalls eine relativ starke Interessenskollision zu befürchten. Das erforderliche Fachwissen zur Handhabung von in der Regel komplexen, medienübergreifenden Umweltauswirkungen im Rahmen von Verfahren mit Konzentrationswirkung wird auf Ebene der Kommunen kaum besser sein als bei der Bezirksregierung als Bündelungsbehörde und lässt eine Verstärkung des Kompetenzdefizits und eine spürbare Verschlechterung der Qualität der UVP in den immissionsschutzrechtlichen Verfahren erwarten.

Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem Sondergutachten zur Modernisierung der Umweltverwaltung. Demnach führt die Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts generell zu einer nicht optimalen Nutzung von Expertenwissen und Sachverstand. Beides könne allein aufgrund der geringeren Fallzahlen auf Kommunalebene bei vergleichbar hohem Aufwand nicht in ausreichendem Maß vorgehalten werden, was zu einer verstärkten Einflussnahme fachfremder Interessen auf das Verwaltungshandeln führe (SRU 2007, 100 und 114).

Speziell in Bezug auf immissionsschutzrechtliche Verfahren stellt der SRU fest, dass es sich bei diesen Vorhaben in der Regel um Anlagen mit erheblichen Umweltauswirkungen handelt und dass deren Beurteilung eine ausreichende Anzahl an Mitarbeitern mit komplexen fachlichen Kenntnissen und Erfahrung erfordert. Hinzu kommt im Rahmen der Konzentrationswirkung nach § 13 BImSchG ein notwendiger interdisziplinärer Sachverstand. Diesen Anforderungen dürfte die kommunale Ebene aufgrund des Personalmangels[157] regelmäßig nicht gewachsen sein, was auch für die nach BImSchG geforderte Überwachung der Umweltauswirkungen gilt. Gerade hier spiele auch die kommunale Standortpolitik eine wesentliche Rolle hinsichtlich hervortretender Einflussfaktoren auf das UVP-Verfahren (ebd., 114). Im Rahmen des Sondergutachtens wird auch von einer generell abnehmenden Qualität der behördlichen Bescheide bei den BImSchG-Verfahren berichtet, wobei zunehmend nur noch pauschal auf die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften hingewiesen wird und die Betreiberpflichten bei umweltrelevanten Anlagen nicht mehr konkret dargestellt werden (ebd., 131).

Es ist nicht generell ausgeschlossen, dass die Verlagerung der Entscheidungsbefugnis für UVP-pflichtige Vorhaben auf die Kommunalebene in einigen Fällen sinnvoll sein kann. Dies ist aber im Einzelfall zu überprüfen und trifft nach den vorliegenden Erkenntnissen auf die immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen mit UVP eher nicht zu.

---

[157] SRU 2007, 88; siehe bereits Fn. 151.

Übertragung der Entscheidungsgewalt auf den Antragsteller (Behörde)

Die Aufgaben zur Planfeststellung von Bundesfernstraßen gehen in NRW auf den Straßenbaubetrieb und damit auf eine mit der UVP sehr erfahrene Instanz über. Gleichwohl sind damit Interessenkonflikte vorprogrammiert, da die Straßenbaubehörde gleichzeitig auch für die Planung, Antragstellung und Umsetzung sowie den Betrieb des Straßenbaus zuständig ist. Es ist nun also dem Landesbetrieb als Teil der Landesverwaltung selbst überlassen, für die rechtskonforme Anwendung des Umweltrechts zu sorgen. Dies wird sich auch dann als problematisch erweisen, wenn es an ausreichenden Personalkapazitäten für die Durchführung umfangreicher Beteiligungsverfahren oder am Fachwissen für die Abwägung und Beschlussfassung fehlen sollte.

Beteiligungseinschränkung der Umweltbehörden im zweistufigen Verwaltungsaufbau

Von den unteren Umweltbehörden kann aufgrund der vorstehenden Personal- und Sachverstandsdefizite nicht erwartet werden, dass sie die Funktion von Landesumweltämtern hinsichtlich der Stellungnahmen zu UVP-Verfahren, wie etwa bei großräumigen Trassenverfahren des Eisenbahnbundesamtes, ersetzen können. Da gerade bei einem zweistufigen Verwaltungsaufbau und einer fehlenden Mittelinstanz den Landesumweltämtern eine wesentliche Rolle für die Sicherung der erforderlichen überörtlichen und wissenschaftlichen Informationen zu Umweltauswirkungen zukommt (siehe auch SRU 2007, 181), ist die in diesem Abschnitt beschriebene Situation in Mecklenburg-Vorpommern bezüglich der Planfeststellungsverfahren im Eisenbahnbau als wenig sachgerecht einzustufen. Hinzu kommt die in den Fallstudienuntersuchungen immer wieder festgestellte hohe Relevanz gerade der Stellungnahmen der beteiligten Behörden zum Ausgleich des im Allgemeinen festgestellten Wissensdefizits bei den „zuständigen Behörden" für eine gute UVP-Qualität (siehe dazu z.B. Abschnitt 5.5.1.1). Mit Beteiligungseinschränkungen, wie sie hier beispielhaft benannt sind, werden die Mitarbeiter der Entscheidungsbehörden mit dem Vollzug des Umweltrechts weitgehend allein gelassen.

5.5.3
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die beschriebenen Defizite sind spätestens seit der Studie von Bechmann und auch dem Sondergutachten des SRU allgemein bekannt. Sie tragen in erheblichem Maße zu einer Reduzierung des „Zielerreichungsgrades" der UVP und damit zu einem Umsetzungsdefizit bei. Neben den Erstellern der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG kommt den „zuständigen Behörden" die maßgebliche Aufgabe der Sicherung einer ausreichenden Informationsgrundlage, der Bewertung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen und der Gewichtung der Umweltbelange bzw. deren Einbringung in die Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben zu. Wenn hier aus den verschiedensten Gründen keine ausreichenden personellen Ressourcen und Qualifizierungen in fachlicher und rechtlicher Hinsicht gewährleistet sind, so können die Aufgaben auch nicht vollständig und rechtskonform wahrgenommen werden. Die Defizite stellen sich besonders in den Fallstudienergebnissen zu den UVP-Stationen der zusammenfassenden Darstellung, der Bewertung und der Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung heraus.

Es besteht hier ein dringender Handlungsbedarf. Die Mitarbeiter in den „zuständigen Behörden" müssen die erforderliche Ausstattung erhalten, die ihnen eine an die Zielsetzung des UVPG angepasste Verfahrensführung ermöglicht. Dazu ist ein umfassendes Paket an Maßnahmen erforderlich, welches sich auch mit vielen der aufgezeigten Empfehlungen in den Ergebnisabschnitten zu Ebene 3 weitgehend deckt, da die dort beschriebenen Defizite in großem Maß auf dieses Kompetenzdefizit zurückzuführen sind. Einige der im Folgenden umrissenen Optionen werden im Rahmen der Instrumentenentwicklung in Kapitel 6 daher genauer betrachtet.

Mögliche Ansätze zur Stärkung der Kompetenz in den „zuständigen Behörden" sind:

– Die Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements mit folgenden Komponenten:

  - Die stärkere Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen und Qualifizierungen bei den Behördenmitarbeitern z.B. durch ausreichende Einarbeitung in neue Aufgabenfelder, Fortbildung und/oder stärkere Berücksichtigung des Ausbildungshintergrundes bei der Auswahl und Einstellung der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" und
  - ansonsten den Kompetenzausgleich bzw. eine Zuführung an Sachverstand durch die intensive Beteiligung geeigneter Umweltbehörden zur optimalen Ausnutzung von deren Fachkenntnissen, die Schaffung von kompetenten und vorhabentypbezogen ausgerichteten Fachstellen auf jeweils geeigneter Behördenebene oder die Nutzung von externer Unterstützung in Form einer Verfahrensbegleitung.
- Die Klarstellung und Schärfung der rechtlichen Vorgaben für die praktische Anwendung und eine weitest mögliche, vorhabentypspezifische Präzisierung sowie deren regelmäßige Aktualisierung bezüglich rechtlicher Änderungen und neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse.
- Die Sicherstellung einer neutralen und ausreichend kompetenten Stelle als Entscheidungsbehörde im Verwaltungsaufbau für eine den Anforderungen des Umweltrechts gerecht werdende Verfahrensführung.
- Die Schaffung neuer und Verbesserung bestehender Informationsquellen (wie Raum-/Umweltinformationssysteme), zentrale Datenerfassung im Zuge von Umweltprüfungen etc., damit die Datengrundlage zur Erarbeitung von UVP-relevanten Aspekten vereinfacht und konkretisiert werden kann. Dazu kann auch die Einführung einer Überwachung zu UVP-Verfahren beitragen.
- Die Beachtung von erforderlichen Personalkapazitäten bei der Aufgabenverteilung bzw. bei den Umstrukturierungen in den Behörden zur Aufrechterhaltung der UVP-angepassten Arbeitsfähigkeit und damit auch der erforderlichen Qualität der UVP-Bearbeitung in sämtlichen Behörden.

5.5.4 Zusammenfassung

Die untersuchten Fallstudien und die durchgeführten Befragungen zeigen, dass die umweltbezogenen Anforderungen des UVPG in den Zulassungs- und Genehmigungsverfahren hohe fachliche und methodische Ansprüche an alle Beteiligten stellen. Dies gilt insbesondere für die Mitarbeiter der „zuständigen Behörde". Offenbar bestehen Unklarheiten und Fehleinschätzungen über die rechtlichen Anforderungen, die fachlichen Inhalte und deren methodische Bearbeitung sowie die Ausgestaltung der Verfahrensschritte der UVP, die durch die „zuständige Behörde" selbst durchzuführen sind. Das betrifft u.a. Unsicherheiten bezüglich der adäquaten Abschichtung von Untersuchungsinhalten in gestuften Verfahren, der Funktion und Inhalte einer zusammenfassenden Darstellung, der umweltfachlichen Bewertung und Gewichtung der Umweltbelange sowie der rechtlich gegebenen Möglichkeit zur Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Zulassungsentscheidung.

Die vorhandenen Kenntnisse reichen - auch nach eigenen Aussagen der Behördenmitarbeiter selbst - dafür häufig nicht aus. Mögliche Ursachen für die festgestellten Defizite liegen nach den Erkenntnissen der Erhebungen in folgenden Aspekten: Die Positionen der Behördenmitarbeiter werden offensichtlich nicht nach dem Kriterium der umweltfachlichen Kenntnisse besetzt, was eine anderweitige Einbringung solcher Kompetenzen in die UVP-Verfahren erforderlich macht. Ein Qualitätsmanagement (inklusive Fortbildungsmaßnahmen) zur UVP findet in den Behörden so gut wie nicht statt; einzig die existierenden UVP-Leitstellen leisten hier wertvolle Hilfestellung. Hinsichtlich der administrativen Zuständigkeiten scheint die Aufgabenteilung zwischen einer Anhörungs- und Entscheidungsbehörde für die Qualität der UVP aufgrund unterschiedlicher Rollenverständnisse und Kenntnisse der konkreten Verfahrensumstände eher hinderlich zu sein.

Eine gleichzeitige Funktion als Zulassungsbehörde und als Vorhabenträger/Antragsteller - wie in den untersuchten Bebauungsplanverfahren - erweist sich ebenfalls als ungünstig für die Qualität der UVP, da hier Interessenskonflikte zu vermuten sind.

Im Zuge dieser Ergebnisse und in Kombination mit dem gravierenden Stellenabbau in den (Umwelt-) Behörden der letzten Jahre sind Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung der Länder wie die im Rahmen der Fallstudien beobachtete Kommunalisierung von Zulassungsverfahren im BImSchG-Bereich, eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Zulassung auf Vorhabenträger/ Antragsteller sowie die Einschränkung der Beteiligung von kompetenten Umweltfachstellen in den UVP-Verfahren als wenig sinnvoll für einen zielkonformen UVP-Vollzug einzustufen.

Die Erhebung zeigt aber auch das Bestreben der Mitarbeiter, den Anforderungen so gut wie möglich gerecht zu werden. Sie sind sich der hohen Anforderungen durchaus bewusst, werden aber mit dem Vollzug der UVP und bei der Erfüllung dieser Anforderungen kaum unterstützt. Die erforderlichen organisatorischen und administrativen Rahmenbedingungen für einen zielkonformen UVP-Vollzug scheinen nicht ausreichend gewährleistet zu sein.

Als Ansätze zur Minimierung des Kompetenzdefizits kommen die Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements, die Klarstellung, die Schärfung und die vorhabentypspezifische Präzisierung der rechtlichen Vorgaben für die praktische Anwendung, die Sicherstellung einer geeigneten behördlichen Instanz als Zulassungsstelle, die Optimierung von Informationsquellen sowie die Beachtung von erforderlichen Personal- und Ressourcenkapazitäten bei der Behördenstrukturierung in Betracht.

Abschließend sind die Empfehlungen tabellarisch zusammengefasst; sie finden sich auch in einem Überblick sämtlicher Empfehlungen in Abschnitt 7.1:

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
Anforderungen an die Behördenmitarbeiter und Behördenstrukturen	- Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements (Komponenten: Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen bei den Behördenmitarbeitern, ansonsten Kompetenzausgleich durch intensive Beteiligung geeigneter Umweltbehörden, Schaffung von vorhabentypbezogenen UVP-Fachstellen, Nutzung externer Unterstützung) - Klarstellung, Schärfung und vorhabentypspezifische Präzisierung der rechtlichen Vorgaben für die praktische Anwendung - Sicherstellung einer neutralen und ausreichend kompetenten Stelle als Entscheidungsbehörde im Verwaltungsaufbau - Schaffung neuer und Verbesserung bestehender Informationsquellen über Rauminformationen sowie UVP-Vorhaben und deren Auswirkungen (auch durch Einführung einer Überwachung) - Beachtung von erforderlichen Personalkapazitäten bei der Aufgabenverteilung bzw. den Umstrukturierungen in den Behörden	„Zuständige Behörde“	Effektivität - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der „materiellen Wirkung“ Effizienz - Sicherstellung der erforderlichen Rahmenbedingungen für einen UVP-angepassten Vollzug

5.6
Befragung der Akteure: Nutzen-Kosten-Betrachtung

Die Ergebnisse aus der Befragung der Akteure fließen bereits in vielfältiger Weise in die Darstellung zu den Stationen sowie in die stationenübergreifenden Aspekte ein. An dieser Stelle geht es darum, spezifisch dem Verhältnis zwischen dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen und den Kosten der UVP nachzugehen.

Die Darstellung basiert auf der Auswertung aller „NKB-Fragebögen“ von 66 Behördenmitarbeitern, 17 Erstellern von Antragsunterlagen nach § 6 UVPG und 15 Umweltverbänden. Zwei Fragebögen von Erstellern und sechs Fragebögen von Umweltverbänden beziehen sich auf neue

Verfahren, die nicht Teil der erhobenen Fallstudien in den Behörden sind. Dies ist zur Verbreiterung der Datengrundlage sinnvoll, da aufgrund der hohen Personalfluktuation, besonders bei den Umweltverbänden, Ansprechpartner zu bestimmten Verfahren im Erhebungszeitraum nicht mehr verfügbar waren.

5.6.1
Problematik von Nutzen und Kosten

Es stellt sich die Frage, wie man den Nutzen der Umweltverträglichkeitsprüfung und die damit verbundenen Kosten für ein Verfahren, das wie die Umweltverträglichkeitsprüfung nur als „aufgesatteltes" Verfahren dem eigentlichen Zulassungsverfahren folgt, evaluieren kann. Die in der Literatur vorzufindenden Ansätze geben nur ungefähre Anhaltspunkte.

Die Studie von Wende weist nach, dass sich die Durchführung einer UVP positiv auf die Projektmodifikationen, die größere Umweltfreundlichkeit bedeuten, auswirkt (Wende 2001). Sicherlich ist diese Variable ein Gradmesser für den Nutzen einer UVP, aber er umfasst nur einen ganz speziellen Aspekt und ist nicht umfassend. Die Kosten werden in der benannten Studie nicht behandelt.

Sager, Schenkel et al. ziehen in ihrer Studie ein positives Fazit bezüglich des Nutzens und sehen z.B. in der UVP „einen Beitrag zur Projektoptimierung" (Sager, Schenkel et al. 2003, 196). Der Nutzen wird aber auch hier nicht explizit nachgewiesen. Die Kosten werden von den Autoren als „gut investiert" bezeichnet, wenngleich die genauen Kosten nicht erhoben und auch nicht dem Nutzen gegenübergestellt wurden. Insofern taugt auch diese Studie nicht als Referenzrahmen für eine Erhebung von Nutzen und Kosten.

Bergthaler et al. (2006) untersuchen in vier detailliert vorgestellten Fallstudien „welchen Mehrwert die UVP für die Umwelt effektiv leistet", worin man eine Nutzenanalyse sehen könnte. Für diese vier UVPs kommen sie zu dem Ergebnis, dass „sichtbare, nachweisbare und nachhaltige Erfolge" zu verzeichnen seien. Diese Schlussfolgerung basiert allerdings nur auf vier untersuchten UVP-Verfahren und kann daher keine Repräsentativität beanspruchen. Der Mehrwert der UVP für die Umwelt wird nicht systematisch erhoben.

Das vorliegende Forschungsvorhaben zielt demgegenüber auf eine systematische Nutzen-Kosten-Betrachtung der Umweltverträglichkeitsprüfung. Ziel ist dabei nicht eine genaue Monetarisierung des Nutzens und der Kosten, wie es der neoklassische Ansatz im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen vorsieht. Aufgabe dieses Untersuchungsschrittes ist es vielmehr, qualitative Aussagen mittels einer Befragung der Akteure empirisch zu gewinnen und gruppenbezogen zu vergleichen. Eine genaue Monetarisierung der Kosten und Nutzen wäre nicht ohne Primärerhebung vor Ort zu leisten. Bei einer Fallzahl von 105 Fallstudien wäre ein derartiges Vorgehen aber ohnehin nicht zu leisten, erscheint für ein „Huckepack-Verfahren" wie die UVP aber auch nicht opportun, weil letztlich eine Zuordnung der Folgen zur Umweltverträglichkeitsprüfung bzw. zum Zulassungsverfahren nicht eindeutig erfolgen kann.

Das hier gewählte Vorgehen akzeptiert die Abhängigkeit der UVP vom zugrundeliegenden Genehmigungsverfahren und erfasst, wie „zufrieden" die Akteure mit der konkreten UVP in den einzelnen Stufen sind. Diese Daten ergeben für jede UVP im Idealfall eine Bewertung aus drei Perspektiven, nämlich aus Sicht der Behörde, der Umweltverbände und der Ersteller der UVP-Unterlagen als Vertreter der Investoren. Sie zeigen damit, ob die Akteure dem konkreten Verfahren einen Wert beimessen, der sich in der von ihnen jeweils subjektiv „wahrgenommen Qualität" niederschlägt. Es ist davon auszugehen, dass sie ein aus ihrer Sicht nutzloses Verfahren tendenziell schlechter bewerten als eines, dass Ressourceneinsparungen (Investor), Umweltverbesserungen (Behörde, Umweltverband), Akzeptanzsteigerung oder dergleichen erbrachte.

Wenn der Gesetzgeber die Ziele der Umweltverträglichkeitsprüfung erreichen will, muss er die Bereitschaft zur Kooperation bei den relevanten Akteuren stärken. Diese ist nur dann vorhanden, wenn sie die UVP als sinnvoll, das heißt als qualitativ hochwertig wahrnehmen.[158] Damit muss zwangsläufig die „wahrgenommene Qualität" – als Voraussetzung für Kooperationsbereitschaft und damit für den Erfolg einer UVP – bei dieser Evaluation berücksichtigt werden. Ergibt sich für keine der unmittelbar beteiligten Gruppen ein Nutzen, dürfte die UVP auch gesamtgesellschaftlich einen eher geringen Nutzen aufweisen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Akteure an einer UVP aus ganz unterschiedlichen Motiven beteiligt sind. Bestimmte Teile der Öffentlichkeit zum Beispiel werden die Qualität einer UVP eher hoch einschätzen, wenn die Umweltbelange (Schutzgüter[159] des § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG) gestärkt und ihr Schutz verbessert wird. Der Antragsteller wird die Qualität einer UVP besonders hoch einschätzen, wenn diese zum Beispiel den Verfahrensgang bzw. die Verfahrensdurchführung beschleunigt oder Dispositionssicherheit[160] gewährleistet. Insofern ist damit zu rechnen, dass die verschiedenen Akteure die Qualität einer UVP auch unterschiedlich wahrnehmen.

Der Vorteil der hier gewählten Vorgehensweise liegt darin, dass die Untersuchung nicht allgemeine Einschätzungen zur UVP spiegelt, sondern die Abfrage sich auf eine konkrete Umweltverträglichkeitsprüfung bezieht, zu der – im Idealfall – Einschätzungen aus drei Perspektiven vorliegen. Allerdings ist einschränkend hinzuzufügen, dass sowohl die Ersteller der UVP-Unterlagen als auch die Umweltverbände nur in wenigen Fällen bereit waren zu antworten. Auch diese Untersuchung fällt also hinter den Idealfall zurück, weil nicht über alle Fallstudien hinweg ein Vergleich der Akteurgruppen möglich ist.

Auch die Messung der Kosten ist nicht ohne Einschränkung möglich, weil die tatsächlichen Kosten der gesamten UVP und ihrer Stationen nur über eine Primärerhebung aller Kosten erfassbar ist. Eine derartige Kostenerfassung ist aus zwei Gründen nicht zu leisten. Erstens gibt es häufig keine genauen Angaben in den Akten und/oder die Befragten kennen die Kostendaten nicht. Zweitens wäre eine solche Erhebung – wenn überhaupt möglich – nur mit einem in diesem Forschungsvorhaben nicht zu leistenden Aufwand möglich. Für das hier gewählte Vorgehen ist ein derartiger Aufwand nicht erforderlich, weil davon auszugehen ist, dass die aufgewendeten Personalkosten, gemessen in Arbeitstagen, hinlänglich genau die Kosten der UVP abbilden. Steigen die Personalkosten, steigen tendenziell auch die gesamten Kosten einer UVP. Dieser Zusammenhang wird zusätzlich durch die Tatsache gefestigt, dass die Personalkosten von allen Kostenstellen mit Abstand den größten Anteil an den Gesamtkosten haben. Durch die Ermittlung des Kostenindikators „Personalkosten in Arbeitstagen" wird es damit unmittelbar möglich, die UVPs untereinander in Bezug auf Kosten zu vergleichen und „gute und schlechte" bzw. „effiziente und weniger effiziente" zu identifizieren, indem die Qualität der UVP mit den einhergehenden Kosten verglichen wird. Dabei werden die Personalkosten für alle beteiligten Akteure für alle „neun" Stationen der UVP erhoben, so dass dieses Vorgehen auch Ergebnisse über alle Stationen der UVP erbringt.

5.6.2
Ergebnisse aus der Befragung der Akteure

Die einzelnen Auswertungen erfolgen über alle „NKB-Fragebögen" mit Einschätzungen zur jeweiligen Frage und spiegeln damit die generelle Einschätzung der verschiedenen Akteure im

---

[158] Je höher die „wahrgenommene Qualität" bei den relevanten Akteuren ist, umso größer ist ihre Kooperationsbereitschaft. Je größer aber die Kooperationsbereitschaft ist, umso größer ist der Erfolg einer UVP. Daraus folgt unmittelbar, dass der Erfolg einer UVP umso größer ist, je höher die „wahrgenommene Qualität" bei den relevanten Akteuren ist.

[159] Mensch, Tier, Pflanze, Wasser, Boden, Luft, Klima, Landschaft, Kultur- und Sachgüter.

[160] Zur Planungssicherheit im Rahmen der UVP siehe u.a. Bergthaler et al. (2006, 136).

Hinblick auf das gesamte Verfahren und auf die einzelnen Stationen wieder. Eine spezifische Auswertung der einzelnen Fragen zu identischen Verfahren ist wegen der geringen Anzahl an akteurübergreifenden Aussagen zu identischen Verfahren nicht aussagekräftig. Aus diesem Grund und wegen des geringen Rücklaufs von „NKB-Fragebögen" seitens der Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG und der Umweltverbände sind Effizienzüberlegungen und Effizienzmessungen anhand des Personalaufwands, wie sie für die Behörden in den vorangegangenen Abschnitten erfolgen, für die Ersteller und Umweltverbände in dieser Form nicht sinnvoll. Aussagen zur tendenziellen Wirkung der Höhe des Personalaufwands sind dennoch möglich. Die Ergebnisse zur „wahrgenommenen Qualität" und zum Aufwand der Akteure im Einzelnen zeigt die folgende Tabelle.

Akteure	Behördenmitarbeiter		Ersteller der UVP-Unterlagen		Umweltverbände	
Stationen	wahrg. Qualität: gut bis sehr gut	N	wahrg. Qualität: gut bis sehr gut	N	wahrg. Qualität: gut bis sehr gut	N
0. Screening	79%	39	37.5%	8	40%	5
1. Scoping	75%	44	35%	14	37%	8
2. Erstellung der Antragsunterlagen	64%	49	71%	14	50%	8
3. Behördenbeteiligung	84%	65	41%	12	62%	8
4. Öffentlichkeitsbeteiligung	73%	57	23%	13	41%	12
5. Zusammenfassende Darstellung	75%	56	71%	14	38%	13
6. Bewertung	77%	63	78%	14	41%	12
7. Berücksichtigung/ Entscheidung	85%	56	70%	10	38%	13
8. Überwachung	62%	27	28%	7	16%	6
UVP-Gesamt	72%	58	69%	13	20%	15

Tabelle 29: Wahrgenommene Qualität [„gut" bis „sehr gut": Akteure in den Stationen]

Tendenziell gilt für alle Akteure, dass die Einschätzung der „wahrgenommenen Qualität" der gesamten UVP umso höher ist, je mehr die Akteure im gesamten Verfahren involviert sind und je höher ihr Aufwand für das gesamte Verfahren ist.

Die Erkenntnisse aus den empirischen Erhebungen im Hinblick auf die „Vorwirkung" der UVP, den Einfluss der Erkenntnisse aus den UVP-Unterlagen nach § 6 UVPG, den Einfluss der Beteiligung sowie den Einfluss der als erheblich eingestuften negativen Umweltwirkungen auf die Ausgestaltung des Vorhabens sind in Abschnitt 5.1 dargelegt. Insgesamt zeigt sich, dass von einer durchaus substantiellen „Vorwirkung" auszugehen ist. Sie wird deutlich höher eingeschätzt von den Behördenmitarbeitern, etwas geringer von den Erstellern der Antragsunterlagen und noch geringer von den Umweltverbänden.

5.6.3 Würdigung

Die einzelnen Ergebnisse der unterschiedlichen Akteurgruppen sind miteinander nicht direkt vergleichbar, da die zu Grunde liegenden Verfahren überwiegend nicht identisch sind. Die Ergebnisse erlauben jedoch folgende Interpretation:

Die Behörde schätzt tendenziell die Qualität des gesamten Verfahrens am höchsten, die Ersteller der Antragsunterlagen geringer und die Verbände am geringsten ein. Die relativ hohe Einschätzung durch die Behörden ist nicht verwunderlich, da der Behördenmitarbeiter hier gebeten wird weitgehend seine eigene Arbeit zu bewerten. Insofern ist mit einem gewissen „bias" zu rechnen. Die geringste Einschätzung durch die Umweltverbände beruht somit auf dem umgekehrten Effekt, da sie auf keiner „eigenen Arbeit", die mit einer Station oder dem Gesamtergebnis identifiziert ist, beruht (siehe dazu auch nächster Punkt). Sie kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass eine gewisse Enttäuschung durchschlägt, dass in den Verfahren nicht alle Forderungen realisiert werden konnten bzw. die Verfahren generell hinter den Erwartungen hinsichtlich der Umweltentlastungen zurückbleiben.

Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG schätzen tendenziell die Stationen besser ein, an denen sie direkten Einfluss haben. Das ist bei den Erstellern insbesondere die Station „Erstellung der Unterlagen nach § 6 UVPG". Die Verbände schätzen die Qualität der Station „Öffentlichkeitsbeteiligung", an der sie direkt beteiligt sind, immerhin in mehr als einem Drittel der Fälle als gut ein. Am besten stellen sich nach ihrer Einschätzung aber die Stationen „Behördenbeteiligung" und „Erstellung der Unterlagen nach § 6 UVPG" dar.

Besonders auffällig ist aber die bei allen Akteurgruppen konstatierte Einschätzung einer sehr hohen Qualität der Behördenbeteiligung – auch durch die Umweltverbände. Dies ist als starkes Indiz für die Bedeutung der Behördenbeteiligung zu werten (siehe dazu auch Abschnitt 4.6).

Die Erkenntnis, dass die Einschätzung der „wahrgenommenen Qualität" für das gesamte Verfahren tendenziell umso höher ist, je höher der Beteiligungsaufwand für die Akteure ist, darf nicht zu der Schlussfolgerung führen, dass z.B. mit einer gesetzlichen Änderung, die den Aufwand für die Umweltverbände bei der Beteiligung erhöht, automatisch die Einschätzung der Verbände zur „wahrgenommenen Qualität" steigt. Vielmehr muss sich durch den Mehraufwand auch die Relevanz des Akteurs im gesamten Verfahren erhöhen. Dies kann beispielsweise durch eine frühzeitigere, verpflichtende Beteiligung der Umweltverbände im Rahmen des Scoping geschehen (siehe dazu Abschnitt 4.3.5).

5.6.4
Schlussfolgerungen

Insgesamt stehen die Akteure dem Instrument der UVP positiv gegenüber. Insbesondere die Behördenmitarbeiter sehen in den überwiegenden bis weit überwiegenden Fällen eine gute Qualität der UVP als gegeben und bestätigen damit die Relevanz der UVP für eine wirksame Umweltvorsorge und den daraus resultierenden gesamtgesellschaftlichen Nutzen des Verfahrens. Für die anderen Akteure gilt dies in etwas eingeschränkter Form. Interessanterweise weichen die Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG in der Gesamtbewertung der UVP kaum von derjenigen der Behörden ab. Lediglich die Einschätzung der Umweltverbände liegt deutlich niedriger. Das spricht dafür, dass die Umweltbelange bislang nicht im erforderlichen Maß Eingang finden. Soweit das für die Verfahrensdurchführung gilt, ist dies durch geeignete Instrumente zu ändern.

Das Niveau der Zustimmung hängt allerdings stark mit der Intensität der Beteiligung und der Möglichkeit des Einflusses auf das Verfahren eines jeden Akteurs im gesamten Verfahren zusammen. Vor allem bei den Umweltverbänden besteht viel Potenzial, ihre Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten zu erhöhen, sei es beispielsweise durch eine frühzeitigere, verpflichtende Beteiligung im Rahmen des Scoping oder durch eine Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte (siehe dazu Abschnitt 6.6.3). In der hier gewählten Vorgehensweise ist eine Steigerung der „wahrgenommenen Qualität" durch die drei Akteurgruppen mit einer gesellschaftlichen Nutzensteigerung verbunden und auch die Steigerung der Zufriedenheit und damit des Nutzens einer Gruppe – bei gleicher Zufriedenheit der anderen – würde als Nutzensteigerung anzusehen sein. Besonders deutlich ist das Defizit hinsichtlich der Überwachung ausgeprägt, das alle drei

Akteurgruppen als schwach einschätzen. Bei diesem wäre, ungeachtet der damit einhergehenden Kosten, vermutlich am leichtesten eine Nutzensteigerung zu erreichen.

5.7 Beispielhafte Lösungsansätze (best-practice)

Die Auswertung der Fallstudien macht deutlich, dass es einige Fälle mit einer besonders hohen UVP-Qualität gibt. Diese Verfahren zeigen auf, wie unter den derzeitigen Randbedingungen ein besonders gelungener UVP-Vollzug aussehen kann. Sie können daher als best-practice-Beispiele gelten.

Allerdings zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass bei nahezu allen Beispielen nicht das gesamte UVP-Verfahren eine optimale Umsetzung erfährt, sondern in der Regel nur Teile der UVP besonders gut umgesetzt sind. Es ist außerdem festzustellen, dass es zum Teil ganz bestimmte Randbedingungen sind, die zum Erfolg beitragen, wie z.B. eine besonders hohe Motivation einzelner Akteure, das gute Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen Akteuren oder auch andere institutionelle Arrangements. Diese Randbedingungen sind nicht im Allgemeinen anzutreffen oder gar vorauszusetzen. Auch lassen sich Arrangements, die in bestimmten Bereichen zu guten Ergebnissen führen, nicht ohne weiteres auf andere Konstellationen übertragen. Daher ist das Augenmerk auch auf mögliche unerwünschte Effekte zu richten.

Aus diesem Grund erfolgt an dieser Stelle keine ausführliche Darstellung und Diskussion der Fallbeispiele, sondern es werden lediglich in einer Übersicht best-practice-Ansätze zusammengestellt und ihre Besonderheiten grob skizziert. Damit lassen sich aufschlussreiche Hinweise darüber gewinnen, welche Randbedingungen nötig sind und welche Anreizmechanismen für eine Optimierung des UVP-Vollzugs gegeben sein bzw. wirksam werden müssen. Sie bilden somit eine wichtige Ausgangsbasis für die Instrumentenentwicklung auf Ebene 4 (siehe dazu Kapitel 6).

Tabelle 30 fasst zehn auf Ebene 3 identifizierte best-practice-Ansätze zusammen.[161] Sie benennt den jeweiligen Optimierungsansatz sowie damit möglicherweise verbundene unerwünschte Effekte bzw. klärungsbedürftige Punkte.[162] Die letzte Spalte verweist auf die Abschnitte, in der eine vertiefte Darstellung dieser Punkte erfolgt.

---

[161] Vereinzelt existieren mehrere Fallbeispiele zu einem Optimierungsansatz. Dann wird ein Beispiel herausgegriffen, da es lediglich darum geht, den Ansatz zu verdeutlichen und keine vollständige Übersicht über gelungene Teilaspekte zu erstellen. Daher kann es durchaus sein, dass in mehreren Behörden vergleichbar gute Qualitäten gefunden wurden, stellvertretend aber nur ein möglichst aussagekräftiges Beispiel aufgegriffen und dargestellt wird. Der gleiche best-practice-Ansatz kann teilweise verschiedenen Instrumentenentwicklungen zugrundegelegt werden, indem er mehrere Ansätze zur Optimierung aufweist.

[162] Potenzielle negative Effekte oder auch Gefahren, die bei breiter Einführung des best-practice-Ansatzes bzw. bei Einführung des jeweils darauf aufbauenden Instruments zu befürchten sind.

Best-practice-Ansatz[163] (Institution)	Kurzbeschreibung (Gegenstand und relevante Akteure)	Ansatz zur Optimierung	Potentielle negative Effekte/Probleme	Instrumenten-entwicklung/ Gestaltungsoption
1. Festlegung des Untersuchungsrahmens (**Scoping**) und **Kontrolle der Antragsunterlagen durch Dritte** (StÄUN, MV)	Absprache und Protokoll des Untersuchungsraums, der zu berücksichtigenden Inhalte und anzuwendenden Methoden bei der Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Anschließende Kontrolle der Antragsunterlagen (mit Prüfprotokoll) und ggf. Nachforderungen. (Behördengutachter, Antragsunterlagen-Ersteller)	Hohe fachliche, methodische und Verfahrens-Kompetenz. Interdisziplinäres Fachwissen	Qualitätssicherung Interessenkollision. Auslagerung/ Privatisierung hoheitlicher Aufgaben	**Instrument „Behördengutachter"** (siehe dazu Abschnitt 6.5)
2. Institutionalisierte Koordinierung der **Abschichtung** in vor- und nachgelagerten Verfahren (Bergamt, Sachsen)	Gemeinsamer Scopingtermin aller beteiligten und potenziell beteiligten Behörden im vor- und nachgelagerten Verfahren und ebenenbezogene Festlegung der Aufgabenverteilung; Einladung der Entscheidungsbehörde im vorgelagerten Verfahren. (Zuständige Behörde und Fachbehörden)	Sicherstellung der UVP-adäquaten und ebenengerechten Aufgabenverteilung; optimierte Verfahrenskoordinierung, Vermeidung von Doppelarbeit	Festlegung der Aufgaben für das nachgelagerte Verfahren auf vorgelagerter Ebene kann zu einer Nichtberücksichtigung neuer, erst im nachgelagerten Verfahren auftretender Umweltaspekte führen	**Instrument „Transparenz- und Dokumentationspflichten"** (siehe dazu Abschnitt 6.6.1) sowie **Empfehlungen zur Abschichtung** (siehe dazu Abschnitt 5.3)
3. **Antragsunterlagen nach § 6** UVPG (Ing.-Büro, Hessen)	Erstellung einer vorhaben- und raumkonkreten UVS. Hohe Kompetenz hinsichtlich der Umweltwirkungen und der Methodik sowie der zu ergreifenden Maßnahmen. (Antragsteller)	Hohes fachliches Wissen, hohe Raumkenntnis, Zugang zu den entsprechenden Informationsquellen	Interessenkollision	**Instrument Zertifizierung** (siehe dazu Abschnitt 6.5.5)
4. **Zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG und Bewertung nach § 12 UVPG** (STÄUN, MV)	Erstellung der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG und der Bewertung nach § 12 UVPG durch einen externen Sachverständigen bzw. ein beauftragtes Büro im Auftrag der Behörde. Hohe Verfahrens- und fachliche Kompetenz aufgrund interdisziplinär zusammengesetzter Bearbeitungsteams.	Hohe fachliche, methodische und Verfahrens-Kompetenz. Interdisziplinäres Fachwissen	Qualitätssicherung Interessenkollision Auslagerung/ Privatisierung hoheitlicher Aufgaben Kompetenzabbau innerhalb der Behörde	**Instrument „Behördengutachter"** **Instrument „Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte"** (siehe dazu Abschnitt 6.4 und Abschnitt 6.6.3)
5. **UVP-Teams** (Immissionsschutzbehörde, NRW)	Bildung von disziplinübergreifenden und verfahrensbegleitenden UVP-Teams mit technischem, verwaltungsfachlichem, umwelt- und naturschutzfachlichem Sachverstand (zuständige Behörde, Fachbehörden)	Optimale Ausnutzung vorhandener Sachkompetenzen, optimierte Verfahrenskoordinierung	Keine ersichtlich	**Instrument „UVP-Teams"** (siehe dazu Abschnitt 6.5.1)

[163] Die Reihung der best-practice-Ansätze in der Tabelle stellt keine Wertung dar.

6. **Landesweite UVP-Leitstellen, UVP-Fachstellen** (MV, Bremen)	Landesweite fachliche und organisatorische UVP-Unterstützung für die zuständigen Behörden. U.a. Erarbeitung von Handreichungen zum Vollzug.[164] (Landesbehörde und zuständige Behörde)	Sehr hohe fachliche, methodische und Verfahrens-Kompetenz	Keine ersichtlich	**Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle"** (siehe dazu Abschnitt 6.3)
7. **Zentrale Erfassung von Daten** (LUNG, Mecklenburg-Vorpommern)	Zentrale Erfassung, Visualisierung und Recherchemöglichkeiten von Geodatenbeständen des Natur- und Umweltschutzes. Für die UVP hauptsächlich verwendet im Rahmen der Vorprüfung bzw. der Einzelfallentscheidung. Einspeisung der Daten durch die Fachbereiche. (Landesbehörde und zuständige Behörde)	Zentrale Erfassung und Bereitstellung von Informationsressourcen	Keine (aber relativ hoher Aufwand für die Installierung solcher Systeme; Aufwand für die Pflege)	**Instrument „Transparenzpflichten"** (siehe dazu Abschnitt 6.6.1)
8. **Zentrale Bereitstellung von Daten** (MV, Lebensministerium, Österreich)[165]	Zentrale Erfassung und elektronischer und direkter Zugang zu den Daten sämtlicher durchgeführter UVPs für die Öffentlichkeit. (Bundesbehörde und zuständige Behörde)	Zugangsregelungen zu Informationsressourcen	Keine ersichtlich (aber hoher Aufwand für die Installierung solcher Systeme)	**Instrument „Transparenzpflichten"** (siehe dazu Abschnitt 6.6.1)
9. **Vorhabentypspezifischer Leitfaden** zu Planfeststellungsverfahren mit UVP im EBA (EBA, MV/Köln)	Vorhabentypspezifischer, regelmäßig aktualisierter und praxisoptimierter Leitfaden; direkt orientiert an Praxis-Umsetzung. (Leitfadenentwickler, zuständige Behörde als Auftraggeber und Nutzer)	Ergebnisorientierte, zielgruppenspezifische Hilfestellung	Installation von Qualitätssicherung wird notwendig	**Instrument „vorhabentypspezifischer Leitfaden"** (siehe dazu Abschnitt 6.5.2)
10. **Vorhabentypspezifische Anlaufstelle** zu Planfeststellungsverfahren mit UVP im EBA (EBA, MV/Köln)	Möglichkeit der direkten Nachfrage zu Leitfaden für Planfeststellungsverfahren des EBA bzw. bei konkreten Fragen zur Praxisumsetzung inkl. Hilfestellung. (Leitfadenentwickler, zuständige Behörde)	Ergebnisorientierte, zielgruppenspezifische Hilfestellung	Installation von Qualitätssicherung wird notwendig	**Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle"** (siehe dazu Abschnitt 6.3)

Tabelle 30: Übersicht von best-practice-Ansätzen unter Angabe möglicher negativer Effekte

Die Fülle an Beispielen zeigt, dass best-practice-Ansätze in den unterschiedlichsten Bereichen bereits existieren. Eine optimale UVP-Umsetzung ist in verschiedenen Fällen – zumindest in einzelnen Bereichen – somit heute bereits möglich und wird auch praktiziert. Hier anzusetzen und Instrumente und Gestaltungsoptionen zu finden, deren Einsatz diese Formen des Vollzugs auf breiterer Ebene unterstützt und etabliert, ist Ziel der Instrumentenentwicklung auf Ebene 4.

[164] Siehe u.a. Balla, S., Hartlik, J. et al. (2006). Kriterien, Grundsätze und Verfahren der Einzelfallprüfung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, Dessau, Umweltbundesamt.

[165] Hier wurde abweichend von den anderen Beispielen, die auf den untersuchten Fallstudien beruhen, ein Beispiel gewählt, welches in Österreich vorzufinden ist, da es geeignet erscheint, einen speziellen Ansatz zur Optimierung – der sich ebenfalls bereits in der Praxis bewährt hat – anschaulich darzustellen.

5.8
Überblick über die wichtigsten Ergebnisse aus der Auswertung der Ebene 3

Die folgende Übersicht stellt die wichtigsten Ergebnisse aus der Analyse der Fallstudien noch einmal in 18 Punkten zusammen. Eine ausführliche Darlegung der zugehörigen Befunde, der Auswertung und Würdigung sowie der Einzelergebnisse, unter Berücksichtigung der wichtigsten rechtlichen Entwicklungen und Ergebnisse empirischer Untersuchungen in der Fachliteratur, finden sich in den einzelnen Abschnitten von Kapitel 4 „Stationenbezogene Auswertungen der Ebene 3" sowie in den Abschnitten von Kapitel 5 „Stationenübergreifende Auswertung der Ebene 3".

Die nachfolgende Auflistung benennt zunächst generelle Ergebnisse (A) und bezieht sich im Fortgang auf einzelne UVP-Stationen bzw. auf speziellere Aspekte (B). Abschließend finden sich Erkenntnisse zu Ansatzpunkten für eine Optimierung (C). Eine Gewichtung der Bedeutung der Ergebnisse ergibt sich aus der gewählten Reihenfolge nicht.

A. Allgemeine Ergebnisse

1. Die Qualität der Verfahren mit UVP (policy-on) sind regelmäßig besser, in vielen Fällen auch deutlich besser als Verfahren ohne UVP (policy-off) und zwar in nahezu allen Bereichen.
2. Die Fallstudien zeigen – und dies deckt sich mit den Befragungsergebnissen aller Akteure –, dass die UVP materielle Auswirkungen entfaltet im Sinne der Berücksichtigung von Umweltbelangen bzw. im Sinne von konkreten Umweltschutzmaßnahmen für das jeweilige Vorhaben. Dies zeigt sich besonders in den Vorwirkungen, welche die UVP-Pflicht auf die Konzeptionierung ausübt.
3. Es zeigt sich allerdings, dass die UVP in der praktischen Ausführung den Erwartungen des Gesetzgebers nur zum Teil entspricht. Noch größer ist die Differenz zu den Anforderungen, die in der fachwissenschaftlichen Diskussion formuliert werden.
4. Eine erhöhte Transparenz infolge der UVP führt dazu, dass die einzelnen Verfahrensschritte sowie die zugrundegelegten Informationen (auch behördenintern) besser nachvollziehbar sind. Dadurch verbessert sich – wie die Auswertung der Fallstudien zeigt – die Entscheidungsgrundlage für die Behörde. Gleichzeitig werden verfahrensbezogene und fachliche Defizite deutlicher.
5. Die Zusammenstellung und Aufbereitung der Entscheidungsgrundlage erfolgt bei den policy-on-Verfahren nicht nur transparenter, sondern grundsätzlich auch systematischer und strukturierter als bei den policy-off-Verfahren. Auch hierdurch verbessert sich die Entscheidungsgrundlage gegenüber den policy-off-Verfahren. Gemessen an dem gesetzgeberischen Programm und den darauf bezogenen fachmethodischen Anforderungen sind allerdings auch bei UVP-Verfahren immer wieder Schwächen im Hinblick auf die intendierte systematische Behandlung der Schutzgüter festzustellen.
6. Im Zeitverlauf lässt sich – auch unter Einbezug früherer empirischer Ergebnisse – keine substanzielle Verbesserung der Qualität feststellen. Bekannte Defizite bei der praktischen Anwendung der UVP wurden nicht behoben. Die Untersuchung zeigt zudem, dass die Mitarbeiter/innen der Behörden oftmals unter schwierigen Rahmenbedingungen arbeiten, die einen sachgerechten Vollzug erschweren.

B. Spezielle Aspekte

7. Es besteht Handlungsbedarf zur Erhöhung der Qualität des Scoping, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung der Station für das weitere Verfahren und die Potenziale des Scopings, die sich aus der frühen Stellung im Planungsprozess ergeben.

8. Die Qualität der Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG erzielt insgesamt eine relativ gute Bewertung; im Einzelnen unterscheiden sich aber die Unterlagen im Hinblick auf die behandelten Aspekte und auf deren Qualität bei den einzelnen Untersuchungsfragen erheblich. Die Möglichkeiten, sich in der Darstellung auf die wesentlichen Aspekte zu konzentrieren, werden häufig nicht hinreichend genutzt.
9. Eine Konzentration auf die wesentlichen Umweltaspekte im Rahmen der UVP, die möglicherweise als erheblich umweltbelastend einzustufen sind, sowie die Benennung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens in ihrem konkreten räumlichen Ausmaß und ihrer Intensität gelingt in vielen UVP-Verfahren nicht, was die Wirkung der UVP in diesen Fällen deutlich schwächt.
10. Die Beteiligung der Fachbehörden und insbesondere der Naturschutzbehörden ist zentral dafür, dass in der UVP die relevanten Umweltbelange berücksichtigt werden. Für die Beteiligung der Öffentlichkeit und Umweltverbände gilt dies in abgeschwächter Form – sie kommt häufig zu spät, so dass die mit ihr verbundenen Potenziale - die auch von den Behördenmitarbeitern und Antragstellern bestätigt werden - nicht voll ausgeschöpft werden.
11. Die Vermeidung von negativen Umweltauswirkungen (Vermeidungsmaßnahmen, Alternativenprüfung) und damit der Grundsatz der Vorsorge kommen in der Durchführung der UVP nicht hinreichend zum Tragen. Diese Aspekte spielen jedoch in der „Vorwirkung" der UVP eine wichtige Rolle (siehe dazu Punkt 2).
12. Die in den vorherigen Verfahrensschritten identifizierten erheblichen Umweltbeeinträchtigungen finden sich nicht mit der ermittelten Bedeutung und Wertigkeit in der Zusammenfassenden Darstellung, in der Bewertung und in der abschließenden Entscheidung wieder. Gerade in den für das Zulassungsverfahren entscheidungserheblichen Stationen bzw. in der Entscheidung selbst lässt sich häufig ein inhaltlicher Bruch gegenüber den Erkenntnissen der vorherigen Verfahrensschritte feststellen, der dann eine angemessene Berücksichtigung der Umweltbelange verhindert. Selbst eindeutig als erheblich identifizierte Umweltbeeinträchtigungen gehen im Laufe des Verfahrens teilweise „verloren".
13. Eine systematische Überwachung der Umweltauswirkungen von UVP-pflichtigen Vorhaben zur Überprüfung der getroffenen Prognosen und Einschätzungen auch in Bezug auf die vorgesehenen Umweltschutzmaßnahmen findet bisher nicht statt. Diese wäre in zweifacher Hinsicht sinnvoll, weil damit zum einen die fachliche Basis für eine ggf. erforderliche gezielte Nachsteuerung im konkreten Verfahren gelegt wird und zum anderen Lerneffekte für künftige Verfahren mit vergleichbaren potenziellen Umweltbeeinträchtigungen zu erwarten sind, die dann für diese Fälle die Entscheidungsgrundlage umfassend (Vermeidung/Verminderung, Kompensation, Gesamteinschätzung) verbessern helfen.

C. Ansatzpunkte zur Optimierung

14. Aufgrund der unzureichenden Erfassung, Dokumentation und Auswertung von UVP-Verfahren (durch Behörden selbst, durch Leitstellen, durch übergeordnete Einrichtungen) fehlt es an Möglichkeiten zur fachlichen Auswertung und zu einem Austausch zu inhaltlichen und prozeduralen Aspekten. Damit werden Chancen zur Optimierung vergeben. Untersuchungen aus Österreich lassen beispielsweise einen aktiven, positiv besetzten Umgang mit der UVP erkennen, der unter anderem durch einen breiten Austausch an Erfahrungen geprägt ist.
15. Ursachenbezogen ist festzuhalten, dass es den Mitarbeitern der zuständigen Behörden – auch nach deren eigener Einschätzung – oftmals an umweltfachlichen Kenntnissen fehlt. Dies ergibt sich z.T. auch aus der Ausbildungsrichtung, z.T. wird eine fehlende gezielte Fortbildung von Seiten der Behördenmitarbeiter bemängelt. Verstärkt wird dieses Kompetenzdefizit zusätzlich durch die fehlenden personellen und sachlichen Ressourcen. Ansatz für die

Optimierung der UVP muss es daher insbesondere sein, die umweltfachliche (und auch die umweltrechtliche; siehe Punkt 16) Kompetenz der Entscheidungsbehörden zu stärken und diese personell und sachlich hinreichend auszustatten. In Betracht kommen hier sowohl Ansätze der Kompetenzerhöhung durch Hinzuziehung von externen Sachverständigen (z.B. Behördengutachter) als auch der internen Kompetenzerweiterung (z.B. Aus- und Fortbildung, Bildung von disziplinenübergreifenden Teams, Einrichtung innerbehördlicher „Anlaufstellen" zur fachlichen Unterstützung).

16. Die Vielfalt der fachgesetzlichen bzw. landesrechtlichen Ausgestaltung UVP-relevanter Regelungen erhöht die Anforderungen an die Behördenmitarbeiter im Hinblick auf eine fach- und verfahrenskompetente Durchführung der UVP bzw. führt zu diesbezüglichen Unsicherheiten. Letzteres gilt erst recht für die beteiligte Öffentlichkeit. Generell werden häufig Unklarheiten des gesetzlichen Regelungsprogramms im UVP-Recht bzw. im umwelt- und fachrechtlichen Umfeld sowie das Fehlen vollzugstauglicher Konkretisierungen beklagt. Dies führt, gerade im Zusammenhang mit dem festgestellten inhaltlichen Kompetenzdefizit und der unzureichenden Ausstattung, tendenziell zu einer Schwächung der Umweltbelange.
17. Nach den auf Ebene 3 gewonnenen Erkenntnissen sollten Vorschläge zur Verbesserung der UVP insbesondere darauf gerichtet sein, Defizite in der Vollzugspraxis zu beheben. In diesem Zusammenhang sollten die Erfahrungen der zuständigen Behördenmitarbeiter verstärkt einbezogen werden. Eine nicht hinreichende Berücksichtigung der vollzugspraktischen Momente kann dazu führen, dass die Schere zwischen wissenschaftlichem Anspruch an die UVP (Methoden, Abschichtung, Abstimmung mit anderen Umweltprüfungen etc.) und der tatsächlichen Umsetzung im konkreten Zulassungsverfahren immer weiter auseinander klafft.
18. Neben den in den Folgekapiteln zu entwickelnden konkreten instrumentellen Vorschlägen ist für den Erfolg der UVP auch die generelle Einstellung der beteiligten Akteure bezüglich des potenziellen Nutzens der UVP von Bedeutung.

6
Vertiefte Institutionenanalyse mit Vorschlägen zu Instrumenten und Maßnahmen (Ebene 4)

6.1
Vorgehensweise auf Ebene 4

Ebene 4 des Kaskadenmodells greift die Erkenntnisse aus den Fallstudien auf Ebene 3 auf, um in einer vertieften anreizanalytischen Auswertung konkrete Gestaltungsoptionen für einen verbesserten UVPG-Vollzug zu entwickeln. Ziel ist es, Instrumente zu entwickeln, welche die bisherigen Stärken unterstützen und dazu beitragen, Defizite zu verringern. Dabei ist nach Ansätzen zu suchen, die auf möglichst effektive bzw. effiziente Weise auf die Akteure einwirken. Anzuknüpfen ist dementsprechend an die Anreiz- und Hemmnissituation der relevanten UVP-Akteure (siehe dazu Abschnitt 6.2). Aufgabe dieses Abschnittes ist es, auf der Basis der Untersuchungsergebnisse auf Ebene 3 die Auswahl der Handlungsfelder für eine vertiefte Untersuchung auf Ebene 4 nachzuzeichnen.

Dabei ist es nicht möglich, allen Empfehlungen, die sich aus der Analyse auf Ebene 3 ergeben haben, detailliert nachzugehen. Die abschließend in Abschnitt 7.1 noch einmal zusammengestellten stationenbezogenen und stationenübergreifenden Empfehlungen fassen diese jedoch noch einmal tabellarisch zusammen.

6.1.1
Auswahl der Untersuchungsschwerpunkte auf Ebene 4

In den auf Ebene 3 untersuchten Fallstudien haben sich bestimmte Defizite (siehe dazu Abschnitt 6.1.1.1) aber auch bestimmte Stärken (siehe dazu die best-practice-Beispiele in Abschnitt 5.7) herauskristallisiert. Diese bilden die Grundlage für die Auswahl der Untersuchungsschwerpunkte auf Ebene 4.

6.1.1.1
Zentrale Ansatzpunkte für die Optimierung der UVP

Einige der auf Ebene 3 festgestellten Defizite weisen für den Zielerreichungsgrad der UVP eine besonders hohe Relevanz auf, da sie grundlegende Voraussetzungen und Anforderungen für die rechtskonforme und zielangepasste Anwendung und Durchführung der UVP betreffen. Diese stellen gleichzeitig auch vorrangige Ansatzpunkte für eine Optimierung der UVP und damit für die weiteren Untersuchungsschwerpunkte dar.

Auf der Grundlage der Auswertungen in den Kapiteln 4 und 5 werden die zentralen Ansatzpunkte im Folgenden zusammenfassend aufgelistet und ihre Bedeutung für die UVP bzw. für eine Optimierung im UVP-Vollzug benannt.

Verfügbare Sachkompetenzen und Kapazitäten

Die Durchführung und Bearbeitung der UVP erfordert eine hohe umweltfachliche und umweltrechtliche Kompetenz der beteiligten Akteure, und zwar insbesondere der Mitarbeiter der Entscheidungsbehörden. Die Untersuchungen auf Ebene 3 führen zu dem Schluss, dass diese erforderlichen Kenntnisse häufig nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Dies ist auf unterschiedliche Gründe wie den Ausbildungshintergrund, den Personalmangel, die Behördenumstrukturierungen, häufige Mitarbeiterwechsel, die fehlende Gewährung von Fortbildungsmöglichkeiten und auch mangelnde Angebote praxisnaher Fortbildungen sowie kaum vorhandene anderweitige Unterstützungsmöglichkeiten zurückzuführen (siehe dazu Abschnitt 5.5). Letztlich

spielen hier auch administrative Strukturen eine Rolle. Hierbei handelt es sich im Rahmen des UVP-Vollzugs um „das" zentrale Problem: Sofern dieses nicht behoben ist, dürfte auch in sämtlichen anderen Bereichen kaum mit einer grundlegenden Verbesserung zu rechnen sein. Sowohl rechtliche als auch administrative Maßnahmen laufen dann ins Leere.

Die Kompetenzen der Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG spielen selbstverständlich ebenfalls eine bedeutende Rolle; hier hat sich aber in den Fallstudien gezeigt, dass die Qualität der Antragsunterlagen, wenn auch sehr heterogen, so doch in größeren Teilen zufrieden stellend zu beurteilen ist. Es ergeben sich zwar einige größere Defizite und Verbesserungserfordernisse und auch hier spielt die Sicherstellung der Qualität und der erforderlichen Sachkenntnisse eine wichtige Rolle. Im Vergleich zu den von den Behördenmitarbeitern der „zuständigen Behörden" durchzuführenden UVP-Stationen stellt die Qualität der Antragsunterlagen anscheinend aber das weniger schwerwiegende Problem für die zielgerechte Umsetzung der UVP dar.

Zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter

Die Darstellung der Umweltauswirkungen in den Unterlagen des Antragstellers nach § 6 UVPG, aber auch in der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG und der Bewertung nach § 12 UVPG in der Beschlussunterlage sind in vielen Fällen zu wenig vorhabenspezifisch und raumkonkret. Auch gelingt eine Konzentration der Verfahrensbearbeitung auf wesentliche Umweltaspekte in vielen Fällen nicht bzw. es scheinen wesentliche Umweltaspekte teilweise auch außer Acht zu bleiben (siehe dazu Abschnitt 5.2). Entsprechend fehlt in solchen Fällen eine angemessene Informationsgrundlage für die Öffentlichkeit und die beteiligten Behörden sowie eine Grundlage, die eine angemessene Einschätzung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens in der Bewertung nach § 12 UVPG ermöglicht.

Zusammenfassende Darstellung

Die Zusammenfassende Darstellung weist vielfach inhaltlich und methodisch größere Defizite auf (siehe dazu Abschnitt 4.6). Insbesondere werden die Ergebnisse der verschiedenen Antragsunterlagenteile, verschiedener Umweltprüfungen und der Beteiligung kaum zusammengeführt. Eine Gesamtschau der Umweltauswirkungen eines Vorhabens in ihrem jeweiligen Ausmaß und den Zusammenhängen zwischen ihnen gelingt nur selten. Damit erfüllt die Zusammenfassende Darstellung die Aufgabe einer angemessenen Grundlage für die Bewertung der Umweltauswirkungen in vielen Fällen nicht, was auch bedeutet, dass bei den Mitarbeitern der Entscheidungsbehörde keine ausreichende Bewertungsgrundlage und damit auch Entscheidungsgrundlage vorliegt.

Bewertung

Die Bewertung der Umweltauswirkungen in ihrer Erheblichkeit stellt sich in vielen Fällen als nicht ausreichend plausibel dar (siehe dazu Abschnitt 4.6). Dies betrifft sowohl die angewendeten Bewertungsmaßstäbe als auch den Bewertungsvorgang und das Bewertungsergebnis. Dies gilt für die umweltfachliche Abwägung bei der Alternativenprüfung, für die Bewertung nach § 12 UVPG und, darauf aufbauend, für die Entscheidung. Größtes Problem stellt dabei die Operationalisierung der Einschätzung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen dar. Hier liegt einer der wichtigsten Bausteine für eine effektive und effiziente Umsetzung der UVP: Wenn die Bewertung der Erheblichkeit nicht fachlich angemessen erfolgt, ist auch eine vorhergehende qualitativ gute Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen weitgehend nutzlos.

Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in der Entscheidung

Probleme bereitet den Bearbeitern der Entscheidungsbehörden nach den Beobachtungen bei den Fallstudienerhebungen offensichtlich in größerem Ausmaß der Zusammenhang zwischen der UVP und Vorgaben im sektoralen Umweltrecht (siehe dazu ausführlich Abschnitt 4.7). Es ist

(auch in der aktuellen Rechtslage) nicht immer hinreichend klar, inwiefern die Ergebnisse der UVP bzw. die erheblichen negativen Umweltauswirkungen tatsächlich in der Entscheidung berücksichtigt werden können und müssen. Dies gilt insbesondere für gebundene Entscheidungen, in gewissem Umfang aber auch für Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Für die Effektivität und Effizienz der UVP ist diese Voraussetzung aber maßgeblich, denn selbst bei optimaler Abarbeitung der UVP sind diese gering, wenn die Ergebnisse in der Entscheidung nicht in vorgesehener Form berücksichtigt werden. Darüber hinaus beeinflusst die Einschätzung über die Berücksichtigungsfähigkeit auch die Intensität der gesamten Bearbeitung der Umweltauswirkungen in den UVP-Verfahren.

Schnittstellen zwischen den Umweltfolgenprüfinstrumenten

Die parallele Handhabung der verschiedenen Umweltfolgenprüfinstrumente (UVP, Eingriffsregelung, FFH-VP) scheint hinsichtlich einer (frühzeitigen) Koordinierung der Bearbeitung der Umweltaspekte und auch der Darstellung der Ergebnisse in den untersuchten Fällen sehr unterschiedlich zu erfolgen und stellt sich in vielen Fällen als wenig gelungen dar (siehe dazu Abschnitt 5.4). Darüber hinaus bestehen bei der Bewertung der Umweltauswirkungen Unsicherheiten bei den Mitarbeitern der Entscheidungsbehörden bezüglich der möglichen Schnittstellen und Unterschiede in den jeweiligen Bewertungsmaßstäben. Dies führt gegebenenfalls zu einer Schwächung der einzelnen Prüfinstrumente und verwässert die tatsächlichen jeweils relevanten umweltfachlichen Inhalte.

Abschichtung bei gestuften Verfahren

Die Abschichtung bei vor- und nachgelagerten Verfahren mit UVP (siehe ´dazu ausführlich Abschnitt 5.3) weist eine nicht ausreichende Operationalisierung auf und stellt sich in den untersuchten Fallstudien in vielen Fällen nicht als gelungen dar. Dabei bestehen die Hauptprobleme in der maßstabsgerechten Behandlung der Umweltauswirkungen und in der Aktualität der Daten, die für die UVP verwendet werden. Da es sich bei gestuften Verfahren in der Regel um besonders großräumige oder anderweitig groß dimensionierte Vorhaben handelt (v.a. Trassenvorhaben im Verkehrsbereich), besitzen sie potenziell auch eine große Raum- und Umweltrelevanz. Eine hohe Effektivität der UVP ist also gerade bei derartigen Vorhaben bzw. Verfahren von größter Bedeutung.

6.1.1.2
Vollzugsdefizite und Ansatzpunkte der Instrumententwicklung

Die vorstehend aufgelisteten Ansatzpunkte machen deutlich, dass man es letztlich mit einem „Vollzugs-Defizit" der UVP zu tun hat. Es wäre aber verfehlt, dieses allein den Mitarbeitern in den Behörden bzw. den Behördenstrukturen anzulasten. Eine genauere Analyse zeigt vielmehr, dass man auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen muss, wenn man Effektivität und Effizienz der UVP verbessern will.

Das „Vollzugsdefizit" ist in gewisser Weise ein „Dauerbrenner" der umweltrechtlichen und -politischen Diskussion der letzten Jahrzehnte (Mayntz 1978). Dabei insinuiert schon die Begriffswahl, dass es sich um ein Defizit des Vollzuges, also der administrativen Umsetzung eigentlich bestehender gesetzlicher Vorgaben handelt. Die mit dem Begriff transportierte Soll/Ist-Abweichung wird damit als ein Defizit auf Seiten der Behörden verstanden.

Eine derartige Sichtweise übersieht aber, dass es sich um ein mehrschichtiges Problem handelt; wobei die erste Ebene des Vollzugsdefizits schon im Gesetz selbst anzusiedeln ist: Formuliert der Gesetzgeber einerseits anspruchsvolle materielle Vorgaben, unterlässt er es aber, die Behörden auch mit tauglichen Instrumenten zur Erreichung dieser Vorgaben auszustatten, so kann man

von einem Vollzugsdefizit „erster Ordnung" bereits auf der legislativen Ebene (Führ 1989, 8 und 240) oder aber von einer „Instrumentenlücke" (Führ & Merenyi 2006) sprechen.

Davon zu unterscheiden ist das Vollzugsdefizit zweiter Ordnung: Hier hat der Gesetzgeber zwar geeignete Instrumente verankert, es gelingt den Behörden jedoch nicht, diese auch in ausreichendem Maße zur Anwendung zu bringen. Auch diese Soll/Ist-Abweichung ist in der Regel nicht (allein) der einzelnen Vollzugsbehörde anzulasten, sondern hat ihre Ursache meist darin, dass die Anreizstruktur einer Regelung, der die Behördenmitarbeiter, aber auch die gesellschaftlichen Akteure als Adressaten unterliegen, nicht so ausgeformt ist, dass ein Erreichen der materiellen Vorgaben wahrscheinlich ist. Mit anderen Worten: Das abstrakte Vorhandensein einer behördlichen Handlungskompetenz (z.B. Einforderung von UVPG-konformen Antragsunterlagen) reicht nicht aus, wenn der institutionelle Kontext und die sich daraus ergebende Anreizstruktur nicht die Motivationsimpulse vermitteln, die erforderlich sind, damit die Adressaten ihr Verhalten auch tatsächlich an den materiellen Vorgaben des Gesetzes orientieren.

Zu ergänzen wäre schließlich ein Vollzugsdefizit „dritter Ordnung", welches außerhalb des eigentlichen behördlichen Vollzuges (also etwa auf der innerbetrieblichen Ebene) angesiedelt ist. Hier formuliert das Recht bzw. die darauf gestützte behördliche Maßnahme, etwa eine UVP-gestützte Zulassungsentscheidung, zwar eine entsprechende Verhaltensanforderung, es gelingt dem Vorhabenträger jedoch nicht (oder nicht vollständig), diese auch in der Praxis umzusetzen.[166] Entsprechende Anreizstrukturen, etwa das Wissen darum, dass nach Realisierung des Vorhabens eine Überwachung („Monitoring") stattfinden wird, erhöhen den Anreiz unter Umständen beträchtlich, die Vorgaben aus dem Zulassungsbescheid auch umzusetzen.

Die im Folgenden entwickelten „Instrumente" setzen auf allen drei genannten Ebenen an.

- Sie schlagen an mehreren Stellen eine Änderung des Rechtsrahmens vor, um das „Vollzugsdefizit erster Ordnung" zu verringern.
- Der Schwerpunkt der Instrumentendiskussion richtet sich darauf, die institutionellen Rahmenbedingungen für die administrative Bewältigung der UVP-Vollzugsaufgaben zu verbessern. Für diese Instrumente ist – wie bereits erwähnt – eine genauere Betrachtung der Anreiz- und Hemmnissituation notwendig.
- Die vorgeschlagenen Instrumente tragen aber auch dazu bei, die „Vollzugsdefizite dritter Ordnung" zu verringern; dies in erster Linie dadurch, dass die auf der zweiten Ebene vorgeschlagenen Instrumente mittelbar auch dem Vorhabenträger und dem von ihm beauftragten Ersteller der UVP-Unterlagen zugute kommen. Außerdem beeinflussen manche der diskutierten Instrumente die Anreizsituation auf Seiten des Vorhabenträgers, sich formal und inhaltlich an den Vorgaben und Zielen des UVPG zu orientieren.

Auf der zweiten Ebene erweisen sich die nicht ausreichenden Sachkompetenzen und Bearbeitungskapazitäten nach den auf Ebene 3 erhobenen Daten als eine wesentliche Ursache für die Defizite im Vollzug des UVPG (siehe dazu Abschnitt 5.5). Hier gilt es mithin vorrangig anzusetzen.

Eine untergeordnete Rolle spielen dagegen anscheinend etwaige Defizite und Unterschiede in der rechtlichen Umsetzung der UVP in Bund und Ländern. Die rechtlichen Vorgaben bedürfen allerdings für eine gute Handhabbarkeit im Vollzug einer verständlichen und handlungsanleitenden Konkretisierung im gesetzlichen bzw. untergesetzlichen Regelwerk.

---

[166] Als ergänzende „Hilfestellung" bzw. als „institutionelles Angebot" hat der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der EMAS-Verordnung einen Rahmen geschaffen, den Organisationen nutzen können, um daran ihr Umweltmanagementsystem auszurichten.

Ebensowenig mangelt es an fundierten fachlichen und rechtlichen Grundsatzarbeiten in der Literatur. Diese können ihre Wirkung zur Qualitätssicherung der UVP allerdings erst dann entfalten, wenn die grundlegenden Voraussetzungen zur Umsetzung der UVP insbesondere in den Zulassungsbehörden bezüglich der vorstehend genannten Aspekte gegeben sind.

Aus diesem Grund stellt die Sicherung der erforderlichen Sachkompetenzen in den UVP-Verfahren bezogen auf alle Beteiligten, die dazu beitragen können bzw. sollen, den Ausgangspunkt der Entwicklung von Optimierungsansätzen des UVP-Vollzugs dar.

6.1.1.3
Erarbeitete Untersuchungsschwerpunkte

Die Erarbeitung der Untersuchungsschwerpunkte orientiert sich an dem Forschungsziel „Maßnahmen für einen effektiven und effizienten Vollzug des UVPG". Ein denkbares Kriterium wäre, solche Aspekte vertieft zu untersuchen, die eine maximale Optimierung des UVPG bei geringstem (Steuerungs-) Aufwand versprechen. Dabei besteht allerdings ein „Messproblem" (Was ist ein „geringer Aufwand", was eine „maximale Optimierung"?); zudem ist im Vorfeld, d.h. bei der Auswahl der Untersuchungsschwerpunkte, in der Regel nicht eindeutig abschätzbar, ob sich bei den ausgewählten Untersuchungsaspekten tatsächlich Lösungsmaßnahmen bzw. Steuerungsinstrumente entwickeln lassen, die einen erheblichen Einfluss auf die Effektivität und/ oder Effizienz des UVPG haben werden.

Allerdings wurde anhand der Defizite im Vollzug deutlich, dass Ansätze für eine Optimierung zu aller erst bei dem grundsätzlichen Problem der Gewährleistung einer ausreichenden UVP-Kompetenz ansetzen müssen. Aus diesem Grund hat das Forschungsvorhaben zunächst eine Übersicht sämtlicher sich anbietender Untersuchungsschwerpunkte erstellt mit jeweils einer Einschätzung der Effektivität. Die Effektivitätseinschätzung trifft eine Aussage dazu, inwiefern durch die Untersuchungsschwerpunkte bzw. Instrumente eine Steigerung und Sicherung der Kompetenzen bei den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden", aber auch bei den Erstellern der Antragsunterlagen und/ oder eine Verbesserung der beschriebenen Kerndefizite der UVP-Umsetzung (siehe dazu Abschnitt 6.1.1.1) zu erwarten sind.

An dieser Stelle finden auch die ermittelten best-practice-Ansätze Eingang, die zu diesen Bereichen existieren. Es wird berücksichtigt, welche Anreizfaktoren und institutionellen Arrangements hierbei jeweils zu einem qualitativ hochwertigen Vollzug (wenn auch zum Teil nur in Teilbereichen) beigetragen haben.

Die im Rahmen der zweiten Sitzung des Begleitkreises zu diesem Forschungsvorhaben am 21.09.2007 diskutierte Auswahl von Vertiefungsschwerpunkten erbrachte eine Bevorzugung einer weiterhin breit angelegten Untersuchungsrichtung. Dies erscheint bei den vorstehend beschriebenen Defiziten ein sinnvolles Vorgehen zu sein, weil in jedem Fall wenige einzelne Maßnahmen nicht ausreichend sein dürften, um eine Optimierung des UVP-Vollzugs zu erwirken, sondern ein Zusammenspiel von Maßnahmen in einem „Baukastensystem" von sich gegenseitig fördernden Maßnahmen auch zur Sicherstellung wichtiger Voraussetzungen für die tatsächliche Optimierungswirkung der Instrumente erforderlich ist. Ziel ist es demnach, auch in der Vertiefungsphase des Vorhabens möglichst eine breite Palette an verschiedenen Optimierungsansätzen zu verfolgen und in ihren Möglichkeiten und Zusammenhängen zu beleuchten und vorzustellen.[167] Die getroffene Auswahl an zu untersuchenden Instrumenten in ihrer Verbindung zu den Kerndefiziten und der absehbaren Effektivität listet die folgende Tabelle auf (die Abkürzun-

[167] In Abhängigkeit von den verfügbaren Daten und der vorgenommenen Schwerpunktsetzung unterscheidet sich die Darstellungstiefe bei den einzelnen Instrumenten.

gen sind am Ende der Tabelle erläutert). Die ermittelten best-practice-Ansätze werden dort ebenfalls zugeordnet.

Nr.	Instrument mit voraussichtlicher Wirkung hinsichtlich einer Qualitäts- und Kompetenzsteigerung bzw. -sicherung in den UVP-Verfahren	Zentrale Optimierungsansätze/ Kerndefizite, auf welche die Instrumente voraussichtlich einwirken	Absehbare Effektivität nach den Ergebnissen der Ebene 3 unter dem Gesichtspunkt der voraussichtlichen Wirkung
Administrative und organisatorische Maßnahmen			
1	*Vorhabentypspezifische Anlaufstelle* mit administrativer Nähe zu den Zulassungsbehörden als konkret einzelverfahrensbezogene Unterstützungsstelle zu bestimmten Vorhabentypen oder Vorhabengruppen, Funktionen zur Standardisierung von Anforderungen bei der UVP, teilweise Kontrollfunktion; entspricht vorgefundenem *best-practice-Ansatz*	K (direkte Kompetenzerhöhung), U, Z, B, E, S, A	Sehr hohe Effektivität, direkte Einbringung hoher Sachkompetenz in konkrete Verfahren
2	*Behördengutachter* Einbeziehung externer Fachkompetenz bzw. Outsourcing von UVP-Aufgaben an einen Sach- oder Behördengutachter als konkrete verfahrensbegleitende Fachkraft, teilweise Standardisierungsfunktion; *best-practice-Ansätze:* Festlegung des Untersuchungsrahmens (Scoping) und Kontrolle der Antragsunterlagen durch Dritte; Zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG und Bewertung nach § 12 UVPG	U, Z, B, E, S, A K (eingeschränkt bis kaum)	Sehr hohe Effektivität, direkte Einbringung hoher Sachkompetenz in konkrete Verfahren
3	*Behördeninterne UVP-Teams* Disziplinenübergreifende und einzelne Verfahren begleitende UVP-Teams zur optimalen Ausnutzung und Koordination des vorhandenen Sachverstandes, Verbesserung der Kommunikation und der Abstimmung sowie des Verfahrensablaufs, innerbehördliche Standardisierungsfunktion; entspricht vorgefundenem *best-practice-Ansatz*	K, U, Z, B, E (bei ausreichender Qualitätssicherung), A (bei Teambildung aus Mitarbeitern der vor- und nachgelagerten Verfahren insbesondere zum Scoping)	Hohe Effektivität, Zusammenziehung vorhandener Sachkompetenz in konkreten Verfahren (Prämisse: Qualitätssicherung)
4	*Vorhabentypspezifischer Leitfaden* Fachliche Unterstützung im Sinne von konkreten Anhaltspunkten zur Bearbeitung der UVP zu bestimmten Vorhabentypen oder Vorhabengruppen unter Berücksichtigung der Verwaltungs- und Verfahrenspraxis, Standardisierungsfunktion; entspricht vorgefundenem *best-practice-Ansatz*	K (eventuell auch der Antragsunterlagen-Ersteller), U, Z, B, E, S, A	Hohe Effektivität bei praxisnaher Gestaltung (Prämisse: Qualitätssicherung)

5	*Prüfbuch und Pflichtenheft* Verfahrensspezifische Festlegung der Untersuchungsanforderungen im UVP-Verfahren zur Sicherung einer angemessenen und vollständigen Hauptuntersuchung und eines reibungslosen Projektierungsablaufs, Qualitätssicherung in den Einzelverfahren (*best-practice-Ansatz aus Österreich und der Schweiz; außerhalb der Fallstudien ermittelt)*	K (auch der Antragsunterlagen-Ersteller), U, Z, S, A	Hohe Effektivität in den konkreten UVP-Verfahren als Überprüfungsinstrument zur Qualitätskontrolle
6	*Zertifizierung von Antragsunterlagen-Erstellern und/oder Behördengutachtern* Qualitätssicherungsfunktion bei der UVP für die erforderlichen Sachkompetenzen, Standardisierungsfunktion; *best-practice-Ansatz:* Qualitativ hochwertige Antragsunterlagen nach § 6 UVPG durch Ing.-Büro mit Universitätshintergrund	K (der Antragsunterlagen-Ersteller und Behördengutachter), U, S, A	Effektivität abhängig von Ausgestaltung, komplexer Anspruch mit schwieriger Umsetzung
7	*Externe und zentrale/übergeordnete Fachstelle*[168] (wie UVP-Leitstelle) mit Kontrollfunktionen, Funktionen zur Standardisierung von Anforderungen bei der UVP, Unterstützungsfunktion; eher verfahrensunabhängig; entspricht vorgefundenem *best-practice-Ansatz*	K, U, Z, B, E, S, A (generell verfahrensunabhängig; teilweise verfahrensbezogen)	Hohe Effektivität, landesweite Ausrichtung
8	*Elektronische Assistenzsysteme für UVP-Verfahren (Helpdesk)* Informationsbereitstellung und Austauschplattform mit ggf. konkreter Unterstützungsfunktion, ggf. Dokumentationsfunktion, Standardisierungsfunktion	K, U, Z, B, E, S, A (je nach Ausgestaltung)	Hohe Effektivität insbesondere bei einfacher Handhabung, abhängig von der Ausgestaltung
9	*Elektronische Aufbereitung zum UVP-Recht (rechtliche Infoline)* Informationsbereitstellung zu den rechtlichen Grundlagen der UVP, Rechtsänderungen und deren Bedeutung	K, B, E, S, A (je nach Ausgestaltung)	Hohe Effektivität insbesondere bei einfacher Handhabung, abhängig von der Ausgestaltung
Änderungen der rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen			
10	*Überwachung der tatsächlichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens* Kontrolle der getroffenen Entscheidungen, Festsetzungen, Bewertungen und Schaffung von Reaktionsmöglichkeiten zu Vorhaben in UVP-Verfahren, langfristige Kenntnisgewinnung über tatsächliche Umweltauswirkungen und Verringerung des Aufwandes zu ihrer Prognose, Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung der umweltfachlichen UVP-Inhalte, Akzeptanzsteigerung	K (auch der Antragsunterlagen-Ersteller), U, B, E	Hohe Effektivität, Steigerung der Berechenbarkeit und der validen Einschätzung von Umweltauswirkungen

[168] Dieses Instrument wird auf Ebene 4 nicht weiter verfolgt, da es einerseits bereits in Form der UVP-Leitstellen in gut eingespielter Weise vorhanden ist (und daher auch unbedingt beibehalten werden sollte), und sich andererseits die auf konkrete Vorhaben bezogenen Anteile der Arbeit der Leitstellen in den Untersuchungen zur „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" wieder finden. Die vorhabenkonkrete Hilfestellung bildet den zentralen Ansatz der Optimierung.

11	*Transparenz und Dokumentationspflichten* Erhöhung der Nachvollziehbarkeit der Verfahren, Ermöglichung einer Qualitätskontrolle und darauf aufbauende Qualitätsverbesserung, Informationsbereitstellung, langfristige Angleichung/ Standardisierung; *best-practice-Ansatz (für Teilbereich):* Zentrale Datenerfassung und Datenbereitstellung	U, Z, B, E, A (je nach Ausgestaltung und Informationsart)	Hohe Effektivität, Steigerung der Anreizfunktion für eine qualitativ gute UVP
12	*Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte* Verringerung negativer Folgen für Dritte und für die den Allgemeinwohlbelangen zuzuordnenden einzelnen Schutzgüter, Transparenzverbesserung	U, Z, B, E, A	Hohe Effektivität, Steigerung der Anreizfunktion für eine qualitativ gute UVP und eine frühe und intensive Einbeziehung der Öffentlichkeit bzw. der Umweltverbände
13	*Präzisierung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP* Klarstellung und Präzisierung in den verschiedenen Entscheidungsformen bei UVP-Verfahren für eine richtlinienkonforme Umsetzung der UVP sowie die qualitative Verbesserung der Praxisanwendung im UVP-Vollzug und Einengung des Interpretationsspielraumes	U, Z, B, E	Hohe Effektivität, Steigerung der umweltbezogenen materiellen Auswirkungen der UVP
Abkürzungen in der Spalte Kerndefizite/zentrale Optimierungsansätze: K - Verfügbare Sachkompetenzen und Kapazitäten bei den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden“ (bei Bezug nur oder auch zu Antragsunterlagen-Erstellern extra Benennung) U - Zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter Z - Zusammenfassende Darstellung B - Bewertung E - Berücksichtigung des UVP-Ergebnisses bei der Entscheidung S - Schnittstellen zwischen den Umweltfolgenprüfinstrumenten A - Abschichtung bei gestuften Verfahren			

Tabelle 31: Übersicht der Untersuchungsschwerpunkte auf Ebene 4

Kernansatz „vorhabenkonkrete Unterstützung“

Die Instrumente des „Behördengutachters“ und der „vorhabentypspezifische Anlaufstelle“ werden einer tiefer gehenden Analyse unterzogen, da sie am besten dazu geeignet erscheinen, die grundlegenden Probleme bei der Umsetzung des UVPG – nämlich das Kompetenzdefizit der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden“ und gleichzeitig den Personal-/Zeitmangel – anzugehen. Die besondere Eignung ergibt sich aus dem beiden Instrumenten zugrundeliegenden Ansatz, dass hohe Sachkompetenz durch die Beteiligung von spezialisierten Fachkräften direkt in die UVP-Verfahren eingebracht wird und hier auch ganz konkret ihre Wirkung bezogen auf den Einzelfall entfalten kann. Außerdem haben diese Instrumente bei „flächendeckender“ Einführung eine relativ große Reichweite hinsichtlich der Anzahl von UVP-Verfahren und auch hinsichtlich der Behördenmitarbeiter, die sie erreichen. Dabei erscheint das Instrument des „Behördengutachters“ aufgrund des bereits bestehenden Einsatzes solcher Fachkräfte und auch aufgrund der Rahmenbedingungen als relativ kurzfristig realisierbar, während das Instrument der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle“ voraussichtlich in einem längeren Prozess zu implementieren wäre.

Die anderen in Tabelle 31 aufgeführten Instrumente werden ebenfalls – allerdings in etwas weniger ausführlicher Form – untersucht und mit ihren Wirkungen vorgestellt.

Rolle der Fort- und Weiterbildung

Es ist darauf hinzuweisen, dass die UVP-bezogene Fort- und Weiterbildung der einzelnen Behördenmitarbeiter in den Entscheidungsbehörden bzw. auch den Anhörungsbehörden in die vorstehende Zusammenstellung möglicher Untersuchungsschwerpunkte keinen Eingang findet. Dies liegt darin begründet, dass es solche Fortbildungen zwar teilweise gibt, diese aber in den Befragungen auf Ebene 3 häufig als zu allgemein und zu wenig hilfreich für die Alltagspraxis eingeschätzt werden, in vielen Fällen in der Urlaubszeit wahrgenommen und privat bezahlt werden müssen und darüber hinaus auch darin, dass eine kurzfristige Steigerung der erforderlichen Sachkompetenzen bei möglichst allen Behördenmitarbeitern auf diese Weise nicht realisierbar erscheint. Dennoch stellt die Entwicklung von praxisnahen Aus- und Fortbildungen einen Baustein zur Sicherung der UVP-Qualität dar, der nicht substituierbar ist und ausgebaut werden muss. Die weitere Untersuchung konzentriert sich aber auf die Instrumente, die es ermöglichen, die Behördenmitarbeiter direkt in der konkreten Bearbeitungssituation zu unterstützen.

6.1.2
Vorgehensweise bei der vertiefenden Analyse

Für die als Kernansätze identifizierten Instrumente „Behördengutachter" und „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" wird eine Vertiefungsuntersuchung durchgeführt. Diese besteht aus mehreren Elementen. Zunächst sind die Fallstudien – einschließlich der dabei erhobenen qualitativen Informationen aus den mündlichen und schriftlichen Befragungen – noch einmal gezielt auszuwerten.

Ergänzend treten ausführliche Interviews (vor Ort und/oder telefonisch) mit relevanten Akteuren hinzu.[169] Als relevante Akteure werden dabei jene betrachtet, die an untersuchten Verfahren beteiligt waren, die wiederum bereits Einzelaspekte der vertieft betrachteten Instrumente enthalten. Als Beispiel sind hier die Behördengutachter, die in Mecklenburg-Vorpommern zum Einsatz kommen, oder die beliehenen Sachverständigen in Sachsen zu nennen. Die an die ausgewählten Akteure gestellten Fragen versuchen, vorwiegend ihr Expertenwissen auf den jeweils zu untersuchenden Aspekt zu erfassen. Dabei geht es zum einen darum, mögliche Anknüpfungspunkte und Hinweise für die Ausgestaltung und spätere Implementierung der Instrumente zu finden. Zum anderen geht es darum, die Anreiz- und Hemmnissituation genauer einzuschätzen (siehe dazu Abschnitt 6.2) und damit Möglichkeiten der Ausgestaltung der Instrumente im Hinblick auf deren Effektivität und Effizienz einzuordnen. Eine wesentliche Rolle spielen dabei auch Voraussetzungen und Anforderungen, die erfüllt sein müssen, damit die Instrumente die ihnen zugedachte Wirkung tatsächlich entfalten können.

Für die übrigen aufgeführten instrumentellen Ansätze werden in einer Analyse der möglichen Wirkungen auf die ermittelten Optimierungsansätze ebenfalls Anreize bzw. Hemmnisse betrachtet, die sich bei dem Einsatz des Instruments ergeben könnten. Unter diesem Aspekt wird auch die mögliche Ausgestaltung des Instruments entwickelt. Diese Analysen finden hier ohne eine befragungsgestützte Akteursanalyse statt; als Grundlage dienen die Erkenntnisse aus den Fallstudien und Befragungen aus Ebene 3 und, je nach Optimierungsansatz, eine vertiefende Betrachtung der best-practice-Fälle sowie Empfehlungen und Anhaltspunkte aus der Literatur.

Zu allen Instrumenten findet eine Betrachtung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses (soweit möglich und sinnvoll) statt. Sie werden außerdem in den Kontext zueinander gestellt, um mögliche Synergieeffekte oder auch erforderliche Verknüpfungen für eine optimale Wirkweise der Instrumente zu identifizieren. Dies soll auch eine Abschätzung darüber ermöglichen, welche Prioritäten hinsichtlich des Einsatzes von Optimierungsmaßnahmen zu setzen sind.

---

[169] Zu den konkret durchgeführten Interviews siehe die beiden Instrumentenbeschreibungen in Abschnitt 6.3 und 6.4.

6.1.3
Darstellung der Instrumentenanalyse

Die Abschnitte 6.3 bis 6.6 stellen die Ergebnisse der vertieften Instrumentenanalyse dar. Sie folgen dabei einem einheitlichen Aufbauschema: Zunächst wird die Ausgangssituation beschrieben, die den Einsatz des jeweiligen Instrumentes erforderlich macht bzw. sinnvoll erscheinen lässt und es werden die Ziele benannt, die das Instrument verwirklichen soll. Im Anschluss werden die Anreizmechanismen, die auf die Nutzung des Instruments bei den relevanten Akteuren wirken können, zusammengestellt. Diese dienen der nachfolgenden Erarbeitung der möglichen Instrumentenausgestaltung unter anreizanalytischen Gesichtspunkten und der Ermittlung möglicher Vor- und Nachteile. Auch das Verhältnis von Nutzen und Aufwand wird behandelt sowie der Zusammenhang mit den weiteren möglichen Optimierungsinstrumenten. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen zeigen jeweils auf, welcher Nutzen mit dem Instrument unter bestimmten Bedingungen erzielt werden kann und welche Priorität dem Einsatz des Instruments beigemessen wird.

Eine Übersichtstabelle am Ende eines Abschnittes fasst für jedes Instrument die Handlungsempfehlungen tabellarisch zusammen und ordnet sie verschiedenen Handlungsebenen bzw. Akteuren zu. In der Zusammenschau entsteht dann ein Gesamtbild der Schritte, die von den jeweiligen Handlungsebenen bzw. Akteuren zu ergreifen sind, um die Empfehlungen dieser Untersuchung umzusetzen (siehe dazu Abschnitt 7.3).

Für die Umsetzung der Instrumente können Schritte auf der Ebene des Bundes (dargestellt in Spalte I) oder der Länder (dargestellt in Spalte II) erforderlich sein. In Betracht kommen hier Änderungen der gesetzlichen (a) bzw. untergesetzlichen (b: Verordnungen und Allgemeine Verwaltungsvorschriften) Rahmenbedingungen sowie der sonstigen administrativen Maßnahmen (c: etwa im Bereich der Behördenorganisation, Fort- und Weiterbildung etc.). Außerdem kann eine Mitwirkung des Vorhabenträgers (VHT) oder des Erstellers der UVP-Unterlagen notwendig sein (dargestellt in Spalte III). Ergänzend kommt noch eine Unterstützung durch sonstige Akteure (z.B. Fachgesellschaften, Zertifizierungseinrichtungen, Umweltorganisationen oder auch Stellen der EG) in Betracht (dargestellt in Spalte IV).

Innerhalb einer Zeile wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die Aussagen in anderen Spalten verwiesen.

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-ersteller	IV. Sonstige

Tabelle 32: Raster für die Zuordnung der Empfehlungen zu den Umsetzungsebenen

6.2
Methodik: Interdisziplinäre Institutionenanalyse

Im Rahmen der interdisziplinären Institutionenanalyse wird das klassische ökonomische Modell des eigennutzorientierten Akteurs ergänzt durch zusätzliche, nicht oder nur eingeschränkt kalkulierte Verhaltensweisen. Dieser Ansatz akzeptiert neben der typisch ökonomischen Verhaltensweise der situativen Nutzenmaximierung auch Verhaltensweisen wie rational regelgebundenes, habituelles, emotionales und instinktives Verhalten. Damit ist es möglich, ein deutlich weiteres Spektrum an Verhaltensweisen bei der Analyse einzubeziehen. Dementsprechend weiter

gefächert ist in der Folge auch der Kreis der Instrumente bzw. institutionellen Gestaltungsoptionen.[170]

Das rational regelgebundene Verhalten berücksichtigt den Aspekt, dass die Akteure in der Regel nicht über sämtliche notwendige Informationen verfügen. Diese Informationen sind aber oftmals notwendig, damit die Akteure sich so verhalten wie die normativen Vorgaben dies vorschreiben. Es gibt praktisch kein Feld empirischer Erhebung, bei dem nicht festzustellen ist, dass die Akteure kognitiven und informationellen Grenzen unterliegen. Aufgrund dieser Grenzen sind sie gezwungen, Strategien zu entwickeln, die es ihnen erlauben, unter begrenztem Wissen bzw. bei knappen Ressourcen trotzdem zu – aus ihrer Sicht – angemessenen Ergebnissen bzw. Verhaltensweisen zu gelangen. Dies kann beispielsweise so aussehen, dass Akteure rational regelgebundenes Verhalten an den Tag legen, bei dem sie aufgrund der komplexen Situation abwägend und kalkulierend einfache Regeln entwickeln, die ihnen für die Mehrzahl der Fälle eine gute Entscheidung ermöglichen, ohne zu hohe Informations- und Entscheidungskosten zu verursachen.

Bei habituellen Verhaltensweisen kann es zu ähnlichen Phänomenen kommen, allerdings beruhen diese nicht auf einem abwägenden Kalkül, sondern sind unreflektiert übernommene Verhaltensweisen von der peer group, den erfahrenen Kollegen, Ausbildern oder anderen Personen, deren Vorbild in bestimmten Konstellationen unhinterfragt gefolgt wird. Auch hier kommt es also zu einer Regelanwendung, die aber keinem auf die Situation abgestimmten, rationalen Kalkül unterliegt.

Bei emotionalen und instinktiven Verhaltensweisen reagieren Akteure aus dem Affekt, ohne dass ein Rationalkalkül zum Tragen kommt.

In der Praxis werden oft mehrere der vorstehend skizzierten „Arten von Verhaltensweisen" gemeinsam die Entscheidungen der Akteure beeinflussen. Für die Analyse sind daher vereinfachende Annahmen notwendig, deren Ziel darin besteht, die für die jeweilige Situation jeweils besonders relevanten Anteile zu benennen, um daran angepasst „maßgeschneiderte" Regulierungsstrategien zu entwickeln. Ausgangspunkt ist zunächst die Annahme, dass die Akteure bemüht sind, sich so zu verhalten, dass sie ihren persönlichen Nutzen (gemessen an den individuellen Präferenzen) steigern. Ergänzend ist dann zu fragen, ob andere Aspekte ebenfalls verhaltenswirksam werden. Dabei werden die oben skizzierten Erweiterungen der Verhaltensannahmen Schritt für Schritt anhand einer „Stufen-Heuristik"[171] auf ihre Relevanz für die konkrete Verhaltenssituation und den betrachteten Akteur untersucht (siehe dazu Abschnitt 6.2.2).

6.2.1
Methodik der Delta-Analyse

Die Delta-Analyse basiert auf der Identifizierung der relevanten Akteure sowie der Bestimmung der normativ von ihnen geforderten Verhaltensbeiträge.[172] Vergleicht man diesen Soll-Beitrag mit den empirisch festzustellenden Ist-Beiträgen erhält man ein Delta. Dieses Delta kann positiv oder negativ sein oder Null betragen. Bei negativem Delta ergibt sich eine Übererfüllung und – wie auch bei einem Delta von Null – kein Handlungsbedarf. Nur bei einem positiven Delta ist es erforderlich, die Motive und Anreize der Akteure näher zu untersuchen, um herauszufinden, auf welche Weise sie dazu bewegt werden können, mehr zum Ziel beizutragen. Auch dabei ist es hilfreich, die Vielfalt der möglichen Verhaltensweisen, wie sie die Institutionenanalyse entwickelt,

---

[170] Zum Verhaltensmodell und dem Verhältnis zu den Regulierungsoptionen siehe Führ 2003, 281 ff. und 395 ff.

[171] Bizer/Gubaydullina 2007, 44 ff.

[172] Für eine genauere Darstellung der Vorgehensweise siehe Machbarkeitsstudie, Abschnitt 2.4.1.2.

berücksichtigen zu können, weil daraus vielfältigere Erklärungs- aber auch Eingriffsmöglichkeiten entstehen.

6.2.2
Charakterisierung der Anreiz- und Hemmnissituation der Akteure

Aufgabe dieses Abschnittes ist es, die Anreiz- und Hemmnissituation der Akteure zu charakterisieren, um auf dieser Grundlage die Wirkungsweise unterschiedlicher Instrumente abschätzen zu können. Beschrieben wird im Folgenden jeweils ein „typischer" oder „durchschnittlicher" Akteur im UVP-Prozess, der in der jeweiligen Organisation (z.B. Unternehmen oder Behörde) für dieses Verfahren zuständig ist. Die Beschreibung folgt einem einheitlichen Raster:

– Zunächst ist aufzuzeigen, in welchem „institutionellen Kontext" sich der Akteur bewegt. Gemeint sind damit zunächst die Erfolgskriterien, an denen die Organisation ihr Handeln misst (z.B. Steigerung des Gewinns, effiziente Auslastung der Ressourcen, Sicherung von Folgeaufträgen); ebenso aber etwa die Prägung durch die Tradition und die spezifische Kultur der Organisation, in der er tätig ist.
– Vor dem Hintergrund des institutionellen Kontexts sind im nächsten Schritt die Präferenzen des jeweiligen Akteurs zu charakterisieren. Dies geschieht in grob vereinfachender Form dadurch, dass drei verschiedene Nutzenkategorien betrachtet werden:
  - Gewinnmaximierung bzw. Reputationsaufbau des jeweiligen Akteurs, einschließlich jeglicher Verlustminimierung,
  - eine besondere Bindung an Umweltschutzbelange als soziale Präferenz sowie
  - eine Präferenz für das angemessene Verfahren als solches; in dem Sinne, dass der Akteur es für einen Wert an sich hält, das UVP-Verfahren entsprechend den gesetzlichen Vorgaben abzuwickeln.
– Für die Fortentwicklung des rechtlichen und institutionellen Rahmens durch neue bzw. veränderte Instrumente sind die kognitiven und informationellen Grenzen der Akteure von zentraler Bedeutung, weil sie die Wahrnehmung des Problems und den Entscheidungsraum beeinflussen. Wird die Problemsicht beispielsweise durch Ausbildung und Berufspraxis besonders geprägt, muss das Instrument dies berücksichtigen. Derartige professionelle Wahrnehmungsraster können sich signifikant unterscheiden, je nachdem auf welche Ausbildung und Erfahrung ein Akteur zurückgreifen kann.
– Schließlich ist zu erfassen, auf welche Art der Akteur die Entscheidungen im UVP-Verfahren trifft. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Akteure ihren persönlichen Nutzen gemäß ihrer Präferenzen maximieren. Dies kann in folgender Weise geschehen:
  - In der Variante der situativen Nutzenmaximierung kalkuliert der Akteur jeweils die Kosten und Nutzen seiner Entscheidung, wägt diese gegen alle relevanten Alternativen ab und entscheidet sich für die Alternative, die ihm den höchsten Nutzen stiftet.
  - Alternativ sucht der Akteur in einer Situation der Unsicherheit nach einfachen Entscheidungsregeln, um der Komplexität Herr zu werden. Diese Regeln sind reflektiert (rational regelgebundenes Verhalten), weil zu einem früheren Zeitpunkt eine Nutzen-Kosten-Betrachtung stattgefunden hat und der Akteur sich für die Zukunft an dieser Regel orientiert.
  - Es kann aber auch vorkommen, dass der Akteur sich habituell verhält und einer Regel folgt, die er zu einem früheren Zeitpunkt von anderen übernommen hat, ohne eine Nutzen-Kosten-Betrachtung anzustellen. So kann es sein, dass er im Rahmen der Ausbildung oder im Beruf bestimmte Verhaltensmuster beobachtet hat und diesen unbewusst folgt. Damit fügt er sich in seine Umgebung ein und vermeidet, sich mit der Entscheidungssitu-

ation befassen zu müssen und stellt sicher, dass er nicht vom Verhalten seiner Umgebung abweicht.

- In dem hier untersuchten Kontext ist eine weitere Entscheidungskategorie, nämlich emotional oder gar instinktiv begründetes Verhalten, kaum relevant.

Die folgenden Ausführungen basieren auf zu Beginn des Vorhabens formulierten ex-ante-Hypothesen, die sich im Rahmen der verschiedenen empirischen Erhebungsansätze haben fundieren lassen. Noch einmal zu betonen ist, dass die folgenden Ausführungen Verhaltensannahmen formulieren, die jeweils einen „typischen" Akteur beschreiben. In Einzelfällen kann sich dies durchaus abweichend darstellen.

6.2.2.1 Vorhabenträger

Der private Vorhabenträger als Unternehmen ist dadurch gekennzeichnet, dass er eine klare Gewinnorientierung verfolgt. Das Vorhaben selbst ist Mittel zu dieser Gewinnmaximierung, so dass die Genehmigungsverfahren einschließlich der UVP in diesem institutionellen Umfeld häufig nur als zeitverzögernde und damit Gewinn reduzierende Hindernisse wahrgenommen werden. Je nach Nähe der Unternehmen zum Markt dürfte die Bereitschaft, sich auf das Verfahren einzulassen, unterschiedlich ausfallen. Je eher der Vorhabenträger Prämien auf dem Markt dafür erzielen kann, dass er Umweltbelange explizit prüft und Verbesserungen anstrebt, desto größer dürfte die Akzeptanz des Verfahrens bei ihm ausfallen. Allerdings beschränkt sich dies weitgehend auf touristische Vorhaben, wie etwa Hotelbauten, Freizeiteinrichtungen etc., die häufig auf höherpreisige Marktsegmente abzielen oder aber auf Produktionen, die besonders bei umweltbewussten Kunden Interesse finden.

Bei öffentlichen Vorhabenträgern steht grundsätzlich eine Gemeinwohlorientierung im Mittelpunkt, die aber in den Behörden überlagert werden kann durch das Streben nach Behördenreputation („die schaffen was"). Dafür dürfte die Realisierung von Vorhaben von zentraler Bedeutung sein, so dass der institutionelle Kontext hier die Projektrealisierung in den Mittelpunkt des Interesses rückt. Auch bei den Behörden kann das „soziale Klima" eine große Rolle spielen, konkurriert aber immer mit dem ressortbezogenen Selbstverständnis. So stehen in für Straßenbau zuständigen Behörden die Belange des Verkehrs im Mittelpunkt, auch wenn vielleicht Sensibilität für Natur und Umwelt durchaus in der Behördenatmosphäre nicht zur Ausgrenzung führt, sondern als Belang akzeptiert ist.[173]

Die persönlichen Präferenzen der individuellen Akteure bei den Vorhabenträgern, die letztlich im Verfahren als Personen auftauchen, müssen durchaus nicht deckungsgleich sein mit den Zielen des Vorhabenträgers als Einrichtung. Allerdings versucht jedes private Unternehmen wie auch jede Behörde, Anreize so zu setzen, dass die Mitarbeiter entsprechend handeln. Bei den Mitarbeitern der privaten Unternehmen steht die Einnahmeerzielung als konkrete Ausformung der Gewinnmaximierung im Mittelpunkt. Zu diesem Zweck suchen sie über Reputationsaufbau ihre persönlichen Aufstiegschancen zu erhöhen. Präferenzen für den Schutz von Natur und Umwelt spielen praktisch eine Rolle, wenn sie renditerelevant sind. Und auch dann sollte die Berücksichtigung möglichst rasch und unaufwändig erfolgen können. Auch bei den Behörden sind die Mitarbeiter bestrebt, Reputation aufzubauen, um dadurch die persönlichen Aufstiegschancen zu erhöhen. Besondere Umweltpräferenzen bilden eher die Ausnahme.

Die Fokussierung auf die Belange entweder des eigenen Ressorts (z. B. Deichbauvorhaben, Bebauungsplanverfahren) bzw. auf das Vorhaben ist so stark, dass die Akteure die UVP eher als

[173] Das zeigt sich insbesondere bei Straßenbaubehörden von Bundesländern, bei denen Umweltbelange durchaus professionell berücksichtigt werden.

lästige Behinderung empfinden und die Bedeutung und Chance, die im Verfahren steckt, nicht erkennen. Insofern unterliegen sie kognitiven Grenzen, die aus dem institutionellen Umfeld bzw. aus der Situation beim Vorhabenträger entspringen, ein Vorhaben umsetzen zu wollen und zu sollen. Da die Akteure auch kaum materiellen Nutzen im Verfahren erkennen, übersehen sie die Möglichkeit, Einsparoptionen zu eröffnen, Zeit durch frühzeitige Abstimmung im Verfahren zu gewinnen und die Akzeptanz des ganzen Vorhabens insgesamt zu steigern.

Die Verhaltensarten, die von den Akteuren an den Tag gelegt werden, sind üblicherweise situativ-nutzenmaximierend bis rational regelgebunden. Sie gehen kaum habituell in ihren Entscheidungen vor. Weil sie darauf abzielen, das Vorhaben zu realisieren, betreiben und verfolgen sie das Verfahren mit großer Aufmerksamkeit. Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass diese Akteure auf Änderungen ihrer Nutzenkalküle reagieren, wenn nicht kognitive Grenzen verhindern, dass sie bestimmte Nutzenkategorien übersehen und deshalb nicht erschließen.

6.2.2.2
Unterlagen-Ersteller

Das institutionelle Umfeld des Unterlagen-Erstellers ist geprägt durch das Verhältnis zum Vorhabenträger. Von diesem ist er zumindest begrenzt ökonomisch abhängig und damit auch inhaltlich beeinflussbar. In der Regel muss der Unterlagen-Ersteller durch die Erledigung des Auftrags zeigen, dass er für Folgeaufträge in Frage kommt. Dies legt es nahe, sich an den Interessen seines Vorhabenträgers zu orientieren. Dabei kann er kraft seiner spezifischen Kompetenz seine bei dem Auftrag gesammelten überlegenen Kenntnisse über die Folgen des Vorhabens einbringen. Häufig verfügt er auch über die besseren Verfahrenskenntnisse und kann auf diese Weise seinem Vorhabenträger raten, auf welche Weise im Verfahren zu agieren ist. Diese fachliche und verfahrenstechnische Überlegenheit führt zu einer Prinzipal-Agenten-Situation, die durch asymmetrische Information gekennzeichnet ist, weil der Vorhabenträger als „Prinzipal" nicht wirklich die Tätigkeit seiner „Agenten" (Unterlagen-Ersteller) beobachten und fachlich einordnen kann, sondern nur aus dem Ergebnis ungefähr schließen kann, dass der Agent gute Arbeit geleistet hat.[174] Für den Unterlagen-Ersteller als Agenten bedeutet das, dass Qualitätsaspekte erst dann zur Geltung kommen, wenn beteiligte Behörden oder Umweltverbände in den Unterlagen nicht (bzw. nicht angemessen) behandelte Aspekte einbringen. Auch bei den Unterlagen-Erstellern dürfte das Selbstverständnis eine große Rolle spielen. Aufgrund des notwendigen Reputationsaufbaus wird ein privates Büro kaum auf eine Strategie setzen, die durch mindere Qualität der Unterlagen das Vorhaben gefährden kann. Das dürfte schon deswegen nicht sinnvoll sein, weil informell die Reputation der meisten Büros auch bei den Behörden bekannt ist, wie auch viele Behördenmitarbeiter der Fallstudien bestätigen. Da die Büros sich auch selten ausschließlich mit der Erstellung von Unterlagen nach § 6 UVPG beschäftigen, müssen sie an einem Qualitätsmaßstab interessiert sein, den sie ihren Beschäftigten vermitteln, um die anderen Verfahrensbeteiligten grundsätzlich zufrieden zu stellen und das Verfahren zügig im Sinne des Auftraggebers betreiben zu können. Das bestätigt sich auch in der Befragung.

Die individuellen Präferenzen der Mitarbeiter beim Unterlagen-Ersteller sind geprägt durch die Gewinnerzielungsabsicht des Büros. Folglich orientieren sie sich an einem möglichst reibungslosen Ablauf der UVP bzw. des Vorhabens, weil sie dadurch ihre Reputation steigern können und innerhalb des Büros ihre Weiterbeschäftigung sichern bzw. Aufstiegschancen erhalten. Da die Büros Qualitätsansprüche durchsetzen müssen, aktiviert dies zusätzlich auch das jeweilige, disziplinär geformte Selbstbild der Mitarbeiter. So kann es sein, dass beispielsweise das Selbstver-

[174] Das trifft stärker auf private als auf öffentliche Vorhabenträger zu. Letzere dürften durchschnittlich eine größere Erfahrung in UVP-Verfahren aufweisen (so etwa die Straßenbaubehörden).

ständnis als Biologe die Sorgfalt der Erhebung sowie die Darstellung der Ergebnisse wesentlich mitbestimmt. Je nach Aufgabe innerhalb der Unterlagen-Erstellung kann es dazu kommen, dass zwischen Biologen, Landschaftsplanern, konstruktiven Ingenieuren etc. Unterschiede in der Aufgabenerfüllung auftreten, die vom disziplinären Selbstverständnis geprägt sind. Da alle aber durch ihre Tätigkeit besondere Umweltkenntnisse aufweisen, dürften Umweltbelange relativ bindungswirksam sein. Alle haben hinsichtlich des Verfahrens die Präferenz, das Verfahren rasch und unaufwändig zu halten. In der Befragung taucht dies in mehr als drei Vierteln der Fälle auch auf.

Auch bei dieser Akteurgruppe ist also davon auszugehen, dass sie eine grundsätzliche Nutzenorientierung aufweist. Damit ist auch sie weitgehend Nutzenkalkülen zugänglich, während habituelle Verhaltensweisen nachrangig sind.

6.2.2.3
Zuständige Behörde

Die institutionelle Einbettung der Akteure in der „zuständigen Behörde" ist vor allem durch das Grundverständnis der jeweiligen Behörde beeinflusst. Als prägend erweist sich auch hier die Ressort-Zuordnung der Behörde: Handelt es sich um ein Amt, dessen Aufgabe darin besteht, Infrastrukturprojekte zu planen oder steht der Vollzug von umweltrechtlichen Vorschriften im Vordergrund? Je nach Ressort-Zuordnung bildet sich eine daran angepasste Verwaltungskultur heraus, die zentral die Mechanismen bestimmt, nach denen der Akteur innerhalb der Behörde soziale Anerkennung erlangen kann.

Die Verwaltungskultur kann sich dabei auch in Abhängigkeit von der Verwaltungsebene unterscheiden. So könnte man vermuten, dass es Unterschiede zwischen einem Ministerium und einer örtlichen Vollzugsbehörde gibt. Hinzu kommen Faktoren wie die größere Problemnähe örtlicher Behörden, welche die Offenheit gegenüber bestimmten Sichtweisen beeinflussen kann. Relevant könnte schließlich auch die Frage der Sach- und Entscheidungskompetenzen sein, die sich in der jeweiligen Behörde herausgebildet haben und die Verfahrensroutinen prägen. Dazu zählen auch entwickelte Verfahrensroutinen wie die Nutzung von Leitfäden, etc. In diesem Zusammenhang spielt die Frage eine wichtige Rolle, inwieweit es der Verwaltungseinheit gelungen ist, sich gegenüber der vorgesetzten Stelle eine eigenständige Rolle zu erarbeiten. Zum institutionellen Kontext gehören schließlich Aspekte der Personalausstattung, der Qualitätssicherung durch Fort- und Weiterbildung sowie des Zugangs zu Literatur, Datenbanken und anderen Informationsquellen.

Die Präferenz der Beschäftigten in der „zuständigen Behörde ist – ebenso wie bei öffentlichen Vorhabenträgern (siehe dazu Abschnitt 6.2.2.1) – in erster Linie darauf gerichtet, ihre persönliche Reputation zu steigern, um soziale Anerkennung zu erlangen sowie die Aufstiegschancen zu erhöhen. Denkbar sind hier – je nach institutionellem Kontext – unterschiedliche Strategien: In Betracht kommt etwa, durch eine große Zahl erfolgreich durchgeführter (schwieriger) UVPs als Spezialist persönliches Renommee zu erlangen. Umgekehrt kann man sich aber auch dadurch auszeichnen, dass es gelingt, Ressourcen schonend vorzugehen, indem möglichst wenige UVPs notwendig oder UVPs sehr knapp gehalten werden.

Kognitive Grenzen stehen ebenfalls im Zusammenhang mit dem Grundverständnis der Behörde. Hohe Relevanz dürfte zudem der professionellen Vorbildung bzw. Prägung (Grad an Umweltwissen und an Verfahrenswissen) beizumessen sein. Je nachdem wie gravierend der Akteur seine fachliche Überforderung erfährt, kann dies bis hin zur inneren Kapitulation vor der Komplexität der Aufgabe reichen. Dies stellt sich tatsächlich als wesentlicher Aspekt heraus, da der überwiegende Teil der Mitarbeiter der Entscheidungsbehörden in den Fallstudien keinen umweltbezogenen Ausbildungshintergrund aufweisen und nur etwa die Hälfte der Mitarbeiter verfügt über Erfahrungen aus mehr als 10 UVPs. (siehe Abschnitt 5.5).

Die Art des Verhaltens orientiert sich auch in der „zuständigen" Behörde zunächst an der situativen Nutzenmaximierung des Akteurs. Am sichersten dürfte es dabei sein, sich an der Verfahrenstradition der jeweiligen Verwaltungseinheit zu orientieren, weil dies das Risiko senkt, individueller Kritik ausgesetzt zu sein. Im Ergebnis führt dies zu (rational regelgebundenen oder auch habituellen) Verhaltensrastern nach dem Motto „Dies haben wir immer so gemacht" bis hin zur standardmäßigen Feststellung im Rahmen der Vorprüfung, dass es keine UVP-Pflicht gebe.

In der Erhebung hat sich gezeigt, dass bei einzelnen Stationen wie z. B. der Bewertung eher der umweltfachliche Hintergrund einen positiven Einfluss auf die Qualität der Zusammenfassenden Darstellung und Bewertung als die Verwaltungsebene hat. Für das bestehende Komplexitätsproblem benötigen die Behördenmitarbeiter, wenn sie keine umweltfachliche Ausbildung haben, Strategieentwürfe, die einfach zugänglich und intuitiv erfassbar sind. Kontrolle durch Hierarchie kann schon mangels Personalkapazität kaum Wirkung entfalten.

6.2.2.4
Behördengutachter

Das institutionelle Umfeld der Behördengutachter ist dadurch gekennzeichnet, dass er wirtschaftlich in gewisser Weise von der beauftragenden Behörde abhängig ist, auch wenn die Kosten weitgehend dem Vorhabenträger angelastet werden. Auch bei ihm gilt, dass er sich im Verfahren bestimmte Kenntnisse aneignet, die ihm einen Informationsvorsprung gegenüber der beauftragenden Behörde verschafft. In der Regel verfügt er auch bereits im Vorhinein über besondere Kenntnisse in der UVP, die ihn als Behördengutachter empfehlen. Hinzu kommt, dass die Behörden entweder wegen allgemeinem Personalmangel oder aber wegen nicht spezifisch genug ausgebildeter Mitarbeiter bestimmte Aufgaben an den Behördengutachter delegieren (siehe dazu auch Abschnitt 6.4), so dass der Informationsvorsprung auf jeden Fall bestehen bleiben dürfte. Ein besonderes Problem des Behördengutachters könnte in dem entstehenden Interessenkonflikt liegen, wenn er in einem Verfahren als Unterlagen-Ersteller für einen Vorhabenträger auftritt und bei einem anderen Verfahren demselben Vorhabenträger als Behördengutachter gegenüber sitzt. Dieser Problematik trägt Rechnung, dass der Behördengutachter in der Regel nur entscheidungsvorbereitend wirkt. Da dieser Vorbereitung bei entsprechend hohem Informationsvorsprung aber faktisch erhebliche Bedeutung zukommt, bedarf es der sorgfältigen Auswahl des Behördengutachters sowie des institutionellen Umfeldes, welches dazu beiträgt, den Interessenkonflikt nicht zum Tragen kommen zu lassen.

Ansonsten treffen auch auf Behördengutachter dieselben Überlegungen wie beim Unterlagen-Ersteller zu (siehe Abschnitt 6.2.2.2): Er ist gewinnorientiert, braucht aber zur Sicherung der Reputation am Markt Mitarbeiter, die dem üblichen Qualitätsmaßstab verpflichtet sind. Diese Mitarbeiter verfügen häufig über hohe formale Qualifikationen, die auch ihr Selbstbild prägen. Dies wirkt sich auf die individuellen Präferenzen aus. In Bezug auf das Verfahren hat der Behördengutachter das Interesse, ein möglichst zügiges und problemloses Verfahren abzuwickeln, um seine Reputation zu erhalten und zu stärken.

Kognitive Grenzen ergeben sich bei den Mitarbeitern am ehesten aus disziplinären Gründen. So kann es auch hier dazu kommen, dass aufgrund des disziplinären Selbstverständnisses einzelne Aufgaben besonderes Gewicht erhalten und entsprechend erhöhten Sorgfaltsmaßstäben unterzogen werden, andere Bereiche aber geringerer Aufmerksamkeit und Sensibilisierung unterliegen. Die Unternehmen, die Behördengutachter stellen, setzen auch interdisziplinäre Teams ein, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Insgesamt gilt aber, dass Verfahrenskenntnis und UVP-Erfahrung bei dieser Gruppe besonders ausgeprägt sind.

Die Verhaltensarten sind stark dominiert durch rationale Kalküle. Habituelles Verhalten spielt wie emotionales Verhalten eine untergeordnete Rolle. Im Ergebnis bedeutet dies, dass auch die Be-

hördengutachter Nutzenkalküle in den Mittelpunkt stellen und entsprechenden Anreizen zugänglich sind.

6.2.2.5
Fachbehörde (Naturschutz)

Im institutionellen Umfeld ist vor allem relevant, dass diese Behörden von ihrer Aufgabenbeschreibung und ihrem Selbstbild her den Zielen des Naturschutzrechts verpflichtet sind. Damit unterscheiden sie sich von eher technischen Fachbehörden (z.B. Immissionsschutzbehörden) oder Fachplanungsbehörden (Verkehrswege). Im Unterschied zu diesen verfügen sie in der Regel über keine eigene Entscheidungskompetenz im UVP-Verfahren. Ihr hervorstechendes Merkmal ist die überlegene fachliche Kompetenz in Naturschutzfragen. Dies erlaubt es ihnen, weitgehend unbelastet von Abwägungsfragen naturschutzfachliche Aspekte in das Verfahren einzubringen. Andererseits stehen die Naturschutzbehörden mit ihren Verfahrensbeiträgen meist von vornherein unter einem hohen Begründungsdruck, den sie mit wenig Personal zufrieden stellend erfüllen müssen.

Die Präferenzsituation der Mitarbeiter in der Naturschutzbehörde ist gekennzeichnet durch eine starke – manchmal auch emotionale - Bindung an Umweltschutzziele. Sie sind – ebenso wie die Beschäftigten in anderen Behörden – interessiert daran, ihre Reputation zu steigern, um soziale Anerkennung zu erlangen und die Aufstiegschancen zu erhöhen. Darin sind sie erfolgreich, wenn es ihnen gelingt, Naturschutzbelange erfolgreich in das Verfahren einzubringen. Die Verfahrenspräferenz dürfte bei Mitarbeitern der Naturschutzbehörde am stärksten ausgeprägt sein; nicht zuletzt deshalb, weil ihnen meist keine eigenen Entscheidungskompetenzen zukommen, was sie veranlasst, ihre Anliegen über das Verfahren zum Tragen zu bringen. Leitfäden und andere Hilfen können für sie daher schon deshalb eine wichtige Stütze sein, weil sie sich gegenüber der federführenden Behörde darauf berufen können. Inwieweit sie der Naturschutzbehörde auch in fachlicher Hinsicht weiterhelfen, ist abhängig vom spezifischen Ausbildungshintergrund und der persönlichen Erfahrung des jeweiligen Mitarbeiters.

Die Konstellation hinsichtlich der kognitiven Limitierungen stellt sich gewissermaßen als spiegelbildlich zu der des Akteurs in den federführenden Behörden dar. Während letzterer hinsichtlich der Auswirkungen des Vorhabens auf die gesetzlichen Schutzgüter nicht selten relativ rasch an seine fachlichen Grenzen stoßen dürfte, liegt hier die Stärke der Mitarbeiter in der Naturschutzbehörde. Immer dort, wo das Fachrecht keine klaren regelförmigen Vorgaben bereitstellt, kommt ihre fachliche Kompetenz zum Tragen, die durch die Verfahrenskompetenzen zusätzlich gestärkt werden kann. Dies schließt keineswegs aus, dass auch hier im einzelnen Vorhaben fachliche Defizite spürbar werden. Allerdings besteht in der Regel die grundsätzliche Möglichkeit und Bereitschaft, diese zu beheben; vorausgesetzt die entsprechenden zeitlichen und anderen Ressourcen stehen zur Verfügung.

Will der Mitarbeiter in der Naturschutzbehörde seine Präferenzen verwirklichen, muss er für jedes Verfahren und ggf. für jeden Verfahrensschritt eine angepasste Strategie entwickeln. Die Nutzen-Orientierung dürfte deshalb besonders ausgeprägt sein. Grundsätzlich sind dabei zwei gegensätzliche Strategien denkbar: Dem Formulieren von Maximalforderungen steht ein Vorgehen gegenüber, welches bereits die Belange des Vorhabenträgers integriert und versucht, diese mit den Naturschutzzielen in Einklang zu bringen, um so der federführenden Behörde Entscheidungsvorschläge präsentieren zu können, die sich relativ friktionslos integrieren lassen. Welche Strategie dominiert, dürfte von der Verfahrenskultur der jeweiligen Verwaltungseinheit ebenso abhängig sein wie von der persönlichen Disposition des einzelnen Beschäftigten.

6.2.2.6
Umweltverbände

Umweltverbände sind meist arm an finanziellen und personellen Ressourcen. Sie sind angewiesen auf ehrenamtliches Engagement und finanzielle Zuwendungen ihrer Mitglieder. Teilweise finanzieren sie sich aber auch durch öffentliche Mittel, die allerdings in den vergangenen Jahren nach Angaben der Umweltverbände deutlich herunter gefahren wurden. Während sich in Einzelfällen öffentlichkeitswirksam Forderungen erheben lassen, wird in den meisten Verfahren das Wirken der Umweltverbände weder gegenüber den Mitgliedern noch gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit transparent. Das hat zur Folge, dass das Interesse der Umweltverbände an der Mitwirkung häufig sehr begrenzt ausfällt.

Bei den Akteuren in den Umweltverbänden sind zwei Gruppen zu unterscheiden: Einerseits die hauptamtlich Beschäftigten und andererseits die ehrenamtlich Tätigen. Beiden ist gemeinsam, dass sie eine starke emotionale Bindung an Umweltziele aufweisen. Die Präferenzen richten sich dementsprechend auf die Durchsetzung von Umweltzielen sowie auf die Steigerung der persönlichen Reputation (im Verband, in der örtlichen Gruppe).

Die Vielfalt der Akteure auf Seiten der Umweltverbände bedingt eine Vielfalt der kognitiven Prägungen. Dominant dürfte jedoch eine Orientierung der Wahrnehmung auf Umweltaspekte sein. Eine große Bandbreite wird hinsichtlich der fachlichen Voraussetzungen für eine qualifizierte Mitwirkung am UVP-Verfahren anzunehmen sein. Jedenfalls für die hauptamtlich Tätigen, aber auch für einen relevanten Anteil der Ehrenamtlichen ist von einer hohen fachlichen Kompetenz auszugehen. Ähnlich dürfte sich die Situation bei der Verfahrenskompetenz darstellen.

Auch bei den Verhaltensarten kommt die Vielfalt der Akteure zum Tragen. Bei den Hauptamtlichen dürfte – analog zu den Naturschutzbehörden – eine stärkere strategische Orientierung zum Tragen kommen. Der Anteil habitueller Entscheidungsgehalte, die sich etwa im Beharren auf Maximalpositionen niederschlägt, dürfte bei den ehrenamtlich Tätigen stärker ausgeprägt sein.

6.2.3
Formulierung von Gestaltungsoptionen

Die in der vorstehend vorgenommenen Charakterisierung der Anreiz- und Hemmnissituation der relevanten UVP-Akteure erlaubt es, im Folgenden Gestaltungsoptionen so zu entwickeln, dass sie eine angemessene Antwort auf die Handlungssituation des einzelnen Akteurs (in der jeweiligen UVP-Station) darstellen.

6.3
Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle“

Die Analyse der Fallbeispiele auf Ebene 3 zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Qualität der UVP und der Kompetenz der Mitarbeiter in den „zuständigen Behörden“ (siehe dazu Abschnitt 5.5). Die UVP stellt an die Mitarbeiter sehr hohe Anforderungen im umweltfachlichen und umweltrechtlichen Bereich, denen die Bearbeiter in vielen Fällen nicht ausreichend gerecht werden können.

6.3.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Einige viel versprechende Ansätze in der Praxis geben Anlass dazu, in diesem Abschnitt näher zu überprüfen, ob die Einrichtung einer behördeninternen „Anlaufstelle“ im Sinne einer aktiven

Unterstützungsstelle für einzelne UVP-Verfahren dazu beitragen kann, die Qualität der UVP substantiell zu verbessern.[175] Damit die Mitarbeiter ganz konkret zu ihren aktuellen Verfahren Hilfestellung bekommen und langfristig gesehen die eigene Sachkompetenz verfestigen und ausbauen, sollte sie gezielt auf einzelne Vorhabentypen ausgerichtet sein (siehe dazu Abschnitt 6.3.4.1).

Die Zweckmäßigkeit einer solchen „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" wird im Folgenden geprüft. Auch ist zu untersuchen, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit dieses Instrument die ihm zugedachten Wirkungen entfalten und eine intensive Nutzung erfahren kann.

6.3.2
Methodik und Vorgehensweise

Die Entwicklung des Instruments einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" basiert auf den Erkenntnissen aus Ebene 3 sowie auf der vertieften Auswertung von Fallstudien, in denen eine entsprechende Form einer „Anlaufstelle" genutzt wurde. Dieser Ansatz findet sich auch bei den best-practice-Beispielen in Abschnitt 5.7. In die Erarbeitung einer möglichen Ausgestaltung dieses Instruments gehen außerdem speziell auf diese Fragestellung ausgerichtete (Vor-Ort oder telefonisch geführte) Interviews ein, die jeweils mit Mitarbeitern dreier im weitesten Sinne derartiger „Anlaufstellen" in Bremen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern sowie jeweils einem Nutzer dieser Stellen aus Bremen und zwei Nutzern aus Mecklenburg-Vorpommern geführt wurden.[176]

Eine „vorhabentypspezifische Anlaufstelle", die behördenintern bei einer Zulassungsbehörde angesiedelt ist, findet sich nur in einer Fallstudie. In den beiden anderen Fällen handelt es sich um die UVP-Leitstellen des jeweiligen Bundeslandes, die im Rahmen ihrer Tätigkeiten auch einige Aufgaben im Sinne einer hier entwickelten „Anlaufstelle" wahrnehmen.

6.3.3
Anreize für die Nutzung des Instruments „vorhabentypspezifische Anlaufstelle"

Das Instrument der „Anlaufstelle" ist auf die Mitarbeiter der Zulassungs- bzw. der Entscheidungsbehörden ausgerichtet. Ihnen soll die Unterstützungsstelle bei der Bearbeitung der konkreten Einzelfälle zugute kommen. Die folgenden Ausführungen sind zum Großteil Ergebnisse der Interviews mit den Nutzern der „Anlaufstelle", aber auch mit den Mitarbeitern der „Anlaufstellen" selbst. Außerdem werden weitere denkbare Anreize benannt, die hier aufgrund der Erfahrungen der Evaluatoren in den Fallstudien möglich erscheinen.

6.3.3.1
Positive Anreize

Auf Seiten der Nutzer finden sich vielfältige positive Anreize dafür, sich an eine „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" zu wenden, die in den Interviews auch direkt benannt werden.

In Bezug auf die Inhalte und den Ablauf der UVP-Verfahren bestehen diese Anreize in hohem Maße in

---

[175] Auch im Bericht der Europäischen Kommission über die Anwendung und den Nutzeffekt der UVP-Richtlinie von 2002 wird für die Europäische Union insgesamt festgestellt, dass das Hauptproblem der UVP in ihrer Anwendung und Durchführung besteht und weniger in der Umsetzung der rechtlichen Anforderungen der Richtlinie in das jeweilige Mitgliedstaatenrecht. Im Rahmen der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation findet sich u.a. die Einrichtung von Sachverständigengruppen (EU-Kommission 2002, 7 f.).

[176] Die Interviewleitfäden finden sich in Anhang 9.5.

- der Gewährleistung bzw. Steigerung der Rechtssicherheit der Entscheidungen und der Verringerung des Rechtsmitteleinsatzes bei immer umfangreicheren umweltrechtlichen Anforderungen,
- einer Abkürzung langwieriger Auseinandersetzungen, auch durch direkten Einsatz der Anlaufstellenmitarbeiter vor Ort,
- einer generellen Arbeitserleichterung und Minimierung der benötigten Arbeitszeit durch Vereinfachung der Stationenbearbeitung, insbesondere bei komplizierten und komplexen Sachverhalten,
- einer verlässlichen und dauerhaft zur Verfügung stehenden kompetenten und aktuellen Informationsquelle bei gleichzeitig abnehmender Personaldecke in vielen der im Verfahren beteiligten Behörden und auch in den Zulassungsbehörden selbst (insbesondere in Bezug auf rechtliche Änderungen und Auslegungen/Bedeutungen, räumliche Kenntnisse, häufig auftretende Fragen).

Darüber hinaus ergeben sich je nach Behörden- oder persönlichem Hintergrund bei den Behördenmitarbeitern oder auch der gesamten Zulassungsbehörde als positive Anreize für eine Nutzung der „Anlaufstelle" folgende Aspekte:

- eine Steigerung der Verfahrenssicherheit der Bearbeiter,
- eine Verbesserung der umweltfachlichen Qualität der Verfahren und der Berücksichtigung der Umweltziele,
- eine Vereinheitlichung der Verfahrensvoraussetzungen und -durchführung sowie letztlich auch
- die Möglichkeit zur vereinfachten Vernetzung mit anderen Behörden und Mitarbeitern für einen Erfahrungsaustausch, was in den Befragungen im Rahmen der Fallstudien aus Ebene 3 und auch der vertiefenden Interviews auf Ebene 4 mehrfach als Wunsch benannt wird.

Denkbar sind darüber hinaus auch Anreize im Bereich der Interessen bezüglich der eigenen Stellung der Zulassungsbehörde und/ oder des Behördenmitarbeiters, die sich z.B. in einem generell verstärkten Kompetenzaufbau im Bereich Umwelt für eine ressort- oder einzelbehördenbezogene Imageaufwertung und bessere Außendarstellung äußern kann. Dem einzelnen Behördenmitarbeiter kann durchaus auch ein Interesse an der Steigerung der persönlichen Verfahrenssicherheit zur Imagebildung zugesprochen werden. Diese Steigerung kann durch die laufende Eigenqualifizierung im Rahmen der Nutzung der „Anlaufstelle" und damit die langfristige Verbesserung der eigenen Sachkenntnis gefördert werden.

Die „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" hat nach der Einschätzung einiger Befragter außerdem Signalwirkung. Die Komplexität der Aufgaben und die damit verbundenen hohen Anforderungen an die Behördenmitarbeiter werden allgemein anerkannt. Die „Anlaufstelle" könnte es erleichtern, die eigenen Defizite einzuräumen und gezielt um Unterstützung nachzusuchen.

6.3.3.2
Negative Anreize

Als negative Anreize lassen sich folgende denkbare Aspekte identifizieren: Wer bei der Anlaufstelle nachfragt, begibt sich in eine Kommunikationssituation, die eigene Schwächen und Unsicherheiten aufdecken kann. Dies allein kann schon ein signifikantes Hemmnis sein, eine solche Stelle zu kontaktieren. Zudem gibt man die Sach- und Verfahrensherrschaft ein Stückweit aus den eigenen Händen. Denn eine „neutrale Anlaufstelle" bringt, unabhängig von der tatsächlichen Befugniszuweisung, in jedem Fall eine gewisse Form von Kontrolle mit sich, da ein Einblick in die laufenden Verfahren und damit in die gängige behördliche Praxis gewährt wird. Hier können sowohl Disqualifizierungsängste bei den einzelnen Behördenmitarbeitern (insbesondere bei gegebener Erforderlichkeit der Einhaltung des Dienstweges über den Vorgesetzten) sowie Be-

fürchtungen im Hinblick auf einen ressort- oder behördenbezogenen Ansehens- bzw. Einflussverlust eine Rolle spielen, wie dies auch in den Interviews angeführt wird. Auch die Besorgnis einer Veränderung eingespielter Handlungsweisen kann einen Einfluss auf die Nutzung der „Anlaufstelle" ausüben.

6.3.4
Ausgestaltung des Instruments

Im Folgenden werden die Möglichkeiten der Ausgestaltung einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" aufgezeigt, wobei zu einigen Aspekten mehrere Optionen bestehen. Diese werden diskutiert und in ihren Vor- und Nachteilen beleuchtet. Außerdem werden wesentliche Voraussetzungen für eine effektive und effiziente „Anlaufstelle" herausgestellt sowie mögliche Hemmnisse und Optionen zu ihrer Vermeidung behandelt.

6.3.4.1
Aufgaben und Funktionen der „Anlaufstelle"

Von allen Befragten wird in den Interviews immer wieder darauf hingewiesen, dass eine „Anlaufstelle" eine ganz wesentliche Anforderung erfüllen muss, um für die Nutzer auch attraktiv zu sein und die Verfahren inhaltlich sowie ablauftechnisch zu verbessern: Die „Anlaufstelle" muss vorhabentypspezifisch ausgerichtet sein und in den ganz konkreten Einzelfällen bei der Verfahrensbearbeitung Hilfestellung leisten. Nur unter dieser Prämisse stellt sich die Nutzung als wesentlicher Vorteil für die Behördenmitarbeiter der Zulassungsstellen dar. Darauf ausgerichtet sind auch die folgenden Aufgabenbereiche, die von einer „Anlaufstelle" erwartet bzw. gewünscht werden und für eine Steigerung der UVP-Effektivität und auch der Effizienz sinnvoll erscheinen.

Vorhabentypspezifische Informationsaufbereitung und Vorhaltung

Die „Anlaufstelle" sollte als Teilaufgabe für die jeweiligen Vorhabentypen Grundsatzarbeit leisten, indem die rechtlichen Änderungen in Richtlinien, gesetzlichen und auch untergesetzlichen Regelwerken laufend verfolgt werden. Grundlegende rechtliche Neuerungen sollten für die Nutzer aufbereitet und idealer Weise auch schon in ihrer Bedeutung für den jeweiligen Vorhabentyp möglichst mit Beispielen erläutert werden. Auch die umweltfachlichen Hintergründe und Anwendungskriterien sollten zusammengetragen und darauf bezogene neue Erkenntnisse in der Wissenschaft verfolgt und weitergegeben werden. Dies kann langfristig gesehen auch in die Erstellung von Leitfäden münden.

Die Inhalte sind aufgrund der vielen Vorhabentypen und berührten Fachressorts jeweils zu erarbeiten. Allerdings zeigen sich im Rahmen der Interviews einige Schwerpunkte, die wohl regelmäßig von Interesse sind. Dazu gehören Fragen

- zum Screening und der Einschätzung der UVP-Pflicht von Vorhaben, insbesondere auch bei Änderung und Erweiterung,
- zum Scoping und damit verbundenen Einzelfallproblemen,
- zur FFH-Problematik und der Eingriffsregelung,
- zum Vogelschutz und Artenschutz,
- zur biologischen Vielfalt und der erforderlichen Untersuchungstiefe,
- zur menschlichen Gesundheit und
- zur Verfahrensbeschleunigung im Rahmen der neueren Gesetzgebung.

Außerdem sei es von Vorteil, wenn bei der „Anlaufstelle" auch eine Sammlung von aktueller Literatur, Leitfäden, und Dokumentationen von UVP-Verfahren zentral betrieben wird, auf wel-

che die Behördenmitarbeiter bei Bedarf entweder durch direkten Zugriff oder zumindest durch den Hinweis auf die Existenz bestimmter Materialien zurückgreifen können.

Vorhabenspezifische Hilfestellung

Ein ganz zentraler Aufgabenbereich ist die konkrete Unterstützung der Behördenmitarbeiter der Zulassungsstellen in ihrer täglichen Arbeit. Dies wird in den auf Ebene 4 vertieft untersuchten Fallbeispielen bereits praktiziert und wird von den Befragten als das Kernelement der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" erachtet. Die Hilfestellung in dem konkreten Verfahren kann dabei folgende Tätigkeiten betreffen:

- Wahrnehmung einer Beratungsfunktion im Hinblick auf einzelne Fragestellungen durch Informationsvermittlung und/oder Klärung einzelner Sach- und Fachfragen,
- Hilfe bei Auseinandersetzungen, erforderlichenfalls auch Teilnahme an Ortsterminen,
- Hilfestellung zur Überprüfung der Arbeitsergebnisse wie die Kontrolle von Unterlagen des Antragstellers nach § 6 UVPG,
- Hilfestellung bei der Einschätzung, Bewertung und Gewichtung der Umweltbelange (Rechtskonformität) und auch der Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der zu beteiligenden Behörden,
- Übernahme von Teilaufgaben wie die Formulierung der zusammenfassenden Darstellung sowie auch
- komplette und offizielle Verfahrensbegleitung vom Scoping an.

Vermittlungsfunktion

Sinnvoll und nach den Interviews erwünscht stellt sich auch die Wahrnehmung einer Vermittlungsfunktion dar. Diese bezieht sich zum einen auf den Austausch zwischen verschiedenen Zulassungsstellen, die sich mit ähnlichen Problemen auseinandersetzen. Durch die Beratung und Begleitung in den UVP-Verfahren liegen bei der „Anlaufstelle" umfangreiche Kenntnisse zu vielen Verfahrenskonstellationen vor, zu denen bei Bedarf Inhalte oder auch Kontakte weitervermittelt werden können.

Zum anderen bezieht sich die vermittelnde Funktion auch auf einen Austausch mit Fachexperten, die zu speziellen Fragestellungen befragt werden könnten. Durch die Verfolgung der rechtlichen und umweltfachlichen Entwicklung und gegebenenfalls den Austausch der Mitarbeiter der „Anlaufstellen" mit Experten z.B. im Rahmen von Workshops liegen hier umfangreiche Kenntnisse zu Kontaktmöglichkeiten vor.

Auch die Information über mögliche Fortbildungen, Workshops und Arbeitsgruppen könnte hier gesammelt werden und es könnte gegebenenfalls Kontakt hergestellt werden.

Denkbare Zusatzaufgaben

Aufgrund der hohen Sachkompetenz, die in der „Anlaufstelle" vorgehalten wird, erscheint es auch sinnvoll, dass diese Stelle selbst Fortbildungen für die jeweiligen Nutzer anbietet, wie dies auch in dem Fall der bestehenden „Anlaufstelle" durchgeführt wird. In den Fallstudienuntersuchungen auf Ebene 3 und auch bei den vertiefenden Interviews auf Ebene 4 wird deutlich, dass kaum ein Bedarf an allgemeinen UVP-Fortbildungen und Seminaren besteht. Vielmehr werden praxisnahe und die Verwaltungsvorgänge berücksichtigende Weiterbildungen und Workshops gefordert, die vorhabentypspezifisch ausgerichtet sind und z.B. neue Rechtslagen in ihrer Bedeutung für die einzelnen Vorhabentypen verdeutlichen oder konkrete Probleme diskutieren, die bei bestimmten Vorhabentypen auftauchen. Insofern scheint hier eine Kopplung der übrigen Funktionen der „Anlaufstelle" mit einer Weiterbildungsfunktion vorteilhaft. Die Fortbildungen müss-

ten dazu auch nicht unbedingt regelmäßig angeboten werden, sondern nach Bedarf wenn sich z.B. die Rechtslage grundlegend ändert.

Eine weitere mögliche Aufgabe ist die Erstellung von „vorhabentypspezifischen Leitfäden". Die im Rahmen der Bearbeitung gewonnenen Erkenntnisse bieten sich regelrecht dazu an, langfristig gesehen auch Leitfäden zu entwickeln oder zumindest an einer solchen Ausarbeitung mitzuwirken. Bereits bestehende „vorhabentypspezifische Leitfäden" wie beispielsweise die des Eisenbahnbundesamtes (EBA) zu den von dieser Behörde durchgeführten Planfeststellungsverfahren erfreuen sich einer regen Nutzung und werden von den befragten Nutzern in den Vertiefungsinterviews als äußerst hilfreich eingestuft. Dieses Instrument wird daher auch in Abschnitt 6.5.2 detaillierter behandelt.

Darüber hinaus ist auch die Dokumentation von UVP-Verfahren über die „Anlaufstellen" denkbar, die erstens hier eine gute Übersicht haben dürften und zweitens als „Meldestelle" für ein UVP-Register besonders geeignet erscheinen. Diese Funktion würde sich auch in die Forderung der Europäischen Kommission nach einer Dokumentation sämtlicher UVP-Verfahren in den Mitgliedsländern einfügen (Europäische Kommission 2002, 8).[177] Außerdem könnte auch der Aufbau einer Datenbank mit UVP-Fällen anvisiert werden, damit ein Austausch über die Verfahren auch ohne direkten Kontakt mit der „Anlaufstelle" ermöglicht werden kann. Hier sollte eine schlagwortartige Problemdarstellung erfolgen, so dass die Informationen in einzelnen Verfahren direkt angewendet und vergleichend herangezogen werden können. Eine solche Datenbank wäre nach Einschätzung der Befragten als sehr hilfreich einzustufen.

6.3.4.2
Befugnisse der „Anlaufstelle"

In den Fallstudien zu den „Anlaufstellen" ergibt sich ein unterschiedliches Bild hinsichtlich der Praxis zur Ausübung von Kontrollfunktionen. Teilweise ist die Beteiligung der jeweiligen „Anlaufstelle" generell oder in bestimmten Fällen obligatorisch und inhaltlich besteht eine Benehmenspflicht. Ansonsten ist die Nutzung der „Anlaufstelle" freigestellt und es erfolgt eher eine „weiche" Form von Steuerung durch Beratung und Empfehlungen, auch verbunden mit Hinweisen auf erkennbare Schwächen und Fehler. Hier kann bei Häufung dann z.B. über das Angebot einer Schulung oder auch über die Zusammenstellung von Hintergrundinformationen von Seiten der „Anlaufstelle" in gewissem Maße ein Eingreifen erfolgen.

Eine direkte Kontrollfunktion wird von den „Anlaufstellen" selbst und den Nutzern unterschiedlich beurteilt. Die „Anlaufstellen" sehen hier einen Bedarf aus verschiedenen Gründen. So sind ihrer Einschätzung nach häufig Fehler mit größerer Bedeutung im Hinblick auf die Bearbeitung der Umweltaspekte zu bemerken, so dass eine frühzeitige Einschaltung der „Anlaufstelle" in vielen Fällen für erforderlich gehalten wird. Auch die Gewährleistung eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs sowie die Anwendung einheitlicher methodischer Standards spielen hier eine wichtige Rolle. Eine Kontrollfunktion wird dementsprechend auch zur Qualitätssicherung befürwortet sowie zu einer Optimierung des Ablaufs der UVP. Auf Seiten der Nutzer ist hier eher Zurückhaltung zu bemerken und es wird deutlich, dass die Beratungsfunktion, allerdings zum Teil bei obligatorischer Beteiligung, als ausreichend erachtet wird.

Hier wären verschiedene Modelle einer Kontrollbefugnis bzw. Beteiligungserforderlichkeit denkbar. Vor dem Hintergrund der unterschiedlich vorhandenen Sachkompetenz bei den Mitarbeitern der Zulassungsstellen und auf der anderen Seite des sehr hohen Aufwands einer obligatori-

[177] Empfohlen wird eine jährliche Berichterstattung und Überwachung der UVP-Verfahren in einer systematischen Form für die Bereitstellung zuverlässiger Daten zur Zahl und Art von UVP-Vorhaben und zu deren Entscheidungen. Die Mitgliedstaaten könnten dadurch auch die erreichte Qualität und den Stand des UVP-Vollzugs besser beurteilen.

schen Beteiligung einer „Anlaufstelle" in allen Zulassungsverfahren erscheint eine generelle Beteiligung (und damit eine Benehmensherstellung) und auch ein Einvernehmenserfordernis für alle Verfahren nicht leistbar, aber auch nicht notwendig. Es erscheint ausreichend, die Nutzung der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" für einen Teil der Verfahren auf freiwilliger Basis zu belassen und hier auf die langfristige Qualitätssteigerung, Ablaufoptimierung und Standardisierung durch die Arbeit der Anlaufstelle zu setzen. Diese Aspekte werden voraussichtlich durch die obligatorische Beteiligung oder durch eine Einvernehmensregelung in bestimmten Fällen gefördert.

Hierzu könnte, je nach Vorhabentyp oder Gruppierung von Vorhabentypen, ein gestuftes System entwickelt werden. So ist z.B. denkbar, eine obligatorische Beteiligung und/oder ein Einvernehmen von der jeweiligen Größe und Leistung eines Vorhabens in Verbindung mit dem voraussichtlichen Ausmaß seiner Umweltauswirkungen abhängig zu machen und/oder von der betroffenen Raumsituation, z.B. bei FFH- und Vogelschutzgebieten oder anderweitig wertvollen oder schutzwürdigen Räumen. Weitergehend könnte dann auch zwischen Benehmen und Einvernehmen differenziert werden.

Es ist davon auszugehen, dass eine offizielle Kontrollfunktion der „Anlaufstelle" zu Hemmnissen auf Seiten der Nutzer in Form von Befürchtungen eines Verlustes der eigenverantwortlichen Verfahrensführung und eines Einflussverlustes der behördlichen Stelle gegenüber der „Anlaufstelle" (auch je nach Ressortzugehörigkeit, siehe dazu Abschnitt 6.3.4.3) führen kann und die freiwillige Nutzung eventuell geschwächt wird. Die Entwicklung eines Kontrollsystems sollte daher einerseits in Abhängigkeit der auf Ebene 3 festgestellten Defizite, andererseits aber auch in enger Abstimmung mit den Zulassungsbehörden selbst und ihrer Einschätzung zu erforderlicher Unterstützung stattfinden. Die Mitarbeiter der Zulassungsstellen können selbst am besten dazu beitragen, geeignete Aspekte für eine Staffelung im hier dargelegten Sinne zu identifizieren. Auch die Erfahrungen z.B. der UVP-Leitstellen wären hier unbedingt einzubinden. Für die effektive Zusammenarbeit zwischen der „Anlaufstelle" und den Nutzern ist ein kollegiales Verhältnis sehr vorteilhaft bzw. zur Vertrauensbildung auch erforderlich, so dass Indifferenzen infolge der Befugniszuweisung für die „Anlaufstelle" soweit wie möglich vermieden werden sollten.

Auf diese Weise könnte auch das Bestreben nach einer Verbesserung der eigenen Sachkenntnisse und Verfahrenssicherheit der Mitarbeiter der Zulassungsstellen genutzt werden. Außerdem können die obligatorische Beteiligung und auch ein eventuelles Einvernehmen das Ziel der Rechtssicherheit der Verfahren auch für die Behördenmitarbeiter deutlich unterstützen und hier eine Arbeitserleichterung verschaffen.

6.3.4.3
Implementierung der „Anlaufstelle"

Eine offizielle Institutionalisierung der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" wird von allen Befragten in den Vertiefungsinterviews für erforderlich gehalten. Dies wird mit der dauerhaften Erforderlichkeit einer derartigen Stelle, mit der langfristigen Standardisierungsfunktion sowie mit den umfangreichen Aufgaben begründet. Eine Institutionalisierung wird nach den Erfahrungen in den Fallstudien auf Ebene 3 und auch nach den Ergebnissen der Vertiefungsinterviews darüber hinaus aus anreizbezogenen Gründen auch deshalb für notwendig erachtet,

- um der „Anlaufstelle" einen offiziellen, rechtmäßigen Status und damit verbunden ein ausreichendes Gewicht und Anerkennung zu verleihen,
- um eine Signalfunktion an die Mitarbeiter der Zulassungsbehörden zu erzeugen im Sinne der Anerkennung ihrer komplexen Aufgabe und der Notwendigkeit einer aktiven Unterstützung (siehe dazu Abschnitt 6.3.3.1),

– um die „Aufdeckung" von fehlender Sachkenntnis bei den Mitarbeitern der Zulassungsbehörden durch die Nutzung der „Anlaufstelle" aus dem Lichte der Disqualifizierung zu holen,
– damit auch eine Imagesteigerung der Zulassungsbehörden/Mitarbeiter gezielt ansetzen kann und in der Außendarstellung eine konkrete Grundlage gegeben ist.

Allerdings sind bei einer solchen Institutionalisierung drei grundlegende Fragen zu klären. Diese betreffen die ressortbezogene Angliederung einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" und die Frage der Ebenenangliederung im Verwaltungsaufbau. Schließlich ist auch die Frage der Zugänglichkeit der „Anlaufstelle" relevant.

Ressortzugehörigkeit der „Anlaufstelle"

Bezüglich der Ressortzugehörigkeit ergeben sich für die „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" unterschiedliche Möglichkeiten, die nach den Vertiefungsinterviews jeweils bestimmte Vor- und Nachteile mit sich bringen. So spreche für eine Angliederung an das Fachressort des jeweiligen Vorhabentyps oder der jeweiligen Gruppen solcher Vorhabentypen (also z.B. Immissionsschutzbehörden oder Verkehrswegeverwaltung) in erster Linie die Nähe zu den Nutzern der „Anlaufstelle". Dadurch werde ein ausreichend tiefer Einblick in die jeweilige Verfahrensführung und Verwaltungspraxis gewährleistet und die „Anlaufstelle" könne am besten der Aufgabe einer konkret vorhabenbezogenen Unterstützung gerecht werden. Auf diese Weise kann außerdem Hemmnissen wie der Sorge um eine Disqualifizierung der einzelnen Mitarbeiter der Zulassungsbehörden oder auch um eventuelle Einflussverluste des Fachressorts, z.B. gegenüber einer „Anlaufstelle" mit Angliederung an einen Umweltfachbereich, entgegengewirkt werden. Hier dürften auch gegebenenfalls mögliche Ressentiments zwischen bestimmten Ressorts und das damit verbundene Misstrauen gegenüber dem Einbringen von ressorteigenen (Haus)Interessen eine Rolle spielen. Die ressortinterne Ansiedlung der „Anlaufstelle" kann außerdem die Wege verkürzen, die für eine Nutzung der „Anlaufstelle" innerhalb einer Behörde zu nehmen sind, da die Bereitschaft zum Verzicht auf den Dienstweg über den Vorgesetzten größer sein dürfte und unkomplizierte Kommunikationswege und -formen einfacher, d.h. ohne größeren Widerstand zu ermöglichen sind.

Gegen eine ressortbezogene Zuordnung der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" spreche vor allem das Ziel einer qualitativen Verbesserung der UVP, dem durch eine Ressortzugehörigkeit eventuell nicht in optimaler Weise entsprochen werden kann. Es handelt sich damit nicht um eine unabhängige Instanz der „Anlaufstelle", die rein bezogen auf die Ziele und Inhalte der UVP handelt, sondern immer auch im Rahmen der ressorteigenen Interessen agiert. So wird auch in den Vertiefungsinterviews deutlich gemacht, dass dadurch unter Umständen eine nicht angemessene Schwerpunktsetzung in den Fachbereichen aufgrund einer verengten fachlichen Sichtweise erfolgen könne. Auch eine einheitliche Qualität im fachübergreifenden Sinne könne damit wohl kaum gewährleistet werden.

All diese Gründe sprechen für die Zuordnung einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" an eine Umweltfachstelle oder auch an eine unabhängige und keinem Ressort zugeordnete Stelle. Bei der Umweltfachstelle ergibt sich aber neben den bereits angesprochenen möglichen Ressortfeindlichkeiten und Hemmnissen auch die Problematik der eventuell zu geringen Vertrautheit mit den Abläufen und Inhalten der Verwaltungsverfahren zur Zulassung von Vorhaben, insbesondere mit den Besonderheiten des jeweiligen Verfahrenstyps (Planfeststellung, gebundene Entscheidung etc.). Eine gänzlich ressortunabhängige und zentrale, eher wissenschaftlich ausgerichteten Stelle, wie derzeit bei den UVP-Leistellen (allerdings auf Landesebene) gegeben, könnte zumindest hinsichtlich der möglichen Ressortfeindlichkeiten Abhilfe schaffen, allerdings besteht auch hier das Problem der ausreichenden Kenntnis in der vorhabentypspezifischen Verfahrens- und Verwaltungspraxis.

Auch in dieser Frage gäbe es verschiedene Möglichkeiten der Zuordnung, wie z.B. eine Angliederung der „Anlaufstelle" an ein Umweltressort oder eine gänzlich unabhängige Stelle bei Vorhabentypen oder Verwaltungszuständigkeiten, bei denen es nur selten zu UVP-Verfahren kommt oder auch bei privaten Antragstellern. Eine ressorteigene Angliederung könnte z.B. im Falle von behördlichen Antragstellern wie bei der Verkehrswegeplanung angezeigt sein, die eine hohe Zahl an UVP-Verfahren durchführen und hiermit ausreichend vertraut sind. Allerdings kann auch gerade hier der Einfluss von Ressortinteressen vermutet werden. In dieser Frage muss die bestmögliche Lösung jeweils abhängig vom Vorhabentyp entwickelt werden, wobei die Fallstudienuntersuchungen auf Ebene 3 hier wichtige Hinweise liefern können, da sie auch Aussagen zu verschiedenen Vorhabentypen bzw. Vorhabengruppen und den jeweils festgestellten Qualitäten und Defiziten liefern wie z.B. zur UVP in Bebauungsplanverfahren oder in immissionsschutzrechtlichen Verfahren (siehe dazu z.B. Abschnitt 5.5).

Verwaltungsebenenzugehörigkeit der „Anlaufstelle"

Bezüglich der geeigneten Verwaltungsebene für die Einrichtung einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" lässt sich ebenfalls keine generelle Aussage treffen. Diese Entscheidung ist abhängig von den Zuständigkeiten für die jeweiligen Zulassungsverfahren, die sich in jedem Bundesland unterschiedlich darstellen und auf alle Ebenen (Bund, Land, Mittelinstanz wie Bezirksregierungen, untere Behörden in Kommunen und Gemeinden) verteilt sind. Auch spielt die Häufigkeit von UVP-Verfahren hier wieder eine Rolle. Außerdem ist von Belang, dass der Abstand zum Vollzug bzw. zu den Nutzern nicht zu groß sein sollte (Aufgabengebiet, Inhalte, Raum) und möglichst keine hierarchischen Zwänge aufgebaut werden sollten.

Relativ einfach stellt sich die Zuordnung bei Bundeszuständigkeiten wie z.B. im Falle des Eisenbahnbundesamtes dar, wo die Ansiedlung der „Anlaufstelle" auf dieser Ebene am sinnvollsten erscheint. Bei einer stark zersplitterten Zuständigkeitsregelung wie z.B. häufig im Falle der immissionsschutzrechtlichen Verfahren, die von der Gemeinde- über die Mittelinstanz- bis zur Landesebene reichen kann, wäre bezogen auf Gruppen solcher BImSchG-Vorhaben zu prüfen, ob die Mittelinstanzebene oder die Landesebene besser geeignet ist. Von den Befragten wird die Mittelinstanz für am besten geeignet gehalten, da hier die Bezüge zwischen Land und kommunaler Ebene hergestellt werden könne und Informationen und Hilfestellung in beide Richtungen sinnvoll angeboten werden könne. Außerdem ergäben sich bei der Anfrage bei einer Mittelinstanz weniger Hemmnisse als bei einer Anfrage an ein Ministerium, die für die Mitarbeiter in den Zulassungsbehörden einen wesentlich offizielleren Charakter hätte und mit der viel vorsichtiger umgegangen würde.

Als weitere wichtige Anforderungen sind hier jedenfalls eine ausreichende Sachkompetenz und eine Gewährleistung der ausreichenden personellen Kapazitäten der „Anlaufstelle" zu nennen, ebenso wie eine Ermöglichung von kurzen und direkten Kommunikationswegen für eine effektive Nutzung und die Effizienz der „Anlaufstelle".

Zugänglichkeit der „Anlaufstelle"

Wie schon mehrfach angesprochen stellt die Zugänglichkeit der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" einen wesentlichen Erfolgsfaktor für dieses Instrument dar. Am besten kann die „Anlaufstelle" ihre Wirkung in Bezug auf eine Qualitätsverbesserung der UVP und eine Unterstützung der Mitarbeiter in den Zulassungsbehörden dann entfalten, wenn eine unkomplizierte Inanspruchnahme der „Anlaufstelle" gesichert ist. Das bedeutet, dass einerseits keine Einhaltung langwieriger Dienstwege über Vorgesetzte und/oder Abteilungsleiter erforderlich ist, sondern eine direkte Kontaktaufnahme möglich ist. Hierbei stellt sich ein hierarchischer Aufbau bzw. eine hierarchisch höher gestellte Position der „Anlaufstelle" auch nach den Aussagen der Befragten als eventuelles Nutzungshemmnis dar. Andererseits sollte die „Anlaufstelle" selbst aber sowohl

eine möglichst ständige Ansprechbarkeit (telefonisch und per E-Mail) gewährleisten sowie eine ausreichend hohe Antwort- bzw. Hilfestellungskapazität im Sinne einer zeitnahen Unterstützung, damit die Mitarbeiter der Zulassungsbehörden auch tatsächlich Hilfe in ihren aktuellen Verfahren erhalten können. Nur unter diesen Bedingungen stellt sich das Instrument als ein viel versprechender Ansatz zu Optimierung der UVP-Qualität, der UVP-Verfahren und der Verwaltungspraxis dar.

6.3.4.4
Qualitätssicherungsaspekte für die „Anlaufstelle"

Wie für die UVP-Verfahren spielt auch die Qualitätssicherung bei der Einrichtung einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" eine große Rolle. Damit hier alle Aufgaben sachgerecht erfüllt werden können, sind Kenntnisse aus allen berührten Bereichen der UVP erforderlich. Die Befragten benennen

- umfassende umweltfachliche und naturschutzfachliche Kenntnisse,
- fundierte rechtliche Kenntnisse im Umweltrecht, aber auch im Verwaltungsverfahrensrecht sowie
- Kenntnisse der Verwaltungspraxis, am besten durch eigene Erfahrung im jeweiligen Verwaltungsverfahren.

Darüber hinaus werden auch hohe Sozial- und Kommunikationskompetenzen für sinnvoll bzw. erforderlich erachtet. Ebenso sei eine gewisse Initiativkraft vorteilhaft, weil der Bedarf nach Beratung erst einmal geweckt und eingeführt werden müsse.

So finden sich auch bisher in den anlaufstellenähnlichen Einrichtungen Mitarbeiter aus Ausbildungsgängen mit naturwissenschaftlichem Bezug wie Biologie, Geographie und Landschaftsplanung sowie Juristen und einige andere Ingenieure. Für eine möglichst enge Verknüpfung mit der Praxis wird zum Teil auch eine eigene Tätigkeit der Anlaufstellenmitarbeiter in der Verfahrensführung und -leitung befürwortet, was aber aufgrund der damit eventuell verbundenen Gefahr der Verdrängung der Anlaufstellentätigkeit auch kritisch beurteilt wird.

Diese Anforderungen zeigen, dass für die Kompetenzen zur Erfüllung der Aufgaben einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" unbedingt ein Konzept der Qualitätssicherung erforderlich ist. Die Mitarbeiter der „Anlaufstellen" müssen eine kontinuierliche Anpassung ihrer Sachkenntnisse an neue rechtliche Rahmenbedingungen und wissenschaftliche Erkenntnisse gewährleisten. Dafür müssten bestimmte Fortbildungsmöglichkeiten, wie die Teilnahme an Kongressen, Workshops und Arbeitsgruppen, Austauschmöglichkeiten mit Experten (Wissenschaft und Forschung, Behörden, Ausland) sowie eine ausreichende Versorgung mit Arbeitsmaterialien wie Gesetzes- und Fachliteratur, gewährleistet sein. Hierfür sollte ein gewisses Kontrollsystem geschaffen werden. Außerdem sollte der Austausch zwischen den „Anlaufstellen" in den Bundesländern bzw. bundesweit systematisch organisieren werden, um eine weitest mögliche Standardisierung und Vereinheitlichung des UVP-Vollzugs in Deutschland erreichen zu können.

6.3.4.5
Transparenz der Beteiligung einer „Anlaufstelle"

Da die Beteiligung einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" große Auswirkungen auf die UVP-Verfahren haben kann bzw. dies auch haben soll, ist sie für die weiteren Verfahrensbeteiligten kenntlich und von den Funktionen und Kompetenzen her transparent zu machen. Sowohl der Vorhabenträger als auch die beteiligten Behörden und die Öffentlichkeit sollten darüber informiert sein, ob und in welcher Form eine „Anlaufstelle" an dem Verfahren beteiligt ist, um insbesondere den Prozess der Bewertung der Umweltbelange und der Entscheidungsfindung nachvollziehen zu können. Dies kann z.B. bereits bei der Informierung über die Auslage der An-

tragsunterlagen in der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Aufforderung zur Stellungnahme der zu beteiligenden Behörden erfolgen. Wenn die „Anlaufstelle" erst später hinzugezogen wird, so sollte zumindest in der Veröffentlichung der Entscheidung die Beteiligung der „Anlaufstelle" dokumentiert werden.

Eine solche Transparenzherstellung kann durchaus auch positive Effekte für die Beteiligung und die Akzeptanz der Entscheidung mit sich bringen. Die „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" vereinigt eine hohe Sachkompetenz und hat einen umfassenden Überblick über viele ähnliche Verfahren, so dass die Einschätzungen der Entscheidungsbehörde unter dem Einfluss einer „Anlaufstelle" in ihrer Akzeptanz bei allen Beteiligten eine Steigerung erfahren können.

6.3.5
Erzielbarer Nutzen und Aufwand

Der mögliche Nutzen von „vorhabentypspezifischen Anlaufstellen", die alle Zulassungsverfahren mit UVP abdecken, ist im Vorigen ausführlich dargestellt. Er besteht zusammengefasst in einer wesentlichen Steigerung des umweltbezogenen Zielerreichungsgrades der UVP[178], in einer Steigerung der Rechtssicherheit der Entscheidungen und in einer Optimierung und gegebenenfalls auch Verkürzung der Verwaltungsverfahren und damit in einer Steigerung der Effizienz der UVP-Verfahren. Die im Rahmen dieses Forschungsvorhabens festgestellten Defizite insbesondere im Bereich der erforderlichen zulassungsbehördlichen Kompetenzen und Strukturen können damit zu einem gewissen Teil aufgefangen werden. Das Instrument der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" stellt einen deutlich effizienteren Ansatz dazu dar als eine rein mitarbeiterbezogene Steigerung der Sachkompetenzen durch Fortbildung von Einzelpersonen, die zwar wünschenswert und in gewissem Maße auch nicht substituierbar ist, in dem hier ermittelten erforderlichen Umfang aber nicht leistbar erscheint. Da bereits erste Ansätze von „Anlaufstellen" in der Behördenpraxis bestehen und diese nach den Untersuchungsergebnissen der Ebene 3 auch qualitativ höherwertige Umweltverträglichkeitsprüfungen zur Folge haben, kann hier eindeutig von einem hohen Nutzen bei genereller Einführung dieses Instruments ausgegangen werden.

Demgegenüber steht ein Aufwand, der, gemessen an der derzeitigen Effektivität und damit auch Effizienz der UVP-Verfahren und einer Qualifizierungsoptimierung sämtlicher Mitarbeiter der zuständigen Behörden, nicht als übermäßig hoch erscheint. Der Aufwand kann im Rahmen dieses Forschungsvorhabens, nicht monetär beziffert werden. Es werden aber im Folgenden zumindest einige Aussagen der Befragten in den Vertiefungsinterviews auf Ebene 4 dargelegt, die hier einige Hinweise geben können.

Zunächst wird von allen Befragten darauf hingewiesen, dass je nach dem Umfang der Zuständigkeit einer „Anlaufstelle" (Vorhabentypen/Vorhabengruppen, Anzahl der Verfahren, Anzahl der zugehörigen Zulassungsstellen etc.) auf jeden Fall eigenständige Personalstellen (Vollzeitstellen) erforderlich sind und dass diese Aufgaben nicht im Rahmen anderweitiger Stellen bzw. Aufgabenbereiche geleistet werden können. Im optimalen Fall ist von einem mehrköpfigen Team (zwei bis drei Personen, eventuell mehr) mit möglichst unterschiedlicher Sachkompetenz/Ausbildungsrichtung auszugehen. Die Befragten der „Anlaufstellen" geben an, dass 75% bis 100% ihrer Stellen mit dieser Funktion ausgefüllt sind und dass diese Kapazitäten zur Erfüllung aller der hier beschriebenen Aufgaben (siehe dazu Abschnitt 6.3.4.1) nicht ausreichen.

Die Häufigkeiten der Nutzung werden für die „Anlaufstellen" angegeben zwischen

– obligatorisch in jedem Verfahren

[178] Damit verbunden wäre auch eine Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens der UVP in Bezug auf die Verbesserung des Umweltschutzes.

– je nach aktuellen Problemstellungen und
– im Schnitt jeden zweiten Arbeitstag und damit ca. 120-mal pro Jahr.

Die Nutzer sagen hierzu aus, dass eine Einschaltung der „Anlaufstelle"

– obligatorisch in jedem Verfahren,
– bei Freiwilligkeit in 30% der Fälle,
– im Schnitt einmal pro Monat oder
– regelmäßig erfolgt, da jedes Verfahren anders als die vorausgegangenen ist.

Hieran lässt sich zumindest ablesen, dass ein Bedarf für eine „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" in jedem Fall gegeben erscheint und deren Nutzung auch mit hoher Gewissheit erfolgen wird.

Hinsichtlich der Kosten für die „Anlaufstellen" ist im Sinne des Verursacherprinzips, nach dem der Vorhabenträger bzw. Antragsteller die Kosten für die Beibringung der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG zu tragen hat und der auch für das Verwaltungsverfahren (mit UVP) Gebühren zu entrichten hat, denkbar, hier auch eine Form der Kostenübernahme oder -beteiligung durch den Vorhabenträger in Abhängigkeit der Beteiligung der „Anlaufstelle" an dem jeweiligen Verfahren vorzusehen. Die Möglichkeiten dazu[179] und auch die Frage, inwiefern eine solche Kostenüberwälzung angebracht erscheint, wäre zu prüfen.

6.3.6
Instrumenteller Kontext

Die „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" stellt ein wesentliches Element der Kompetenzsicherung in den UVP-Verfahren dar. Eine enge Verknüpfung dieses Instruments ist vor allem in Bezug auf „vorhabentypspezifische Leitfäden" sinnvoll, da die Mitarbeiter der „Anlaufstellen" hier wertvolle Informationen aus allen berührten Bereichen (Forschung, rechtliche Entwicklung, UVP-Praxis) beisteuern können und vielmehr auch als Initiatoren und Organisatoren einer Leitfadenentwicklung als optimal geeignet erscheinen (siehe dazu Abschnitt 6.5.2).

Weitere Verknüpfungen lassen sich in Form einer Informationseinspeisung der Anlaufstellenmitarbeiter in elektronische UVP-Assistenzsysteme sowie „Helpdesks" herstellen (siehe dazu Abschnitt 6.5.3). Auch hier könnten wichtige vorhabentypspezifische Kenntnisse eingebracht werden, die dann einer größeren Zahl von Nutzern als der eigenen „Anlaufstelle" zur Verfügung ständen. Auch könnten so Rückmeldungen aus der Praxis zu diesen Instrumenten übermittelt werden. Auch kann von einer Nutzung eines „Helpdesks" durch die Anlaufstellenmitarbeiter ausgegangen werden.

Als Nutzer der „Anlaufstellen" sollten außerdem die „Behördengutachter" integriert werden, die je nach Auftrag auch Teile der Aufgaben der „zuständigen Behörden" übernehmen können und dann auch die Möglichkeit haben sollten, die verfahrensbezogene Hilfestellung in Anspruch zu nehmen. Dadurch können die Anlaufstellen auch hinsichtlich der Arbeit von „Behördengutachtern" für eine gewisse Standardisierung sorgen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die „Gutachter" zwar eine hohe Sachkompetenz einbringen, aber hier auch eingespielte Arbeitsweisen verwenden werden, die in jedem Gutachterbüro anders aussehen können und unterschiedliche Schwerpunkte setzen dürften.

---

[179] Zu verankern wäre dies im Verwaltungskostenrecht der jeweiligen Gebietskörperschaft (also z.B. des Landes), wie dies etwa in NRW z.T. bereits geschehen ist.

6.3.7
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" stellt in der hier beschriebenen Form ein voraussichtlich sehr wirksames Instrument mit weit reichenden Aktionsradien in Bezug auf die Mitarbeiter der Zulassungsstellen und andere relevante Behörden, aber auch auf die Bereiche der Wissenschaft und Forschung sowie auf die Rechtsexperten dar (inhaltliche Vernetzungsfunktion). Sie entfaltet ihre Wirkung in Form der Einbringung von umfassenden UVP-Sachkenntnissen direkt in den konkreten UVP-Verfahren und kann in hohem Maße zu einer Standardisierung des UVP-Vollzugs beitragen. Dieses Instrument birgt ein großes Potenzial zur Verringerung der ermittelten Kompetenz- und Vollzugsdefizite der UVP durch die Operationalisierung der vorhabentypspezifischen Grundlagen für die UVP-Praxis und deren dauerhafte und fortschreitende Verbesserung und Anpassung. Als Anforderungen und Empfehlungen ergeben sich folgende Aspekte:

Das Instrument der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" wäre derart einzurichten, dass für jedes Zulassungsverfahren mit UVP eine zuständige „Anlaufstelle" vorhanden ist, in dem Sinne also flächendeckend. Als Nutzer werden in erster Linie die Bearbeiter von UVP-Verfahren in den Zulassungsbehörden anvisiert.

Die „Anlaufstelle" ist unbedingt vorhabentypspezifisch zu gestalten und muss die Bearbeiter der Zulassungsstellen in den einzelnen Verfahren ganz konkret unterstützen; ansonsten sinkt der Anreiz zur Nutzung der „Anlaufstelle" erheblich. Dies stellt auch die Prämisse für alle nachfolgenden Empfehlungen dar.

Eine Institutionalisierung der „Anlaufstelle" erscheint unbedingt erforderlich, um einerseits die positiven Anreize zu ihrer Nutzung größtmöglich unterstützen zu können und der „Anlaufstelle" auf der anderen Seite eine ausreichende Arbeitsgrundlage in Form einer gewissen Unabhängigkeit zu verschaffen.

Das Aufgabenspektrum der „Anlaufstelle" sollte möglichst alle hier benannten Funktionen umfassen, um den Aufwand für die „Anlaufstelle" optimal auszunutzen und um eine tatsächliche bzw. weitest mögliche Aufwandsverringerung in den einzelnen Zulassungsverfahren erreichen zu können und damit die positive Anreizwirkung zur Nutzung zu gewährleisten. Die „Anlaufstelle" kann damit einige bisher bestehende Lücken im UVP-System schließen (Dokumentation von UVP-Verfahren, Schnittstelle zwischen Vollzugspraxis, Wissenschaft, Rechtsentwicklung).

Eine Kontrollfunktion im Sinne einer obligatorischen Beteiligung der „Anlaufstelle", verbunden mit einer Benehmensherstellung sowie einer Einvernehmensregelung, sollten, je nach Bedarf, in Bezug auf ausgewählte Verfahren z.B. mit besonderer Umweltrelevanz erfolgen. Diese könnte an der umweltfachlichen Erforderlichkeit ausgerichtet werden und sollte gemeinsam mit den potenziellen Nutzern der „Anlaufstellen" entwickelt und festgelegt werden, um eine hohe Akzeptanz sicherzustellen. Ansonsten sollte die Nutzung freiwillig sein.

Die Frage der Ressortangliederung und der Zuordnung zu einer Verwaltungsebene wäre daran auszurichten, die unkomplizierte und direkte Nutzung der „Anlaufstelle" zu ermöglichen und gleichzeitig die erforderliche Sachkompetenz und Neutralität der „Anlaufstelle" zu gewährleisten. Eine negative Anreizsituation ist soweit wie möglich zu vermeiden z.B. durch Einbeziehung der Nutzer bzw. der Nutzerwünsche bei der Erarbeitung der Konzeption (insbesondere Disqualifizierungsängste bei den einzelnen Behördenmitarbeitern, Ressortfeindlichkeiten und Befürchtungen im Hinblick auf Machtverluste bzw. die Einbringung hausfremder Interessen).

Die Ausstattung der „Anlaufstelle" muss sowohl personell als auch materiell ausreichend gegeben sein, um die Potenziale dieses Instruments vollständig ausnutzen zu können (fundierte fachübergreifende Kompetenzen, schnelle Reaktionszeiten, schnelle und dauerhafte Erreichbarkeit). Ansonsten besteht die Gefahr einer geringen Attraktivität der Nutzung und einer geringeren Akzeptanz des Instruments.

Die „Anlaufstellen" sollten in ein System zur Qualitätssicherung eingebunden werden, um die erforderlichen Sachkenntnisse und anderen Qualifikationen bei den Mitarbeitern der „Anlaufstellen" sicherzustellen und die Qualität ihres Einflusses auf die UVP-Verfahren abzusichern. Dies ist auch erforderlich, um die Akzeptanz der „Anlaufstelle" bei den Zulassungsbehörden, aber auch bei allen anderen Beteiligten zu gewährleisten.

Die Beteiligung einer „Anlaufstelle" sollte für die Verfahrensbeteiligten transparent sein, um die Nachvollziehbarkeit des Verfahrensablaufs und des Entscheidungsprozesses zu gewährleisten und um eine Akzeptanzsteigerung der UVP-Verfahren fördern zu können.

Die für die praktische Implementation des Instrumentes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen (siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Vorhabentyp-spezifische Anlaufstelle	a) ggf. Festlegung von Dokumentationspflichten für den Einsatz einer „Anlaufstelle" b) Kein Handlungsbedarf c) Für Zuständigkeiten von Bundesministerien: Klärung der sinnvollen Möglichkeiten zur Implementierung bezüglich der Ressortangliederung, Entscheidung über die Form der Institutionalisierung und Ausstattung, Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems	a) ggf. Festlegung von Dokumentationspflichten für den Einsatz einer „Anlaufstelle" b) Kein Handlungsbedarf c) Klärung der sinnvollen Möglichkeiten zur Implementierung bezüglich der Ebenenzugehörigkeit, Entscheidung der Ressortangliederung, Entscheidung über die Form der Institutionalisierung und Ausstattung, Prüfung und Regelung der Aufwandsverteilung, Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems	Kein Handlungsbedarf	Kein Handlungsbedarf

6.4
Instrument „Behördengutachter"

Die Umweltverwaltungen stehen – ebenso wie andere Verwaltungseinheiten – unter dem Druck, Kosten und Personal einzusparen.[180] Unabhängig davon, ob sich diese Entwicklung fortsetzt, kann es im Hinblick auf das Ziel, die Qualität der UVP zu verbessern, sinnvoll sein, externe Kompetenz in Form eines „Behördengutachters" hinzuzuziehen. Dabei kann man an dem bestehenden Ansatz des „Behördengutachters" anknüpfen, wie er bereits in verschiedenen Bundesländern eingesetzt wird.

Das Instrument ist so konzipiert, dass der Behördengutachter von der Behörde beauftragt wird. Er ist damit gewissermaßen der „verlängerte Arm" der Behörde. In Betracht kommen mehrere Ausgestaltungsoptionen:

– Nach Option 1 wirkt der Behördengutachter an der Qualitätssicherung der Antragsunterlagen mit.

[180] Siehe Abschnitt 5.5 mit den dortigen Nachweisen (etwa zum Sondergutachten des SRU 2007).

– In der Option 2 unterstützt er die Behörde bei Vorbereitung, Durchführung und Auswertung des Erörterungstermins.
– Die Aufgaben des Behördengutachters in der Option 3 bestehen in der Vorbereitung der abschließenden Entscheidung.

Dieser Abschnitt prüft, ob dieses Instrument prinzipiell geeignet ist, das UVP-Kompetenzproblem in den Behörden zu lösen bzw. zu mindern. Außerdem ist zu klären, wie sich unter Berücksichtigung der Anreizsituation der Akteure möglichen negativen Effekten im Rahmen der Ausgestaltung des Instruments begegnen lässt.

6.4.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Die Auswertung der Fallstudien auf Ebene 3 zeigt z.T. erhebliche Kompetenzdefizite auf Seiten der Behördenmitarbeiter auf (siehe dazu ausführlich Abschnitt 5.5). Das deckt sich auch mit den Befunden von Bechmann und Hartlik wonach „immer noch beachtliche Unsicherheiten hinsichtlich der einzuhaltenden fachlichen Anforderungen" im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung festzustellen sind (siehe Bechmann & Hartlik 2004, 1ff). Insbesondere im Rahmen der Station „Bewertung" wurden erhebliche Defizite in der Fallstudienauswertung festgestellt. So ist das Ergebnis der Bewertung in mehr als einem Drittel der untersuchten Fälle (36%, N 83) nicht plausibel. Auch zeigt die Auswertung der Fallstudien, dass zwischen 2001 und 2007 die Qualität der UVP im Vollzug nicht zugenommen hat. Die seit 2001 hinzugekommenen rechtlichen Regelungen, weiteren Handreichungen und Hilfestellungen sind offenbar nicht in der Lage, das grundsätzliche Problem des Kompetenzdefizits – welches auch von den Behördenmitarbeitern selbst konstatiert wird – zu lösen.

Ziel des Instruments „Behördengutachter" ist es, die Qualität der UVP im praktischen Vollzug unter Berücksichtigung der gegebenen Randbedingungen zu optimieren. Die Vorteile des „Behördengutachters" liegen in der deutlichen Arbeitsentlastung der Behörde durch Übertragung von behördlichen Aufgaben auf externe Sachverständige sowie in einer Qualitätsverbesserung der UVP durch die Einbindung hoch qualifizierter Fachleute. Das Instrument erlaubt einen sehr zielgerichteten und flexiblen Einsatz im UVP-Vollzug und gewährleistet bereits kurz- bis mittelfristig direkte Qualitätsverbesserungen im Rahmen der UVP. In den Blick zu nehmen sind aber auch potenzielle Nachteile, die sich aus dem Instrument ergeben können. Hier ist zu untersuchen, wie sich die institutionellen Rahmenbedingungen so ergänzen lassen, dass durch entsprechende Anreizmechanismen unerwünschte Wirkungen möglichst weitgehend verhindert werden.

6.4.2
Methodik und Vorgehensweise

Die Überlegungen zum „Behördengutachter" basieren auf den Erkenntnissen aus den Fallstudienuntersuchungen auf Ebene 3 sowie auf der vertieften anreizanalytischen Auswertung (Ebene 4) dieser Befunde. Im Mittelpunkt stehen dabei verschiedene Best-practice-Ansätze. Den dort festgestellten Resultaten und Wirkungen werden Ergebnisse aus vergleichbaren Fallstudien ohne Einsatz von Behördengutachtern gegenübergestellt. Ergänzt werden diese Angaben durch verschiedene leitfadengestützte vor-Ort-Interviews mit drei Behördengutachtern in Mecklenburg-Vorpommern, mit einem Behördengutachter aus Nordrhein-Westfalen sowie einem telefonisch geführten Interview mit einem Behördengutachter aus Sachsen in die Untersuchung ein. Daneben fließen leitfadengestützte vor-Ort-Interviews mit den „Nutzern" (drei Behördenmitarbeitern aus Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen) mit ein. Und schließlich liegen der Analyse ebenfalls leitfadengestützte vor-Ort-Interviews mit Vertretern der Umweltschutzverbände in Meck-

lenburg-Vorpommern sowie Sachsen zu Einschätzungen und Erfahrungen mit Behördengutachtern zugrunde.[181]

Sowohl in der Fachliteratur als auch im Vollzug sind derzeit erhebliche Unsicherheiten und Unklarheiten über die Funktion und Aufgaben des Behördengutachters zu konstatieren. Da sich Überlegungen zur Anreizsituation der betroffenen Akteure auf die Funktionen bzw. behördlichen Aufgaben, die vom Behördengutachter übernommen werden, direkt beziehen und bei der Instrumentenentwicklung bereits vorhandene Ansätze aufgegriffen werden sollen, erfolgt hier – abweichend von der Vorgehensweise bei der Entwicklung der anderen Instrumente – zuerst eine grobe Darstellung der zu erfüllenden Aufgaben und der Funktionen des Behördengutachters. Im Anschluss daran erfolgt die Diskussion potenzieller Anreize für eine Nutzung des Instruments. Dem schließt sich eine allgemeine Anreizanalyse für die betroffenen Akteurgruppen an. Anschließend erfolgt für die anreizanalytisch als besonders relevant erachtete Bereiche eine vertiefte Darstellung der potentiellen Ausgestaltung des Instruments anhand der dort jeweils wirksam werdenden Akteurskonstellationen und Anreizeffekte für die Akteure, auch hinsichtlich einer hohen UVP-Qualität. Auch erfolgt eine Diskussion möglicher negativer Effekte im Rahmen der Implementierung und ggf. Vorschläge von Maßnahmen zur Verringerung dieser Effekte (siehe dazu Abschnitt 6.4.5.1, 6.4.5.2 und 6.4.5.3).

6.4.3
Darstellung der derzeitigen Praxis

6.4.3.1
Fachliche Aufgaben und Funktionen von „Behördengutachtern"

In einzelnen Bundesländern sind externe Sachverständige mit den unterschiedlichsten Funktionen und rechtlichen Befugnissen ausgestattet: Das Spektrum reicht von so genannten „Verwaltungshelfern"[182] bis hin zu zertifizierten oder sogar beliehenen Gutachtern.[183] „Verwaltungshelfer", wie sie beispielsweise in Hessen und Nordrhein-Westfalen insbesondere bei umfangreichen Anhörungsverfahren von Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden, sind dabei im Namen und nach Weisung der Behörde unselbständig tätig und übernehmen lediglich unterstützende, meist Management-Funktionen. Demgegenüber führen beliehene Gutachter, wie sie vor allem in Sachsen von den Behörden bei UVP-Verfahren eingesetzt werden, behördliche Aufgaben im Auftrag der Behörde selbständig durch. Die zuständige Behörde kann in diesen Fällen, soweit sie zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht selbst die erforderliche Sachkenntnis besitzt und diese auch nicht durch Rückgriff auf andere Behörden erlangen kann, einen Behördengutachter hinzuziehen. Dies gilt im Rahmen der UVP für die Station Scoping und die Unterrichtung nach § 5 UVPG sowie für die Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. den Erörterungstermin

---

[181] Die Interviewleitfäden finden sich in Anhang 9.5.

[182] Die Funktion des Verwaltungshelfers ist dadurch gekennzeichnet, dass er nicht in eigenem Namen Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, sondern nur von einer Stelle der öffentlichen Verwaltung bei der Erfüllung der ihr obliegenden Verwaltungsaufgabe hinzugezogen wird.

[183] Laut § 6 SächsUVPG vom 9. Juli 2007 (GVBl. Nr. 9 vom 30.7.2007, S. 349) heißt es: „Die Beleihung einer juristischen oder natürlichen Person erfolgt auf Antrag, wenn diese die für die selbstständige Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung erforderliche Fachkunde, Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit besitzt. Diese Voraussetzung erfüllt, wer als Umweltgutachter oder Umweltgutachterorganisation nach §§ 9 oder 10 des Gesetzes zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (Umweltauditgesetz – UAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. September 2002 (BGBl. I S. 3490), das zuletzt durch Artikel 8 Abs. 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3166, 3179) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, zugelassen oder als Sachverständiger in Genehmigungsverfahren im Umweltbereich nach § 36 Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 144 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407, 2423), in der jeweils geltenden Fassung, geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, öffentlich bestellt ist."

aber auch für die Stationen der „Zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 UVPG sowie der „Bewertung" nach § 12 UVPG.[184] Diese Aufgaben werden in einigen Ländern aber auch von Gutachtern durchgeführt, die weder beliehen noch zertifiziert sind, wie zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern oder auch in Nordrhein-Westfalen.

Folgende Leistungen - oder auch nur Teile davon - werden derzeit von Seiten der Behördengutachter im Rahmen der UVP angeboten:

- Scoping-Termin: Vorbereitung (Entwurf des Untersuchungsrahmens und Prüfumfangs für die Antragsunterlagen nach § 6 UVPG), Teilnahme am Scoping-Termin und Erstellung des Scopingprotokolls.
- Antragsunterlagen nach § 6 UVPG: Prüfung der Antragsunterlagen mit zugehörigem Prüfbericht sowie ggf. Nachforderungen zu den Antragsunterlagen.
- Behördenbeteiligung: Auswertung der Stellungnahmen der Behörden.
- Öffentlichkeitsbeteiligung: Vorbereitung des Erörterungstermins, Teilnahme und Protokoll.
- Zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG: Erstellung des Schriftstücks unter Einbeziehung der Stellungnahmen der Behörden und der Öffentlichkeit sowie ggf. vorliegender weiterer Umweltuntersuchungen.
- Bewertung nach § 12 UVPG: Bewertung sämtlicher erheblicher Umweltauswirkungen unter Berücksichtigung der UVP-Prüfergebnisse.
- Entscheidung: Vorbereitung und/oder Mitwirkung an der Erstellung des Genehmigungsbescheides sowie Hilfestellung bei der Formulierung von Nebenbestimmungen.

6.4.3.2
Aufgaben der Verfahrenskoordination

Neben den fachlichen Kompetenzen werden an den Behördengutachter auch Anforderungen in Bezug auf Managementkompetenzen gestellt. Hierbei geht es darum, Abstimmungsaufgaben zu übernehmen und als Bindeglied beispielsweise zwischen Behörde(n) und beteiligten Ingenieurbüros oder zwischen Juristen und Sachverständigen zu fungieren. In Österreich wird diese Koordinationsfunktion[185] bereits seit Jahren von Behördengutachtern durchgeführt und gilt als best-practice, obwohl sie rechtlich nicht vorgeschrieben ist. Einige österreichische Bundesländer favorisieren externe Spezialisten mit unterschiedlichen (auch fachlichen) Schwerpunkten, die „wesentliche Aspekte der inhaltlichen Konzentration und Abstimmung der verfahrensgegenständlichen Genehmigungsmaterien mittragen" (siehe ausführlich Klaffl, Bergthaler et al. 2006, 57 ff). Gerade die „Übersetzer"- und Abstimmungsfunktion zwischen verschiedenen Disziplinen heben die Akteure explizit hervor. Der Gutachter wird von allen Akteurgruppen (außer den Bürgerinitiativen) überwiegend als „unbedingt erforderlich" eingeschätzt. Bei Behörden liegt die Zustimmung sogar bei über 90% (ebenda).

6.4.3.3
Rechtliche Grundlagen

Die rechtliche Grundlage für die gutachterliche Begleitung von Genehmigungsverfahren stellt beispielsweise für immissionsschutzrechtliche Verfahren § 13 Abs. 1 Satz 4 der 9. BImSchV dar

---

[184] „Die zuständige Behörde kann die Durchführung der Aufgaben nach den §§ 5 bis 7, 9, § 11 Satz 1 bis 3, § 12 Halbsatz 1 UVPG im Einvernehmen mit dem Vorhabensträger einem Sachverständigen nach § 6 als Beliehenem übertragen." (§ 5 Absatz 2 Satz 1 SächsUVPG).

[185] Zur Bedeutung der Verfahrenskoordination in der Schweiz siehe auch Sager, F., Schenkel, W. et al. (2003). Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Schlussbericht, Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL): 258.

(bzw. § 29a BImSchG[186] für Sachverständige). Dies bildet auch die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit von Behördengutachter in UVP-Verfahren z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und in Nordrhein-Westfalen.

Für die in den §§ 20 ff. gesondert geregelten planfeststellungspflichtigen Vorhaben nach Anlage 1 Nr. 19 heißt es in § 21 Abs. 4 UVPG:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zur Erfüllung der Voraussetzungen des Absatzes 1 Nr. 1 zu erlassen über […]

3. die Überprüfung von Vorhaben durch Sachverständige, Sachverständigenorganisationen und zugelassene Überwachungsstellen sowie über die Anforderungen, die diese Sachverständigen, Sachverständigenorganisationen und zugelassene Überwachungsstellen erfüllen müssen […]."

Von dieser Verodnungsermächtigung hat der Bund bislang keinen Gebrauch gemacht.

Auf Landesebene finden sich z.T. in den Landes-UVPGs nähere Ausführungen zum Behördengutachter. So regelt beispielsweise das Sächsischen UVPG[187] und das UVPG Nordrhein-Westfalen[188] die Voraussetzungen für die Einbeziehung von Sachverständigen, die im Rahmen von UVP-Verfahren mit behördlichen Aufgaben betraut sind. Voraussetzung ist in Sachsen, anders als beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern[189] oder in Nordrhein-Westfalen[190], eine Beleihung.[191] Ein Hinzuziehen von Gutachtern sollte dort nicht erfolgen, „wenn Art, Umfang oder Bedeutung des Vorhabens oder der festgestellten oder erwarteten Umweltauswirkungen dem entgegenstehen." (SächsUVPG 2007, § 5 Abs 2 Satz 3).

6.4.3.4
Auftragsvergabe

Die zuständige Behörde kann die Durchführung der Aufgaben (z.T. im Einvernehmen mit dem Vorhabenträger) einem Sachverständigen übertragen. In einigen Ländern erfolgt die Auswahl grundsätzlich im Rahmen einer begrenzten Ausschreibung anhand einer Liste der zuständigen Behörde bzw. des Landesamtes (z.B. Mecklenburg-Vorpommern oder in Sachsen). In einigen Bundesländern kann der Vorhabenträger gegenüber der zuständigen Behörde einen Sachverständigen vorschlagen, wobei die Behörde allerdings nicht an den Vorschlag gebunden ist. Sie

---

186 § 29a BImSchG ermächtigt die Behörde, sicherheitstechnische Prüfungen von Anlagen sowie sicherheitstechnische Prüfungen von Unterlagen durch einen von der obersten Landesbehörde bekannt gegebenen Sachverständigen vorzunehmen. Nach § 13 der 9. BImSchV (Verordnung über das Genehmigungsverfahren) kann das Gutachten eines Sachverständigen nach § 29a Abs. 1 BImSchG ein behördlich einzuholendes Gutachten ersetzen.

187 SächsUVPG (2007). "Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen; einschließlich der Änderungen des Gesetzes zur Einführung der Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme und über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG im Freistaat Sachen und der Begründung des Gesetzentwurfs zu diesem Gesetz, LT-Drs. 4/6895 ". § 5 Abs. 2 Satz 1: „Zuständigkeiten: (2) Die zuständige Behörde kann die Durchführung der Aufgaben nach den §§ 5 bis 7, 9, § 11 Satz 1 bis 3, § 12 Halbsatz 1 UVPG im Einvernehmen mit dem Vorhabenträger einem Sachverständigen nach § 6 als Beliehenem übertragen."

188 UVPG NW (2007). Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen vom 29. April 1992, (GV NRW. 1992 S. 175; 2004 S. 259, 13.2.2007 S. 107), Gl.-Nr.: 2129. § 4 Abs. 1 Satz 1: „Hinzuziehung von Sachverständigen durch die federführende Behörde: (1) Die federführende Behörde kann, soweit sie zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht selbst die erforderliche Sachkenntnis besitzt und diese auch nicht durch Heranziehung anderer Behörden erlangen kann, Sachverständige hinzuziehen, insbesondere zu der Erarbeitung der zusammenfassenden Darstellung im Sinne von § 11 UVPG."

189 Von der IHK öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige in Genehmigungsverfahren im Umweltbereich; bekannt gegeben als Sachverständige nach § 29a BImSchG (sicherheitstechnische Prüfung).

190 1999 wurde auf Initiative des Umweltministeriums Nordrhein-Westfalens und der IHK Münster der öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige für Genehmigungsverfahren im Umweltbereich geschaffen, insbesondere für Anlagen, die dem BImSchG, dem WHG oder dem KrW-/AbfG unterliegen.

191 Die Beleihung erfolgt in Sachsen auf Antrag des Bewerbers bei Nachweis der Fachkunde, Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit SächsUVPG (2007). "Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen; einschließlich der Änderungen des Gesetzes zur Einführung der Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme und über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG im Freistaat Sachen und der Begründung des Gesetzentwurfs zu diesem Gesetz, LT-Drs. 4/6895 ". Sie erfolgt durch das sächsische Landesamt für Umwelt und Geologie.

kann den vorgeschlagenen Sachverständigen „insbesondere ablehnen, wenn aufgrund von Umständen des Einzelfalls begründete Zweifel bestehen, ob er zu einer sachgerechten Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung für das betreffende Vorhaben in der Lage ist" (SächsUVPG 2007, § 5 Abs. 3 Satz 3).

6.4.3.5
Qualifizierungsnachweis

Die teilweise vorgefundene Praxis einer Zertifizierung im Rahmen von § 29a BImSchG erscheint für die UVP allein nicht ausreichend, da dies lediglich auf sicherheitstechnische Prüfungen von Anlagen sowie sicherheitstechnische Prüfungen von Unterlagen abzielt. Auch die zum Teil übliche Vorgehensweise, EMAS-zertifizierten[192] Einrichtungen die Qualifikation zur Durchführung behördlicher UVP-Aufgaben zu attestieren, erscheint fraglich, da die EMAS-Kriterien in keiner Weise deckungsgleich sind mit notwendigen Kriterien für einen qualitativ hochwertigen UVP-Vollzug. Neben dem Aspekt der zugrunde zu legenden Kriterien stellt sich auch die Frage nach der Überwachung der Qualifizierung. Hartlik und Balla et al. konstatieren in dem Zusammenhang (Hartlik, Balla et al. 2006, 97): „Anders als im Immissionsschutz- oder Atomrecht existieren für UVP-Gutachter keine verbindlichen Vorgaben, Prüfungen oder Zertifizierungen zum Nachweis der besonderen Sachkunde. Zwar existieren in einigen Bundesländern auch so genannte "UVP-Sachverständige", die von behördlichen Stellen oder von Industrie- und Handelskammern ernannt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die titelverleihende Stelle hier selbst nicht immer umfassend über die entsprechenden Kenntnisse verfügt, deren Vorhandensein sie bestätigen soll."

Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass in Sachsen im Rahmen der Beleihung zwar deutlich konkretere und stärker auf UVP-Kompetenz abzielende Anforderungen gestellt werden. Allerdings scheinen auch dort die Anforderungen nicht ausreichend auf die UVP-Erfordernisse zugeschnitten.[193]

6.4.4
Anreize für die Nutzung des Instruments „Behördengutachter"

Für die *Behörde* stellt das Instrument „Behördengutachter" ein sehr flexibel einsetzbares Instrument dar. Es kann je nach Vorhabengröße, nach Komplexität des Vorhabens, nach Kompetenz des Bearbeiters (z.B. bei Stellenneubesetzung) oder auch nach politischer Brisanz des Vorhabens zum Einsatz kommen.[194] Auch kann die komplette UVP-Begleitung oder auch nur einzelne Verfahrensbereiche, wie beispielsweise nur der Erörterungstermin, an Externe Dritte vergeben wer-

---

[192] EMAS ist die Kurzbezeichnung für Eco- Management and Audit Scheme, auch bekannt als EU-Öko-Audit oder Öko-Audit. EMAS ist ein von den Europäischen Gemeinschaften 1993 entwickeltes Instrument für Unternehmen, die ihre Umweltleistung verbessern wollen. Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) Nr. 761/2001. Bei EMAS ist eine erste eigene Untersuchung - die Umweltprüfung - und nachfolgend eine wiederkehrende Umweltbetriebsprüfung durchzuführen. Die internen Dokumente sowie die Umwelterklärung werden von einem unabhängigen, staatlich zugelassenen Umweltgutachter beurteilt.

[193] In Sachsen ist die Qualifikation des Behördengutachters im Rahmen der Beleihung als Behördengutachter geregelt. Demnach ist die Voraussetzung für die Beleihung eine Bestellung als Sachverständiger für Genehmigungsverfahren im Umweltbereich nach § 36 Gewerbeordnung (GewO) oder eine Zulassung als Gutachter nach §§ 9 oder 10 Umweltauditgesetz (UAG) gegeben sowie anhand eines Nachweises weiterer fachlicher Qualifikationen, wobei die Fachkunde an Hand der eigener Arbeiten nachzuweisen ist. Die Beleihung kann nach den Vorschriften des § 17 UAG zurückgenommen oder widerrufen werden. Quelle: Landesamt für Umwelt und Geologie (LfUG) Dresden. http://www.umwelt.sachsen.de/de/wu/umwelt/lfug/lfug-internet/documents/Einzureichende_Unterlagen.pdf; Stand 30.1.2008.

[194] In den Fällen, in denen die Zuständigkeit für die UVP auf die kommunale Ebene verlagert wird, stellt sich nach den Ergebnissen der Fallstudien häufig das Problem, dass die Behörden zugleich Antragsteller und Genehmigungsbehörde sind, wodurch sich auch nach Einschätzung der Behördenmitarbeiter gewisse Interessenkonflikte ergeben können. Dem lässt sich durch den Rückgriff auf den Behördengutachter in den Stationen Scoping und der UVS-Erstellung entgegenwirken, da hier die Aufgaben der Behörde durch den Behördengutachter eine zusätzliche Überprüfung erfahren und somit eher sicherzustellen ist, dass eine (eigen-)interessengeleitete Aufgabenerfüllung durch die Behörden vermieden wird.

den. Die Entlastung der Behörde erfolgt dabei für die Behörde weitgehend kostenneutral bzw. es entstehen ihr dadurch keine zusätzlichen Kosten.

Die *Behördenmitarbeiter* greifen auf das Instrument aus mehreren Gründen zurück: Erstens wird eine fachliche Unterstützung von den Mitarbeitern gewünscht, wenn – generell oder auch nur bei komplexen Verfahren – die erforderliche Sachkenntnis fehlt und auch keine Möglichkeiten bestehen, diese Sachkenntnis innerbehördlich abzudecken. Zweitens ist nach Angaben von Behördenmitarbeitern ein sehr wichtiger Grund die Einhaltung von Fristen gegenüber dem Vorhabenträger, was beispielsweise durch das Hinzuziehen eines Behördengutachter-Teams realisiert werden kann. Drittens besteht von Seiten der Behördenmitarbeiter mitunter ein Bedarf an Unterstützung durch Externe, beispielsweise bei politisch umstrittenen Vorhaben, indem man sich durch das Hinzuziehen eines externen Sachverständigen eine Erhöhung der Akzeptanz durch die Öffentlichkeit erhofft oder zumindest Hinweise darauf, welche Aspekte besonderes Augenmerk beanspruchen, um das Verfahren möglichst problemlos durchzuführen. Und schließlich versprechen sich die Behördenmitarbeiter aufgrund der hohen Fachkenntnis der externen Sachgutachter eine erhöhte Rechtssicherheit.

Von Seiten des *Vorhabenträgers* steht vor allem die Erwartung an ein beschleunigtes Vorgehen im Vordergrund des Interesses. Eine Verfahrensbeschleunigung kann dadurch erfolgen, dass der Behördengutachter auf eine Erstellung hochwertiger Antragsunterlagen hinwirkt, wodurch Nachbesserungen am Vorhaben oder gar Nacherhebungen für die Antragsunterlagen, die häufig ein maßgeblicher Zeitfaktor sind, vermieden werden. Zeiteinsparungen sind auch dadurch möglich, dass die notwendigen behördlichen Aufgaben des (einen) Behördenmitarbeiters nun ein ganzes Team von Sachverständigen aus dem beauftragten Büro abdeckt. Ein Teil der Verfahrensbeschleunigung lässt sich auch durch die Übernahme von Managementaufgaben durch den Behördengutachter erzielen. Wichtiger Anreizfaktor besteht für den Vorhabenträger auch hinsichtlich einer erhöhten Rechtssicherheit, die durch die hohe fachliche Kompetenz des Behördengutachters in besonderem Maß gewährleistet scheint.

Ingenieursbüros können durch das Instrument „Behördengutachter" ein zusätzliches Aufgabenfeld erschließen. Entsprechend bestehen für sie Anreize für eine gute Qualität der UVP, wenn zu erwarten ist, dadurch die Reputation zu steigern und die Chancen für Folgeaufträge durch die Behörde zu erhöhen. Durch den Einsatz als Behördengutachter stellen Ingenieurbüros ihre Kompetenz in besonderem Maße unter Beweis, was ihnen auch im Rahmen der Auftrags-Akquise bei Antragstellern zugute kommen kann.

Aspekte, die *gegen eine Nutzung des Instruments „Behördengutachter"* sprechen, könnten aus Sicht der Behördenmitarbeiter sein, dass durch eine Externalisierung behördlicher Aufgaben die Gefahr des Arbeitsplatzabbaus besteht. Aus Sicht der Behörde könnten der innerbehördliche Kompetenzabbau und der damit einhergehende Bedeutungsverlust von Relevanz sein. Und schließlich kann aus gesamtgesellschaftlicher Sicht die zunehmende Privatisierung hoheitlicher Aufgaben kritisch gesehen werden. Diese Punkte werden in den nachfolgenden Abschnitten sowie in Abschnitt 8.4.2 weiter aufgegriffen.

6.4.5
Ausgestaltung des Instrumentes

Wie eingangs bereits erwähnt, lässt sich der Behördengutachter in verschiedenen Phasen des UVP-Verfahrens einsetzen. Weil es nicht zwingend ist, den Behördengutachter durchgehend einzusetzen und da auch die Anreizeffekte sich innerhalb der Phasen deutlich unterscheiden, werden im Folgenden die drei eingangs dargestellten Optionen gesondert betracht.

6.4.5.1
Ausgestaltung in der Option 1: Qualitätssicherung der Antragsunterlagen

Die Option 1 „Qualitätssicherung der Antragsunterlagen" ist vor allem in den UVP-Stationen 1 und 2 („Scoping" und „Erstellung der Antragsunterlagen") relevant. Die Aufgaben des Behördengutachters erstrecken sich im Rahmen des *Scopings* auf die Vorbereitung des Besprechungstermins über Inhalt und Umfang der nach § 6 UVPG voraussichtlich beizubringenden Unterlagen. Der Behördengutachter nimmt ferner am Scoping-Termin teil und ist an der Abstimmung des Untersuchungsrahmens beteiligt. Er übernimmt ferner die Nachbereitung des Besprechungstermins. Dazu fertigt er die *Niederschrift* an und ist zuständig für den *Entwurf des Untersuchungsrahmens* für die Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Nach Eingang der Antragsunterlagen führt er eine Prüfung der vom Vorhabenträger bzw. Antragsteller eingereichten Unterlagen nach § 6 UVPG durch (insbesondere der UVS und inkl. weiterer Fachgutachten) auf Vollständigkeit, fachliche Richtigkeit, Plausibilität, Mängel und Schwachstellen der Antragsunterlagen und auf darin enthaltene Aussagen zu Umweltbelangen. Anschließend erstellt er ein Gutachten bzw. *Prüfbericht* zu den Unterlagen anhand dessen sich ggf. weitere Nachforderungen zu den Antragsunterlagen ergeben.

Anreizsituation für Option 1

Sowohl beim Scoping als auch bei der Kontrolle der UVS bzw. der Unterlagen des Antragsstellers werden vor allem ökologische, technische und verfahrensbezogene Fachkenntnisse verlangt. Hier geht es vorrangig darum zu erkennen, welche Aspekte erheblich sein werden bzw. relevant werden können, um so eine fundierte aber auch möglichst effiziente Abgrenzung der Arbeitsinhalte vornehmen zu können und einzuschätzen, ob beispielsweise die technischen Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung von Umweltbeeinträchtigungen angemessen sind. Der Behördengutachter ist somit maßgeblich für die Festlegung von Untersuchungsumfang und -tiefe sowie die Methodenwahl zuständig, die vom Ersteller der UVP-Unterlagen zu erbringen ist.

Anreize für den Einsatz des „Behördengutachters" im Bereich der Qualitätssicherung der Antragsunterlagen bestehen unter zwei Gesichtspunkten. Einerseits kann das Ziel sein, die Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG und damit die Grundlage für die Entscheidung generell zu verbessern, beispielsweise durch eine stärkere Kontrolle der Unterlagen.[195] Andererseits können Anreize für den Einsatz eines Behördengutachters hinsichtlich einer Entlastung der Behördenmitarbeiter gegeben sein. Die Auslagerung dieser Aufgaben ist für die Behörden insbesondere dann interessant, wenn besonders komplexe Vorhaben zu bearbeiten sind. Gerade für größere Ingenieurbüros, die mit der Durchführung betraut werden, besteht dann die Möglichkeit, interdisziplinär besetzte Teams einzusetzen bzw. das gesamte Know-how des Ingenieurbüros einbringen zu können. Dies kann zu einer außerordentlich hohen Qualität der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG beitragen, wie es verschiedene Fallbeispiele (bspw. best-practice-Ansatz beim STAUN in Mecklenburg-Vorpommern, siehe dazu Abschnitt 5.6) deutlich machen.

Übernimmt der Behördengutachter diese behördlichen Aufgaben, wird der Behördenmitarbeiter zwar umweltfachlich entlastet, ist aber weitgehend auf die Angaben durch den Behördengutachter angewiesen. Anreize für den Behördengutachter, auf eine hohe Qualität bei den Antragsunterlagen hinzuwirken, bestehen in Bezug auf Reputation und auf (Folge-)Aufträge sowohl gegenüber der Behörde als auch gegenüber Vorhabenträgern. In nicht zu vernachlässigendem Maß finden sich auch Anreize, die übertragenen Aufgaben sorgfältig durchzuführen, aufgrund des Selbstverständnisses der Mitarbeiter, die in der Regel einen hoch qualifizierten techni-

[195] Hier sieht auch Wende (2001) einen besonderen Bedarf, insbesondere bezogen auf die Auswirkungsanalyse, bspw. durch eine Prüfinstanz bzw. Qualitätssicherungsstelle.

schen und/oder naturwissenschaftlichen Ausbildungshintergrund aufweisen. Anreize für eine hohe Qualität der Antragsunterlagen werden für den Behördengutachter auch insofern wirksam, als er Nachforderungen zu den Antragsunterlagen durch die Behörden und durch die Öffentlichkeit zu vermeiden sucht, um dem Vorhabenträger zu einem zügigen und der Behörde zu einem unproblematischen Ablauf zu verhelfen (Stichwort: Folgeaufträge). Dies ist aber nur für den Fall zu erwarten, sofern eine intensive Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zu erwarten ist bzw. ausreichende Kontrolle wirksam wird.

Gerade für den Fall, dass die Behörde selbst relativ selten ein UVP-Verfahren durchzuführen hat, ist anzunehmen, dass sich die Behördenmitarbeiter weitgehend auf die Angaben des „Behördengutachters" verlassen (müssen). In dem Fall besteht die Gefahr von Qualitätseinbußen, u.a. aufgrund einer Interessenkollision des „Behördengutachters". Diese wird vor allem von Seiten der Umweltverbände befürchtet bzw. vermutet - aufgrund der Bezahlung des „Behördengutachters" durch den Antragsteller, der direkten und engen Interaktion zwischen Antragsteller und „Behördengutachter" und der Funktion des Antragstellers als potenzieller zukünftiger Auftraggeber für den „Behördengutachter". Dieser Aspekt ist entsprechend bei der Ausgestaltung des Instruments zu berücksichtigen.

Empfehlung für die Ausgestaltung von Option 1

Um Qualitätseinbußen bei den Antragsunterlagen aufgrund von Interessenskollisionen im Rahmen des Instrumentes „Behördengutachter" zu vermeiden, sind zusätzliche Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu ergreifen. Hier könnte sich eine Veröffentlichung der (ggf. nachgebesserten) *Antragsunterlagen bzw. UVS zusammen mit dem Scopingprotokoll*, beispielsweise in einer zentralen Dokumentationsstelle (siehe dazu Abschnitt 6.6.1) als hilfreich erweisen. Da der Behördengutachter, wie in Abschnitt 6.2.2.4 bereits ausgeführt, rationalen Ziel-Mittel-Erwägungen zugänglich ist, kann davon ausgegangen werden, dass er durch die Dokumentation und Transparenz des Ergebnisses einen verstärkten Anreiz hat, auf qualitativ hochwertige Antragsunterlagen hinzuwirken.

Allerdings erfolgt durch die Veröffentlichung des Scopingprotokolls und der UVS (ohne Prüfprotokoll) nur eine *indirekte* Kontrolle der Arbeit des Behördengutachters, nämlich über die eingereichten Antragsunterlagen des Antragstellers. Der Anreiz für qualitativ hochwertige Antragsunterlagen könnte ggf. weiter verstärkt werden, indem eine direkte Kontrolle der Arbeit des Behördengutachters erfolgt. Hierzu wäre denkbar, zusätzlich den *Prüfbericht* sämtlichen in dem Bereich zuständigen Behörden zugänglich zu machen. Gerade der Prüfbericht zur UVS ergibt – wie auch die best-practice-Beispiele in Mecklenburg deutlich machen - ein sehr genaues Bild von der Fachkenntnis des „Behördengutachters" und kann damit wichtige Hinweise bei einer erneuten Auftragsvergabe liefern.

Zusätzlicher positiver Effekt der Transparenzpflichten ist, dass die Veröffentlichung der eingereichten Antragsunterlagen bzw. der UVS potentiellen Antragstellern, anderen Ingenieurbüros, anderen Behördengutachtern sowie auch Behördenmitarbeitern wichtige Hinweise auf die Qualität des „Behördengutachters" bzw. seines Unternehmens (und natürlich auch über den Ersteller der Antragsunterlagen) liefert. Sie kann somit als Qualitätskontrolle, aber durchaus auch als „Werbemaßnahme" und Imagepflege von Seiten des „Behördengutachters" und ggf. des Antragstellers aufgefasst werden.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass die Qualität der Arbeit des „Behördengutachters" in der Option 1 anschließend auch durch die Fachbehörden und auch durch die Öffentlichkeit überprüft wird. Kommt es hier zu vielen Nachforderungen, wird deutlich, dass die Aufgabenerfüllung des „Behördengutachters" nicht zufriedenstellend ist. Für diesen Fall könnten Abschläge in der Bezahlung vorgesehen werden, wie dies beispielsweise bereits in Mecklenburg-Vorpommern praktiziert wird.

6.4.5.2
Ausgestaltung für die Option 2: Erörterungstermin

Die Station „Öffentlichkeitsbeteiligung" soll einen Diskurs zwischen allen am Verfahren beteiligten Akteuren ermöglichen. Die Einschätzung des Instrumentes „Behördengutachter" divergiert jedoch gerade in diesem Bereich nicht unerheblich. So zeigen die Vertreter von Umweltverbänden relativ starke Vorbehalte gegenüber der Durchführung (Verfahrensleitung) des Erörterungstermins durch Behördengutachter. Diese Vorbehalte sind besonders stark gegenüber bestimmten Büros, die einerseits Behördengutachter-Dienstleitungen anbieten, andererseits aber auch stark im Rahmen der Projektdurchführung tätig sind. Bei diesen vermuten die Umweltverbände fehlende Objektivität bzw. Voreingenommenheit gegen aufwendige Umweltmaßnahmen.

Auch nach Angaben der „Behördengutachter" sind bisher in Anhörungsverfahren, in denen sie die Verfahrensführung hatten, in keinem Fall Anfragen, Rückfragen oder beispielsweise Bitten um zusätzliche Informationen von Umweltverbänden oder der Öffentlichkeit an sie herangetragen worden. Dies könnte man als ein Indiz dafür interpretieren, dass gewisse Hemmschwellen gegenüber (einzelnen) Behördengutachtern von Seiten der Umweltverbände bestehen.

Anreizsituation für diese Stationen

Für die Behörde besteht der Anreiz, einen Behördengutachter einzuschalten, wie schon in der Option 1, vor allem in der fachlichen bzw. personellen Entlastung. Gerade bei sehr umfangreichen Vorhaben, wie bei großen Infrastrukturmaßnahmen, ist der Bedarf an Unterstützung groß.

Zu unterscheiden sind zwei Varianten: Die fachliche Unterstützung der Behörde im Kontext des Erörterungstermins oder die Übernahme von koordinierenden Funktionen (bis hin zur Leitung des Erörterungstermins[196]). Für die erste Variante – fachliche Unterstützung – gilt hinsichtlich der Anreizsituation nichts anderes als bei Station 1. Bei der zweiten Variante sind Besonderheiten zu beachten: Legt die Behörde die Leitung des Erörterungstermins in die Hände des „Behördengutachters", erlangt sie den Vorteil, dass sie selbst weniger zur Zielscheibe prozeduraler Kritik werden kann. Andererseits gibt sie die Verfahrensherrschaft aus der Hand und „verdeckt" die ihr eigentlich zukommende hoheitliche Funktion. Aus den letztgenannten Gründen äußerten mehrere Behördenmitarbeiter, die Erfahrungen mit der Leitung des Erörterungstermins durch beauftragte Dritte gemacht hatten, sehr deutlich, dass sie zukünftig von dieser Variante Abstand nehmen würden.

Empfehlung für die Ausgestaltung

Anders als bei den Optionen 1 und 3 erscheint es sinnvoll, für die Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich eine Hilfestellung durch externe Dritte in der Funktion als *Verwaltungshelfers* zu wählen. D.h. der beauftragte Dritte, der von der zuständigen Behörde bei der Erfüllung der ihr obliegenden Verwaltungsaufgabe hinzugezogen wird, übernimmt lediglich Aufgaben wie die Vorbereitung des Erörterungstermins sowie das Verfassen des Protokolls. Der Verwaltungshelfer wird nicht mit der Aufgabe der Verhandlungsleitung bzw. -führung beauftragt, d.h. er übernimmt keine Gestaltungs- oder Moderationsfunktion.

Ausgestaltung für die Option 3: Vorbereitung der Entscheidung

Aufgabe des „Behördengutachters" in Option 3 ist die Erstellung der „Zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 UVPG und der „Bewertung" nach § 12 UVPG. Hierzu sind sämtliche Umweltbelange aus den Antragsunterlagen sowie ggf. vorliegender Fachgutachten und Umweltprüfungen zusammenzufassen und die Stellungnahmen der Behörden und der Öffentlich-

[196] Außerdem besteht noch die Möglichkeit, in einem informellen Verfahren („Mediation") Möglichkeiten für eine Einigung auszuloten. Diese Option, die u.a. besondere rechtliche Probleme aufwirft (dazu Führ & Lewin 2003), soll hier außer Betracht bleiben.

keit und Verbände einzuarbeiten. Ferner ist denkbar, die „Bewertung" nach § 12 UVPG vorzubereiten oder möglicherweise auch vollständig durchzuführen.[197]

Die Station „Zusammenfassende Darstellung" und die Station „Bewertung" stellt angesichts der Vielzahl an zu behandelnden Umweltaspekten und der häufig sehr umfangreichen Unterlagen besondere Anforderungen an die Bewältigung von rechtlichen, fachlichen und methodischen Problemkonstellationen. Über die umweltfachliche Kompetenz hinaus werden zusätzlich erhebliche methodische und verfahrenstechnische Kenntnisse sowie auch Management-Qualifikationen gefordert. Während es in der Option 1 vor allem darum geht, Umweltbelange zu erfassen und darzustellen, geht es in Option 3 darum, diese Belange auch aus „Behördensicht" aufzubereiten (siehe dazu auch Abschnitt 4.6).

Anreiz- und Handlungssituation für Option 3

Ein Anreiz für die Behörde für eine Auslagerung von Aufgaben ist, wie schon in der Option 1, vor allem hinsichtlich einer fachlichen bzw. personellen Entlastung zu sehen. Nach den Ergebnissen der Fallstudien bietet die Einbindung eines „Behördengutachters" bei politisch brisanten Vorhaben zudem spezifische Vorteile: Sie verringert den politischen Druck auf die Behörde und trägt dazu bei die Akzeptanz des Verfahrens zu steigern.

Aus Sicht der Behördenmitarbeiter bzw. der Behörde gibt es jedoch auch Aspekte, die es - zumindest auf den ersten Blick - fraglich erscheinen lassen, ob der verstärkte Einsatz eines „Behördengutachters" in diesen Stationen vorteilhaft ist. Insbesondere besteht bei zunehmendem Einsatz von „Behördengutachtern" die Gefahr einer abnehmenden Qualität der UVP-*Entscheidung*. Denn: Wird die Durchführung von UVP-Aufgaben grundsätzlich oder zumindest überwiegend an Dritte vergeben, ist anzunehmen, dass ohne sonstige Maßnahmen das Know-how bzw. die Kompetenz der zuständigen Behördenmitarbeiter in dem Bereich sinken wird, da sie lediglich noch die „Nachkontrolle" durchführen. Auch sind sie in dem Fall nicht mehr so stark in den gesamten Verfahrensverlauf eingebunden, wodurch der Austausch mit den anderen Akteuren abnimmt. So kann beispielsweise das Protokoll des Erörterungstermins sowie die Einarbeitung der Stellungnahmen der Fachbehörden und der Öffentlichkeit in die „Zusammenfassende Darstellung" durch „Behördengutachter" erfolgen. Bei zurückgehender Kompetenz und abnehmender Einbindung in den Verfahrensprozess ist aber anzunehmen, dass eine fachlich kompetente Bewertung der vorliegenden Ergebnisse und eine qualifizierte Entscheidung durch den Behördenmitarbeiter (dann) nicht mehr erwartet werden kann. Es besteht dann die Gefahr, dass der Behördenmitarbeiter sein Augenmerk lediglich auf eine reibungslose Durchführung der UVP legt.

Der Aspekt des innerbehördlichen Kompetenzrückgangs ist insofern problematisch, als nicht der komplette Vorgang der UVP-Verfahrensführung auszulagern ist, da der abschließende Teil der Bewertung und vor allem die Entscheidung originärer Aufgabenbereich der Behörde bleibt bzw. bleiben sollte. Dadurch ergibt sich das Dilemma, dass dieser letzte Arbeitsschritt durch die Behörde durchgeführt werden *muss*. Dies kann die Behörde aber, zumindest unter den derzeitigen Randbedingungen, nur, wenn sie umweltfachlich, technisch, rechtlich und methodisch eine hohe Kompetenz aufweist. Dies würde im Umkehrschluss bedeuten, dass das Ausmaß an Kompetenz-„Einsparung" bzw. fachlicher Entlastung durch die Auslagerung behördlicher Aufgaben

---

[197] Auch in Österreich werden externe Gutachter herangezogen: „Die Bewertung der möglichen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt erfolgt durch - von der zuständigen UVP-Behörde bestellte - Sachverständige aus den verschiedensten Fachbereichen. Die Arbeit der Sachverständigen basiert auf der UVE, den eingegangenen Stellungnahmen sowie sonstigen der Behörde vorliegenden Gutachten. Die Prüfung hat im Hinblick auf die Genehmigungskriterien des UVP-G 2000 zu erfolgen und resultiert in der Erstellung des umfassenden Umweltverträglichkeitsgutachtens oder einer zusammenfassenden Bewertung." Quelle: Umweltbundesamt Österreich: http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/verfahrensablauf/; Stand: 30.1.2008

nicht so umfassend ausfallen könnte wie erhofft, da die Kompetenz weiter in der Behörde für die Arbeitsschritte „Bewertung" und „Entscheidung" vorzuhalten ist.

Hier muss eine Instrumentengestaltung ansetzen, die dieses Dilemma zumindest ansatzweise überwindet.

Empfehlung für die Ausgestaltung

Wird die UVP-Station „Bewertung" vom „Behördengutachter" übernommen, wird die „Bewertung" vom zuständigen Behördenmitarbeiter derzeit meist auf Plausibilität hin überprüft, wobei er der Bewertung durch den „Behördengutachter" in der Regel folgt. Nur in seltenen Fällen ist damit zu rechnen, dass die Behörde der Bewertung des „Behördengutachters" widerspricht, was zur Folge hätte, dass der Bewertungsvorgang zu wiederholen ist. Bei tendenziell abnehmender Kompetenz, infolge zunehmender Verlagerung von Aufgaben auf Externe, ist nicht zu erwarten, dass hier - in der derzeit durchgeführten Form - eine angemessene Kontrolle erfolgen kann, so dass die Bewertung nach § 12 UVPG weitgehend dem „Behördengutachter" obliegt. Das zeigt sich auch in den vertieft untersuchten Fallstudien, in denen deutlich wird, dass wesentliche Umweltbelange, die in den vorangegangenen UVP-Stationen durch den „Behördengutachter" Eingang finden, anschließend durch den Behördenmitarbeiter nicht angemessen berücksichtigt werden.

Um die oben beschriebenen negativen Effekte zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren, könnte ein Ansatz zur Optimierung gegenüber der gegenwärtigen Ausgestaltung darin bestehen, im Rahmen der Station „Bewertung" einen – möglichst verbindlichen – Zwischenschritt einzuführen. Anders als bisher, wo der Behördenmitarbeiter lediglich die bereits vollständig durchgeführte Bewertung auf Plausibilität hin überprüft, ist in diesem Fall die Bewertung vom „Behördengutachter" vorzubereiten. Anschließend führen Mitarbeiter der zuständigen Behörde, der Naturschutzbehörde sowie der „Behördengutachter" die Bewertung *gemeinsam* durch. Im Rahmen der Vorbereitung der Station „Bewertung" sind dazu vom „Behördengutachter" die einzelnen Belange, die in die Bewertung eingehen, sowie die zugehörigen Bewertungskriterien herauszuarbeiten und in einer Übersicht darzustellen. Bei dem Bewertungsprozess sollte dann die Möglichkeit bestehen, mittels alternativer Gewichtungen Optionen der Bewertung und damit die „Spannbreite" der möglichen Bewertung darzustellen und zu diskutieren. Auf diese Weise wird sowohl für die Beteiligten als auch nach außen transparent, mit welchen Kriterien und mit welcher Gewichtung man zu welchen Bewertungsergebnissen gelangt. Die endgültige Bewertung ist anschließend zu begründen. Der bisher eher „statisch" angelegte Prozess des Nachvollziehens eines bereits festgelegten Bewertungsergebnisses durch den zuständigen Mitarbeiter der Behörde wird damit in einen dynamischen bzw. prozesshaften und auch nach außen transparenten Bewertungsvorgang überführt.

Dieser Ansatz hat – außer der erhöhten Transparenz – vor allem den Vorteil, dass auch bei relativ geringer Kenntnis der vorausgegangenen Stationen sowie der einzelnen fachlichen Belange es für den zuständigen Behördenmitarbeiter möglich ist, aufgrund der Aufbereitung der Grundlagen und durch die umweltfachliche Unterstützung durch die Naturschutzbehörde sowie aufgrund des gemeinsamen Bewertungs*prozesses* mit relativ wenig „Hintergrundswissen" zu einem belastbaren und nachvollziehbaren Ergebnis zu gelangen. Dies würde auch gewährleisten, dass nicht ein undurchschaubares „Bewertungshokuspokus" (siehe dazu auch Cerwenka 1984) hinter dem Ergebnis steht, sondern dieses in einem transparenten Vorgang nachvollziehbar erarbeitet und in plausiblen Begründungen dargelegt ist.

Die Bewertungskriterien, der Bewertungsvorgang (einschließlich Begründung) und die Bewertungsergebnisse sind zu dokumentieren und mit der Entscheidung zusammen zu veröffentlichen. Durch die Darstellung der Bewertungskriterien und den Bewertungsvorgang besteht für den „Behördengutachter" ein zusätzlicher Anreiz für ein qualitativ hochwertiges Vorgehen.

Durch die erhöhte Transparenz des Bewertungsvorgangs ist zusätzlich mit einer höheren Akzeptanz der Ergebnisse zu rechnen.

Grundsätzlich ist im Rahmen der Ausgestaltung des Instruments auszuschließen, dass das gleiche Büro, welches mit der Erstellung der Antragsunterlagen beauftragt ist, auch die „Zusammenfassende Darstellung" und die „Bewertung" nach §§ 11 UVPG und 12 UVPG erstellt.[198]

6.4.5.4
Weitere Empfehlungen zur Ausgestaltung des Instruments

Insgesamt ist durch die oben genannten Maßnahmen ein deutlicher Anreiz für eine qualitativ höherwertige Aufgabenerfüllung zu erwarten, durch die es gelingen kann, die Ziele des UVP-Rechts in höherem Maße zu realisieren. Darüber hinaus bieten sich zusätzlich folgende Maßnahmen zur Qualitätssicherung und zur Erhöhung der Effektivität im Rahmen des Instruments „Behördengutachter" an:

Übernahme von Aufgaben der Verfahrenskoordination und des Managements

Es erscheint sinnvoll, zusätzlich zu den fachlichen Aufgaben den „Behördengutachter" auch mit *Koordinations- und Managamentaufgaben* zu betrauen. Um diese Aufgaben sinnvoll wahrnehmen zu können, hat die Verfahrenskoordination bereits in der Verfahrensvorbereitung, zumindest in der Scoping-Phase zu beginnen, was österreichweit als „state of the art" gilt (Klaffl, Bergthaler et al. 2006, 57).

Da dem Vorhabenträger bei Übernahme dieser behördlichen Aufgaben ebenfalls sehr stark lenkende und auch Schwerpunkt setzende Funktion zukommt, sollten auch hier Qualität sichernde Maßnahmen ergriffen bzw. sichergestellt werden, wie sie insgesamt für die Aufgabenerfüllung in der Option 3 notwendig erscheinen (siehe dazu Abschnitt 6.5.5).

Qualitätsnachweise durch die „Behördengutachter"

Die im Rahmen der Fallstudien vorgefundenen Arbeiten von „Behördengutachtern" weisen vor allem in der Option 1 durchweg eine sehr hohe Qualität auf und zwar sowohl hinsichtlich der Antragsunterlagen als auch in Bezug auf das vom „Behördengutachter" erstellte Prüfprotokoll zur UVS (allerdings wäre hier wünschenswert die Ergebnisse anhand höherer Fallzahlen zu überprüfen). Zu beachten ist dabei jedoch, dass es sich in diesen konkreten Fällen nicht um beliehene und auch nicht um zertifizierte[199] „Behördengutachter" handelt.

Grundsätzlich erscheint eine Sicherstellung der Qualifizierung des „Behördengutachters" wichtig (siehe dazu ausführlich Abschnitt 6.5.5). Allerdings ist im Rahmen des Behördengutachters zu unterschieden, für welchen Bereich bzw. für welche Option der Einsatz als Behördengutachter erfolgt.

Für die *Option 1* sind vor allem Kenntnisse zur Erstellung einer qualitativ hochwertigen UVS als Kriterium für eine Qualifizierung zu sehen. Der Nachweis der Praxiserfahrung bzw. der Routine in der Erstellung von Unterlagen nach § 6 UVPG erscheint hierfür ausreichend. Allerdings sollte eine Differenzierung nach dem Vorhabentyp nach Anlage 1 UVPG erfolgen.[200] Der Nachweis der Qualifikation könnte im Rahmen der Bewerbung für die Ausschreibung anhand bereits durchge-

---

[198] Dieser Fall ist im Rahmen der Fallstudien aufgetreten.

[199] Öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige werden aufgrund § 36 Gewerbeordnung (GewO) durch die Industrie- und Handelskammern oder aufgrund von § 91 Handwerksordnung (HwO) durch die Handwerkskammern oder aber durch die Berufskammern für Architekten und Ingenieure nach erfolgreichem Abschluss eines entsprechenden Prüfungsverfahrens vereidigt.

[200] Eine Qualifizierung bzw. Zertifizierung im Rahmen von § 29a BImSchG erscheint allein nicht ausreichend, da dies u.U. nicht die notwendigen Kenntnisse umfasst, sondern lediglich auf sicherheitstechnische Prüfungen von Anlagen sowie sicherheitstechnische Prüfungen von Unterlagen abzielt.

führter UVP-Verfahren bzw. erstellter UVS bzw. Antragsunterlagen nach § 6 UVPG erfolgen - die Kompetenz ist dabei personenbezogen nachzuweisen (und nicht institutionell). Durch die gewählte Vorgehensweise entfiele eine zusätzliche „Prüfstelle".

Für die *Option 2,* wo der Einsatz als Verfahrenshelfer erfolgt, ist lediglich eine fachliche Kompetenz in Form von Aus-, Fortbildung oder Praxiserfahrung im Umweltbereich nachzuweisen. Dies könnte, wie in der Option 1, ebenfalls im Rahmen der Bewerbung für die Aufgabe erfolgen.

Demgegenüber sind für die *Option 3* deutlich höhere Anforderungen an die Qualifikation, den Qualifikationsnachweis bzw. die Überprüfung der Qualifikation zu stellen. Für diesen Bereich sollte man daher eine Zertifizierung vorsehen.[201] Allerdings sollten der Zertifizierung UVP-spezifische Kriterien zugrundegelegt werden, die noch zu erarbeiten sind und bundeseinheitlich Anwendung finden sollten.

6.4.6
Aufwand und erzielbarer Nutzen

6.4.6.1
Kostenaspekte

Bei den Kostenaspekten ist zu differenzieren zwischen den Zusatzkosten, die auf den Vorhabenträger zukommen, und den Aufwendungen für Zertifizierung bzw. für die Bestellung als Sachverständiger.

Aufwendungen des Vorhabenträgers

Die Bezahlung für den Behördengutachter berechnet sich nach der Größe des Vorhabens.[202] Die Kosten bewegen sich grob geschätzt zwischen ca. 4.000 und 10.000 Euro für ein mittleres Verfahren bis ca. 1 Mio. Investitionssumme (BImSchG-Verfahren).[203] Sie können aber durchaus auch 100.000 Euro und mehr für ein sehr komplexes Verfahren betragen, wobei sie sich weitgehend nach der aufzuwendenden Zeit bemessen.

Die Kosten für den Behördengutachter übernimmt der Vorhabenträger. Allerdings sind Verrechnungen mit bis zu 30 % der Behördenkosten für das Genehmigungsverfahren möglich (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern), so dass die Vorhabenträger auch von den Effizienzvorteilen profitieren.[204]

Aufwendungen für Zertifizierung bzw. Bestellung als Sachverständiger

Im Rahmen der Zertifizierung und/oder Beleihung entstehen zusätzliche Kosten für den Behördengutachter. Diese Kosten richten sich nach den geforderten Qualitätsnachweisen.[205]

---

[201] Zuständig für die Zertifizierung ist der Deutsche Akkreditierungsrat (http://www.dar.bam.de) bzw. eine ihm unterstellte Zertifizierungsstelle. Ein europaweit einheitlich anerkannter Qualitätsnachweis wurde durch die Möglichkeit der Zertifizierung von Sachverständigen geschaffen. Die Zertifizierung richtet sich nach der DIN EN ISO/IEC 17024.

[202] Z.B. nach der Kostenverordnung in Mecklenburg-Vorpommern (Immissionsschutz-Kostenverordnung - ImSchKostVO M-V vom 9. September 2002, Fundstelle: GVOBl. M-V 2002, S. 634, (Quelle: http://mv.juris.de/mv/gesamt/ImSchKostV_MV.htm, Stand: 28.1.2008).

[203] Laut Kostenverordnung für die Behörde in MV entstehen z.B. für eine UVP nach Anlage 1 des UVPG Kosten in Höhe von 30 % der Gebühren für das BImSch-Verfahren, mindestens aber 5.000 Euro. Beispiel: Bei Genehmigungen nach den §§ 4 und 16 Abs. 1 BImSchG und bei einem Herstellungswertmehr von 500 000 und bis zu 2 500 000 EUR betragen die Gebühren für den BImSchG-Vollzug 3.250 Euro zzgl. 3,75 v. T. des 500 000 Euro übersteigenden Herstellungswertes. Bei einer Investitionssumme von 1 Mio. Euro entstehen damit Kosten für das BImSch-Verfahren von 3.250 + 1.875 = 5.125 Euro.

[204] „Die an den Sachverständigen entrichtete Vergütung wird auf diejenigen Gebühren angerechnet, die die Zulassungsbehörde für Amtshandlungen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung erhebt; die Erhebung von Auslagen bleibt unberührt." (SächsUVPG).

[205] Z.B. Bestellung als Sachverständiger in Genehmigungsfragen im Umweltbereich bei der IHK bzw. Zulassung als Umweltgutachter bei der Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH). Die Kosten belaufen sich beispielswei-

Für die zertifizierende bzw. beleihende Behörde ist ein zusätzlicher Aufwand für die Durchführung des Antragsverfahrens zu berücksichtigen. Bisher wurde jedoch landesweit beispielsweise in Sachsen zwischen 2003 und 2006 lediglich eine Beleihung für sechs Behördengutachter durchgeführt, die anschließend in einer öffentlich zugänglichen Liste geführt werden.[206]

6.4.6.2
Gegenüberstellung von Nutzen und Kosten

Der Nutzen, der sich durch den Behördengutachter sowohl für den Vorhabenträger als auch für die Behörde in Form von Verfahrensbeschleunigung, erhöhter Rechtssicherheit und personeller und fachlicher Entlastung ergibt, ist oben (siehe dazu Abschnitt 6.4.4, Anreize für die Nutzung des Instruments) bereits aufgeführt. Hinzu kommt ein Nutzen für die Allgemeinheit, indem sich durch das Instrument „Behördengutachter" die materiellen Ziele des UVPG bereits kurz- bis mittelfristig in stärkerem Maß erreichen lassen.

Stellt man den Nutzen den zusätzlichen Kosten für den Vorhabenträger gegenüber, dann zeigt sich, dass kein grobes Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen zu konstatieren ist.

6.4.7
Instrumenteller Kontext

Eine Übertragung behördlicher Aufgaben im Rahmen der UVP-Durchführung auf externe Gutachter bedarf eines Qualifikationsnachweises. Für die Option 3 ist eine Zertifizierung oder eine Beleihung des „Behördengutachters" Voraussetzung. Eine Verknüpfung des Instruments „Behördengutachter" mit dem Instrument „Zertifizierung" erscheint unter diesem Aspekt sinnvoll.

Als vorteilhaft wird - insbesondere hinsichtlich Option 1 (Antragsunterlagen) - eine Abstimmung der Kriterien zur Qualifizierung sowohl gegenüber dem „Behördengutachter" als auch gegenüber dem Ersteller von Antragsunterlagen erachtet. D.h. die dem Qualifikationsnachweis zugrunde zu legenden Kriterien sollten für beide Akteurgruppen in jedem Fall gemeinsam entwickelt und abgestimmt werden. Eine Koppelung der beiden Instrumente „Behördengutachter" und „Zertifizierung" erscheint auch hinsichtlich einer bundeseinheitlichen Regelung, die unter Standardisierungsaspekten sowie hinsichtlich der Wettbewerbsbedingungen wünschenswert wäre, sinnvoll und notwendig (zum Instrument Zertifizierung siehe Abschnitt 6.5.5).

Im Rahmen des Qualifikationsnachweises könnten auch Anforderungen an den „Behördengutachter" gestellt werden, die die Kenntnis vorhabenspezifischer Leitfäden oder auch elektronischer UVP-Assistenzsysteme sowie eines „Helpdesks" umfassen. Durch eine stärkere Einbindung der Behördengutachter in die Nutzung dieser Hilfsangebote könnte es gelingen, gezielte und qualitativ hochwertige Rückmeldungen zu diesen spezifisch zugeschnittenen Hilfestellungen und zu generellen Problemen im UVP-Vollzug zu erhalten. Insofern sollte eine Verknüpfung dieser Ansätze bedacht werden (siehe dazu Abschnitte 6.5.2 „vorhabenspezifischer Leitfaden" und 6.5.4 „Helpdesk").

Eine Einbindung des „Behördengutachters" in ein bereits bestehendes innerbehördliches UVP-Team könnte sich als besonders vorteilhaft erweisen, da dadurch die Wege der Abstimmung besonders kurz gehalten, der fachliche Austausch intensiviert und so der Verfahrensablauf be-

---

se in Sachsen allein für die Beleihung durch das LUNG in Dresden in Anlehnung an Lfd.-Nr. 46 Tarifstelle 25.2 des 7. Sächsischen Kostenverzeichnisses auf eine Gebühr in Höhe von 300 €.

[206] Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie nach § 6 des SächsUVPG. Unter: http://www.umwelt.sachsen.de/de/wu/umwelt/download/umweltinformationen/Liste_Beleihung_07_01_24.pdf , Stand 30.1.2008. Anmerkung: Es sind auch Sachverständige aus anderen Bundesländern vertreten. Sechs Behördengutachter decken § 6 UVPG ab, drei decken § 12 UVPG ab und lediglich einer § 11 UVPG.

schleunigt werden kann. Aus diesem Grund könnte auch hier eine Abstimmung dieser Instrumente zielführend sein (zum Instrument „UVP-Team“ siehe Abschnitt 6.5.1).

6.4.8
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Zur Verbesserung der UVP-Qualität sind Lösungsansätze zu wählen, die an erster Stelle beim UVP-Vollzug ansetzen. Dazu ist bei den durchführenden Akteuren sowohl eine hohe Verfahrens- und Managementkompetenz als auch eine hohe umweltfachliche und -technische Kompetenz zu gewährleisten bzw. zu realisieren. Das Instrument „Behördengutachter“, das heißt eine Unterstützung der Behörde durch externe Gutachter, kann sowohl im Bereich der fachlichen Qualität der UVP als auch hinsichtlich der Koordinierung des UVP-Verfahrens Verbesserungen erzielen. Als Vorteile, die sich mit dem Instrument „Behördengutachter“ erreichen lassen, sind zu nennen:

- Es erfolgt eine personelle, zeitliche und fachliche Entlastung der Behörden.
- Eine Optimierung des Vollzugs kann unter weitgehender Beibehaltung und Berücksichtigung der gegebenen Randbedingungen, wie personell und zeitlich begrenzter Ressourcen sowie häufige (und auch in vielen Bundesländern noch weiter geplante) erhebliche Umstrukturierung innerhalb des Behördenaufbaus mit immer wieder veränderten Zuständigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter, erfolgen.
- Die Qualitätsverbesserung des UVP-Vollzugs wird kurz- bis mittelfristig realisierbar, gegenüber Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, die erst mittel- bis langfristig wirksam werden.
- Gegenüber Maßnahmen der internen Kompetenzsteigerung durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der zuständigen Behördenmitarbeiter und/oder durch die Einrichtung von sogenannten UVP-Anlaufstellen (siehe dazu ausführlich Abschnitt 6.3), die z.T. höhere Kosten nach sich ziehen, führt die Nutzung des Instruments „Behördengutachter“ für die Behörde zu einer Kostensenkung, da die zusätzlichen Kosten für den UVP-Prozess dem Vorhabenträger anzulasten sind. Für die Vorhabenträger erscheinen die zusätzlichen Kosten, wie auch die Erfahrungen aus den Bundesländern zeigen, zumutbar, soweit sie nicht durch Effizienzvorteile ohnehin geringer ausfallen.
- Es ist eine höhere Rechtssicherheit der Verfahren infolge verbesserter Qualität der Bewertungsgrundlagen zu erwarten.
- Durch eine bessere Nachvollziehbarkeit der Bewertungsergebnisse durch die Festlegung eines „Bewertungsprozesses“ zwischen „Behördengutachter“ und zuständiger Behörde sind die erzielten Ergebnisse transparenter, was auch zu einer höheren Akzeptanz in der Öffentlichkeit führen kann.

Um diese Vorteile zu realisieren, ist die Ausgestaltung des Instruments „Behördengutachter“ in den drei unterschiedlichen Einsatz-Bereichen Qualitätssicherung der Antragsunterlagen (Option 1), Erörterungstermin (Option 2) und Vorbereitung der Entscheidung (Option 3) jeweils spezifisch auszugestalten (siehe dazu Abschnitt 6.4.5). Durch die Ausgestaltung insbesondere in der Option 3 ist vor allem dem Problem zu begegnen, dass Behördenmitarbeiter eine abschließende Bewertung vornehmen, ohne im Vorfeld entsprechend eingebunden zu sein. Um den daraus resultierenden inhaltlichen „Bruch“ in der Entscheidung gegenüber den Erkenntnissen der vorherigen Verfahrensschritte zu überwinden, der derzeit schon in der Praxis feststellbar ist, erscheint die Einführung eines verbindlichen Zwischenschrittes im Rahmen der Station „Bewertung“ nach § 12 UVPG erforderlich. Hier ist ein gemeinsamer Bewertungs*prozess* zwischen Behördengutachter und zuständigem Mitarbeiter sowie mit Unterstützung durch die Naturschutzbehörde vorzusehen. Anhand alternativer Bewertungskriterien ist ein Bewertungs-„Spektrum“

zu diskutieren, bevor dann die endgültige Entscheidung erfolgt, die entsprechend zu begründen ist.

Hinsichtlich des Nachweises der *Qualifizierung der Behördengutachter* ist festzuhalten, dass bisher keine ausreichenden Qualitätskriterien für die Zertifizierung oder Beleihung von Behördengutachtern existieren. Hinzu kommt, dass die Bundesländer deutlich unterschiedliche Anforderungen an die Qualifizierung der Behördengutachter stellen. Dies führt zwangsläufig dazu, dass in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Qualitätsstandards zu erwarten sind, was wiederum zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Es wäre daher wünschenswert, dass eine Festlegung von angemessenen Qualitätskriterien zur Beurteilung erfolgt, die bundesweit Gültigkeit hat. Die Kriterienentwicklung könnte beispielsweise durch ein Gremium erarbeitet werden, welchem beispielsweise die UVP-Gesellschaft, das LUNG sowie die UVP-Leit- bzw. Fachstellen angehören.

Ob schließlich im Rahmen einer Qualitätssicherung, insbesondere für die Option 3, eher eine Zertifizierung oder eine Beleihung sinnvoll und notwendig ist, ist zu prüfen. Allerdings liegt es nahe, in diesem Bereich höhere Anforderungen zu formulieren.

Trotz der oben aufgeführten Vorteile wiegt der Aspekt des innerbehördlichen Kompetenzverlustes infolge der partiellen Auslagerung behördlicher Aufgaben schwer. Aus dem Grund könnte auch der Einsatz dieses Instruments beispielsweise zur zeitlichen Überbrückung, bis andere Instrumente etabliert sind, durchaus sinnvoll sein. Auch eine Beschränkung auf bestimmte Vorhabentypen wäre denkbar. Eine Gegenüberstellung des Instruments „Behördengutachter" mit dem anderen Hauptinstrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen sowie Hinweisen zu potenziellen bzw. empfehlenswerten Kombinationsmöglichkeiten dieser Instrumente findet sich in Abschnitt 8.4.2.

Die Unterstützung durch einen „Behördengutachter" sollte als Option für die Behörden möglich sein. Es erscheint vorteilhaft, die Ausgestaltung auf Bundesebene einheitlich zu regeln und sie somit im UVPG bzw. im UGB sowie in den zugehörigen untergesetzlichen Regelungen zu verankern (siehe dazu Abschnitt 7.4).

Die für die praktische Implementation des Instrumentes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen (siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Behördengutachter	a)+b) Anpassung § 13 9. BImSchV (und Übernahme einer parallen Vorschrift in das UVP-Recht); siehe dazu Abschnitt 7.4 b) Anpassung der UVPVwV c) Bei Zuständigkeit des Bundes: Vorgehen analog II.	a)+b) Anpassung des Landesrecht analog zu I. a)+b): ggf. Regelungen zur Beleihung bzw. Aufnahme in die Liste „zugelassener Behördengutachter" (analog § 26 BImSchG) c) Klärung der Voraussetzung für die Beleihung bzw. Aufnahme in die Liste; Vorgaben zur Höhe der Kosten und zur Kostentragung durch VHT	a) Offenheit zur Kooperation mit Behördengutachter b) Bereitschaft zur Übernahme der Kosten für den Behördengutachter	Institutionelle Rahmenbedingungen („Berufsbild", Qualifizierung und Zertifizierung etc.) Entwicklung fachlicher Standards in Fachgremien

6.5
Administrative und organisatorische Maßnahmen

Dieser Abschnitt stellt Instrumente vor, die das Vollzugsdefizit „zweiter Ordnung“[207] adressieren, indem sie durch institutionelle Arrangements im administrativen und organisatorischen Bereich Hemmnisse für einen wirksamen Vollzug beseitigen und die Anreizsituation für die Beschäftigten der Behörden im Sinne der UVP-Zielerreichung verändern.

6.5.1
Instrument „UVP-Teams“

6.5.1.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

In der Analyse der Fallstudien sind einige Beispiele der behördlichen Eigenorganisation aufgetreten, die zu einer effektiveren Nutzung der vorhandenen Sachkompetenzen und einer Steigerung der Sachkenntnisse bei allen Beteiligten führen. So gibt es in manchen Behörden eine Zusammenarbeit unterschiedlicher Disziplinen, wie im Falle einer Immissionsschutzbehörde, bei der zu jedem Verfahren ein Projektteam aus je einem verwaltungstechnischen, umweltfachlichen, naturschutzfachlichen und einem technischen Bearbeiter gebildet wird. Es handelt sich um interdisziplinäre UVP-Teams, die jeweils für ein spezielles Vorhaben zuständig sind und das gesamte Zulassungsverfahren begleiten. Die Zusammensetzung der Teams ist vorhabenspezifisch und kann in jedem Verfahren wechseln.[208]

Dieser Ansatz kann kurzfristig in den aktuellen Verfahren Hilfestellung bei Problemen und Konflikten sowie hinsichtlich bestehender Unsicherheiten der Behördenmitarbeiter geben. Insbesondere ein Erfahrungsaustausch kann hier sehr nützlich sein. Langfristig gesehen kann mit einer derartigen Form der Informationskonzentrierung und des Informationsaustausches auch eine Steigerung der integrativen Sichtweise auf die Vorhaben und eine gewisse behördeninterne Standardisierung in der Bearbeitung der UVP erreicht werden. Hinsichtlich der Behandlung von Umweltbelangen ist auch eine Verbesserung der Sensibilität für Umweltaspekte in Folge einer Steigerung der umweltfachlichen Kenntnisse denkbar.

6.5.1.2
Anreize für die Nutzung des Instruments

Die Bildung von interdisziplinären Arbeitsgruppen, die jeweils einzelne Verfahren begleiten, ist zunächst zur Unterstützung für die Mitarbeiter in den Entscheidungsbehörden gedacht.[209] Voraussetzung dafür ist, dass Fachkräfte aus den relevanten berührten Fachbereichen beteiligt sind. Dadurch wird den Bearbeitern die Möglichkeit gegeben, schnell und unkompliziert in der konkreten Verfahrensbearbeitung auftretende Fachfragen und Konflikte mit den betroffenen Fachbereichen zu klären. Dies kann eine erhebliche Arbeitserleichterung für die Mitarbeiter der Entscheidungsbehörde bedeuten sowie eine Optimierung des Verfahrensablaufs und der Verfahrensdauer, besonders bei komplexen Sachverhältnissen. Langfristig kann dadurch auch grundsätzlich eine schnellere Bearbeitung der Verfahren möglich werden, da bestimmte Konflikte bei einzelnen Vorhabentypen regelmäßig auftreten, die dann aufgrund der Erfahrungen in den

---

[207] Für diese Untergliederung siehe Abschnitt 6.1.1.2.

[208] Dies wird nicht immer der Fall sein und ist z.B. auf Kommunalebene aufgrund einer wesentlich geringeren Mitarbeiteranzahl als auf Mittelinstanzebene nicht zu erwarten.

[209] Nach den Erhebungsergebnissen auf Ebene 3 sind hier überwiegend Behördenmitarbeiter mit verwaltungsbezogenem oder juristischem Ausbildungshintergrund vertreten, (siehe dazu Abschnitt 5.5).

„Teams“ zügig gelöst werden können. Außerdem kann durch die Konzentration des erforderlichen Fachwissens und dessen Einbringung in das Verfahren die Rechtssicherheit der Entscheidungen gesteigert werden. Je nach Einstellung der Behördenmitarbeiter kann auch das Bestreben eine Rolle spielen, den Umweltbelangen ausreichend gerecht zu werden, langfristig gesehen das integrative Verständnis der Verfahrensinhalte zu steigern und mehr Sicherheit in der Verfahrensführung und -bearbeitung zu erlangen. Als Hemmnis kann sich hier allerdings auch die Sorge um eine mögliche fachliche Disqualifizierung auswirken sowie um die Einflussgewinnung anderer Fachbereiche oder bestimmter Personen. Auch die Befürchtung vor einer Veränderung eingespielter Routinen könnte einen negativen Anreiz darstellen.

Für die beteiligten Mitarbeiter der Umweltfachbereiche und/oder des Naturschutzes ergäbe sich über die Teilnahme und Mitwirkung an verfahrensbegleitenden „UVP-Teams“ ein besserer Einblick in die UVP-Verfahren und auch ein direkterer Zugriff darauf. Es besteht die Möglichkeit, Umweltbelange schon frühzeitig und vorhabenkonkret anzusprechen und diese durch das Verfahren zu verfolgen. Damit wäre eine Stärkung der Kontrollfunktion der beteiligten Umweltfachbehörden verbunden. Gleichzeitig kann damit auch eine Steigerung des Verständnisses für das jeweilige Vorhaben bzw. langfristig gesehen für die behandelten Vorhabentypen und die bestehenden Zusammenhänge zwischen den Ansprüchen der Fachbereiche einhergehen. Ein Interesse dafür kann je nach persönlichem Hintergrund gegeben sein. Ein negativer Anreiz könnte vor allem in dem erhöhten Arbeitsaufwand bestehen, der mit einer regelmäßigen Teilnahme an verfahrensbegleitenden Teamsitzungen verbunden ist. Allerdings finden während der Verfahren nach den Beobachtungen in den Fallstudien häufiger Besprechungen oder anderweitige Kontakte mit den Umweltfachbehörden statt, so dass ein Austausch dann auch in die Teamsitzungen verlagert und systematischer gestaltet werden könnte.

Für die Mitarbeiter anderer Fachbereiche wie z.B. von technischen Abteilungen, die sich mit dem Bau von Anlagen bzw. der Umsetzung von Vorhaben befassen, kann sich wiederum der direkte Zugriff und der Austausch mit den Umweltfachbehörden zu dem jeweiligen Verfahren und Vorhaben als positiver Anreiz darstellen, weil dadurch auf kurzem Wege Fragen und Konflikte besprochen und geklärt werden können. Je nach persönlichem Interesse kann auch die Steigerung des Verständnisses für die Umweltbelange eine Rolle spielen. Für den gegebenenfalls erhöhten Aufwand durch die Teilnahme an den Teambesprechungen ist auch hier zu vermuten, dass dieser sich in Grenzen halten wird und teilweise die ansonsten bilateral geführten Rücksprachen ersetzt.

6.5.1.3
Ausgestaltung des Instruments

Für eine bestmögliche Optimierung der UVP erscheint der Ansatz der „UVP-Teams“ als Teil des Maßnahmensets sinnvoll. Die verfahrensbegleitenden und interdisziplinären UVP-Teams unterstützen im Wesentlichen die tägliche Arbeit der Mitarbeiter der Zulassungsbehörden, aber auch der „beteiligten Behörden“ im UVP-Verfahren. Hier findet ein Austausch innerhalb einer behördlichen Einheit (z.B. Zulassungsstelle wie Immissionsschutzbehörde in einer Bezirksregierung oder einem Regierungspräsidium; Bebauungsplanverfahren innerhalb einer Gemeinde/Kommune) statt.

Fragen der Institutionalisierung

Hinsichtlich der Organisation von „UVP-Teams“ wären die Möglichkeiten einer offiziellen Institutionalisierung zu prüfen. Eine Implementierung dieses Instruments in Form einer eigenständigen „Stelle“ im Verwaltungsaufbau hätte den Vorteil, dass hier ein Signal in Richtung der hohen Bedeutung und der Anerkennung solcher Einrichtungen gesetzt und deren Etablierung gefördert würde. Auf der anderen Seite würde damit aber eventuell die Flexibilität der Bildung von

„UVP-Teams“ zu jedem Einzelverfahren eingeschränkt. Stattdessen könnte die behördliche Eigenorganisation stärker in den Vordergrund gestellt werden. So bestünde die Möglichkeit, über Anreizinstrumente die Bildung solcher Gruppen zu fördern, wie z.B. eine daran gebundene Mittelvergabe an Zulassungsbehörden. Dies ist eine Frage der Verwaltungsorganisation der Länder und kann wohl nicht in bundesweit generalisierter Form erfolgen.

Aufwandsbetrachtung

Der Aufwand zur Bildung von „UVP-Teams“ erscheint, gemessen an den verfahrensbezogenen Tätigkeiten der Entscheidungsbehörden bzw. der beteiligten Behörden zur UVP, nicht wesentlich größer als die ohnehin stattfindenden Abstimmungen. Außerdem könnte der Nutzen dieser Abstimmungen voraussichtlich gesteigert werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Personalsituation in vielen Behörden bereits angespannt ist und sich dies noch verstärken kann.

Qualitätssicherung

Für eine tatsächliche Steigerung des „Zielerreichungsgrades“ der UVP im Hinblick auf den Umweltschutz kommt es darauf an, dass die UVP-Teams diesen Zielen in gewisser Weise verbunden sind und nicht etwa nur dazu genutzt werden, eingeschliffene Routinen oder besonders arbeitserleichternde Handlungsweisen zu fortzuführen oder zu finden, die den Aufwand in Bezug auf die UVP möglichst verringern sollen und den Anforderungen des Umweltrechts eventuell nicht gerecht werden. Im Falle einer interdisziplinären Ausrichtung der Teams und Arbeitsgruppen ist das aber wohl weniger zu erwarten, da hier die Sichtweisen aller beteiligter Fachbereiche eingebracht werden. Es hängt eher von der Durchsetzungskraft der jeweiligen Personen ab, inwiefern sich bestimmte Interessen stärker durchsetzen. Darüber hinaus erscheint eine Form der Qualitätssicherung der erforderlichen Sachkenntnisse für die UVP bei den Beteiligten allerdings angebracht, da die Bündelung des vorhandenen Fachwissens nur im Sinne einer Qualitätsverbesserung der UVP wirken kann, wenn die Beteiligten auch eine hohe Fachkompetenz mitbringen.

6.5.1.4
Instrumenteller Kontext

Die Beteiligten der „UVP-Teams“ kommen als Nutzer weiterer im Rahmen dieses Projektes empfohlener Instrumente in Betracht; so können sie z.B. Informationsquellen wie das „Helpdesk“ oder die „rechtliche Infoline“ (siehe dazu Abschnitt 6.5.3 und 6.5.4) oder „vorhabentypspezifische Leitfäden“ (siehe dazu Abschnitt 6.5.2) nutzen und die gewonnenen Erkenntnisse in die Teams einbringen. Zur Unterstützung der Bearbeitung der Verfahren kann auch der Einsatz eines (zertifizierten) „Behördengutachters“ (siehe dazu Abschnitt 6.4 und 6.5.5) in Frage kommen, ebenso wie die Nutzung einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle“ (siehe dazu Abschnitt 6.3). Diese könnte dann auch eine qualitätssichernde bzw. standardisierende Wirkung auf die Arbeit der „UVP-Teams“ ausüben.

6.5.1.5
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bildung von UVP-Teams, die in einer interdisziplinären Besetzung einzelne Vorhaben in dem jeweiligen Zulassungsverfahren begleiten, kann die Arbeit der Zulassungsbehörden, aber auch der anderen beteiligten Behörden kurzfristig unterstützen und die Qualität der UVP-Verfahren sowohl inhaltlich und umweltbezogen als auch ablaufbezogen verbessern. Hierdurch wäre auch ein effizienzsteigernder Effekt zu erwarten. In Betracht kommt auch eine weiter verbreitete Einführung des Instruments über eine offizielle Institutionalisierung. Anstelle dessen ist aber auch eine Anreizsetzung über andere Instrumente wie eine Mittelbereitstellung denkbar.

Hinsichtlich einer instrumentellen Prioritätensetzung erscheint dieses Teilinstrument als relativ kurzfristig umsetzbare Optimierungsmöglichkeit mit rasch zu erwartenden positiven Resultaten und vergleichsweise eher mäßigem Aufwand, so dass eine Etablierung in naher Zukunft empfohlen werden kann. Eine Verknüpfung mit anderen Maßnahmen zur Qualitätssicherung wäre allerdings sinnvoll.

Die für die praktische Implementation des Instrumentes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen (siehe auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
UVP-Teams	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Für Zuständigkeiten von Bundesministerien: Einrichtungsmöglichkeiten prüfen und schaffen/fördern; gegebenenfalls offizielle Institutionalisierung	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Siehe I c)	Kein Handlungsbedarf	Kein Handlungsbedarf

6.5.2
Instrument „vorhabentypspezifischer Leitfaden“

Die hohe Komplexität und die fachübergreifenden Anforderungen der UVP stellen eine Herausforderung für alle am Verfahren beteiligten Akteure dar. Dies gilt nach den Ergebnissen der Fallstudien u.a. im Hinblick auf das Verfahrensmanagement, die vollständige und UVP-zielkonforme Bearbeitung der einzelnen Verfahrensschritte und die Abgrenzung der UVP zu anderen Umweltprüfinstrumenten wie der Eingriffsregelung oder der FFH-VP (siehe dazu insbesondere Abschnitt 5.4 und 5.5). Der Komplexitätsgrad erhöht sich zusätzlich durch die in den letzten zehn Jahren vorgenommenen Änderungen (Gassner/Winkelbrandt 2005, Seite V) der rechtlichen Grundlagen sowohl im UVPG als auch im Fachrecht. [210] Neben diesen rechtlichen Änderungen sind auch technische Neuerungen und Veränderungen im Hinblick auf Messungen, Bautätigkeiten oder dem Stand der aktuellen Forschung zu berücksichtigen.

Leitfäden stellen durch die Zusammenführung relevanter Grundlagen für UVP-Verfahren und deren Durchführung einen Unterstützungsansatz dar, der potenziell dazu geeignet erscheint, die Anwendung der UVP in der Praxis für die Anwender zu vereinfachen und vor allem in gewissem Ausmaß zu vereinheitlichen und zu standardisieren. Hierin besteht ein wesentlicher Vorteil von Leitfäden gegenüber z.B. dem Einsatz von „Behördengutachtern“ oder auch der Nutzung einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle“ in den jeweiligen Einzelverfahren (siehe dazu Abschnitte 6.2 und 6.3).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welcher Ausgestaltung Leitfäden die Akteure bei der Bewältigung dieser Herausforderungen unterstützen und eine gewisse Standardisierung erreichen können. Im Mittelpunkt stehen dabei nicht allgemeine Leitfäden zur UVP, sondern Leitfäden, die auf die UVP bei bestimmten Vorhabentypen oder Vorhabengruppen zugeschnitten sind und die dafür relevanten Informationen zusammenstellen. Als Adressaten werden hier aufgrund der Ausrichtung der Vertiefungsuntersuchungen auf eine bessere Unterstützung der Mitarbeiter in den zuständigen Behörden (siehe dazu Abschnitt 6.1) ausschließlich diese betrachtet und auch die Ausgestaltung des Instrumentes ist vorwiegend auf diese Nutzer bezogen.

[210] Hinzuweisen ist auf folgende Novellen: Neufassung UVPG 2001, Erlass BBodSchG 1998, Erlass BBodSchV 1999, Neufassung BNatSchG 2002, Neufassung ChemG 2002, Novellierung BauGB 2004.

6.5.2.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Die Befunde aus den Fallstudien zeigen, dass die UVP in einigen Bereichen größere Defizite in der Umsetzung aufweist (siehe dazu Kapitel 4 und 5). Außerdem wird an den Ergebnissen eine relativ unterschiedliche und uneinheitliche Handhabung der UVP deutlich (siehe dazu insbesondere Abschnitt 5.5). Gleichzeitig gibt es eine Fülle an Leitfäden und anderer Hilfen zur UVP, die dem Anschein nach in der Praxis aber nur teilweise die Bearbeitung der UVP unterstützen und erleichtern können bzw. eine hohe Qualität der UVP sicherstellen.[211] In den Gesprächen mit den Mitarbeitern der zuständigen Behörden wird von diesen immer wieder darauf hingewiesen, dass Leitfäden vielfach zu allgemein gehalten sind und für die Arbeit am konkreten Fall wenig hilfreich sind, weil sie z.B. keine Hilfestellung für die einzelnen Verfahrensschritte wie das Scoping oder die Prüfung der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG etc. bieten und/oder keine für den jeweiligen Vorhabentyp relevanten Fragen der Umweltauswirkungen behandeln.

Eine hohe praktische Relevanz bzw. Anwendbarkeit weisen Leitfäden bislang anscheinend vor allem im Verkehrsbereich auf.[212] In der Eisenbahnplanung schreibt der Bund den Einsatz des Umwelt-Leitfadens[213] des Eisenbahn-Bundesamtes bei der Auftragsvergabe zur Erstellung der Unterlagen nach § 6 UVPG vor. Dieser wird von den im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen befragten Mitarbeitern der Planfeststellungsbehörden, die diesen nutzen, als besonders praxistauglich eingestuft. Im Bereich des Straßenverkehrs wird das MUVS[214], soweit erkennbar, regelmäßig angewendet. Hier kann auch von einer größeren standardisierenden Wirkung der Leitfäden auf den UVP-Vollzug ausgegangen werden.
In Österreich ist neben allgemeinen UVP-Leitfäden auch eine ganze Palette an „vorhabentypspezifischen Leitfäden" zu finden, wie z.B. die Leitfäden zur UVP für Abfallverbrennungsanlagen und Thermische Kraftwerke, für Intensivtierhaltungen, für Handels- und Freizeiteinrichtungen sowie Industrie- und Gewerbeparks und für Bergbauvorhaben. Zu deren Praxistauglichkeit kann hier allerdings keine Aussage getroffen werden. [215]

Insofern scheint die Wirksamkeit bzw. Anwendbarkeit von Leitfäden insbesondere davon abzuhängen, inwiefern sie spezifisch auf bestimmte Vorhabentypen und das diesbezügliche UVP-Verfahren ausgerichtet sind. Ein „vorhabentypspezifischer Leitfaden" hat die Aufgabe, die Akteure mit den Informationen im umweltrechtlichen aber auch umweltfachlichen Bereich zu versorgen, die für eine effektive Umsetzung der UVP erforderlich sind. Darüber hinaus soll der Leitfaden für die Akteure in den zuständigen Behörden die relevanten Verfahrensschritte aufzeigen und zielgerichtet für jede Verfahrensstation Hinweise für die korrekte Bearbeitung geben. Ziel ist die Unterstützung einer effektiven und effizienten UVP-Planung und -Durchführung.

Die folgenden Kapitel sollen daher klären, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Ausgestaltung ein „vorhabentypspezifischer Leitfaden" für die Akteure eine Erleichterung im Verfahrensmanagement und in der inhaltlichen Verfahrensbearbeitung darstellt.

---

[211] Siehe dazu beispielhaft die auf der Internetseite der UVP-Gesellschaft angegebenen Hilfen zur UVP, www.uvp.de (Stand 01/2007).

[212] Dieser Aussage liegen die in den Fallstudien genutzten Leitfäden zugrunde, die im Grunddatenblatt jeweils notiert sind. Es wird kein Anspruch auf Vollständigkeit der Leitfadenbetrachtung erhoben; im Rahmen der Analyse der Ausgangssituation erfolgt lediglich ein Screening bestehender Leitfäden in Deutschland und in Österreich, wo es leicht zugängliche Leitfäden in größerem Umfang gibt.

[213] Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebebahnen, 5. Fassung, Stand Juni 2005.

[214] Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Merkblatt zur Umweltverträglichkeitsstudie in der Straßenplanung, 2001.

[215] Diese Leitfäden sind auf der Internetseite des Umweltbundesamtes Österreich zu finden, http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/uve/ (Stand: 2008).

6.5.2.2
Methodik und Vorgehensweise

Die Untersuchungen zu diesem Instrument sind verknüpft mit den Untersuchungen zum Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" (siehe dazu Abschnitt 6.3), da zum einen ein starker inhaltlicher Zusammenhang gegeben ist. Zum anderen erscheinen die zu dem Instrument befragten Stellen, die bereits Anlaufstellen-Funktionen ausüben und teilweise auch „vorhabentypspezifische Leitfäden"[216] erstellen, auch dazu prädestiniert, Informationen über eine praxistaugliche und wirksame Ausgestaltung von Leitfäden zu geben. Gleiches gilt für die befragten Nutzer dieser Anlaufstellen bzw. der „vorhabentypspezifischen Leitfäden".

Der weiteren Unterfütterung der Erhebungsergebnisse auf Ebene 3 und der Identifizierung möglicher Anreiz- und Hemmnisstrukturen bei der Erstellung oder Nutzung „vorhabentypspezifischer Leitfäden" dienen daher die insgesamt sechs Interviews mit jeweils drei Mitarbeitern und drei Nutzern von „vorhabentypspezifischen Anlaufstellen" (siehe dazu Abschnitt 6.3). Die Interviewleitfäden (siehe dazu Anhänge 9.5.1 und 9.5.2) gehen dazu gezielt auf das Instrument „vorhabentypspezifischer Leitfaden" ein.

6.5.2.3
Anreize und Hemmnisse für die Nutzung von Leitfäden

Zu analysieren ist die Anreiz- und Hemmnissituation der Adressaten der Leitfäden – hier also der Mitarbeiter der zuständigen Behörden. Dabei geht es um die Frage, welche Aspekte die Nutzung eines Leitfadens für die Behördenmitarbeiter attraktiv machen und welche Aspekte die Nutzung einschränken oder sogar verhindern.

Der wesentliche Anreiz zur Nutzung von Leitfäden liegt nach den Befragungsergebnissen der Interviews in einer tatsächlichen Unterstützung der Bearbeitung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in den konkreten UVP-Verfahren. Die Leitfäden müssten für den konkreten Vorhabentyp möglichst direkt anwendbare, praxisbezogene Aussagen bieten, welche die Verfahrensbearbeitung vereinfachen. Nur wenn tatsächlich eine Steigerung der Effektivität (kurzfristig) in den UVP-Verfahren in Aussicht steht, erscheint die Beschaffung von Leitfäden und die Einarbeitung für die Behördenmitarbeiter sinnvoll. Den Behördenmitarbeitern ist außerdem ein Interesse an einer sicheren Verfahrensführung und einer rechtssicheren Entscheidung zuzuschreiben, was die Nutzung von praxisdienlichen Leitfäden befördert.

Allerdings ist hier auch auf eine Gefahr hinzuweisen, die im Rahmen der Interviews benannt wird. So könne mit der Anwendung von Leitfäden generell, aber auch gerade bei den hier behandelten „vorhabentypspezifischen Leitfäden", die Tendenz einhergehen, sich zu eng bzw. zu „stur" an den Leitfaden zu halten, sei es, um keine Fehler zu machen oder auch, um die bei jedem Leitfaden erforderliche Anpassung an das Einzelfallvorhaben aus Aufwandsgründen zu vermeiden. Dadurch könnten Leitfäden den Blick auf die wesentlichen Umweltaspekte für das jeweilige Vorhaben versperren und zu unnötigen Analysen verleiten. Mögliches Optimierungspotenzial bei den Verfahren könne dadurch unerkannt bleiben. Leitfäden sollten daher auch die eigene Verantwortung bei der Schwerpunktsetzung fördern. Diese Problematik gilt es bei der Ausgestaltung des Instruments zu berücksichtigen.

---

[216] Dazu gehört insbesondere eine Anlaufstelle, die an der Erstellung bzw. Pflege des (vorhabentypspezifischen) Umwelt-Leitfadens des Eisenbahnbundesamtes maßgeblich mitwirkt.

6.5.2.4
Ausgestaltung des Instruments

Ausrichtung der Leitfäden auf Vorhabentypen bzw. Vorhabengruppen

Um eine vorhabentypspezifische Ausrichtung von Leitfäden erreichen zu können, müssen UVP-Leitfäden auf bestimmte Gruppen von Vorhabentypen bezogen sein. Eine sinnvolle Einteilung dieser Gruppen könnte sich an verschiedenen Kriterien orientieren. Zunächst erscheint eine Differenzierung nach dem Verfahrens- bzw. Entscheidungstyp der Zulassungsverfahren angezeigt, da sich hier wesentliche Unterschiede in den Zulassungsvoraussetzungen und in der Verfahrensführung ergeben (gebundene Entscheidung, Abwägungsentscheidung und Ermessensentscheidung). Im Weiteren können ähnliche Vorhabentypen z.B. in den Bereichen Verkehr, Bergbau, BImSchG-Vorhaben und Bebauungsplanvorhaben zusammengefasst werden. Dies wäre dann z.B. in Bezug auf punktuelle oder linienförmige Vorhabentypen, deren technische und räumliche Dimensionierung und letztlich vor allem bezogen auf ähnliche Umweltauswirkungen (speziell mit Bezug zu Wirkfaktoren) möglich. Eine raumbezogene Differenzierung von Leitfäden erscheint dagegen eher nicht möglich; diese ergibt sich mehr aus dem Anwendungsbereich der Leitfäden (Bund, Land, Region, Kommune), die auch in einem gestaffelten System von Leitfäden mit überörtlichen bis hin zu örtlichen Inhalten aufgebaut werden könnte. Die Berücksichtigung raumkonkreter Ausprägungen wie z.B. naturschutzfachlich/umweltfachlich wertvoller Räume erscheint innerhalb der Leitfäden aber sehr wohl denkbar.

Inhalte von „vorhabentypspezifischen Leitfäden"

UVP-Leitfäden bewegen sich mit ihren Inhalten immer zwischen einer auf der einen Seite erforderlichen Generalisierung von Aussagen, um die komplexen Inhalte, Hintergründe und Anforderungen der UVP *unabhängig von der jeweiligen Raumsituation* für eine bestimmte Gruppe von Nutzern anwendbar zu machen. Sie müssen daher immer in gewissem Maße abstrahierende Darstellungen verwenden. Auf der anderen Seite müssen sie für den Anwender soweit praxisbezogen sein, dass die Aussagen und Informationen auch tatsächlich in der täglichen Arbeit an den Einzelfall und den jeweils betroffenen Raum angepasst werden können. Damit ergibt sich für UVP-Leitfäden ein grundlegendes Dilemma.

Die vorstehend beschriebene Analyse der Anreizsituation der Behördenmitarbeiter lässt für die Nutzung und damit für die Wirksamkeit von UVP-Leitfäden eine Ausrichtung auf die Anwendung im Einzelfall maßgeblich erscheinen. Um diese zu erreichen, werden von den Befragten einige wesentliche Inhalte von UVP-Leitfäden gefordert. So sollte ein nutzerfreundlicher, „vorhabentypspezifischer Leitfaden" bezogen auf die verfahrenstechnische Abarbeitung der UVP

- die UVP-Verfahrensschritte und ihre Funktionen in dem jeweiligen Verfahrens- bzw. Entscheidungstyp darstellen,
- dazu auch möglichst Vorlagen für das Verwaltungshandeln z.B. für die Durchführung des Scoping-Termins und den Erörterungstermin,
- Checklisten zur Abarbeitung aller Verfahrensschritte und zur rechtzeitigen Beteiligung aller relevanten Akteure bei den jeweiligen Vorhaben- und Verfahrenstypen sowie
- Muster(-gliederungen) für die textlich zu erstellenden Unterlagen (z.B. Protokolle, Musterbriefe, Zusammenfassende Darstellung, Beschluss) bereitstellen.

Bezogen auf die umweltfachlichen und (umwelt-)rechtlichen Inhalte und Anforderungen sollten für den jeweiligen Verfahrens- und Vorhabentyp enthalten sein

- eine Zusammenstellung der aktuell anzuwendenden rechtlichen Grundlagen (soweit möglich) z.B. des Umweltrechts und des Fachrechts sowie der Auswirkungen von geänderten gesetzlichen oder untergesetzlichen Vorgaben auf das Verfahren zum jeweiligen Vorhabentyp,

- eine möglichst abschließende und verständliche Erläuterung der Kriterien im Hinblick auf die Erforderlichkeit einer UVP im Rahmen des Screenings,
- einheitliche Kriterien und Methoden zur räumlichen und zeitlichen Abgrenzung des Untersuchungsraums,
- einheitliche Kriterien und Methoden der Schutzgutbetrachtung, der Bewertung und der Darstellung der Entscheidung.

Um die weitere Anpassung der geforderten Inhalte an das jeweilige Einzelvorhaben zu ermöglichen und damit die gute Anwendbarkeit der Leitfäden sicherzustellen, sollten darüber hinaus

- regelmäßig bzw. typischerweise bei den einzelnen Vorhabentypen auftretende Umweltauswirkungen/Auswirkungspfade (und damit erforderliche Untersuchungen) bzw. Probleme,
- mögliche Problemlösungen und Wege zur Lösungsfindung/Alternativenfindung (inklusive der Umweltauswirkungen dieser Lösungen) sowie
- Praxisbeispiele und best-practice-Fälle zur Veranschaulichung der Arbeitsschritte (z.B. konkrete Argumentationsbeispiele für die Abwägung in dementsprechenden Entscheidungen)

zusammengestellt werden. Diese drei letztgenannten Aspekte tragen wesentlich zur einzelfallbezogenen Nutzbarkeit bei, indem Vergleichsmöglichkeiten geschaffen werden und eine Einordnung des jeweiligen Einzelfalls daran ermöglicht wird. Auf diese Weise kann auch dem Problem der zu starren Benutzung der Leitfäden entgegen gewirkt werden (siehe dazu Abschnitt 6.5.2.3).

Die Leitfäden können damit im Optimalfall für den jeweiligen Vorhabentyp die Zusammenführung der rechtlichen UVP-Grundlagen, der technischen Standards sowie der umweltfachlichen Anforderungen und Grundlagen leisten und diese Inhalte durch Operationalisierungsmaßnahmen wie der verfahrenstechnischen Mustererstellung, der Zusammenstellung typischer Ausprägungen von Umweltauswirkungen und Problemstellungen/Lösungsmöglichkeiten sowie der Beispiel-Sammlung in die praktische Anwendung überführen. Damit können sie einen wesentlichen Beitrag zur effektiven und effizienten Anwendung der UVP in der Praxis bewirken.

Weitere Anforderungen an die Ausgestaltung

Die „vorhabentypspezifischen Leitfäden" erfordern eine regelmäßige Pflege und Aktualisierung der Inhalte sowohl in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen, aber auch auf die gültigen technischen Standards sowie die neuesten Erkenntnisse der (Umwelt)Wissenschaft. Die Aktualität und Verlässlichkeit ist eine wesentliche Grundlage zur Akzeptanz und Wirksamkeit der Leitfäden. Diese Aufgabe stellt auch insofern hohe Anforderungen an die Leitfaden-Ersteller, als dass die Neuerungen in ihren Folgen für die UVP-Verfahren jeweils untersucht und für die Praxisanwendung verdeutlicht werden sollten.

Für eine hohe Attraktivität und Wirksamkeit der Leitfäden sind eine übersichtliche und gut verständliche Gliederung sowie eine sprachliche Gestaltung notwendig, die ein schnelles Auffinden der benötigten Informationen und einen schnellen Transfer in der Anwendung im Einzelfall ermöglichen. Auch die Zugänglichkeit der Leitfäden sollte möglichst einfach gestaltet und dauerhaft gewährleistet sein.

Erstellung der Leitfäden

Die Erstellung von „vorhabentypspezifischen Leitfäden" sollte nach den Interviewergebnissen in der Hand der Behörden liegen. Die Leitfadenerarbeitung erfolgt dabei in Teams aus den Mitarbeitern der jeweiligen (betroffenen) Zulassungsbehörden/Fachbehörden (Praxisbezug) und aus UVP-Experten bzw. Experten zu speziellen Sachgebieten (Fachwissen), die beim jeweiligen Vorhabentyp oder der Vorhabengruppe von Belang sein können. Diese Koppelung zwischen Praxis und Fachkräften wird unbedingt für erforderlich gehalten, um den praxisnahen Charakter der

Leitfäden in den Mittelpunkt zu stellen, gleichzeitig aber auch, um eine hohe Qualität der fachlichen Inhalte zu gewährleisten. Für den Einbezug von Experten werden die UVP-Leitstellen, die UVP-Anlaufstellen sowie der Bund-Länder-Arbeitskreis zur UVP genannt. Darüber hinaus wird eine fachübergreifende Besetzung der Teams befürwortet; bewährt haben sich Teams mit juristischem, umweltfachlichem und verwaltungswissenschaftlichem Sachverstand. Dabei sind auch die sehr unterschiedlichen Zuständigkeiten in den einzelnen Bundesländern für die Zulassungsverfahren zu beachten.

Ein Einsatz von Gutachtern und Ingenieurbüros wird aufgrund einer möglichen Interessenkollision (Kosteneffizienz in der Behörde contra Verdienstmöglichkeiten bei den Gutachtern) eher abgelehnt. Auch besteht die Einschätzung, dass dazu nur sehr wenige Büros ohne Beteiligung anderer Fachkräfte oder -stellen in der Lage wären.

6.5.2.5
Erzielbarer Nutzen und Aufwand

Der Nutzen von Leitfäden wird in den Interviews unterschiedlich beurteilt. Bei Leitfäden, die bereits eine hohe vorhabentypspezifische Ausrichtung aufweisen, wird der Nutzen für die Mitarbeiter der zuständigen Behörden sowohl unter Effektivitäts- als auch Effizienzgesichtspunkten als sehr hoch eingeschätzt. In diesen Fällen entfalten die Leitfäden bereits eine große Wirkung und werden regelmäßig genutzt, was auch zum Ziel der Standardisierung der UVP-Anwendung beiträgt. Demgegenüber wird der Nutzen von Leitfäden aber auch als gering eingestuft, weil sie für das einzelne Verfahren zu wenig konkret seien und zu umfangreichen Globalanalysen animierten, die nicht erforderlich seien. Sie könnten den Blick auf das Wesentliche verstellen. Generell seien die Verfahren einfach zu unterschiedlich und eine fallbezogene Beratung sei effizienter.[217]

Der Aufwand zur Erstellung eines vorhabentypspezifischen Leitfadens wird voraussichtlich relativ hoch ausfallen, was insbesondere auch durch einen hohen Abstimmungsbedarf zustande kommen dürfte. Lediglich als Anhaltspunkte können hier die Aussagen zweier Interviewpartner dienen, nach deren Aussagen der Aufwand zur Entwicklung eines Leitfadens etwa neun bis zwölf Monate einer Vollzeitstelle beträgt. Für die Fortschreibung und Anpassung an aktuelle rechtliche und technische Gegebenheiten sowie neue wissenschaftliche Erkenntnisse sei jährlich mit etwa einem Monat für eine Vollzeitstelle zu rechnen.

Die Erstellung von Leitfäden und Checklisten beansprucht auf kurze Sicht personelle und auch materielle Ressourcen in größerem Umfang; auf längere Sicht und unter Einhaltung der in Abschnitt 6.5.2.4 dargelegten Anforderungen könnten die erarbeiteten Materialien aber auch zu einer Senkung des Aufwandes für die Behörde im Hinblick auf die Bearbeitung des Einzelfalls und etwaige Beratungserfordernisse führen. Die Verfahrenssicherheit der Behördenmitarbeiter könnte gestärkt und die erforderlichen Sachkenntnisse gefördert werden. So ließe sich neben der Effektivität und der Standardisierung auch die UVP-Effizienz verbessern. Ein nicht zu unterschätzender Gesichtspunkt ist auch die Unterstützung von Leitfäden in den UVP-Verfahren bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter und bei einer seltenen Anwendung der UVP innerhalb einer Behörde.

6.5.2.6
Instrumenteller Kontext

Der „vorhabentypspezifische Leitfaden" fasst für den jeweiligen Vorhabentyp alle relevanten Informationen und Hilfestellungen zusammen. Er stellt unter anderem das Arbeiten auf dem

---

[217] Siehe dazu auch Abschnitt 6.5.2.3.

aktuellen Stand des Rechts, der Technik und der Wissenschaft sicher, veranschaulicht die einzelnen Verfahrensschritte mit Hilfe von best-practice-Beispielen und stellt einheitliche Untersuchungs- und Bewertungsmethoden dar. Damit erfüllt der Leitfaden eine Transaktionskosten senkende Bündelungsfunktion. An der Erstellung und Fortschreibung des Leitfadens sollten, wenn vorhanden, die „vorhabentypspezifischen Anlaufstellen" (siehe dazu Abschnitt 6.3) mitwirken, da hier die aktuellen Informationen zu den UVP-Verfahren zusammenlaufen und die Mitarbeiter der Anlaufstellen in ihrer täglichen Arbeit mit den aktuellen Problemen der Behördenmitarbeiter im Rahmen des Verfahrens konfrontiert und sensibilisiert werden. Hier könnten auch geeignete Beispiele und best-practice-Fälle eingebracht werden. Gleichzeitig können und sollten die Mitarbeiter der Anlaufstellen und auch eingesetzte „Behördengutachter" (siehe dazu Abschnitt 6.4) Nutzer der Leitfäden sein. Auch die Behördengutachter könnten, ähnlich den Anlaufstellenmitarbeitern, zur Erstellung der Leitfäden beitragen.

Der Leitfaden kann außerdem Hinweise und ein Muster zum „Pflichtenheft" (siehe dazu Abschnitt 6.6.2) für den Vorhabenträger enthalten, damit die zuständige Behörde beim Erstellen des Pflichtenhefts alle wesentlichen Inhalte und Bearbeitungshinweise für den Vorhabenträger berücksichtigt. Darüber hinaus bietet es sich an, den Leitfaden in ein „Helpdesk" (siehe dazu Abschnitt 6.5.4) zu integrieren. Da das „Helpdesk" zur zielgerichteten Unterstützung der zuständigen Behördenmitarbeiter in den einzelnen Genehmigungsverfahren vorhabentypspezifisch konzipiert ist, stellt eine Integration der jeweiligen „vorhabentypspezifischen Leitfäden" eine sinnvolle Ergänzung dar. Das „Helpdesk" stellt dabei den ersten Bezugspunkt für allgemeine Fragen des Mitarbeiters dar, bei spezifischen Fragestellungen kann dieser dann auf die vorhabentypspezifischen Leitfäden zurückgreifen. Die Sammlung von Beispielen und best-practice-Fällen könnte auch auf das Instrument des „Helpdesks" verlagert werden, was allerdings einen hohen Abstimmungsbedarf erfordern würde.

6.5.2.7
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

„Vorhabentypspezifische Leitfäden" können die Mitarbeiter der zuständigen Behörden darin unterstützen, die UVP auf dem aktuellen Stand des Rechts, der Technik und der Forschung durchzuführen. Dies begünstigt eine rechtssichere und effiziente Durchführung der UVP-Verfahren, was den anfänglichen personellen und materiellen Mehraufwand bei der Erstellung der Leitfäden rechtfertigen könnte. Allerdings sind für eine hohe Wirksamkeit der Leitfäden bestimmte Anforderungen zu erfüllen, die im Wesentlichen auf eine hohe Praxisnähe der Darstellungen und eine gute Anwendbarkeit hinauslaufen. Werden diese Anforderungen erfüllt, dann ist damit zu rechnen, dass der Leitfaden durch die hohe Akzeptanz bei den Akteuren ein einheitliches, zielorientiertes Vorgehen bei der UVP unterstützt und so zu einer höheren Qualität, Transparenz, Vergleichbarkeit und Operationalisierbarkeit der Verfahren beiträgt. Die Erstellung der Leitfäden sollte durch fachübergreifende Teams unter Beteiligung von Praktikern und Experten durchgeführt werden. Bei Standardproblemen im Verfahren kann der Leitfaden eine abschließende Hilfestellung bieten; bei besonderem fachrechtlichem Prüfungsbedarf ist auf die Hinzuziehung der Fachbehörde oder externer Sachkenntnis nicht zu verzichten.

Die „vorhabentypspezifischen Leitfäden" können nicht alle möglichen Verfahrens- und Vorhabenkonstellationen abdecken. Im Rahmen dieser Materialien sind nur Hilfestellungen für typische Problemfelder in der Verfahrenspraxis zu erwarten. Selbst bei typischen Problemen sind die Leitfäden nicht unreflektiert und als abschließend anzuwenden, da ansonsten die Gefahr besteht, dass der Untersuchungsumfang im Einzelfall zunächst geringer ausfällt als dies fachlich angemessen wäre und ergänzender Untersuchungsaufwand erst später auffällt, was dann zu Zeitverzögerungen führt. Demgegenüber kann die schematische Einhaltung der Leitfadenemp-

fehlungen auch dazu führen, dass die UVP einen zu großen Umfang erhält und Möglichkeiten zur Konzentration auf die entscheidungserheblichen Aspekte ungenutzt bleiben.

Im Zusammenhang mit den anderen untersuchten Optimierungsinstrumenten ist auf den relativ langen Entwicklungszeitraum zu verweisen, der für die Erstellung von „vorhabentypspezifischen Leitfäden" zu erwarten ist. Als Ergänzung zu den anderen Instrumenten sind diese Leitfäden aber kaum erläßlich, da sie ein wesentliches potenzielles Standardisierungsinstrument der UVP-Praxis darstellen und allein oder auch im Zusammenhang mit einem „UVP-Helpdesk" zu einer Verbreitung und weiteren Angleichung dieser Standards beitragen können. Als Ausgangspunkt für weitere Überlegungen zu diesem Instrument wäre eine Analyse bestehender Leitfäden im Hinblick auf bereits integrierte vorhabentypspezifische Elemente und Ansätze denkbar, um verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung zu identifizieren und geeignete, übertragbare Ansätze daraus abzuleiten.

Die für die praktische Implementation des Instrumentes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen (siehe auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Vorhabentyp-spezifischer Leitfaden	b+c) Regelungen für einheitliche Prüf-, Untersuchungs- und Bewertungsstandards, Pflicht zur Anwendung bestimmter vorhabentypspezifischer Leitfäden c) Bundesweite Anwendung der Leitfäden bei Zuständigkeit des Bundes (z.B. Eisenbahnbereich), Aufträge zur Leitfadenerstellung und Bestimmung von Teams zur Ausarbeitung	b+c) Regelungen für einheitliche Prüf-, Untersuchungs- und Bewertungs-standards c) siehe I c)	-	Mitwirkung von UVP-Fachstellen bei der Erstellung von Leitfäden, Transparente r Zugang zu den Leitfäden für die Öffentlichkei t (z.B. Internet)

6.5.3
Instrument „UVP-Helpdesk"

Dieser Abschnitt stellt mit dem „UVP-Helpdesk" ein vorwiegend administrativ umzusetzendes Instrument vor, welches geeignet ist, im administrativen und organisatorischen Bereich Hemmnisse für einen wirksamen Vollzug zu beseitigen.

Bei dem „UVP-Helpdesk" handelt es sich um eine speziell zugeschnittene Website im Netz, die Informations- und gezielte Hilfsangebote für die zuständigen Behördenmitarbeiter zum UVP-Vollzug liefert. Das „UVP-Helpdesk" übernimmt somit die Funktion einer „elektronischen Anlaufstelle" für die zuständigen Behördenmitarbeiter. Nachfolgend werden erste Überlegungen angestellt, wie eine elektronisch gestützte Hilfestellung in Form eines „UVP-Helpdesks" aussehen könnte, welche Kriterien ein entsprechendes Instrument zu erfüllen hat und welcher Nutzen damit verbunden sein kann.

6.5.3.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

UVP-Verfahren sind häufig hochkomplex, sowohl von den ökologischen Aspekten her, als auch aufgrund der unterschiedlichen ineinandergreifenden rechtlichen Regelungen, die zu berücksichtigen sind. Dazu kommt, dass die Form der Umsetzung des UVPG in der Praxis teilweise rechtlich umstritten ist und die häufigen rechtlichen Neuerungen und deren Auslegungen zu erheblichen Unsicherheiten bei den Bearbeitern führen. Die Behördenbefragung ergab, dass Behördenmitarbeiter den Wunsch nach einer Stelle äußern, in der „Fragen geklärt werden können, wie bei der UVP im Rahmen des Genehmigungsverfahrens konkret vorzugehen ist oder wo man sich austauschen könnte, wie andere Bearbeiter vergleichbare Probleme gelöst haben". Neben einer direkten face-to-face-Anlaufstelle (zur „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" siehe Abschnitt 6.3) kommen auch elektronische Unterstützungsangebote in Betracht. In den letzten Jahren wurden bereits elektronische Assistenzsysteme zur Unterstützung bei UVP-Verfahren eingesetzt (siehe dazu ausführlich u.a Bechmann & Steitz 2007, Bechmann 2005). Auch so genannte internetbasierte Kompetenznetze sind bereits im Entstehen (siehe u.a. auch Wachter 2007, Hartlik 2007).

Alle diese Bestrebungen sind inhaltlich anspruchsvoll und umfassen neben Checklisten, Ratgebern und Nutzerführung z.T. auch Datenbanken, wobei eine Aktualisierung einzelner Inhalte sowie der rechtlichen Grundlagen möglich ist. Diese elektronischen Arbeitshilfen decken u.a. Bereiche, wie Recht, Verfahrensablauf, Wirkungs- und Methodenwissen sowie die Speicherung und Bereitstellung von Projektdaten ab (siehe dazu Wachter 2007). Aber auch best-practice-Beispiele, aktuelle Forschungsberichte, Mustergutachten und Fachartikel werden teilweise über elektronische Assistenzsysteme verwaltet und zugänglich gemacht. Dies stellt aber auch gerade das Problem für die Behördenmitarbeiter dar. Es besteht die Gefahr, dass es – wie bei einem ausführlichen Handbuch zu einem technischen Gerät – kaum benutzt wird, da es zu lange dauert, bis man sich einen Überblick verschafft hat bzw. sich eingearbeitet hat. So sind Antworten auf die Fragen, die sich im Praxisvollzug stellen, möglicherweise nicht umgehend zu finden bzw. es ist der Praxisbezug nicht ausreichend gegeben. Auch von Seiten der Anbieter wird konstatiert, dass das Angebot „in vieler Hinsicht von der herrschenden Praxis abweicht. Der Sachbearbeiter dürfte daher nicht unbedingt schnell und auf leichte Weise Vorteile für sich buchen." (Bechmann 2004, 69). Ausgehend von der Handlungssituation des einzelnen Mitarbeiters stellt sich dann aber die Frage, ob er sich darauf einlässt, das Unterstützungsangebot auch tatsächlich zu nutzen. Genau hier ist im Rahmen eines „Helpdesks" anzusetzen. Es muss exakt auf die Bedürfnisse der Mitarbeiter der zuständigen Behörde zugeschnitten sein. D.h. es muss direkt, ohne längere Einarbeitungszeiten und ohne langes Suchen, Antworten auf die relevanten Fragen des Vollzugs liefern.

Damit lässt sich das Ziel, das mit einem „UVP-Helpdesk" verfolgt wird wie folgt zusammenfassen: Das „Helpdesk" soll eine gezielte Hilfestellung für die Mitarbeiter direkt für den Vollzug bieten und höhere Verfahrenssicherheit gewährleisten (siehe dazu auch Bechmann 2004). Hierdurch kann sowohl eine verbesserte Qualität der Antragsunterlagen gewährleistet, wie auch die UVP Qualität insgesamt gesteigert werden. Die Konzeption sollte so erfolgen, dass ohne aufwendige Einarbeitung die Inhalte und Hilfsangebote genutzt werden können.

Ferner sollte das „Helpdesk" so konzipiert sein, dass es auch dazu dienen kann Wissen im Rahmen der UVP zu bündeln und Standards zu setzen sowie eine Einbeziehung von UVP-Experten und UVP-Praktikern bei den Inhalten zu ermöglichen und zu fördern (siehe dazu Abschnitt 6.5.3.3, Online-Beratungsservice).

6.5.3.2
Anreize für die Nutzung des Instruments

Die Einrichtung eines „UVP-Helpdesks" ist in erster Linie zur Unterstützung für die Mitarbeiter in den Entscheidungsbehörden gedacht. Dadurch wird den Bearbeitern die Möglichkeit gegeben, schnell und unkompliziert in der konkreten Verfahrensbearbeitung auftretende Fachfragen und Probleme beim Vollzug zu klären. Anreize für die Nutzung ergeben sich für die zuständigen Behördenmitarbeiter aus den nachfolgenden Vorteilen, die gegenüber der jetzigen Situation zu verbuchen sind:

- Das Informationsangebot kann stark zielgerichtet erfolgen, da elektronisch schnell und einfach Informationen bedarfsgerecht zugeschnitten werden können.
- Hinweise und Hilfestellungen können in „gestufter" Form dargeboten werden. D.h. vertiefte Informationen werden nur bei Wunsch bzw. bei Bedarf zusätzlich angeboten. Damit kann die „Informationsflut" eingedämmt werden, ohne dass auf Information verzichtet werden muss.
- Die Informationen sind relativ leicht auf dem neuesten Stand zuhalten, wodurch eine erhöhte Rechtssicherheit besteht.
- Die „Anlaufstelle" ist jederzeit erreichbar.
- Es sind für Nachfragen zum Vollzug keine Hierarchien zu überwinden bzw. aufwendige und zeitraubende Verwaltungsabläufe einzuhalten.
- Die Nachfrage kann „anonym" erfolgen, d.h. die Hemmschwelle, sich an den Vorgesetzten wenden zu müssen, entfällt.

Von Seiten der Behördenmitarbeiter wäre dies eine enorme Hilfestellung, sofern die Angebote ohne Aufwand direkt abrufbar sind und exakt auf das jeweilige Genehmigungsverfahren und auf den Vorhabentyp zugeschnitten sind.

Für die Behörden ergeben sich Anreize für die Nutzung aufgrund qualitativ hochwertiger UVP-Verfahren und einem effizienten Vollzug, da Hilfestellung sofort und ohne Verzögerung erfolgt und Unklarheiten und Unsicherheiten der Mitarbeiter beim Vollzug mit der Zeit zurückgefahren werden können. Hierdurch ist insgesamt mit einer Kompetenzsteigerung bei den Mitarbeitern zu rechnen (siehe dazu Abschnitt 5.5). Auch können frühzeitig Hinweise auf sich abzeichnende rechtliche oder administrative Entwicklungen gegeben werden. Auf diese Weise ist eine höhere Verfahrens- und Rechtssicherheit zu erwarten, die auch für die Mitarbeiter hilfreich ist.

Ein „UVP-Helpdesk" kommt auch dem Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG zugute: Er kann auf die Vorgaben zum Praxisvollzug, wie z.B. die Nutzung bestimmter Checklisten, ebenso zugreifen wie auf die methodischen Hinweise oder auf Angaben zum Stand der Technik. Damit ließe sich auch die Abstimmung im Verfahren vereinfachen.

Aus der Sicht der Vorhabenträger ergeben sich Anreize für den Einsatz des Instruments ebenfalls aufgrund einer zu erwartenden höheren Verfahrens- und Rechtssicherheit und eines beschleunigten Verfahrensverlaufs.

Aufgrund der Sammlung und Aufbereitung von Fragen zur Umsetzung der UVP in der Praxis, die im Rahmen des „Helpdesks" erfolgt, ergibt sich für den UVP-Vollzug eine genauere Kenntnis der Problemstellen und zwar jeweils für die einzelnen Genehmigungsverfahren und Vorhabentypen. Somit können Hinweise gewonnen werden, wo gezielt Optimierungen - sowohl in Form weiterer Handreichungen als auch ggf. in Form von Änderungen bei rechtlichen Regelungen - notwendig sind. Insgesamt könnte die Form des „UVP-Helpdesks" dazu beitragen - zumindest für die einzelnen Verfahrenstypen - den Standard durch einheitlichere Vorgaben zum Vollzug in den Bundesländern anzugleichen.

6.5.3.3
Ausgestaltung des Instruments

Um die Vorteile dieses Instruments zur Geltung zu bringen, sind einige grundlegende Aspekte zu beachten. Dazu zählen die Orientierung an den Bedürfnissen der Nutzer und die Frage, inwieweit diese „rechtssichere" Informationen erwarten können. Zu überlegen ist zudem, wie das Angebot strukturiert sein soll und in welcher Weise es mit anderen Hilfsangeboten zu verknüpfen ist. Auch sind Fragen der Ressortangliederung und des Vorgehens bei einer gestuften Implementierung des „Helpdesks" zu diskutieren.

Nutzerorientierung

Im Mittepunkt der „Helpdesk"-Konzeption steht die Orientierung an den Bedürfnissen der Nutzer.

- Im ersten Schritt sind somit die Zielgruppen zu identifizieren, für die das Angebot jeweils zu konzipieren ist. Dies betrifft an erster Stelle die *Mitarbeiter in den Genehmigungsbehörden* bzw. in den zuständigen Behörden sowie ggf. die Behördengutachter, die behördliche Aufgaben im Rahmen der UVP übernehmen (siehe dazu Abschnitt 6.4).
- An zweiter Stelle würde es Sinn machen, ein entsprechendes Angebot auch für die *Ersteller der Unterlagen* nach § 6 UVPG anzubieten, da es hier nicht nur weit reichende Überschneidungen gibt, sondern auch Synergieeffekte hinsichtlich einer einfacheren fachlichen und verfahrensmäßigen Abstimmung zu erwarten sind.

Für beide Zielgruppen gilt, dass in der Regel eine möglichst schnelle Antwort auf konkrete Einzelfragen zum Vollzug des UVPG gesucht wird. Das „Helpdesk" dient *nicht* in erster Linie der allgemeinen Weiterbildung und dem Anhäufen von ggf. interessantem Material. Stattdessen haben eine gezielte Auswahl und eine Reduktion auf die wirklich relevanten Inhalte zu erfolgen.

Für beide Zielgruppen[218] sind getrennte „Anlaufstellen" bzw. Websitebereiche zu schaffen, um die Nutzerführung übersichtlich zu bewerkstelligen und die Inhalte für die Nutzer überschaubar und möglichst gering zu halten.

Rechtssichere Informationen

Will man nicht nur eine – für die konkrete Arbeitssituation – inhaltlich weiterführende Antwort, sondern zusätzlich auch eine belastbare (Stichwort: Rechtssicherheit) Antwort, gerät man in einen Zielkonflikt. Eine aus der Behördenperspektive „rechtssichere" Antwort muss von der vorgesetzten Stelle legitimiert sein. Diese ist aber oftmals von den konkreten Fragen des Vollzugs relativ weit entfernt und ist andererseits wenig geneigt Rechtsfragen vorab – sei es konkret, sei es abstrakt – zu beantworten, weil damit einerseits ein nicht unerheblicher Arbeitsaufwand verbunden ist und andererseits die dadurch eintretende Selbstbindung nicht unbedingt erwünscht ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es vorzugswürdig, das Angebot des „Helpdesks" außerhalb der behördlichen Hierarchie anzusiedeln und auch bei der Generierung der Inhalte hierarchiearmen Lösungen den Vorzug zu geben (siehe dazu Abschnitt 6.5.3.4).

---

[218] Es sind darüber hinaus noch eine Vielzahl an Nutzergruppen denkbar, wie z.B. wissenschaftlich Interessierte oder auch interessierte Verfahrensteilnehmer. Für diese können und sollten dann selbstverständlich weitere (eigene) Websitebereiche eingerichtet werden. Die dafür zusätzlich bereitgehaltenen Informationen sollten so verwaltet werden, dass die Behördenmitarbeiter bzw. die Ersteller der Antragsunterlagen sich nicht durch diese Informationen „durcharbeiten" müssen, um ihre Fragen beantwortet zu bekommen.

Konzeption des Angebotes „vorhabentypspezifische Unterstützung im Vollzug"

Kernstück des „UVP-Helpdesk"-Angebotes sollte eine vorhabentypspezifische Unterstützung im Vollzug sein. Hier sollte der Behördenmitarbeiter in einem elektronisch basierten, praxisorientierten, vorhabentypspezifisch aufgebauten Leitfaden die wesentlichen Fragen zur Vorgehensweise und zur Umsetzung der rechtlichen Vorgaben beantwortet finden.

Im ersten Schritt hat sich die Strukturierung der Inhalte daran zu orientieren, zu welchem *Vorhaben- und welchem Genehmigungstyp* das UVP-Vorhaben gehört. Ob z.B. zu immissionsschutzrechtlichen Verfahren Hilfestellung gewünscht wird und ob dies Massentierhaltung oder Windkraftwerke betrifft. Entsprechend sollte eine Untergliederung der Angebote im Rahmen des „Helpdesks" nach den Nummern der Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben (Anlage 1 zum UVPG) erfolgen (dieser Schritt kann auch teilweise automatisiert werden, indem Nutzer aus den zuständigen Behörden sich automatisch z.B. im Bereich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung befinden und dann lediglich zwischen Massentierhaltung, Windkraft o.ä. auszuwählen haben).

Im zweiten Schritt hat sich das Angebot an den Praxisaufgaben des Nutzers auszurichten. D.h. hier hat eine *Gliederung der Inhalte nach den UVP-Stationen* zu erfolgen. Der Behördenmitarbeiter kann dann direkt entscheiden, ob er z.B. Hilfe bei dem Scoping oder bei der Zusammenfassenden Darstellung benötigt. D.h. bereits beim zweiten Klick befindet sich der Behördenmitarbeiter auf der Seite, wo – analog zu einem vorhaben- und genehmigungsspezifisch aufgebauten Leitfaden (siehe dazu Abschnitt 6.5.2) – die wichtigsten Fragen zur jeweiligen UVP-Station praxis- bzw. umsetzungsorientiert beantwortet werden. Hierbei sollten die Fragen bzw. Antworten übersichtlich gegliedert sein und sich in etwa an dem Verlauf bei der Umsetzung innerhalb der Station orientieren sowie ggf. Checklistencharakter aufweisen.

Und schließlich ist im Rahmen des „Helpdesk" vorzusehen, dass in den einzelnen Bundesländern die jeweiligen *landesrechtlichen Aspekte* Berücksichtigung finden. Das hieße, dass entweder bei den Behördenmitarbeitern die jeweiligen landesrechtlichen Aspekte automatisch hinterlegt sind, oder (vorzugsweise) die Möglichkeit besteht, eine Auswahl des Bundeslandes gezielt vorzunehmen.

Spätestens hier kommen nun die Vorteile einer elektronischen Version gegenüber der Papier-Version zum Tragen. Zum einen kann sichergestellt werden, dass immer die jeweils gültigen rechtlichen Regelungen und Rechtsprechungen zugrundeliegen und dabei auch zwischen den unterschiedlichen Landesregelungen der Bundesländer gewechselt werden kann, was insbesondere für die Antragsteller besonders hilfreich ist. Zum anderen kann die Nutzerführung so erfolgen, dass die Antworten bzw. das *Wissen gestuft angeboten* werden können. So können die (relativ einfach gehaltenen) Antworten mit den zugehörigen rechtlichen Regelungen „hinterlegt" werden, die bei Bedarf vom Behördenmitarbeiter abgefragt werden können. Es können zusätzlich auch Praxisbeispiele angeboten werden. Aber auch hier darf z.B. nicht lediglich auf ein Genehmigungsverfahren verwiesen werden, sondern es muss auf die betreffende Stelle innerhalb des Beispiel-Verfahrens verlinkt werden.

Konzeption des Angebotes „Online-Beratungsservices"

Zusätzlich sollte für jeden Vorhaben- und Genehmigungstyp eine persönliche „Anlaufstelle" bzw. ein so genannter „*Online-Beratungsservice*" bei Rückfragen und Unklarheiten per Mail zur Verfügung stehen.[219] Hierdurch kann die Hemmschwelle für die Nutzung des elektronischen Leitfadens stark herabgesetzt werden, da Hilfestellung sowohl bei der Nutzung des Leitfadens

[219] Denkbar wäre auch, den Nutzern ein „Frage- und Austauschforum" anzubieten und zu moderieren, wo Antworten auf Einzelfragen gesucht werden oder Besonderheiten diskutiert werden.

als auch zu den Inhalten vorhanden ist. Zum anderen können im Rahmen eines „Beratungsservices“ immer wieder auftauchende Fragen gebündelt werden und entsprechende Antworten zu diesen Fragenkomplexen aufbereitet werden. Außerdem können die Rückfragen auch als Indiz genutzt werden, wo weitere Optimierungen im Rahmen des UVP-Vollzugs notwendig sind.

Im Rahmen eines „Online-Beratungsservices“ wäre denkbar - analog zum REAch-Net in NRW -, dass Experten ihr Wissen freiwillig und unentgeltlich zur Verfügung stellen. Auch hier sollte möglichst eine Spezialisierung und Untergliederung des Angebots auf die Vorhaben-Nrn. in der Anlage 1 zum UVPG vorgenommen werden. Das Ziel des „Online-Beratungsservices“ ist es, die Kapazitäten der Experten vorrangig für neue Probleme und Fragestellungen bei der Umsetzung der UVP in Anspruch zu nehmen. Dabei könnten Experten/innen aus Behörden, Ingenieurbüros, Mitarbeiter aus der Wissenschaft aber auch aus Umweltverbänden ihr Wissen und Engagement einbringen. Davon würden beide Seiten (Anbieter und Nutzer) profitieren, denn durch die Nutzung des Angebots können Experten auch das eigene Wissen mehren und von den Erfahrungen anderer lernen. Gefördert wird diese Form der Vorgehensweise, wie das Beispiel NRW zeigt, durch das Interesse am Themenbereich sowie durch den Spaß am virtuellen Teamwork.

Zusätzliche Unterstützungsangebote im Rahmen des „Helpdesks“

Neben der Funktion der direkten vorhabentypspezifischen Unterstützung zum UVP-Vollzug und dem „Online-Beratungsservice“, wie oben beschrieben, sind auch weitere Hilfsangebote im Rahmen des „Helpdesks“ denkbar und sinnvoll. Dies könnte beispielsweise eine Plattform für den Austausch von Erkenntnissen und die Diskussion von Einzelaspekten zwischen den einzelnen Nutzern betreffen. Sinnvoll wäre zusätzlich die Einbindung - ebenfalls vorhabentypspezifisch – von Angaben zum Stand der Technik. Auch wäre es denkbar, das Informationsangebot so aufzubauen, dass zu bestimmten Themen best-practice-Beispiele (etwa „Pflichtenhefte“ auf der Grundlage des Scoping-Termins, besonders gelungene Antragsunterlagen nach § 6 UVPG oder vorbildhafte Zulassungs-Bescheide) getrennt nach der Nummern in Anlage 1 zum UVPG und getrennt nach der jeweiligen UVP-Station dort vorzufinden sind.

Allerdings ist hierbei darauf zu achten, dass solche zusätzlichen Angebote die spezifische Beratung in keinem Fall behindern dürfen. Grundsätzlich sollte die Konzeption des „Helpdesk“ so sein, dass zu Beginn mit einer möglichst einfachen Struktur begonnen wird und dann, *je nach Bedürfnissen* der unterschiedlichen Nutzergruppen, das Angebot entsprechend erweitert wird.

Ressortangliederung

Für das „Helpdesk“ gelten hinsichtlich der Ressortangliederung ähnliche Überlegungen (in abgeschwächter Form) wie bei der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle“. Prinzipiell bietet sich eine Ressortanbindung aufgrund der spezifischen Verfahrenskompetenz und Verwaltungspraxis an. Auch kann so stärker ein Kompetenzzugewinn innerhalb der Behörde realisiert werden. Allerdings besteht die Gefahr, dass (Umwelt-)Belangen im Rahmen der UVP ressorteigene Interessen und u.U. eine „verengte“ fachliche Sichtweise entgegenstehen (siehe dazu Abschnitt 6.3.4.3). Hinzu kommt, dass insbesondere unter dem Aspekt einer umsetzungs- bzw. vollzugsorientierten Herangehensweise das Angebot des „Helpdesks“ möglichst außerhalb der behördlichen Hierarchie anzusiedeln ist bzw. bei der Konzeption die Strukturen zur Generierung der Inhalte und Vorgaben „hierarchiearm“ zu wählen sind (siehe dazu nächster Abschnitt).

Offene Nutzungsform

Gegenüber den bisher genutzten Assistenzsystemen, die lediglich punktuell durch einzelne Behörden genutzt werden, ergäben sich durch ein bundesweit eingesetztes „UVP-Helpdesk“, welches weitgehend offen zugänglich ist, zusätzliche Vorteile und Synergieeffekte (siehe dazu Abschnitt 6.5.3.5). Bei diesem Ansatz könnten beispielsweise externe Dritte zur Unterstützung bei

der Pflege der Inhalte und bei der Beratung herangezogen werden. Gutes Beispiel hierfür ist das derzeit in NRW landesweit eingesetzte „Helpdesk" das sogenannte REACh-Net zur neuen Chemikaliengesetzgebung (REACh)[220]. Im Pilotprojekt REACh-Net arbeiten Experten/innen aus der ganzen Bundesrepublik Deutschland zusammen. Die Spezialisten kommen aus verschiedenen Bereichen der chemischen Industrie, aus Verbänden und aus Behörden. Auf diese Art kann REACh-Net die Fragen der Nutzer zur neuen Verordnung bzw. zu ihrer Umsetzung in der Praxis jeweils gezielt und fundiert beantworten, wobei durch eine virtuelle Vernetzung auch schwierige Fachfragen gemeinsam gelöst werden können. Diese Form der Einbeziehung von Praktikern und Experten bietet ferner den Vorteil, dass eine ständige Aktualisierung der Inhalte gewährleistet ist bei gleichzeitig sehr hohem Praxisbezug.

Gestufte Implementierung im Rahmen eines Pilotvorhabens

Bei der Erstellung und Einführung bzw. Implementierung eines „Helpdesks" sollte stufenweise vorgegangen werden. So erscheint es beispielsweise sinnvoll, zu Beginn ein „Helpdesk" für die Mitarbeiter des Eisenbahnbundesamtes einzurichten. Hierbei könnte in einem ersten Schritt die „vorhabentypspezifische Unterstützung im Vollzug" für UVP-Vorhaben der Nr. 14.7 bis 14.11 (Schienengebundener Verkehr) realisiert werden. Dies böte sich an, da bereits ein vorhabentyp- und praxisbezogener Leitfaden des EBA[221] zur UVP in eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren vorliegt. Zudem zeigen die vertiefenden Befragungen, dass dieser Leitfaden auch bisher schon gut von den Mitarbeitern angenommen und genutzt wird. Auch besteht für die zuständigen Behördenmitarbeiter derzeit schon die Möglichkeit, sich bei Nachfragen direkt an den Leitfaden-Ersteller zu wenden. Ein weiterer Punkt, der für diesen Bereich als Prototyp spräche, ist die Zuständigkeit der Bundesbehörde für Eisenbahnverfahren. Dies hätte den Vorteil, dass hierbei das UVPG des Bundes zu berücksichtigen ist und nicht noch die einzelnen Landes-UVPGs einzubeziehen sind.[222]

Grundsätzlich sollte die Konzeption nicht nur unter Einbeziehung der zuständigen Behörde erfolgen, sondern auch unter Einbeziehung der direkten Nutzer und - falls (wie in diesem Fall) gegeben - des Leitfaden-Erstellers. Die Ergebnisse dieser Implementierung, eine Auswertung der anschließenden Nutzung durch die zuständigen Mitarbeiter sowie der Rückfragen an die „Anlaufstelle" könnten dann in eine Weiterentwicklung der Konzeption einfließen.

6.5.3.4
Aufwand für Konzeption, Implementierung und Pflege des Instrumentes

In welcher Weise der Aufbau des „Helpdesks" erfolgt, ist abhängig davon, für welche Bereiche es angeboten werden soll. Zu unterscheiden ist hier zwischen mehreren Elementen:

- Entwicklung der Struktur und Konzeption,
- Implementierung,
- Einbringung von Inhalten bzw. „Pflege" des Angebots,
- Qualitätssicherung des Inhalts und seiner Aufbereitung.

---

[220] Das neue Chemikalienrecht basiert auf der **Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe** (englisch: **REACh** – **R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation and Restriction of **Ch**emicals). Sie ist eine Verordnung der Europäischen Gemeinschaft zur Reform des europäischen Chemikalienrechts. Die Verordnung ist seit dem 1. Januar 2007 als unmittelbares Recht in jedem Mitgliedstaat direkt gültig und trat mit 1. Juni 2007 in Kraft.

[221] Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebebahnen (in Teil III Änderungen der Kapitel A 1.3, Entfall der Kap. B 2.7.2, C 2.9 und es Anhangs III-17) Teil III, 5. Fassung; Roll, E., Walter, W. et al. 2005.

[222] Allerdings hat auch hier eine Untergliederung nach Bundesländern zu erfolgen, um die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen im Naturschutz und ggf. im Rahmen des Umweltinformationsgesetzes zu berücksichtigen.

Für alle Punkte sind unterschiedliche Organisationsformen denkbar, die von einer Ansiedlung bei einer Oberbehörde oder bei einer Facheinrichtung bis hin zu weitgehend dezentralen Formen reichen. Je nach gewählter Organisationsform unterscheidet sich der Aufwand für Einrichtung und Pflege des Instrumentes erheblich.

Der Aufwand ist nicht zuletzt auch abhängig von der Einsatzebene des Instruments. Insgesamt erscheint eine zumindest landesweite Zuständigkeit für die einzelnen vorhabentypspezifischen Angebote denkbar.[223] Vorzuziehen wäre jedoch ein bundesweiter Zuschnitt, zum einen unter Kostenerwägungen, zum anderen unter Standardisierungsaspekten. Ferner sind dadurch Synergieeffekte zu realisieren, da in dem Fall jeweils weitgehend die gleichen „Leitfäden" bzw. Vorgaben zugrundegelegt werden könnten und lediglich die landesrechtlichen Gegebenheiten spezifisch zu hinterlegen wären. Auch wäre im Rahmen eines bundesweiten „Online-Beratungsservices" ein umfangreicher Pool an Experten eher zu gewährleisten und kostengünstiger zu realisieren.

Aufwands- und Kostenreduzierungen sind sowohl hinsichtlich der Pflege der Inhalte des „UVP-Helpdesks" als auch in Bezug auf den „Online-Beratungsservice" durch eine entsprechende Konzeption realisierbar. So könnte das Informations- und Hilfsangebot so aufgebaut und strukturiert werden, dass Teile der Pflege durch die Nutzer selbst übernommen werden können. Beispielsweise könnten die Nutzer zu bestimmten Themen best-practice-Beispiele getrennt nach den Nummern in Anlage 1 zum UVPG dort einstellen. Zusätzlich wäre zu erwägen, ob nicht ein Teil der Inhalte oder auch spezielle Fragestellungen – nach dem Ansatz von Wikipedia - weitgehend von denjenigen eingestellt bzw. beantwortet werden können, die in den Behörden (oder als Gutachter) mit bestimmten Fragen zum UVP-Vollzug aktuell betraut sind. Im Fall des „Online-Beratungsservices" könnten – entsprechend dem sich in der Erprobung befindlichen Ansatz des REACh-Nets – wo vernetzte Experten unentgeltlich bei der Beantwortung zu Fragen zum Vollzug zur Verfügung stehen (siehe dazu Abschnitt 6.5.3.3) - sehr anwendungsorientiert und kostengünstig realisiert werden. Allerdings sind in dem Fall zusätzliche Aufwendungen im Rahmen der Qualitätssicherung zu berücksichtigen.

Das oben skizzierte Pilotvorhaben zum „UVP-Helpdesk" im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Genehmigung wäre allerdings relativ kurzfristig umsetzbar, bei vergleichsweise überschaubarem Aufwand.

6.5.3.5
Instrumenteller Kontext

Ein „Helpdesk" ist insbesondere zusammen mit einer vorhabentypbezogenen Anlaufstelle sinnvoll. Das „Helpdesk" kann als erste Anlaufstelle dienen und schon einen Großteil von Fragen „abfangen", indem es hierauf Antworten bereithält. Umgekehrt ist eine zusätzliche Anlaufstelle neben einem rein elektronischen Informationsangebot grundsätzlich sinnvoll, um spezielle Fragen, die über die üblichen Informationen hinausgehen, aufzugreifen und ggf. zusätzlich Hilfestellung zu geben. Synergieeffekte ergeben sich, da die Anlaufstelle in der Regel bereits die Antworten auf die üblichen Fragestellungen bereitzuhalten hat und diese lediglich noch in das Netz einzustellen sind, wo sie dann direkt abgerufen werden können. Durch das „Helpdesk" wiederum gelingt es die „Sprechzeiten" der Anlaufstelle auszudehnen, indem der Nutzer zu jeder Zeit Fragen und Anliegen eingeben kann. Ferner kann die Anlaufstelle über das „Helpdesk" und die dort eingehenden Fragestellungen Hinweise erlangen, die den Vollzug betreffen, wodurch die Hilfestellungen entsprechend fortentwickelt werden können.

---

[223] Für UVP-Verfahren durch Bundesbehörden (z.B. Eisenbahnbundesamt) erscheint ein bundesweites Helpdesk sinnvoll.

Das Teil-Angebot im Rahmen des „Helpdesks" „vorhabentypspezifische Unterstützung im Vollzug" basiert weitgehend auf dem Instrument „vorhabentypspezifischer Leitfaden". Allerdings kann aufgrund der elektronischen Aufbereitung eine verbesserte Nutzung infolge von Verlinkung und einer „Hinterlegung" von zusätzlichen fachlichen und rechtlichen Aspekten realisiert werden, die nur bei Bedarf durch die Nutzer aktiviert werden.

Die rechtliche Infoline (siehe dazu Abschnitt 6.5.4) könnte einen wichtigen Teilbaustein innerhalb des „Helpdesks" darstellen, indem so ein einfacher Zugriff auf sämtliche relevante und aktuelle rechtliche und untergesetzliche Grundlagen im Rahmen der UVP gegeben ist und jeweils tangierende rechtliche Regelungen berücksichtigt und dargestellt werden können. Auch würde so auf die neuesten rechtlichen Entwicklungen und deren Auswirkungen für den Praxisvollzug hingewiesen werden. Dies würde für die behördlichen Mitarbeiter einen zusätzlichen Anreiz zur Nutzung des „Helpdesks" aufgrund der verbesserten Rechtssicherheit darstellen.

6.5.3.6
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Rahmen des „UVP-Helpdesk" ist eine starke Fokussierung auf die Bedürfnisse der Nutzer vorzunehmen, d.h. das Angebot richtet sich an erster Stelle an die Bedürfnisse der Mitarbeiter in den Genehmigungsbehörden. Das „Helpdesk" ist mithin vorhabentypspezifisch zu konzipieren, um die zuständigen Behördenmitarbeiter in den einzelnen Genehmigungsverfahren gezielt zu unterstützen. Dazu sollte eine Untergliederung des „Helpdesk"-Angebots entsprechend den Nummern der Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben (Anlage 1 zum UVPG) erfolgen. Ansonsten ist kaum mit einer Akzeptanz des Instruments zu rechnen.

Das „UVP-Helpdesk" sollte zwei grundlegende Angebote umfassen. Zum einen das Angebot der „vorhabentypspezifische Unterstützung im Vollzug". Dieses Angebot sollte mittels eines elektronisch basierten Leitfadens Antworten auf die wichtigsten Fragen zum Vollzug sowie zur Vorgehensweise im Rahmen der UVP liefern. Dieser Leitfaden ist vorhabentypspezifisch zu konzipieren und sollte die jeweiligen landesrechtlichen Besonderheiten berücksichtigen. Zum anderen ist ein sogenannter „Online-Beratungsservice" einzurichten, der den Behördenmitarbeitern bei Fragen zum Leitfaden und zum Vollzug weiterhelfen kann. Es ist zu überlegen, ob für diesen Beratungsservice – analog zum „Helpdesk" REACh-Net in NRW – (auch) Experten aus dem Vollzug und aus den Behörden ihr Wissen freiwillig und unentgeltlich zur Verfügung stellen können.

Eine Institutionalisierung des „Helpdesk" wäre auf Landesebene beispielsweise über eine Ressortanbindung im Rahmen der Genehmigungsverfahren denkbar. In Bundesländern, in denen bereits UVP-Leit- bzw. UVP-Fachstellen existieren, wäre eine Einrichtung eines „Helpdesks" auch auf dieser Ebene vorstellbar. Aus Kostengründen und unter Synergieeffekten ist aber eine bundesweite Implementierung vorzugswürdig. Vorteile ergeben sich auch dadurch, dass auf diese Weise Rückfragen zum Angebot gesammelt werden können, um so ein bundesweit repräsentatives Bild über Probleme im Vollzug und zu weiterem Unterstützungsbedarf zu erhalten. Im Übrigen könnte eine Abstimmung zwischen den Bundesländern im Hinblick auf eine Teilung der Aufgaben zum „UVP-Helpdesk" in Betracht kommen (beispielsweise eine Zuständigkeit für Vorhabentypen, die schwerpunktmäßig in einem Bundesland relevant sind).

Ein erster „Prototyp" ließe sich mit relativ wenig Aufwand zum Angebot der „vorhabentypspezifischen Unterstützung im Vollzug" beispielhaft für den Bereich der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung erstellen. Hierbei könnte auf bereits vorliegende Erfahrungen und Informationen zurückgegriffen werden.

Bisher ungelöste Probleme beim „Helpdesk" betreffen vor allem die Sicherstellung der Qualität des Website-Angebotes. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Aufgaben der Websiteerstellung und der -pflege an Dritte außerhalb der Behörden vergeben werden. Welche Formen der

Qualitätssicherung hier zum Einsatz kommen sollten, ist je nach gewählter Konzeption zu prüfen.

Hinsichtlich einer instrumentellen Prioritätensetzung ist das „UVP-Helpdesk" zumindest für ein „Pilotvorhaben" im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Genehmigungsverfahrens als relativ kurzfristig umsetzbare Optimierungsmöglichkeit einzuschätzen, bei rasch zu erwartenden positiven Resultaten und vergleichsweise eher mäßigem Aufwand. Eine Verknüpfung mit anderen Maßnahmen zur Qualitätssicherung erscheint notwendig und ist zu prüfen.

Die für die praktische Implementierung des Projektes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen (siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
„Helpdesk"	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Modellhafte Implementation (z.B. beim Eisenbahnbundesamt und/oder übergreifende Koordination beim Umweltbundesamt)	a)+b) siehe I a)+b) c) Modellhafte Implementation (z.B. vorhabentypspezifisch oder in Arbeitsteilung unter den Ländern)	b) Mitwirkung unter fachlichen Aspekten	Prüfung der Trägerschaft durch eine Fachorganisation Mitwirkung der „UVP-Community" bei der Entwicklung fachlicher Standards für ein „Helpdesk" und der Einpflege von Informationsangeboten

6.5.4
Instrument „rechtliche Infoline"

Das Instrument „rechtliche Infoline" ist ein vorwiegend administrativ umzusetzendes Instrument, welches geeignet ist, im administrativen und organisatorischen Bereich die Anreizsituation für die Beschäftigten der Behörden im Sinne der UVP-Zielerreichung zu verbessern.

Bei dem Instrument „rechtliche Infoline" handelt es sich um eine speziell zugeschnittenes elektronisches Angebot, welches die rechtlichen Grundlagen für den UVP-Vollzug genehmigungs- und vorhabentypspezifisch liefert. Nachfolgend werden erste Überlegungen angestellt, wie eine elektronisch gestützte Hilfestellung in Form einer „rechtlichen Infoline" aussehen könnte, welcher Anreize für eine Nutzung bestehen könnten, welche Kriterien bei einer Konzeption zu berücksichtigen sein sollten und mit welchem Aufwand im Rahmen der Implementierung und Pflege zu rechnen ist.

6.5.4.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Die Untersuchung auf Ebene 3 zeigt, dass es für die Behördenmitarbeiter nicht einfach ist, die Änderungen im UVP-Recht, vor allem aber auch im sonstigen Umweltrecht permanent zu verfolgen. Nach ihren Aussagen gelingt es auch oftmals über das Internet nicht, sich die Informationen zu beschaffen, da u.a. der Zugang zu den juristischen Datenbanken zunehmend nur gegen Anmeldung und Gebühr erhältlich sei, insbesondere aber für Nichtjuristen Schwierigkeiten bei der Navigation aufwirft. Hinzu kommt, dass den Mitarbeiter nicht immer direkt ersichtlich ist, welche Konsequenzen sich aus den rechtlichen Änderungen für den Vollzug ergeben. Häufig wurde von Mitarbeitern angegeben, dass Verfahrensfehler oder Klagen gegen das Verfahren ihnen persönlich angelastet werden könnten, was sie als sehr belastend empfänden.

Ziel sollte es sein, die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen, die den jeweiligen Genehmigungsverfahren zugrundeliegen, online zugänglich zu machen, sie mit den zugehörigen untergesetzlichen Vorgaben für die Mitarbeiter gezielt zu verknüpfen und so aufzubereiten, dass sich daraus direkte Handlungsanweisungen für den Vollzug ergeben (siehe dazu Abschnitt 6.5.4.3).

6.5.4.2
Anreize für die Nutzung des Instruments

Anreize für eine Nutzung ergeben sich für die zuständigen Behördenmitarbeiter durch einen vereinfachten Zugang zu den aktuell gültigen Rechtsvorschriften. Da auch bisher von den Behördenmitarbeitern das Bemühen besteht, sich rechtlich auf dem Laufenden zu halten, wäre hier eine elektronisch basierte, gezielte rechtliche Unterstützung besonders attraktiv.

Der Vorteil des Instruments wäre gegenüber der gegenwärtigen Situation, dass auch rechtlich nicht so versierte Mitarbeiter sich schnell einen Überblick verschaffen können und über die praxisbezogene Auswertung konkrete Vorgaben für den Vollzug bzw. die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben finden.

Das Instrument „rechtliche Infoline" ist in erster Linie für die zuständigen Behördenmitarbeiter gedacht, kann allerdings auch für Behördengutachter und Antragsteller von Nutzen sein, da es die aktuell gültigen Rechtsvorschriften vermittelt.

6.5.4.3
Ausgestaltung des Instruments

Bei einer „rechtlichen Infoline" handelt es sich um elektronische Hilfestellungen für die zuständigen Mitarbeiter der Genehmigungsbehörden zu rechtlichen und untergesetzlichen Regelungen im Rahmen der UVP. Dazu werden nachfolgend unterschiedliche Ausgestaltungen diskutiert.

Zielgruppe und Nutzerorientierung

Zielgruppe der „rechtlichen Infoline" sind an erster Stelle die zuständigen Behördenmitarbeiter im Rahmen der UVP. Die „rechtliche Infoline" ist so zu konzipieren, dass sie den Vollzug des UVPG gezielt unterstützt. Dazu sollte die Ausgestaltung so erfolgen, dass die Inhalte weitgehend genehmigungs- und vorhabentypspezifisch aufbereitet sind.

Funktionen des Instruments

Das Instrument „rechtliche Infoline" lässt sich modular aufbauen. Folgende funktionale Ausgestaltungen der „rechtlichen Infoline" sind denkbar, wobei die einzelnen Punkte weitgehend aufeinander aufbauen können:

1. Bereitstellung der rechtlichen und untergesetzlichen Regelungen: In der „rechtlichen Infoline" könnten sämtliche aktuelle Gesetze, Richtlinien und untergesetzlicher Vorgaben im Rahmen der UVP bereitgestellt und zum downloaden zur Verfügung gestellt werden. Die „rechtliche Infoline" sollte in jedem Fall auch sämtliche tangierende Gesetze und Regelungen insbesondere zu den Fachgesetzen sowie zu den naturschutzrechtlichen Regelungen mit enthalten, die auf der Website mit einzustellen sind. Ferner sollte bei allen Regelungen sofern vorhanden auch die Begründung zum Gesetzestext mit eingebunden sein. Um die Suche zu erleichtern sind unterschiedliche Suchfunktionen (Schlagworte, inhaltliche Gruppierung etc.) für den Nutzer vorzusehen.
2. Hinweis auf rechtliche Neuerungen: Selbstverständlich sind die Inhalte im Rahmen der „rechtlichen Infoline" laufend zu aktualisieren. Dabei sind rechtliche oder auch untergesetzliche Neuerungen explizit kenntlich zu machen und die Nutzer sind darauf gesondert explizit

hinzuweisen. Denkbar wäre auch, hier eine Übersicht von Veröffentlichungen, Veranstaltungen und ggf. gezielten Fortbildungsmaßnahmen zu diesem jeweiligen Themenkomplex zu erstellen.

3. **Ankündigung sich abzeichnender rechtlicher Neuerungen und deren Implikationen für den Vollzug**: Hilfreich wäre für die zuständigen Mitarbeiter der Entscheidungsbehörden, frühzeitig Hinweise zu geplanten rechtlichen Änderungen zu erhalten. Dazu könnten sich bereits abzeichnende rechtliche Entwicklungen im Rahmen der „rechtlichen Infoline" aufgegriffen und hinsichtlich der möglichen Implikationen für den Vollzug ausgewertet werden.
4. **Verknüpfung zugehöriger rechtlicher und untergesetzlicher Regelungen**: Eine weitere Aufgabe des Instruments „rechtliche Infoline" könnte darin bestehen, jeweils für die unterschiedlichen Genehmigungsverfahren eine Zusammenstellung und Verknüpfung der zugrunde zu legenden rechtlichen und untergesetzlichen Belange im Rahmen des UVP-Vollzugs zu erstellen. So wäre denkbar, beispielsweise im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die Vorgaben aus dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, dem UIG bzw. dem Landes-UIG, dem VwVfG etc. mit den Regelungen aus dem Landes UVPG zusammenführend darzustellen; oder beispielsweise im Rahmen der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG auf die Vorgaben zur Veröffentlichung im Rahmen des UIG zu verweisen.
   Dieses Angebot ist genehmigungs- und vorhabentypspezifisch aufzubereiten. Es hat außerdem aufgrund der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen landesspezifisch zu erfolgen. Ferner wäre eine Untergliederung des Angebots nach UVP-Stationen hilfreich.
5. **Rechtliche Hinweise zum Praxisvollzug („rechtliche Vollzugshilfe"):** Der Aufgabenbereich der „rechtlichen Vollzugshilfe" stellt eine Weiterentwicklung von Punkt 4 dar. D.h. für verschiedene vollzugsrelevante Aspekte werden die tangierenden rechtlichen und untergesetzlichen Regelungen zusammengeführt. Darauf aufbauend werden dann Hinweise und Hilfestellung für den konkreten Praxisvollzug gegeben. Dies könnten - analog zum vorhabentypspezifischen Leitfaden - konkrete, praxisbezogene Antworten auf häufig gestellte Fragen sein. Es könnte aber darüber hinaus auch auf rechtliche Kommentare zu diesen Aspekten aus dem UVPG verwiesen werden oder neueste Rechtsprechungen zu dem Thema aufgegriffen werden.
   Dieses Angebot ist entsprechend Funktion 4, ebenfalls genehmigungs- und vorhabentypspezifisch sowie landesspezifisch aufzubereiten. Auch hier wäre eine Untergliederung des Angebots nach UVP-Stationen für die Nutzer des Angebots hilfreich.

Die Funktionen 1 und 2 sind über das Angebot von juris und andere Datenbanken bereits momentan realisiert; sie weisen allerdings Hürden in Gestalt von Kosten und Schwierigkeiten bei der Navigation auf. Funktion 3 ist in dieser Form bislang – bezogen auf das UVP-Recht[224] – noch nicht abgedeckt. Die Funktionen 4 und 5 decken klassischerweise juristische Kommentare ab, die zunehmend auch – allerdings kostenpflichtig – online verfügbar sind. Außerdem gibt es spezielle Datenbank-Angebote, die sich explizit an die Praktiker in den Betrieben und Behörden

[224] Einen prospektiven Ansatz verfolgt der Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung angebotene „Innovationsradar Umweltrecht". Dieser analysiert – für die Zielgruppe „Umwelttechnologieanbieter" – die potenziellen Auswirkungen des Umweltrechts und bereitet die Ergebnisse in knapper Form auf (www.hessen-umwelttech.de).
Analog dazu könnte bei der rechtlichen Infoline eine Übersicht der sich abzeichnenden rechtlichen Änderungen im Rahmen des UVP-Vollzugs (einschließlich sämtlicher tangierender Regelungen) erstellt werden, die regelmäßig aktualisiert wird. In dieser Übersicht wird zu den sich im Gesetzgebungsprozess befindlichen rechtlichen Regelungen jeweils eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte erstellt sowie eine Abschätzung der Auswirkungen auf den Vollzug diskutiert. Zusätzlich wird der Status des Gesetzgebungsverfahrens sowie die Fundstelle des Entwurfs (inkl. der Text als pdf-Form) angegeben.

richten.[225] Diese enthalten auch das untergesetzliche Regelwerk, eine knappe Kommentierung (z.T. in Gestalt von graphischen Übersichten) sowie eine Verlinkung auf wichtige Urteile.

Pull- und push-Funktionen im Rahmen des Instruments

Das Instrument „rechtliche Infoline" kann auf zwei Arten konzipiert werden. Die Hilfestellungen können beispielsweise entweder auf einer Website bzw. elektronischen Plattform direkt zum Herunterladen (z.B. als pdf-Format) zur Verfügung gestellt werden. In diesem Fall müsste der zuständige Mitarbeiter selbst – wie bei den bereits erwähnten Datenbankangeboten – diese Website aufsuchen, um Informationen und Hilfestellungen zu rechtlichen Fragestellungen und Entwicklungen zu finden (pull-Funktion).

Zum anderen wäre es auch denkbar, z.B. bei rechtlichen Änderungen, die Hinweise und Inhalte auch per Mail jeweils an einen bestimmten Adressatenkreis zu verschicken (push-Funktion). Während die oben angeführten Punkte sich als Inhalte auf der Website befinden sollten, käme insbesondere für die Funktionen 2 und 3 zusätzlich auch eine push-Funktion in Frage, d.h. den Mitarbeitern werden auf Wunsch Neuerungen direkt zugesandt oder sie werden zumindest über Neuerungen unterrichtet.

Verlässlichkeit der Informationen und Implementierung

Die Pflege der Funktionen 1 bis 3 und weitgehend auch der Funktion 4 des Instruments „rechtliche Infoline" können sowohl durch Behörden als auch durch externe Dritte wahrgenommen werden. Die Frage der Verlässlichkeit der Informationen wird hier im Hinblick auf Auslegung bzw. Umsetzung der rechtlichen und untergesetzlichen Vorgaben nicht berührt.

Demgegenüber stellt sich für Funktion 5 (Vollzugshilfe) bei der Ausgestaltung und Pflege des Instruments „rechtliche Infoline" – wie auch schon beim Instrument „Helpdesk" (siehe dazu Abschnitt 6.5.3) – die Frage nach der Verlässlichkeit der Informationen durchaus. Aufgrund des zusätzlichen Aufwandes und da eine Vorgabe von Vollzugshinweisen auch mit einer gewissen (z.T. unerwünschten) Selbstbindung der Behörden einhergeht, sollte insbesondere die Pflege dieses Teils des Instrumentes vorzugsweise außerhalb der behördlichen Hierarchie angesiedelt werden. Zu prüfen wäre, analog zum „Helpdesk", wie eine Qualitätssicherung der Inhalte für Funktion 5 (Vollzugshilfe) gewährleistet werden könnte. Denkbar wäre hier die Einbeziehung beispielsweise der UVP-Gesellschaft oder des Umweltbundesamtes.

Zwar sollten im Rahmen der „rechtlichen Infoline" die Angebote auch hinsichtlich der landesspezifischen Regelungen untergliedert sein. Allerdings leitet sich daraus für das netzgestützte Angebot nicht zwingend eine landesspezifische Anbindung ab; im Gegenteil scheint ein bundesweit konzipiertes Angebot vorzugswürdig zu sein.

6.5.4.4
Instrumenteller Kontext

Die „rechtliche Infoline" könnte wichtiger Teil eines „Helpdesks" (siehe dazu Abschnitt 6.5.3) sein und dort als rechtliche Hilfestellung zur Verfügung gestellt werden. Dies wäre für das „Helpdesk" ein erheblicher Zugewinn, da gerade im Bereich der Rechtssicherheiten hohe Anreize für die Nutzer bestehen.

Vorteilhaft wäre bei einer Kombination dieser beiden Instrumente, dass über das „Helpdesk" auch die Möglichkeit für persönliche Rückfragen gegeben wäre. Insbesondere Funktion 5 („rechtliche Vollzugshilfe") der „rechtlichen Infoline" könnte und sollte bei gleichzeitiger Umset-

[225] Beispielhaft zu verweisen ist auf das Angebot des Verlages „UB Media"; ein spezifisches Angebot im Hinblick auf UVP-relevante Vorschriften gibt es jedoch, soweit ersichtlich, nicht.

zung des „Helpdesks“ entsprechend mit den dortigen Funktionen und Inhalten abgestimmt werden, da in diesem Bereich des Instruments „rechtliche Infoline“ weitreichende Überschneidungen bestehen.

6.5.4.5
Aufwand für Einrichtung und Pflege des Instrumentes

Der Aufwand für Konzeption, Einrichtung und Pflege des Instruments „rechtliche Infoline“ ist u.a. abhängig davon, welche Funktionen es abdecken soll und in welchem „institutionellen Kontext“ es installiert wird. Zu unterscheiden ist hier zwischen:

1. Übersicht rechtlicher und untergesetzlicher Regelungen
2. Aktualisierung rechtlicher Inhalte
3. Ankündigung rechtlicher Neuerungen
4. Verknüpfung zugehöriger rechtlicher Regelungen
5. Hinweise zum Praxisvollzug.

Im Rahmen der Implementierung kann modular vorgegangen werden. Bereits die Implementierung der Funktionen 1- 3 würde zu einer erheblichen Verbesserung der Situation bei den Behördenmitarbeitern beitragen. Die Konzeption sowie Implementation dieser Instrumententeile könnte bundesweit erfolgen. Zusätzliche qualitätssichernde Maßnahmen wären hierfür weitgehend nicht nötig. Der Aufwand für diese Funktionen wäre als gering bis mittel zu veranschlagen. Hinsichtlich der Pflege kämen ebenfalls nur relativ geringe (für Funktion 3 bis mittlere) Aufwendungen hinzu. Sie beträfen die Aktualisierung der rechtlichen und untergesetzlichen Regelungen, eine automatisierte Benachrichtigung der Nutzer auf Wunsch sowie für Gesetzesentwürfe Abschätzungen der Auswirkungen auf den UVP-Vollzug. Für Funktion 4 wären die Aufwendungen für die Konzeption als mittel, hinsichtlich der Pflege als eher gering einzuschätzen.

Schwer abschätzbar sind die Aufwendungen für Funktion 5. Hier könnte – analog zum „Helpdesk“ – auf eine (Mit-)Hilfe von Dritten, wie Gutachtern, Wissenschaftlern, Behördenmitarbeitern, Experten etc. bei der Pflege des Angebots zurückgegriffen werden (Wikipedia-Ansatz, siehe dazu Abschnitt 6.5.4.3 und 6.5.4.5). Es sind in jedem Fall Formen der Qualitätssicherung notwendig. Denkbar wäre beispielsweise ein Gremium, welches Vorgaben für eine Qualitätssicherung macht und/oder selbst qualitätssichernd eingreift.

6.5.4.6
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit dem Instrument „rechtliche Infoline“ werden den Behördenmitarbeitern auf einen Blick sämtliche aktuellen und relevanten gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen im Rahmen der UVP direkt und übersichtlich online dargeboten. Rechtliche Neuerungen könnten ggf. den Behördenmitarbeitern automatisch zugesandt werden.

Die Implementierung kann modular erfolgen. Sie umfasst in den ersten drei Schritten vor allem die Darstellung der derzeitigen und sich abzeichnenden rechtlichen Situation. Darauf aufbauend kann dann eine Verknüpfung rechtlicher Aspekte erfolgen. Diese Form der Aufbereitung der rechtlichen Grundlagen kann dazu dienen, juristisch nicht so geschulten Behördenmitarbeiter beispielsweise die „Einbettung“ der UVP im Rahmen des zugehörigen Genehmigungsverfahrens oder auch das Zusammenspiel verschiedener rechtlicher Grundlagen hinsichtlich der rechtlichen Implikationen zu verdeutlichen und transparenter zu machen (siehe dazu auch Abschnitt 6.6.4 rechtliche Vorgaben zur Einbettung). In einem letzten Schritt wären im Rahmen der „rechtlichen Infoline“ Hinweise zum konkreten Praxisvollzug u.a. unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung denkbar.

Hinsichtlich einer instrumentellen Prioritätensetzung ist bei der „rechtlichen Infoline" hervorzuheben, dass das Verhältnis von Nutzen zu Aufwand vor allem für die Bereitstellung der rechtlichen und untergesetzlichen Regelungen, die Aktualisierung rechtlicher Inhalte und Ankündigung rechtlicher Neuerungen (Funktionen 1 -3) deutlich positiv ausfällt. Dieser Teil des Instruments ist als relativ kurzfristig umsetzbare Optimierungsmöglichkeit einzuschätzen, bei rasch zu erwartenden positiven Resultaten und sollte auf jeden Fall weiter verfolgt werden. Für die Schritte vier (Verknüpfung) und fünf (Hinweise zum Praxisvollzug) besteht noch Klärungsbedarf.

Die für die praktische Implementierung des Projektes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen (siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Rechtliche Infoline mit den Funktionen: 1. Übersicht rechtlicher und untergesetzlicher Regelungen 2. Aktualisierung rechtlicher Inhalte 3. Ankündigung rechtlicher Neuerungen 4. Verknüpfung zugehöriger rechtlicher Regelungen 5. Hinweise zum Praxisvollzug	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Modular aufgebaute Implementation beispielhaft für einen Genehmigungstyp (übergreifende Koordination beim Umweltbundesamt) - Implementierung der Funktionen 1-3 - Klärung zu Konzeption und Qualitätssicherung der Funktionen 4-5	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Mitwirkung an I c)	a + b) Kein Handlungsbedarf	Mitwirkung der „UVP-Community" hinsichtlich der Qualitätssicherung der Konzeption und Inhalte für die Funktionen 4 und 5

6.5.5
Instrument „Zertifizierung"

Die Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG ist sehr inhomogen. Sie ist stark abhängig von der Qualifikation des Erstellers der UVP-Unterlagen, wie in Abschnitt 4.4 festgestellt wurde. Dabei ist eines der größten Probleme die häufig mangelnde zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter (siehe dazu Abschnitt 5.2), besonders der oftmals fehlende Bezug der konkreten Umweltauswirkungen zum Vorhaben oder zu den Besonderheiten des Raumes. Die Folge davon können Lücken in der Erarbeitung von plausiblen Vermeidungsmaßnahmen sein. Darüber hinaus wurde ein starker Zusammenhang (f 0,58, siehe dazu Abschnitt 4.4) zwischen der Qualität der Antragsunterlagen und der Qualität der Zusammenfassenden Darstellung festgestellt. Folglich kann sich eine Erhöhung der Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG positiv auf die Qualität der Zusammenfassenden Darstellung auswirken.

6.5.5.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Um eine höhere Qualität der UVP-Unterlagen zu erreichen, ist es notwendig sicherzustellen, dass die Unterlagen-Ersteller über verfahrenstechnisches Wissen, umweltfachliches Wissen und Wissen über die Vorhabentypen verfügen. Über eine Zertifizierung von potentiellen Unterlagen-Erstellern ließe sich gewährleisten, dass diese über die entsprechende Qualifikation verfügen. Dadurch kann eine Steigerung der Qualität der UVP-Unterlagen, bzw. eine gleichmäßig hohe Qualität der Unterlagen erreicht werden.

Die Zertifizierung ist als freiwilliges „Qualitätssiegel" für Unterlagen-Ersteller (Option 1) denkbar. Sie ließe sich aber auch verpflichtend vorschreiben mit der Folge, dass alle zertifizierten Gutach-

ter berechtigt wären, entsprechende Unterlagen in das Verfahren einzubringen (Option 2). Schließlich kommt noch in Betracht, die Zertifizierung dann vorzuschreiben, wenn Dritte hoheitliche Aufgaben, wie zum Beispiel die Erarbeitung der Zusammenfassenden Darstellung, wahrnehmen, jedoch nicht wie der Behördengutachter (siehe dazu Abschnitt 6.4) den Verfahrensablauf managen (Option 3).

Derzeit existieren für UVP-Gutachter keine besonderen Zertifizierungen oder andere Arten an Nachweisen der besonderen Sachkenntnis (Hartlik 2006, 97). Ausnahmen bilden beliehene Sachverständige, die einzelne Bundesländer bereits mit einzelnen behördlichen Aufgaben, wie der Erstellung der Zusammenfassenden Darstellung betrauen: In Sachsen beispielsweise können in immissionsschutzrechtlichen Verfahren beliehene Sachverständige, die jeweils für bestimmte Anlagentypen zugelassen sind, mit der Prüfung der eingereichten Unterlagen nach § 6 UVPG sowie der Erstellung der Zusammenfassenden Darstellung beauftragt werden.

Folglich können mit Hilfe zertifizierter Gutachter auch Defizite in der Zusammenfassenden Darstellung, beispielsweise bei der Überprüfung und Durchführung notwendiger Eigenermittlungen verringert werden, da die mit diesen Aufgaben betrauten Personen hierfür speziell angeeignete Qualifikationen nachweisen können.

6.5.5.2
Anreize für die Nutzung des Instrumentes

Unterlagen-Ersteller bzw. Gutachter-Büro

Bei einer Ausgestaltung des Instruments nach Option 1 wird sich ein Gutachterbüro dann zertifizieren lassen wenn es sich einen Gewinn daraus verspricht. Zum Beispiel kann dies zu einer Verringerung der Konkurrenz führen, da nur noch diese die UVP-relevanten Antragsunterlagen erarbeiten können, die die formulierten Voraussetzungen dafür erfüllen oder das Gutachter-Büro sieht darin eine Maßnahme, das Vertrauen von möglichen Kunden zu erwerben. Zertifizierte Ersteller von UVP-Unterlagen können so gegenüber nicht zertifizierten einen Wettbewerbsvorteil erreichen und darüber hinaus ihre Reputation steigern, allerdings nur, wenn die Zertifizierung als Qualitätsmerkmal von den Auftraggebern entsprechend anerkannt wird. Weitere Anreize für eine freiwillige Zertifizierung können habituelle oder emotionale Gründe sein, weswegen sich die entsprechenden Personen dem Umweltschutz in besonderer Weise verbunden fühlen. Wird die Zertifizierung für die UVS-Ersteller gesetzlich verpflichtend, um die entsprechenden Aufgaben wahrnehmen zu können (Option 2), stellt dies hauptsächlich dann einen Anreiz dar, wenn das Zertifikat ohne allzu großen Aufwand zu erwerben ist oder wenn das Gutachter-Büro finanziell stark von dieser Einnahmequelle abhängig ist.

Ermöglicht die Zertifizierung, dass ein Gutachter bestimmte behördliche Aufgaben übernimmt (Option 3), beispielsweise die Erarbeitung der Zusammenfassenden Darstellung, stellt dies für ihn eine weitere Möglichkeit der Finanzierung dar. Damit erweitert er sein Angebotsspektrum und kann sich bis zu einem gewissen Grad aus der Abhängigkeit gegenüber dem Vorhabenträger lösen. Auch kann der Gutachter darüber seine Reputation steigern, da die Zertifizierung belegt, dass er über behördlich anerkanntes verfahrenstechnisches, umweltfachliches und Wissen über bestimmte Vorhabentypen verfügt. Damit erhöht er seine Attraktivität für den Vorhabenträger, da dieser davon ausgehen kann, dass der zertifizierte und beliehene Gutachter genaue Kenntnisse über die speziellen Anforderungen der UVP an den bestimmten Vorhabentyp verfügt.

Vorhabenträger

Wird das Instrument nach Option 1 realisiert, führt das Nutzenkalkül des Vorhabenträgers dann zur Wahl eines zertifizierten Gutachters, wenn er sich hiervon besondere Vorteile verspricht, die

einen möglicherweise erhöhten Aufwand übersteigen. So kann er damit rechnen, die Verfahrensdauer zu verkürzen, wenn keine oder geringere Nachforderungen gestellt werden. Positiv könnte auch eine mögliche höhere Akzeptanz der Gutachtensergebnisse durch die Öffentlichkeit sein, wenn es gelingt, die Zertifizierung als Qualitätsmerkmal im allgemeinen Bewusstsein zu verankern.

Wenn eine gesetzliche Verpflichtung zur Zertifizierung des Unterlagen-Erstellers besteht (Option 2), und damit für den Vorhabenträger keine Wahlmöglichkeit zwischen zertifiziertem Gutachter und nicht zertifiziertem Gutachter besteht, wird dies keine verstärkten Anreizänderungen für ihn bedeuten. Folglich wird er auch hier vorrangig den kostengünstigsten Anbieter wählen, was ohne Zertifizierung der Gutachter ebenfalls der Fall ist.

Option 3 hat auf den Vorhabenträger die gleiche Anreizwirkung wie Option 1. Wenn die beliehenen Sachverständigen gegenüber anderen ihre Reputation steigern können, da über diese Zertifizierung ihr Fachwissen anerkannt ist, kann dies zu einer bevorzugten Wahl des Vorhabenträgers dieser Sachverständigen führen, da er auch hier davon ausgehen kann, die Verfahrensdauer zu verkürzen und Nachforderungen gering zu halten.

Behörde

Bei zertifizierten Gutachtern (Option 1 und 2) kann die Behörde davon ausgehen, dass die Qualität der Unterlagen entsprechend höher ist, da man aufgrund der Zertifizierung mehr auf die Kompetenz des Erstellers vertrauen kann. Dies kann die zuständige Behörde in ihrer Arbeit entlasten, so dass sie mehr Zeit auf die behördlichen Aufgaben verwenden kann. Es kann aber auch dazu führen, dass dem Unterlagen-Ersteller „blind" vertraut wird, was nach einer Erhöhung der Qualität wiederum zu einer Verschlechterung führen kann, wenn die Behörde ihre Kontrollfunktion nicht mehr entsprechend wahrnimmt. Dies kann vor allem dann eintreten, wenn die personelle Besetzung in den Behörden weiter reduziert wird, so dass der zeitliche Druck auf die einzelnen Mitarbeiter weiter wächst.

Bei einer Zertifizierung und Beleihung von Sachverständigen mit behördlichen Aufgaben (Option 3) kann dies, wie auch in Interviews mit Behördenvertretern der Immissionsschutzbehörden aus Sachsen bestätigt, zu einer zeitlichen Entlastung der Behördenmitarbeiter führen. Hier wurde bestätigt, dass besonders die Zusammenfassende Darstellung von den Behördenmitarbeitern aus zeitlichen und personellen Gründen meist nicht leistbar ist und man daher diese Aufgabe an Externe mit entsprechendem Sachverstand delegiert. Beliehene Sachverständige werden von der zuständigen Behörde daher eingesetzt, wenn dies einen erkennbaren Nutzen für die Behörde aufweist. Aber die Weitergabe behördeneigener Aufgaben an Externe muss auch Akzeptanz finden, da hoheitliche Aufgaben nach außen vergeben werden. Die Zertifizierung könnte dazu beitragen, Vorbehalte gegen diese Form der Aufgabenerfüllung abzubauen.

6.5.5.3
Ausgestaltung des Instrumentes

Bei der Ausgestaltung des Instruments sind die drei oben genannten Optionen zu unterscheiden:

- Bei Option 1 bedürfte es einer „zivilgesellschaftlichen" Initiative, die die entsprechenden organisatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen schafft.
- Bei Option 2 wäre zusätzlich eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen erforderlich. Diese könnte sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene erfolgen.
- Bei Option 3 kommt ebenfalls eine gesetzliche Regelung in Betracht. Es ist aber auch denkbar, lediglich in Verwaltungsvorschriften festzulegen, dass für die Übertragung von behördli-

chen Aufgaben im Rahmen der UVP bestimmte Qualifikationen vorzuweisen sind, deren Nachweis etwa durch die Zertifizierung zu erbringen ist.

In allen Fällen ist von Bedeutung, dass die titelverleihende Stelle, anders als derzeit (siehe Hartlik 2006, 97), über die entsprechenden Kenntnisse verfügt und somit in der Lage ist, die Qualität der zu zertifizierenden Büros zu beurteilen oder aber von fachlicher Seite entsprechend beraten wird. Denkbar wäre hier beispielsweise eine Zertifizierung von Gutachtern durch den Deutschen Akkreditierungsrat oder ähnliche Zertifizierungsstellen unter Mitarbeit der UVP-Gesellschaft. Dadurch können Kenntnisse über die rechtlichen Voraussetzungen zur Zertifizierung von Personen einerseits und Kenntnisse über fachliche Anforderungen andererseits zusammengebracht werden.

Zertifizierung von Unterlagen-Erstellern

Für Zertifizierungen von Gutachterbüros bestehen bereits einige DIN-Normen, zum Beispiel die DIN EN ISO 9001 zur Zertifizierung des Qualitätsmanagements (Hartlik 2006, 98). Auch gibt es Vorgaben für die Zulassung als Umweltgutachter nach der EG-EMAS-Verordnung.[226]

Jedoch erscheinen diese wenig geeignet, da man für eine UVP-gemäße Zertifizierung spezifische Kriterien benötigt, die die Qualität der Dienstleistung UVP festlegen. Daher ist es notwendig, Voraussetzungen zu benennen, die für ein „UVP-Zertifikat" geleistet werden müssen. Dies könnte beispielsweise Vorgaben zum vorhabenspezifischen Wissen umfassen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass beim jeweiligen Gutachter Wissen vorhanden ist, das es zum einen ermöglicht, mögliche erhebliche negative Umweltauswirkungen einzuschätzen und auch Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen auf dem aktuellen Stand der Technik zu entwickeln. Es sollte aber auch das Vorhandensein von umweltfachlichem Wissen entsprechend geprüft werden. Diese Entwicklung des „UVP-Zertifikats" kann vom Bund entsprechend in die Wege geleitet werden.

Zu gewährleisten ist zudem, dass der Anspruch des Gutachters auf das einmal verliehene Zertifikat immer wieder verifiziert wird. In Anbetracht der Ergebnisse aus Ebene 3 sollte von zertifizierten Gutachtern auch als eine Fähigkeit verlangt werden, die Abschichtung bei gestuften Verfahren den Anforderungen gemäß abzuarbeiten und die parallele Bearbeitung der Umweltfolgenprüfinstrumente entsprechend zu koordinieren.

Entsprechende Anforderungen, die ein Ersteller von Unterlagen nach § 6 UVPG zu erfüllen hat, können am ehesten in Fachgremien formuliert werden. Ergänzend bedarf es entsprechender Schulungsmaterialien sowie eines „Prüfungskanons". Zu klären sind auch organisatorische und institutionelle Fragen für die Einrichtung der Zertifizierungsstelle sowie für die Durchführung der Zertifizierungsverfahren.

Zertifizierung von Sachverständigen für behördliche Aufgaben

Für Sachverständige, die mit behördlichen Aufgaben betraut werden, gibt es bereits praktikable Modelle, zum Beispiel die beliehenen Sachverständigen in Sachsen. Allerdings ist auch hierbei notwendig, die Qualitätskriterien zu definieren, die der zu beauftragende Sachverständige zu erfüllen hat. Zu gewährleisten ist ebenfalls, dass die Beleihung regelmäßig überprüft und im Zweifelsfalle auch aberkannt wird. Ob die derzeitigen Kriterien, die die Sachverständigen in Sachsen zu erfüllen haben, ausreichend sind, sollte für eine Übertragung auf andere Bundesländer überprüft werden.

---

[226] Siehe §§ 4 ff „Umweltauditgesetz".

Eine Umsetzung dieses Instruments auf Bundesebene ohne Einbezug der Länder erscheint hier nicht sinnvoll, da die beliehenen Sachverständigen in besonderer Weise gefordert sind, die jeweiligen gesetzlichen Vorgaben auf Landesebene zu kennen. Daher sind die Länder gefordert, die zu erfüllenden Kriterien für eine Beleihung von Sachverständigen zu formulieren. Ebenfalls kann auf Länderebene über die Ausgestaltung der Kosten und der möglichen Übertragung auf den Vorhabenträger entschieden werden.

6.5.5.4
Instrumenteller Kontext

Die stärkste Verknüpfung zu anderen Instrumenten besteht zum Behördengutachter (siehe dazu Abschnitt 6.4). Mit Hilfe einer Zertifizierung kann dessen Eignung sichergestellt werden. In den anderen Fällen bestehen vor allem bezüglich des Informationsaustausches Anknüpfungspunkte an die Instrumente, beispielsweise in einer Zusammenarbeit mit behördeninternen UVP-Teams, vor allem bei der Option 3 der beliehenen Sachverständigen. Des Weiteren ist denkbar, dass diese Sachverständigen ihr geprüftes vorhabenspezifisches Wissen speziell in der Erarbeitung von vorhabenspezifischen Leitfäden einbringen und dadurch auch sichergestellt wird, dass die Leitfäden immer auf Basis des aktuellen Standes der Technik fortgeschrieben werden.

6.5.5.5
Aufwand für die Etablierung

Für alle drei Optionen muss ein Katalog an Anforderungen an die Gutachter erarbeitet werden. Dies lässt sich auf Basis des bereits vorhandenen Fachwissens und in Zusammenarbeit mit Experten realisieren und ist daher vorwiegend mit organisatorischem Aufwand verbunden. Die formulierten Anforderungen können in einer eigenen Norm festgeschrieben werden.

Der Erfolg der freiwilligen Zertifizierung ist stark von der Akzeptanz der Gutachter und Vorhabenträger abhängig. Für Option 1 muss daher eine Anerkennung durch die am Verfahren Beteiligten erreicht werden, damit das „UVP-Zertifikat" von Gutachtern als erwerbenswert angesehen wird. Diese Anerkennung ist nur mit entsprechender langfristiger Anstrengung realisierbar. Damit verbunden kann beispielsweise regelmäßige Werbung für das Zertifikat sein.

Die rechtliche Basis für Option 2 und Option 3 kann im Vergleich dazu ohne besonderen Aufwand beispielsweise in das zu erarbeitende UGB integriert werden. Die genauere Ausgestaltung der Zertifizierung kann in Verwaltungsvorschriften verankert werden.

6.5.5.6
Schlussfolgerung und Empfehlung

Die Entwicklung von einem zertifizierungsfähigen, „dem heutigen UVP-Recht und den Möglichkeiten der guten fachlichen UVP-Praxis gerecht" (Bechmann 2003) werdenden Profil für UVP-Gutachter wird immer wieder gefordert. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass derzeit vorhandene Instrumente dazu nicht ausreichend sind, die speziellen Anforderungen der UVP zu erfassen (Hartlik 2006, 99). Notwendig ist daher eine eigene Festlegung der Voraussetzungen für die Gutachter, wenn diese zu einer Homogenisierung der Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG und zu einer Verringerung der Defizite bei behördlichen Aufgaben beitragen sollen.

Die Umsetzung einer Zertifizierung von Erstellern von Unterlagen nach § 6 UVPG, ob freiwillig oder gesetzlich verankert (Option 1 und Option 2), ist nach den Ergebnissen der Studie nicht prioritär. Da nämlich die Qualität der UVP-Unterlagen im Vergleich zu den anderen Stationen verhältnismäßig gut ist, sollte die Umsetzung anderer Instrumente vorrangig verfolgt werden. Jedoch kann durch die Realisierung des Instruments eine weitere Steigerung der Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG erreicht werden und damit das Defizit beispielsweise bezüglich vorhabenspezifischer Aussagen verringert werden. Der Nutzen des Instruments ist daher als positiv

zu werten und sollte auch weiter verfolgt werden. Es besteht jedoch weiterer Klärungsbedarf hinsichtlich der Dringlichkeit und der konkreten Umsetzung des Instruments.

Die Zertifizierung von Sachverständigen zur Beauftragung mit behördlichen Aufgaben (Option 3) erscheint im Vergleich dazu dringlicher, da dies zu einer personellen und zeitlichen Entlastung der Behördenmitarbeiter beiträgt und diese Entlastung in Anbetracht der Ergebnisse der Studie als notwendig erscheint. Die Zertifizierung der Sachverständigen sollte unbedingt erfolgen, um eine Qualifikation der Sachverständigen zu notwendigen Kenntnissen zu gewährleisten. Eine Beleihung der Sachverständigen, und damit die Abgabe der Verantwortung der Behörden an die Sachverständigen, ist jedoch nicht zwingend notwendig. Hierbei ist das Verhältnis zwischen Nutzen und Aufwand als deutlich positiv zu werten, eine Zertifizierung und Beleihung sollte daher unbedingt weiter verfolgt werden.

Für die Entwicklung entsprechender Kriterien ist zu überlegen, ob diese jeweils länderspezifisch angepasst erstellt werden sollen. Über das „ob" hat jedoch der Gesetzgeber auf Bundesebene zu entscheiden. Es erscheint daher sinnvoll, eine Basis an zu erfüllenden Kriterien zu schaffen, die um länderspezifische Aspekte erweitert werden können. Entsprechende Vorgaben dazu könnten beispielsweise im Rahmen des UGB gemacht werden.

Die für die praktische Implementation des Instrumentes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen (siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Zertifizierung mit den Optionen: 1. Freiwillig 2. Verpflichtend für alle UVS-Ersteller 3. Verpflichtend zur Beauftragung mit hoheitlichen Aufgaben (beliehene Sachverständige)	a)+b) Für Optionen 2 und 3: rechtliche Verankerung, z.B. im UGB c) Für Option 1: Beauftragung fachlicher Stellen mit der Entwicklung eines „UVP-Zertifikats"	a)+b) siehe I a)+b) c) Für Option 3: – Formulierung der Kriterien – Klärung der Honorierung und möglicher Übertragung der Kosten auf den Vorhabenträger	a)+b) Mitwirkung in Zertifizierungs-organisationen	Trägerschaft der Zertifierungsstelle durch eine Fachorganisation Mitwirkung der „UVP-Community" bei der Entwicklung der fachlichen Standards

6.6 Änderungen der rechtlichen und sonstigen Rahmenbedingungen

6.6.1 Instrument „Transparenz und Dokumentationspflichten"

Das Instrument „Transparenz und Dokumentationspflichten" zielt darauf ab, die Anreizsituation für die Beteiligten der UVP-Verfahren im Sinne der UVP-Zielerreichung zu verbessern. Nachfolgend werden erste Überlegungen angestellt, in welchen Bereichen sich aufgrund der Anreizsituation der Akteure zusätzliche Transparenz bzw. Dokumentationspflichten zur Optimierung des UVP-Vollzugs anbieten und welche Form der Ausgestaltung des Instruments bzw. der rechtlichen Rahmenbedingungen für einen UVP-Vollzug vorteilhaft wäre.

Unter dem Stichwort „Transparenz- und Dokumentationspflichten" lassen sich eine Vielzahl von Ansatzpunkten zur Optimierung in unterschiedlichen Bereichen zusammenfassen. Grundsätzlich wirken in sämtlichen Bereichen ähnliche Anreizeffekte, so dass diese Effekte, um Wiederholun-

gen zu vermeiden, vorab aufgegriffen und diskutiert werden (siehe dazu Abschnitt 6.6.1.1). Einzelne Besonderheiten hinsichtlich der Anreizfunktionen finden sich dann bei der Ausgestaltung der einzelnen Ansätze.

6.6.1.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Wie die Ergebnisse der Erhebung auf Ebene 3 zeigen, werden durch den Einsatz der UVP bereits deutliche Transparenzgewinne gegenüber nicht UVP-pflichtigen Verfahren ersichtlich. So besteht für die Öffentlichkeit die Möglichkeit, Einblick in die Unterlagen der Antragsteller zu nehmen. Auch kann im Rahmen der „Zusammenfassenden Darstellung" nach § 11 UVPG und der „Bewertung" nach § 12 UVPG die Entscheidungsvorbereitung und der Entscheidungsvorgang teilweise nachvollzogen werden. Allerdings zeigt die Untersuchung auch, dass im Rahmen der Transparenz bei weitem nicht das volle Potential von den Behördenmitarbeitern ausgeschöpft wird. Dadurch werden wertvolle Chancen sowohl hinsichtlich einer qualitativ hochwertigen UVP als auch hinsichtlich einer gut informierten Öffentlichkeit vergeben.

Ziel der Instrumentenentwicklung ist es hier anzusetzen und durch eine erhöhte Transparenz sowohl die Erfassung, die Einschätzung und die Bearbeitung umwelterheblicher Belange innerhalb der Behörde zu verbessern sowie der Öffentlichkeit einen Einblick in die Verfahren zu ermöglichen, was Grundlage für eine qualitativ hohe Beteiligung und für eine erhöhte Akzeptanz von Vorhaben ist.

6.6.1.2
Anreize für die Nutzung des Instruments

Vorgaben zur Transparenz – und die damit verbundenen Dokumentationspflichten – erfüllen im Rahmen der UVP wichtige Aufgaben. Für die zuständigen Behördenmitarbeiter bzw. Mitarbeiter der Genehmigungsbehörden kann durch erhöhte Transparenz und durch (zusätzliche oder besser umgesetzte) Dokumentationspflichten die Informations- und Bewertungsgrundlagen besser erfassbar werden und so deren Nutzung verbessert werden. Dies betrifft zum einen eine verbesserte Daten- bzw. Wissensgrundlage: So kann Transparenz dazu führen, dass frühzeitig, beispielsweise durch die Beteiligung von Öffentlichkeit und Verbänden, Defizite in den Antragsunterlagen oder bisher nicht erkannte Umweltbelastungen identifiziert und rechtzeitig berücksichtigt werden können. Zum anderen betrifft es die Wissensverarbeitung: Eine Zusammenstellung sämtlicher Entscheidungs*grundlagen* erhöht auch die Qualität der zu treffenden Entscheidung durch die Behörde, wie die Untersuchungsergebnisse anhand der Gegenüberstellung von UVP-pflichtigen und nicht UVP-pflichtigen Verfahren belegen. Und schließlich kann eine gute Dokumentation zu einer deutlichen Verbesserung des Verfahrensablaufs führen. So erleichtert beispielsweise eine belastbare Dokumentation der Vorgaben aus dem Scoping die Verfahrensdurchführung, wie auch Ergebnisse beispielsweise aus Österreich belegen (siehe dazu Abschnitt 6.6.2).[227]

Aus Sicht der Öffentlichkeit und der Umweltverbände bestehen Vorteile durch Transparenz, indem Arbeitsabläufe und auch Entscheidungen nachvollziehbar werden, was zu einer Akzeptanzsteigerung bei Öffentlichkeit und Verbänden beitragen kann.

Für den UVP-Vollzug ist Transparenz von Vorteil, weil nur so Defizite in der Verfahrensführung deutlich werden. Auch kann durch Transparenz eine Standardisierung ermöglicht werden, die Wettbewerbsverzerrungen für die Vorhabenträger reduziert. Transparenz kann schließlich auch

[227] Auch die Vorhabenträger schätzen das Prüfbuch in Österreich, da es als Dokument der Verfahrens- und Zeitplanung für einen verlässlichen und kalkulierbaren Ablauf des Verfahrens sorgt (siehe ausführlich Klaffl, Bergthaler et al. 2006, 169).

eine Kontrollfunktion ausüben und Anreize setzen, eine gesetzeskonforme UVP durchzuführen.[228] Zum Teil sind mit den Gestaltungsoptionen zur Stärkung der Transparenz Änderungen in den Arbeitsroutinen verbunden. In der Regel kommt auch ein zusätzlicher Aufwand für die zuständigen Akteure bei – auf den ersten Blick – relativ wenig (oder nur unbestimmt) erkennbarem Nutzen für die handelnden Personen selbst hinzu.

Aus diesem Grund ist eine erhöhte Transparenz in Form der Dokumentation und Veröffentlichung von Daten und Unterlagen meist nicht (nur) über „weiche" Anreizmechanismen zu erreichen. Denn bei den Behördenmitarbeitern besteht die Befürchtung, dass Dritte eventuelle Schwachpunkte entdecken und zwar hinsichtlich der Informations- und Datengrundlagen sowie hinsichtlich der Durchführung des UVP-Verfahrens.

Um die Transparenz zu erhöhen, wird daher weitgehend auf rechtliche Steuerungsinstrumente zurückgegriffen. Dies ist konsequent, weil das gesamte UVP-Recht letztlich darauf gerichtet ist, Transparenz herzustellen. Auf das UVP-Verfahren bezogen ist erhöhte Transparenz damit zugleich eine notwendige Voraussetzung, wenn man Ansatzpunkte zur Qualitätsverbesserung identifizieren will.

6.6.1.3
Ausgestaltung der Instrumente und Empfehlungen

Die nachfolgenden Abschnitte beschreiben die Anforderung an das Instrument „Transparenz und Dokumentationspflichten". In Abschnitt 7.4, UGB-Empfehlungen, finden sich konkrete Vorschläge für die rechtliche Ausgestaltung.

Transparenz der Entscheidung über die UVP-Pflicht (Screening)

Grundsätzlich sollte eine Veröffentlichung zur UVP-Pflicht bundeseinheitlich erfolgen, um der Öffentlichkeit einen angemessenen Zugang zu diesen Informationen zu ermöglichen. Dabei sollte nicht – wie derzeit vorgeschrieben – nur eine Bekanntmachung erfolgen, wenn die UVP-Pflicht verneint wird, sondern auch eine direkte und explizite Bekanntmachung der UVP-Pflicht erfolgen, sobald diese festgestellt wurde.[229] Außer über die Printmedien sollte die Bekanntmachung auch über das Internet erfolgen (siehe dazu Abschnitt 4.2).

Transparenz der Vorgaben zu Verfahrensinhalten und –abläufen (Scoping)

Die Festlegung des Untersuchungsrahmens und ggf. der Vorgaben zu den Verfahrensabläufen zwischen Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG und der zuständigen Behörde im Rahmen des Scopingtermins sollte grundsätzlich schriftlich fixiert werden. Gegenüber einem Scopingprotokoll hat das in Österreich eingesetzte *Prüfbuch*[230] den Vorteil, dass es fortgeführt wird und flexibel Änderungen, wie z.B. Stellungnahmen, im Laufe des Verfahrens aufnehmen kann. Die Frage, welche Punkte mit welcher räumlichen und sachlichen Abgrenzung und welcher Methodik im Rahmen der Unterlagen nach § 6 UVPG zu bearbeiten sind, behandelt das Instrument „Prüfbuch" (siehe dazu Abschnitt 6.6.2). Die schriftliche Dokumentation der Scopingvereinba-

---

[228] Siehe dazu auch die Umweltinformations-Richtlinie (2003/4/EG), etwa in Erwägungsgrund 1.

[229] Derzeit erfolgt bei UVP-pflichtigen Verfahren lediglich in der Bekanntmachung des Vorhabens ein Hinweis auf die UVP-Pflicht. Dabei wird nicht deutlich, ob es sich bei dem Vorhaben um ein Vorhaben handelt, welches nach Einzelfallprüfung UVP-pflichtig ist. In mehreren Fällen wurde im Rahmen der Untersuchung auch festgestellt, dass bei der Bekanntmachung des Vorhabens (trotz UVP-Pflicht) ein expliziter Hinweis auf die UVP-Pflicht fehlte.

[230] Das Prüfbuch ermöglicht Behörden und Ingenieur-Büros eine Überprüfung der abzuleistenden Aufgaben. Das Prüfbuch wurde im Zuge einer der letzten Novellen zum UVP-G unter dem Gesichtspunkt „Verfahrensbeschleunigung" ersatzlos gestrichen. Da es aber ein wichtiges Instrument ist und den Schritt in Richtung integratives und vollständiges Umweltverträglichkeitsgutachten vorgibt, wird es trotz des Aufwandes meist bearbeitet (Klaffl, I., Bergthaler, W. et al. 2006, 169).

rungen sollte rechtlich vorgeschrieben werden, wobei (Mindest-)Inhalte und Art der Dokumentation in einer Verwaltungsvorschrift zu konkretisieren sind.

Transparenz der Informationsgrundlage und des Bewertungsvorganges

Eine Veröffentlichung der Entscheidung zusammen mit den zugrundegelegten Informationen und dem Bewertungsvorgang führt dazu, dass der Öffentlichkeit detaillierte Kenntnisse über die Ergebnisse der UVP sowie über deren Eingang in die Entscheidung zur Verfügung gestellt werden. Dies erhöht die Transparenz des Verwaltungshandelns und kann dazu beitragen, die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen. Die Begründung der Zulassungsentscheidung sollte schon nach geltendem Recht die Entscheidungsgrundlagen explizit benennen, was - wie die Untersuchung auf Ebene 3 ergeben hat - in der Praxis häufig nicht der Fall ist.

Neben der Veröffentlichung des Inhalts der Entscheidung und der Begründung, einschließlich der Beschreibung sämtlicher relevanter Maßnahmen, sollte auch die „Zusammenfassende Darstellung" nach § 11 UVPG und die „Bewertung der Umweltauswirkungen" nach § 12 UVPG veröffentlicht werden,[231] um den Bewertungsvorgang transparent zu machen. Dabei ist über die im UIG vorgegebene Angabe, wo die Unterlagen zu finden sind (§ 10 Abs. 2 Nr. 6 UIG), hinauszugehen und es sollte grundsätzlich eine Veröffentlichung im Netz als auch in der Standortgemeinde erfolgen (siehe dazu Abschnitt 4.6). Die Veröffentlichung im Netz, die außer auf der Website der zuständigen Behörde auch landesweit zentral erfolgen sollte, wie es bereits in Österreich der Fall ist (s.u.), dient nicht nur der Akzeptanzsteigerung in der Öffentlichkeit, sondern auch den Behördenmitarbeitern zum Vergleich mit ähnlichen Verfahren, was sowohl eine Hilfestellung darstellen kann als auch eine Standardsetzung unterstützt.

Wird die „Zusammenfassende Darstellung" nach § 11 UVPG und die „Bewertung" nach § 12 UVPG externen Dritten („Behördengutachter") übertragen, dann sollte der Bewertungsprozess gemeinsam von „Behördengutachter" sowie den Mitarbeitern der Naturschutzbehörde und der zuständigen Behörde durchgeführt werden (siehe Abschnitt 6.4). Dies ist im UGB entsprechend zu regeln.

Transparenz bei Kompetenzverlagerung auf Dritte

In einigen Bundesländern werden behördliche Tätigkeiten im Rahmen der UVP Behördengutachtern übertragen (siehe dazu Abschnitt 6.4). Wie die vertiefte Untersuchung ergibt, wird dies im Rahmen des Vollzugs für die beteiligten Akteurgruppen nicht immer transparent. Das kann dazu führen, dass von der Öffentlichkeit und den Umweltverbänden aber auch von beteiligten Fachbehörden der Behördengutachter als „Antragsteller" wahrgenommen wird, was vor allem im Scoping- und beim Erörterungstermin, aber auch beim gesamten Verfahrensverlauf zu erheblichen Irritationen und Fehleinschätzungen führen kann.

Aus diesem Grund sollte bei der Einschaltung von Behördengutachtern bei UVP-Vorhaben bereits in der öffentlichen Bekanntmachung darauf hingewiesen werden, ob und ggf. welche behördlichen Aufgaben von wem übernommen werden. Ferner sollten, auch unter Wettbewerbserwägungen, bundesweit einheitliche Vorgaben zur Aufgaben und Kompetenzen von Behördengutachtern gemacht werden. Eine rechtliche Regelung im UGB dazu erscheint vorzugswürdig (zu Funktionen, Aufgaben und Pflichten von Behördengutachtern siehe ausführlich Abschnitt 6.4).

---

[231] Wie dies auch in § 100 Abs. 3 im derzeitigen Entwurf des UGB vorgesehen ist UGB-I-Entwurf (11/2007). Artikel 1, Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) - Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht - Entwurf - 19.11.2007. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Projektgruppe UGB; Bonn, Berlin.

Transparenz bei Abschichtung

Die Untersuchung auf Ebene 3 hat ergeben, dass bei abgestuften Verfahren meist nur eine unzureichende Abschichtung erfolgt. Häufig wird auf der Projektebene - mit dem Verweis auf eine im Rahmen des vorgelagerten Verfahrens durchgeführte UVP - keine UVP mehr durchgeführt bzw. es werden keine zusätzlichen Umweltbelange gegenüber dem vorgelagerten Projektvorhaben mehr erhoben (siehe dazu auch Abschnitt 5.3). Hierdurch werden Umweltwirkungen insbesondere für das Schutzgut Mensch, wie baubedingte Belastungen aber auch projektbezogene Umweltbeeinträchtigungen, wie u.a. Beeinträchtigung von Erholungs- und Freizeitfunktion vernachlässigt. Vor allem besteht die Gefahr, dass durch eine intransparente Zuordnung von Abschichtungsaspekten gerade auf der Projektebene eine gezielte Auseinandersetzung mit konkreten, projektbezogenen Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen nicht zum Tragen kommt (siehe hierzu auch Abschnitt 4.6).

Auslegung der Unterlagen aus vorgelagerten Verfahren: Aus den oben genannten Gründen sollte im Rahmen einer Optimierung des UVP-Vollzugs im Rahmen der Öffentlichen Auslegung von Unterlagen auch die relevanten Unterlagen aus den früheren Umweltprüfungen mit ausgelegt werden. Dies sollte nicht nur den Genehmigungsbescheid (zusammen mit der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung") umfassen, sondern auch die Antragsunterlagen nach § 6 UVPG, da - wie die Untersuchung ergibt - nur diese (bisher) die Möglichkeit eröffnen, sich ein angemessenes Bild von den zu berücksichtigenden erheblichen Umweltbelangen und von den vorgesehene Maßnahmen zu verschaffen. Hierdurch wird für die Öffentlichkeit deutlich, in welchem Maß bereits Maßnahmen ergriffen wurden, welche Umweltbelange noch nicht berücksichtigt wurden und wo noch Untersuchungsbedarf besteht. Die rechtlichen Regelungen sind entsprechend zu ergänzen.

Transparenz der Aufgabenaufteilung bei Abschichtung: Hier könnte eine Vorschrift zur Dokumentation der Abgrenzung und Aufteilung der Untersuchungsbelange von vor- und nachgelagerten Verfahren Abhilfe schaffen. Eine Dokumentation der im vorgelagerten Verfahren bereits berücksichtigten Kriterien sowie der noch im nachfolgenden Verfahren zu berücksichtigenden Aspekte könnte sich dabei z.B. bei Straßenbauverfahren an dem Entwurf des BMVBW „Kriterien für die Abschichtung in der Straßenplanung" (1997) orientieren (in Bechmann 2003, 144ff). Die Dokumentation ist dazu im vorgelagerten Verfahren zu erstellen und ist im nachgelagerten Verfahren entsprechend anzupassen und zu ergänzen. Auch hier sollte eine entsprechende rechtliche Regelung getroffen werden.

Dokumentation des Vollzugs des UVPG

Eine valide wissenschaftliche Auswertung sowie eine Qualitätssicherung des UVP-Vollzugs wird erheblich dadurch erschwert, dass keine zentrale landes- oder bundesweite Erfassung der UVP-Daten erfolgt.[232] Sinnvoll wäre eine zentrale UVP-Datenbank, wie sie beispielsweise in Österreich existiert. Dazu wurde in Österreich eine UVP-Datenbank gemäß § 43 UVP-G 2000 am Umweltbundesamt als wesentlicher Bestandteil der UVP-Dokumentation eingerichtet (siehe dazu UBA Österreich 2008).

Die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden Projekt-Informationen betreffen eine Beschreibung des jeweiligen Vorhabens.[233] Ferner sind die wesentlichen Gründe der Entscheidungen

---

[232] Diese Einschätzung teilt auch die EU-Kommission im Rahmen ihres 5-Jahresberichts zur UVP EU-Kommission (2003). 5-Jahres-Bericht der EU-Kommission über die Anwendung und den Nutzeffekt der UVP-Richtlinie. Die Erfolge der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der UVP-Richtlinie. , EU-Kommission.. In ihren Empfehlungen fordert sie: „Die Mitgliedstaaten sollten entsprechende [Erfassungs-]Systeme einführen, sofern diese nicht schon vorhanden sind. Dies wird [… ihnen] bei der Beurteilung des von ihnen erreichten Standes und der Qualität der geleisteten Arbeit [helfen]. Zugleich bietet sich ihnen dadurch die Möglichkeit, ihre Systeme zu verbessern."

[233] Einschließlich der „UVE des Projektwerbers" (entspricht der UVS bzw. den Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG).

und die Ergebnisse der Nachkontrolle enthalten. Auch Angaben zur Vor- bzw. Einzelfallprüfung sind abrufbar. Die Öffentlichkeit kann außerdem Hinweise zu rechtlichen Grundlagen sowie zum Vorhabensstatus finden oder auch die Stellungnahme des zuständigen Bundesministeriums. Mittels Onlineabfrage können Interessierte UVP-Verfahren nach unterschiedlichen Kriterien auswählen (siehe dazu Abbildung 6, UBA Österreich 2008). Sie erhalten aber auch Hinweise, wo sie ggf. vor Ort Einsicht nehmen können. Die Informationen sind dabei aufgrund einer sehr übersichtlichen Website-Strukturierung und einer guten Nutzerführung leicht auffindbar und die Inhalte sind auch für Laien verständlich erklärt.

Titel	Rechtsgrundlage	Behörde	Verfahrensschritt	Bescheid 1.Instanz Verordnung
» Müllverbrennungsanlage Zistersdorf	UVP-G 1993 Anhang 1 Ziffer 4	Amt der Niederösterreichischen Landesregierung	Genehmigungsbescheid ergangen, durch US bestätigt, durch VwGH bestätigt	1999-04-20
» Ausbau der thermischen Abfallverwertungsanlage in Wels	UVP-G 2000 Anhang 1 Ziffer 1, UVP-G 2000 Anhang 1 Ziffer 4	Amt der Oberösterreichischen Landesregierung	Genehmigungsbescheid ergangen	2002-04-29
» Thermische Abfallverwertungsanlage Zwentendorf/Dürnrohr	UVP-G 1993 Anhang 1 Ziffer 4	Amt der Niederösterreichischen Landesregierung	Genehmigungsbescheid ergangen, Abnahmebescheid ergangen	2000-09-05

Abbildung 6: Beispielhaftes Abfrageergebnis bei der zentralen UVP-Datenbank Österreich für die Standortgemeinde „Schwechat“

6.6.1.4
Instrumenteller Kontext

Eine enge Verknüpfung dieses Instruments besteht vor allem hinsichtlich des Instruments „Pflichtenheft und Prüfbuch“ (siehe dazu Abschnitt 6.6.2), welches seine Wirkung erst durch die Transparenz- und Dokumentationspflichten entfaltet. Ein weiterer Bezug zu anderen Instrumenten besteht auch hinsichtlich der „Kontrollwirkung durch Dritte“ (siehe dazu Abschnitt 6.6.3), die durch die Transparenz- und Dokumentationspflichten häufig erst ermöglicht wird.

Eine Veröffentlichung der Entscheidungsgrundlagen sowie der Entscheidungsergebnisse im Rahmen der „Transparenzpflichten“ kann aber auch wichtige Hinweise für die zuständigen Bearbeiter liefern, wenn sie beispielsweise im Rahmen eines „Helpdesks“ (siehe dazu Abschnitt 6.5.4) vorhabentypspezifisch erfasst und direkt zugänglich gemacht werden oder auch im Rahmen der „vorhabentypspezifischen Anlaufstellen“ (siehe dazu Abschnitt 6.3) eine wichtige Grundlage für weitere Optimierungsansätze bieten. Hierdurch lässt sich die Qualifikation der Mitarbeiter der Zulassungsbehörden verbessern und ein Kompetenzzuwachs in den Behörden wird ermöglicht.

6.6.1.5
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die einzelnen Transparenz- und Dokumentationspflichten stellen ein wesentliches Element der Kompetenzsicherung in den UVP-Verfahren dar. Durch sie kann eine Verstärkung der Anreize zur Qualitätssicherung infolge zunehmender Kontrolle durch Dritte erfolgen. Sie bieten aber auch die Möglichkeit einer innerbehördlichen Kompetenzsteigerung infolge verbesserter Informations- und Entscheidungsgrundlagen. Und schließlich besteht auf diese Weise erst die Möglichkeit zur wissenschaftlichen Auswertung von UVP-Verfahren und somit zur Identifizierung von Schwachstellen der UVP sowie zur Entwicklung von Optimierungsansätzen.

Ein Teil dieser Aufgaben lässt sich mit relativ geringem Aufwand umsetzten, bei sehr hohem zusätzlichen Nutzen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Änderungen von den zuständigen Akteuren weitgehend nur über rechtliche Vorgaben umgesetzt werden.

Dies hat jedoch auch den Vorteil, dass eine weitgehend einheitliche Realisierung erfolgen kann. Aus diesem Grund sollten im Rahmen des UGB entsprechende Vorgaben vorgesehen werden. Grundsätzlich wäre die Bundesebene gegenüber der Landesebene als handelnder Akteur vorzuziehen, da hierdurch Wettbewerbsnachteile infolge ungleicher Informationsbereitstellung vermieden würden. Auch würden hierdurch der Öffentlichkeit länderübergreifend gleiche Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten gewährt werden.

Die für die praktische Implementierung des Instrumentes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen (siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Transparenz der Entscheidung über die UVP-Pflicht	a) Vorgaben im UGB zur Feststellung der UVP-Pflicht c) Auch ohne explizite gesetzliche Regelung: Veröffentlichung des (positiven/negativen) Ergebnisses der UVP-Einzelfallprüfung im amtlichen Anzeiger und im Netz durch die Behörde	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I.a) c) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I c)	-	
Transparenz der Informationsgrundlage und des Bewertungsvorganges	a) Vorgaben im UGB zur elektronischen Veröffentlichung der „Zusammenfassenden Darstellung“ und „Bewertung“ a) Vorgaben im UGB bei der Einschaltung eines Behördengutachters	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I a)		
Transparenz bei Kompetenzverlagerung auf Dritte	a) Vorgaben im UGB bei der Einschaltung eines Behördengutachters	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I a)		
Transparenz im Rahmen der Auslegung bei Abschichtung	a) Vorgaben im UGB zur Auslegung von Unterlagen aus vorgelagerten Verfahren	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I a)		
Dokumentation des Vollzugs des UVPG	a) Vorgaben im UGB zur elektronisch gestützten Dokumentationsstelle c) Einrichtung einer bundesweiten UVP-Dokumentationsstelle	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I a) c) Einrichtung einer landesweiten oder ländergetragenen bundesweiten UVP-Dokumentationsstelle		

6.6.2
Instrumente „Pflichtenheft" und „Prüfbuch"

Die Untersuchung auf Ebene 3 zeigt, und die Erfahrungen aus Österreich (Klaffl, Bergthaler et al. 2006) bestätigen dies, dass eine klare Festlegung von Untersuchungsumfang, –tiefe und -ablauf sowohl für den Vorhabenträger hinsichtlich der Abschätzung des benötigten Zeitaufwandes und ggf. einer verbesserten Rechtssicherheit als auch für eine Optimierung des gesamten Verfahrensablaufs sinnvoll ist. Aus diesem Grund sollte die Festlegung des Untersuchungsrahmens und der Methoden grundsätzlich schriftlich fixiert werden. Dies kann in Gestalt eines „Pflichtenheftes"[234] geschehen. Das Pflichtenheft ist damit an der „Schnittstelle" zwischen Behörde und Vorhabenträger (bzw. dem von ihm Beauftragten Ersteller der UVP-Unterlagen) angesiedelt.

Demgegenüber kann man mit dem Begriff „Prüfbuch" ein behördeninternes Instrument beschreiben, welches dazu dient, den Prüfungsvorgang in der Behörde zu dokumentieren und zu unterstützen.

6.6.2.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Die während des Scoping-Termins (siehe dazu Abschnitt 4.3) vereinbarten Ergebnisse werden oftmals nicht oder nicht vollständig dokumentiert. So lag in 43 (N 83) policy-on-Fällen kein Scoping-Protokoll in den Akten vor, das den Inhalt der beizubringenden Unterlagen konkretisiert. Ebenso war die schriftliche Unterrichtung in 40 (N 83) policy-on-Fällen nicht in den Akten dokumentiert.

In der Folge einer fehlenden schriftlichen Fixierung von Absprachen fehlen Abstimmungen zu den anzuwendenden Methoden und dem zu erbringenden Untersuchungsumfang sowie zur Untersuchungstiefe. Wenn Absprachen dazu in Scoping-Protokollen festgehalten werden, sind diese oftmals nicht sehr umfangreich und für die Beteiligten nicht verbindlich. Der Inhalt der Unterrichtung nach § 5 UVPG kann daher davon abweichen oder es fehlen wichtige Festlegungen, die in der Folge davon von der zuständigen Behörde nachgefordert werden müssen.

Für den Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG soll nicht nur eine Benachrichtigung der beizubringenden Unterlagen erfolgen, sondern es ist zu überlegen, ob nicht ein „Pflichtenheft" sinnvoll wäre, um die abzuarbeitenden Einzelaspekte exakter zu fixieren. Im Ergebnis würde sich für alle Beteiligten die Transparenz der Ergebnisse des Scoping-Termins erhöhen, womit zugleich eine Senkung der (nachfolgenden) Transaktionskosten einhergeht. Außerdem lässt sich auf diesem Wege wahrscheinlich auch die Akzeptanz der Ergebnisse der Unterlagen nach § 6 UVPG steigern.

Im „Pflichtenheft" sollten daher beispielsweise Abstimmungen zu den notwendigen Untersuchungen, zur Abgrenzung des Untersuchungsraums, zur Abschichtung bei gestuften Verfahren und zu einer koordinierten Abarbeitung der Umweltfolgenprüfinstrumente festgehalten werden. Da es als Kommunikationsmittel zwischen zuständiger Behörde und Vorhabenträger angelegt ist, können im „Pflichtenheft" auch Absprachen zwischen diesen beiden Akteuren festgehalten werden. Wichtig ist, das „Pflichtenheft" rechtlich zu verankern, um eine Pflicht zur Verwendung einzuführen. Andernfalls ist es wahrscheinlich, dass das „Pflichtenheft" ebenso wie das Scoping-Protokoll, nicht in dem gewünschten Umfang zur Anwendung kommt. Gleiches gilt für das „Prüfbuch".

---

[234] In Österreich wird ein ähnliches Instrument auch als „Prüfbuch" bezeichnet. Es ermöglicht Behörden und Ingenieur-Büros eine Überprüfung der abzuleistenden Aufgaben. Das österreichische Prüfbuch wurde im Zuge einer der letzten Novellen zum UVP-G unter dem Gesichtspunkt „Verfahrensbeschleunigung" ersatzlos gestrichen. Da es aber ein wichtiges Instrument ist und den Schritt in Richtung integratives und vollständiges Umweltverträglichkeitsgutachten vorgibt, wird es trotz des Aufwandes meist bearbeitet (Klaffl, I., Bergthaler, W. et al. 2006, 169).

Das „Prüfbuch", das ausschließlich von behördlicher Seite verwendet wird, soll vorwiegend dazu dienen, die eingereichten Unterlagen unter Zuhilfenahme entsprechender Methoden überprüfen zu können und einzelne Entscheidungsschritte zu dokumentieren. Die Ergebnisse daraus können dann in die „Zusammenfassende Darstellung" sowie in die „Bewertung" einfließen. Beispielsweise können darin Entscheidungen über die Untersuchungstiefe zu einzelnen Schutzgütern festgehalten werden. Damit wird die Basis für bestimmte auch später getroffene Entscheidungen dokumentiert, was wiederum die Transparenz der UVP erhöht.

6.6.2.2
Anreize für die Nutzung des Instrumentes

Sowohl für den Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG und den Vorhabenträger als auch für die zuständige Behörde ist das „Pflichtenheft" als eine verbindliche Dokumentation der zu erbringenden Leistungen zu sehen. Die Aufgabenstellung für den Unterlagen-Ersteller ist damit klar definiert und Missverständnisse können frühzeitig ausgeräumt werden. Für alle Akteurgruppen besteht daher der wichtigste Anreiz zur Nutzung des Instruments darin, dass eindeutige Absprachen getroffen und fixiert werden und damit die Anforderungen an die Beteiligten offen gelegt werden. Folglich werden Enttäuschungen vermieden, was zu einem reibungsloseren Ablauf des Verfahrens beiträgt.

Durch die klare Formulierung der zu bewältigenden Aufgabe kann der Unterlagen-Ersteller den notwendigen Aufwand schneller umgrenzen. Dies wiederum erhöht die Attraktivität des Instruments für den Vorhabenträger, da er frühzeitig sehr genau die entstehenden Kosten und den nötigen Zeitaufwand abschätzen kann, was folglich seine Planungssicherheit erhöht. Darüber hinaus kann die Fixierung des Untersuchungsaufwandes für den Vorhabenträger eine Erhöhung der Rechtssicherheit bedeuten, allerdings nur, wenn vorab mit den im Scoping Beteiligten etwaige Schwierigkeiten benannt und in der Folge ausgeräumt wurden und das „Pflichtenheft" auch zur Dokumentation dieser Entscheidungen benutzt wird.

Ebenso vereinfacht das „Pflichtenheft" den Prüfungsaufwand für die Behörde, wenn darin klar die zu erbringenden Leistungen für die Ermittlung und Beschreibung der wesentlichen Umweltaspekte festgehalten sind. Dadurch reduziert sich für den einzelnen Behördenmitarbeiter der Aufwand einer intensiven Überprüfung der Unterlagen auf Vollständigkeit.

Das „Pflichtenheft" bewirkt eine gewisse Fixierung und dient damit der Rechtssicherheit. Sie kann in den Fällen zu Konflikten führen, in denen sich im Fortgang der Untersuchung ein Anpassungsbedarf ergibt. Im „Pflichtenheft" sollten daher auch Verfahrensweisen für derartige Konstellationen enthalten sein.

Das „Prüfbuch" reduziert ebenfalls den Aufwand für die Überprüfung, wenn darin beispielsweise festgehalten ist, nach welchen Kriterien die Unterlagen zu prüfen sind. Es eröffnet daher die Möglichkeit, den zeitlichen und personellen Druck unter dem die Behörden stehen, zu verringern.

6.6.2.3
Ausgestaltung des Instrumentes

Gegenüber dem Scoping-Protokoll, in dem u.U. lediglich die beim Scoping-Termin besprochenen Aspekte Berücksichtigung finden, erfolgt im „Pflichtenheft" eine systematische Auflistung der zu untersuchenden Belange sowie des zeitlichen Rahmens. Anschließend wird es von der Behörde vor der Durchführung der Umweltverträglichkeitsuntersuchung überprüft. Beim Einsatz des „Pflichtenhefts" ist folgendes Vorgehen zu empfehlen:

- Nach Feststellung der Pflicht zur UVP legt der vom Vorhabenträger beauftragte Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG der zuständigen Behörde den Entwurf eines „Pflichtenhefts" für die Anfertigung der Unterlagen nach § 6 UVPG vor.
- Im „Pflichtenheft" sind Inhalt und Umfang einschließlich der örtlichen und zeitlichen Eckpunkte für die weitergehenden Untersuchungen festzusetzen und die Umweltauswirkungen, die einer vertieften Untersuchung bedürfen, zu benennen.
- Die zuständige Behörde übermittelt das „Pflichtenheft" zur Stellungnahme entweder an einen Behördengutachter oder an die Naturschutzbehörden.
- Anschließend, ggf. um die relevanten Aspekte erweitert, geht das „Pflichtenheft" als Unterrichtung über den Inhalt und den Umfang der voraussichtlich nach § 6 UVPG beizubringenden Unterlagen i.S.d. jetzigen § 5 UVPG, an den Vorhabenträger zurück.

Im „Prüfbuch" enthalten wären die Punkte, die im Hinblick auf das „Pflichtenheft" klärungsbedürftig sind. Ergänzend könnten methodische Hinweise sowie – zur Veranschaulichung – best-practice-Beispiele hinzutreten. Vermutlich wäre es sinnvoll, die Vorlage des „Prüfbuchs" online bereitzuhalten, was eine kontinuierliche Fortschreibung – unter Berücksichtigung der Rückmeldungen aus der Vollzugspraxis – ermöglichen würde. Zu jedem Verfahren sollte jedoch ein eigenes Prüfbuch erstellt werden. Das „Prüfbuch" könnte sowohl im Hinblick auf die Prüfung des Entwurfs des „Pflichtenheftes" als auch bei der Prüfung der vorgelegten Unterlagen nach § 6 UVPG eingesetzt werden. Klärungsbedürftige Fragen, die aus dem „Pflichtenheft" resultieren könnten, sind u.a. folgende[235]

- Sind die Umweltauswirkungen des Vorhabens vollständig und nachvollziehbar beschrieben?
- Gibt es eine begründete und nachvollziehbare Unterscheidung von wesentlichen und unwesentlichen Fragen im Hinblick auf mögliche Umweltauswirkungen?
- Sind die angebotenen Untersuchungen geeignet und ausreichend, um brauchbare Antworten auf die entstandenen Fragenkomplexe geben zu können?
- Müssen unerledigte Angelegenheiten oder Auflagen aus früheren Verfahren berücksichtigt und geregelt werden?
- Gibt es Bedenken hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der verwendenden Methoden, Berechnungen, Messungen oder Modellierungen im Rahmen der Untersuchungen?
- Gibt es Bedenken hinsichtlich der korrekten Bestimmung der Untersuchungszeiträume und Untersuchungsräume?
- Ist eine Zustimmung zum vorgelegten „Pflichtenheft" möglich oder sind Änderungen oder Ergänzungen nötig?

Sowohl das „Pflichtenheft" als auch das „Prüfbuch" können bei richtiger struktureller Implementierung wichtige Instrumente bei der Verfahrensplanung und dem Verfahrensmanagement für viele am Verfahren Beteiligte sein.

6.6.2.4
Aufwand für die Etablierung

Der anfängliche personelle Aufwand für die Erstellung eines „Pflichtenhefts" und eines „Prüfbuchs" wird mit der im weiteren zeitlichen Verlauf dauerhaften Transaktionskosten senkenden Wirkung dieses Instruments für Behörde und Vorhabenträger mehr als ausgeglichen. Die notwendige rechtliche Verankerung von „Pflichtenheft" und „Prüfbuch" kann auf Bundesebene durchgeführt werden.

---

[235] AUE BE (2007), 2.

6.6.2.5
Instrumenteller Kontext

Die Hinweise zur Erstellung eines „Pflichtenhefts“ und eines „Prüfbuchs“ sollten integraler Bestandteil eines vorhabentypspezifischen Leitfadens (siehe dazu Abschnitt 6.5.2) sein.[236] Zur Qualitätssicherung der Ersteller der „Pflichtenhefte“ ist an eine Zertifizierung (siehe dazu Abschnitt 6.5.5) dieser Ersteller zu denken.

Das „Prüfbuch“ kann auch beliehenen Sachverständigen (siehe Zertifizierung, Abschnitt 6.5.5) bei der Übernahme der hoheitlichen Aufgaben der zuständigen Behörde als Hilfestellung dienen. Des Weiteren liefern sowohl „Pflichtenheft“ als auch „Prüfbuch“ einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Transparenz (siehe dazu Abschnitt 6.6.1).

6.6.2.6
Schlussfolgerung und Empfehlung

Das „Pflichtenheft“ sorgt vor allem im Zusammenspiel mit dem „Prüfbuch“ für ein besseres Zeit- und Verfahrensmanagement sowohl bei der Behörde als auch beim Vorhabenträger und dient damit auch einer Erhöhung der Transparenz im Verfahren. In der Studie festgestellten Defiziten kann damit entgegengewirkt werden. Die Realisierung dieses Instruments besitzt daher hohe Priorität und sollte unbedingt weiterverfolgt werden.

Beispiele aus der Schweiz oder Österreich zeigen, dass sich die Anwendung solcher oder ähnlicher Instrumente positiv auf das Verfahren auswirken. In Anlehnung an die Erfahrungen dieser Länder kann das Instrument entsprechend den Anforderungen in Deutschland ausgestaltet werden. Sinnvoll erscheint die Schaffung einer gesetzlichen Basis für „Pflichtenheft“ und „Prüfbuch“, um damit auch eine gewissen Verbindlichkeit für die Beteiligten zu erreichen.

Die für die praktische Implementierung des Instrumentes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen (siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Pflichtenheft	a) Vorgabe im UGB zum Pflichtenheft c) Mitwirkung im Fachgremium zur Erarbeitung der Kriterien für das Pflichtenheft	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen wie I a) c) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen wie I c)	b) Mitwirkung im Fachgremium zur Erarbeitung der Kriterien für das Pflichtenheft	Mitwirkung Fachgremium zur Erarbeitung der Kriterien für das Pflichtenheft
Prüfbuch	c) Aufnahme in Verwaltungsvorschriften	c) Aufnahme in Verwaltungsvorschriften		Publikation im Internet

6.6.3
Instrument „Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte“

Wie in Kapitel 4 dargestellt, weisen diverse Stationen der UVP, insbesondere aber die Qualität der Zusammenfassenden Darstellung gem. § 11 UVPG und der Bewertung gem. § 12 UVPG (siehe dazu Abschnitt 4.6) zum Teil erhebliche Defizite auf. Dabei haben Zusammenfassende Darstellung und Bewertung eine hohe Steuerungskraft für die Entscheidung. Es kann also davon

[236] Der dort genannte instrumentelle Kontext ist daher auch hier zu beachten.

ausgegangen werden, dass Inhalte, die sich in den beiden Verfahrensstationen „Zusammenfassende Darstellung" und „Bewertung" nicht widerspiegeln, nur in Ausnahmefällen in die Entscheidung aufgenommen werden. Die UVP erhebt jedoch den Anspruch, möglichst alle erheblichen Umweltauswirkungen zu ermitteln und zu bewerten und darüber hinaus diese sowie die damit einhergehenden Vermeidungs-, Verminderungs- und Kompensationsmaßnahmen in der Entscheidung zu berücksichtigen.

6.6.3.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Potenzielles Steuerungsinstrument zur Behebung der festgestellten Vollzugsdefizite sind auch Art und Umfang des möglichen Rechtsschutzes gegenüber Fehlern im Kontext der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung. Grundzüge hierzu werden nachfolgend dargestellt.[237]

Bedeutung erlangt diese Thematik im Zusammenhang damit, dass der Stellenwert, den die UVP bei den Akteuren genießt, und damit verbunden die Qualität der Bearbeitung, auch maßgeblich von den Möglichkeiten zur rechtlichen Angreifbarkeit der vorgenommenen Untersuchungen und der getroffenen Entscheidungen abhängen können. Insoweit wird insbesondere auf die Anreizsituation bei den Akteuren „Vorhabenträger" und „Behörde" Bezug genommen. Eine effektive Kontrollwirkung durch Dritte, z.B. über gerichtlichen Rechtsschutz, kann sowohl zu Verringerung negativer Folgen für Dritte (z.B. betreffend das Schutzgut Mensch), als auch für die einzelnen Schutzgüter, die den Allgemeinwohlbelangen zuzuordnen sind, führen, wenn erkannte erhebliche negative Umweltauswirkungen mit verbesserter Qualität in die Entscheidung eingegangen sind bzw. Defizite durch die Rechtsmittel behoben werden. Des Weiteren können damit positive Auswirkungen auf die Transparenz des Verfahrens erreicht werden.

Nach bisheriger Rechtsprechung waren Fehler, die bei der Anwendung des UVPG gemacht wurden, nicht selbständig vor Gericht angreifbar, sondern nur als Teilaspekt einer auf das gesamte Zulassungsverfahren gerichteten Klage (Kment 2007).

Zu den Rechtsfolgen einer nicht oder fehlerhaft durchgeführten UVP hat das VGH München im Jahr 1994 entschieden, dass das rechtswidrige Unterlassen einer UVP bei Abwägungsentscheidungen ein Mangel im Abwägungsvorgang sei, da das Abwägungsmaterial nicht vollständig zusammengestellt worden sei. Diese Ansicht stützt sich darauf, dass die UVP die materiellen Maßstäbe des Umweltrechts um eine verfahrensrechtliche Komponente angereichert („prozeduralisiert") habe.[238] Diese Ansicht konnte sich jedoch in der Rechtsprechung nicht durchsetzen. So stellt das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung auf das Kausalitätserfordernis zwischen Abwägungsmangel und Abwägungsergebnis ab. Es sei somit die konkrete Möglichkeit darzulegen, dass die Abwägung bei (korrekter) Durchführung der UVP anders ausgefallen wäre.[239] Entscheidend ist danach, ob die Planungsbehörde die für die Abwägung erheblichen Belange berücksichtigt hat. Aus dem Umstand, dass eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung (ganz oder teilweise) unterblieben ist, ist nach dem BVerwG keine Rechtsverletzung Betroffener abzuleiten.[240] Insoweit führt ein Rechtsverstoß gegen UVP-Vorschriften allein nicht zu einem Erfolg in der Sache. Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung kann für den Untersuchungszeitraum festgestellt werden, dass eine auf einen formellen Verstoß gegen UVP-

---

[237] Nicht Gegenstand dieser Ausführungen zum Rechtsschutz ist dagegen, sämtliche Aspekte des Rechtsschutzes gegen einen Verstoß sonstiger umweltrechtlicher, innerhalb des Zulassungsverfahrens relevanter Normen, wie etwa der Eingriffsregelung gem. §§ 18 ff. BNatSchG etc. zu betrachten.

[238] Kloepfer (2004), Rn. 378 unter Verweis auf VGH München, DVBl. 1994, 1198 (1200 f.), OVG Koblenz, ZUR 1995, 146 ff.

[239] BVerwG, NVwZ 1996, 1016 (1018)

[240] Scheidler, NVwZ 2005, 866 unter Verweis auf BVerwGE 104, 236 (239) = NVwZ 1998, 508.

Verfahrensrecht gerichtete Klage keinen, eine auf inhaltliche Defizite im Kontext UVP abzielende Argumentation nur sehr eingeschränkte Erfolgsaussichten besaß.

Diese Rechtsprechung des BVerwG ist Kritik ausgesetzt, weil sie die UVP in problematischer Weise auf ein rein formelles Verfahren reduziere und einen möglichen materiell-rechtlichen Kern der Prüfung weitgehend ausspare.[241] Zudem hat der EuGH mit Urteil vom 7.1.2004[242] entschieden, dass sich der Einzelne auf Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie berufen kann. Insofern ist zumindest zweifelhaft, ob die Rechtsprechung des BVerwG zukünftig vollumfänglich Bestand haben wird.

Die Überprüfungsmöglichkeit von Fehlern bei der Umweltverträglichkeitsprüfung wird darüber hinaus über die Regelung zur Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO eingeschränkt, wonach eine Klage grundsätzlich nur zulässig ist, wenn der Kläger möglicherweise in seinen Rechten verletzt ist. Da viele in der Umweltverträglichkeitsprüfung zu untersuchenden Aspekte jedoch nicht die subjektiven öffentlichen Rechte einzelner Betroffener berühren, sondern Allgemeinwohlbelange, können letztere grundsätzlich nicht zum Erfolg der Klage eines einzelnen Dritten führen. Lockerungen im Prüfungsumfang existieren diesbezüglich bei Klagen eines von einer Enteignung Betroffenen sowie auch bei Verbandsklagen von anerkannten Naturschutzverbänden, etwa gem. § 61 BNatSchG bezüglich der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, z.B. gegen Planfeststellungsbeschlüsse, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind. Bei Verbandsklagen sind neben den zuvor genannten Hürden auch die Beschränkung auf die Geltendmachung von Verstößen gegen Rechtsvorschriften im Kontext Naturschutzrecht, die Zulassungsvoraussetzungen und Präklusionsvorschriften des § 61 Abs. 2 Nr. 3 und Abs. 3 BNatSchG sowie die erforderliche Stellung als anerkannten Verein im Sinne von § 58 BNatSchG für den Erfolg einer Klage erforderlich.

Mit der Verabschiedung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) am 7. Dezember 2006[243] hat sich die Rechtslage zur Angreifbarkeit von Verwaltungsentscheidungen mit erforderlicher Umweltverträglichkeitsprüfung geändert. Nunmehr sind grundsätzlich auch Fehler bei der Anwendung diesbezüglicher Verfahrensvorschriften angreifbar.

Nach § 4 Abs. 1 UmwRG kann die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens „verlangt werden, wenn eine nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben oder nach entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften

1. erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung oder
2. erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls über die UVP-Pflichtigkeit

nicht durchgeführt worden und nicht nachgeholt worden ist."

Diese Aufhebung kann grundsätzlich gem. § 61 Nr. 1 und 2 VwGO von natürlichen und juristischen Personen und somit auch von Umweltverbänden verlangt werden. Für derartige Vereinigungen sieht § 3 UmwRG das Erfordernis einer Anerkennung vor. Zudem bestimmt § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG bei Rechtsbehelfen von anerkannten Vereinigungen, dass zwar einerseits eine Verletzung von eigenen Rechten nicht erforderlich ist, jedoch andererseits geltend zu machen ist, dass die Entscheidung, gegen die vorgegangen wird, Rechtsvorschriften widerspricht, die nicht nur dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sind, sondern zudem Rechte Einzelner begründen. Darüber hinaus sind auch nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz für anerkannte Vereinigungen die Zulassungsvoraussetzung bzw. Präklusionsvorschriften

---

[241] Kloepfer (2004), Rn. 378 unter Verweis auf Steinberg, DÖV 1996, 221 (228).

[242] EuGH – Rs. C-201/02 - *Delena Wells /gegen Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, EuGHE I 2004, 723-771 = NVwZ 2004, 539 ff.

[243] BGBl. I S. 2816.

gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 3 einzuhalten, die an die Vorgaben des BNatSchG angelehnt sind.

Diese Einschränkung der Verbandsklage wird beispielsweise vom SRU (2007) stark kritisiert, da der Sinn und Zweck einer altruistischen Verbandsklage nicht mehr voll erreicht werde; diese habe primär den Zweck, Gemeinwohlbelange geltend machen zu können, nicht dagegen Rechte Einzelner (für diese) zu vertreten. Koch (2007) argumentiert, es bestehe somit ein Rechtsschutzdefizit bei Normen des gemeinwohlbezogenen Umweltschutzes und damit zugleich eine Asymmetrie zwischen dem (extensiven) Rechtsschutz für Umweltnutzungen und dem erheblich eingeschränkten Rechtsschutz zu Gunsten des Umweltschutzes. Die Verbandsklagekonzeption des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes verfehle somit das zentrale Anliegen, das mit dem Instrument einer Verbandsklage verwirklicht werden soll, nämlich die Ausdehnung gerichtlicher Kontrolle auf mögliche Verstöße gegen objektives, gemeinwohlorientiertes Umweltrecht. Damit werde die Neuregelung zugleich den völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention und den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie nicht gerecht. Denn beide Regelungsregime zielten auf eine Verbesserung der Durchsetzung gerade auch des objektiven Rechts durch die Mobilisierung auch der Öffentlichkeit im Sinne einer dezentralen Vollzugskontrolle ab.[244]

Des Weiteren ist zu anzumerken, dass § 4 Abs 1 UmwRG lediglich die Möglichkeit eröffnet, eine vollständig fehlende UVP oder Vorprüfung einzuklagen, wohingegen eine fehlerhafte Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung bzw. das Fehlen einzelner Teile nicht beachtlich sein dürfte (Ziekow 2007). Somit können derzeit qualitative Defizite bzw. das Fehlen einzelner Verfahrensschritte der UVP, z.B. der Zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung, unter Bezugnahme auf das Umweltrechtsbehelfsgesetz grundsätzlich nicht mit Aussicht auf Erfolg eingeklagt werden. Diesbezüglich bleibt es (bislang) bei den oben ausgeführten, vom Bundesverwaltungsgericht vertretenen hohen Anforderungen.

Die Erfolgsaussichten bei Klagen, die allein auf einen Verstoß gegen förmliches UVP-Verfahrensrecht gestützt waren, waren vor Einführung des UmwRG, zumindest im Hinblick auf die präjudizielle Rechtsprechung des BVerwG, weitgehend als aussichtslos zu werten. Bei Klagen, die inhaltliche Defizite in der Bearbeitung der Umweltbelange innerhalb des Verfahrens betreffen, sind ebenfalls hohe Hürden zu überwinden. In der Praxis führt dies dazu, dass das präventive und repressive Steuerungspotenzial des Rechtsschutzinstrumentariums jedenfalls bisher als relativ gering einzuschätzen ist. Die Vorhabenträger und die verfahrensleitenden Behörden müssen in vielen Fällen eine Aufhebung der Entscheidung nicht fürchten, so dass nur ein schwacher Handlungsanreiz besteht.

6.6.3.2
Anreize für die Nutzung des Instruments

Konkrete Anreize für die Nutzung des Instruments "Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte" finden sich zunächst bei Umweltverbänden und betroffenen Bürgern. Diese beiden Akteurgruppen können damit der Berücksichtigung wesentlicher Belange entsprechend Nachdruck verleihen, sofern dies im Verwaltungsverfahren nicht ausreichend geschehen ist. Diese nachgeschaltete Handlungsoption kann jedoch, im Sinne einer Vorwirkung, dazu beitragen, dass sachliche Auseinandersetzungen bereits während des Verfahrens fair und auf gleicher Augenhöhe geführt werden können und so z.B. Beiträge der Öffentlichkeit und der Umweltverbände angemessen im Verfahren berücksichtigt werden. Die so auch angestrebte präventive Wirkung der Verbandsklage, insbesondere im Hinblick auf Verstöße gegen das UVP-Recht, führt dabei prinzi-

[244] Koch, NVwZ 2007, 378 f.

piell zu einer Erhöhung der Qualität der einzelnen Verfahrensstationen, da es „potenzielle Kläger von der Rechtmäßigkeit der letztlich getroffenen Entscheidung zu überzeugen" (Koch 2007) gilt. Eine exzessive Nutzung dieses Instrumentes ist nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen – auch im Hinblick auf die begrenzten personellen und sachlichen Ressourcen – bei den Verbänden nicht zu erwarten.[245]

Daneben sind die Anreize auf Behörden und Vorhabenträger zur Vermeidung des Einsatzes dieses Instruments ebenfalls sehr bedeutsam. Die durch die erhöhte Kontrollfunktion von Bürgern und Umweltverbänden ausgelöste veränderte Anreizsituation hat positive Rückwirkungen auf das Verfahren; es kommt zu einer Qualitätssteigerung der UVP, da davon ausgegangen werden kann, dass sowohl Vorhabenträger als auch Behördenmitarbeiter Rechtsmittel gegen die zu treffende Entscheidung soweit wie möglich verhindern wollen und entsprechend konkret die Auswirkungen des Vorhabens ermitteln, bewerten und berücksichtigen, um letztlich eine rechtmäßige und somit rechtssichere Entscheidung zu treffen. Insoweit wird z.B. in Behörden noch stärker darauf geachtet werden, keine Verfahrens- und inhaltlichen Fehler zu begehen und damit z.B. auch Defizite in der Zusammenfassenden Darstellung, Bewertung und Entscheidung möglichst zu vermeiden. Auch Vorhabenträger wollen Klagen meiden, da diese tendenziell mit erhöhten Kosten und verringerter Planungssicherheit verbunden sind. Eine damit erreichte Steigerung der Qualität kann zudem auch zu einer Erhöhung der Akzeptanz des Vorhabens führen.

6.6.3.3
Ausgestaltung des Instruments

Für einen erweiterten Rechtsschutz, der sich auch auf Verfahrensfehler bei der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung oder bei der Vorprüfung bezieht, muss eine entsprechende Änderung des geltenden Rechts vollzogen werden. Die Klagemöglichkeiten gegen formelles UVP-Recht betreffend, auch für Verbände, wäre grundsätzlich das Umweltrechtsbehelfsgesetz zu modifizieren. Die Erforderlichkeit der darüber hinaus gehenden Änderung und Erweiterung von Rechtsnormen in diesem Kontext, etwa im BNatSchG oder in der VwGO, müsste entsprechend geprüft werden.

Wesentliche Erfordernisse der inhaltlichen Ausgestaltung wären im Kontext UVP zum einen die Einführung einer umweltbezogenen, altruistischen Verbandsklage ohne Bindung an die Rechte Einzelner, wie sie auch mehrfach in der Literatur gefordert wird (Koch 2007; SRU 2007). Darüber hinaus sollte die Klagemöglichkeit auch für die Fälle geschaffen werden, in denen wesentliche einzelne Verfahrensfehler zur Debatte stehen, sofern sich aus der Verletzung derselben eine erhöhte Wahrscheinlichkeit ergibt, dass mit ihnen inhaltliche Defizite verbunden sind.

Der UVP liegt die wesentliche Überlegung zugrunde, dass über die strukturierende Wirkung und über die konkreten Vorgaben zur Bearbeitung der Umweltbelange in den Zulassungsverfahren auch die materiellen Fragen adäquat und besser als ohne UVP bearbeitet werden. Derartige Effekte, wonach es durch die UVP mit hoher Wahrscheinlichkeit zu anderen, modifizierten Entscheidungen gegenüber Verfahren ohne UVP kommt, werden nicht nur in dieser Studie, sondern auch bei Wende (2001) belegt. Wenn dies so ist, dann müsse dies auch Auswirkungen auf die Darlegungspflichten für Kläger in Bezug auf eine tatsächlich nachzuweisende Beeinflussung der Entscheidung bei Verfahren, in denen keine UVP durchgeführt wurde, haben, die sich dadurch erübrige (Wende 2001, S. 207). Die Argumentationslinie lässt sich jedoch auf wichtige Einzelelemente des UVP-Verfahrens übertragen. Wird keine explizite Rechtsschutzmöglichkeit auch im Hinblick auf die Einhaltung der wesentlichen Verfahrensschritte geschaffen, so bleibt es bei den für Kläger schwer zu überwindenden Hindernissen die konkrete Möglichkeit einer ande-

[245] Siehe die Nachweise in Fn. 246, Seite 286.

ren Entscheidung in der Sache nachzuweisen. Damit verbunden ist für den Kläger häufig die Notwendigkeit zur ergänzenden Durchführung der im Verfahren unterbliebenen UVP-Schritte mit Kosten- und Erfolgsrisiko auf dessen Seite. Da jedoch nach Verwaltungsverfahrens- und UVP-Recht der Öffentlichkeit und den Umweltverbänden diese Handlungspflichten nicht auferlegt werden, spricht vieles dafür, dies auch im Falle des Rechtsmitteleinsatzes beizubehalten.

Alternativ wäre zu überlegen, etwa über Änderungen der Beweislastregeln eine ähnliche Wirkung und somit Vereinfachung des Rechtsschutzes für potenzielle Kläger bei gleichzeitiger Erhöhung des Steuerungspotenzials des Instruments zu erreichen.

6.6.3.4
Etablierung des Instrumentes und Aufwand für die Akteure

Die Klagebefugnis ließe sich rechtstechnisch ohne besonderen Aufwand in das bestehende Recht (Umweltrechtsbehelfsgesetz bzw. UGB) integrieren. Besonders eine umweltbezogene, altruistische Verbandsklage kann integriert werden.

Befürchtungen, die Einräumung von Verbandsklagerechten würde die Verfahrensdauer erheblich verlängern oder positive Zulassungsentscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben gar unmöglich machen, lassen sich empirisch nicht stützen.[246] Zwar würden die erweiterten Klagemöglichkeiten auch die Erfolgsaussichten Dritter steigern; nach den bisherigen Erfahrungen ist jedoch nicht mit einer „Klagewelle" oder ähnlichen Erscheinungen zu rechnen. Dementsprechend wird es auch nicht zu einem übermäßigen Aufwand für Behörden und Gerichte sowie für die Vorhabenträger kommen.

6.6.3.5
Instrumenteller Kontext

Die Ausweitung des Rechtsschutzes Dritter kann mit verstärkten Transparenz- und Dokumentationspflichten sowie einer stärkeren Einbindung (zumindest) der Umweltverbände in das Verfahren verknüpft werden. Je transparenter die Verfahren, je deutlicher die einzelnen Entscheidungswege gemacht werden und je stärker Dritte in das Verfahren eingebunden waren, umso einfacher ist es für potenzielle Kläger, aber auch für die Gerichte, zu entscheiden, ob mögliche Klagen notwendig und zielführend bzw. zulässig und begründet sind. Somit scheint die Koppelung eines erhöhten Rechtsschutzes Dritter mit einer verstärkten Transparenz- und Dokumentationspflicht sowie einer Aufwertung der Beteiligung sinnvoll.

6.6.3.6
Schlussfolgerung und Empfehlung

Derzeit noch ist Drittbetroffenen nicht ausreichend die Möglichkeit eröffnet, sich wirksam gegen Mängel in der Umweltverträglichkeitsprüfung durchzusetzen. Dadurch haben potenzielle Rechtsmittel gegen die Verwaltungsentscheidung in Zulassungsverfahren, obgleich generell geeignet, nur eine geringe Anreizwirkung auf Behörden und Vorhabenträger zur Erhöhung der Qualität der einzelnen Elemente in der UVP. Fehlentscheidungen, die etwa aufgrund defizitärer Zusammenfassender Darstellungen und Bewertungen getroffen werden, können somit von dritter Seite häufig nicht mehr korrigiert werden.

Eine Erweiterung des Rechtsschutzes Dritter würde voraussichtlich dagegen dazu beitragen, dass verstärkt die relevanten Aspekte der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Entscheidung zum Tragen kommen. In der Sache könnte damit eine Erhöhung der Berücksichtigung von Umwelt-

[246] Koch 2007, siehe dazu bereits Bizer/Ormond/Riedel 1990.

belangen in Zulassungsentscheidungen und somit im Einzelfall auch des Schutzes Betroffener vor negativen Umweltauswirkungen erreicht werden.

Daher werden Optionen zur Erhöhung des Rechtsschutzes Dritter über die bereits vorgenommenen Verbesserungen durch Einführung der bundesweiten naturschutzrechtlichen Verbandsklage sowie des Rechtsschutzes nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz hinaus generell empfohlen. Auf Basis der Ergebnisse scheinen Verbesserungen der Kontroll- und Klagemöglichkeiten Dritter und insbesondere der Umweltverbände im Hinblick auf die Durchführung der UVP notwendig zu sein, die sich auch auf Defizite in den einzelnen Verfahrensschritten beziehen. Auch im Hinblick auf die Angreifbarkeit von Entscheidungen bei Vorliegen inhaltlicher Defizite sollten die Anforderungen, ggf. im Bereich der Beweislastregeln, gesenkt bzw. die Möglichkeiten überhaupt erst geschaffen werden. Hierüber könnten wesentliche Effekte zur Steigerung der Qualität der UVP und somit auch im Bereich der Umweltvorsorge erzielt werden.

Die für die praktische Implementation des Instrumentes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen(siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
A. Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte	a) Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes bzw. des UGB-Entwurfes sowie ggf. von Fachgesetzen b)+c) -	a) Änderung des Landes-UVP-Rechts b)+c) -	a)+b) -	

6.6.4
Klarstellung und Präzisierung der „Berücksichtigungsfähigkeit der UVP“

Die UVP ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 UVPG unselbständiger Teil von Zulassungsverfahren für Vorhaben und soll in dieser Konstellation die in § 1 UVPG formulierten Zwecke der „wirksamen Umweltvorsorge“ verwirklichen. Die entscheidende Norm ist dabei § 12 Hs. 2 UVPG, wonach die Bewertung der Umweltauswirkungen zwar „im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge“, aber „nach Maßgabe der geltenden Gesetze“ bei der Entscheidung zu berücksichtigen ist. Nicht Gegenstand des UVPG ist dagegen die Klärung der Frage der Berücksichtigungsfähigkeit von Umweltbelangen in der jeweiligen Zulassungsentscheidung. Das UVPG lässt offen, inwieweit eventuelle Umweltauswirkungen eines Vorhabens bei der Entscheidung über die Zulässigkeit berücksichtigt werden müssen, sollen oder dürfen. Insoweit ist der Begriff der „geltenden Gesetze“ gemäß § 12 UVPG für jedes Zulassungsverfahren speziell inhaltlich auszufüllen.

6.6.4.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Die Erhebungsergebnisse auf Ebene 3 weisen bei den vorkommenden Entscheidungstypen (Abwägungsentscheidung, gebundene Entscheidung, Ermessen) zum Teil auf Unsicherheiten bzw. Kenntnislücken hinsichtlich des Inhalts und des Umfangs der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP-Ergebnisse bei den Mitarbeitern der Zulassungsstellen hin (siehe dazu Abschnitt 4.7).

Es wird deutlich, dass ein dringender Bedarf nach einer Präzisierung besteht, damit die angemessene Anwendung und Umsetzung der UVP in der Praxis gesichert bzw. gefördert werden kann. Die UVP kann die Ziele der Umweltvorsorge und des Umweltschutzes nur dann erreichen, wenn die Vorgaben für ihre Integration in die jeweiligen Zulassentscheidungen klargestellt sind.

Je klarer und präziser die rechtlichen Vorgaben zur Integration der UVP sind, umso besser dürfte sich deren Anwendung darstellen.

6.6.4.2
Auswirkungen der Präzisierung auf die Anreizsituation

Eine Präzisierung der Berücksichtigungsfähigkeit würde die Entscheidungsträger von schwierigen Auslegungsfragen in den Verwaltungsverfahren entlasten und zugleich einen Beitrag zur Vereinheitlichung des Gesetzesvollzugs leisten. Die Sicherheit der Verfahrensführung und der Anwendung der UVP wird durch eine solche Präzisierung für die durchführenden Behörden gesteigert. Gesicherte Vorgaben haben gleichzeitig den Vorteil, dass der Behördenbearbeiter auf Gegendruck seitens des Vorhabenträgers besser reagieren kann, denn er weiß präzise, wann und wie eine UVP in das Zulassungsverfahren zu integrieren ist.

Außerdem würde sich eine solche Klarstellung als „Vorwirkung" bereits in der Konzeptionierung des Vorhabens niederschlagen. Sie würde also auch die Anreizsituation des Vorhabenträgers beeinflussen.[247]

6.6.4.3
Ausgestaltung des Instruments

Die in der Umweltverträglichkeitsprüfung grundsätzlich zu prüfenden Schutzgüter und Umweltauswirkungen sollten mit den zu prüfenden Zulassungsvoraussetzungen in den jeweils zugrundeliegenden Rechtsvorschriften so koordiniert werden, dass sie grundsätzlich auch vollständig Berücksichtigung finden können. Dabei kann offen bleiben, ob die Gesamtheit der Umweltbelange in parallelen oder gestuften Verfahren summativ abgedeckt wird oder ob eine integrierte Gesamtprüfung in einer Zulassungsentscheidung zu erfolgen hat, wie dies für die Integrierte Vorhabengenehmigung nach dem Entwurf des UGB konzipiert ist.

Hierfür sollten in den Vorschriften, welche die Zulassungsverfahren regeln, die Normen zur Integration der Umweltbelange in einer Weise verfasst sein, die den gesetzestechnischen Anforderungen an gute Gesetze entspricht (siehe hierzu Ennuschat 2004, 987 ff.). Hierzu gehören insbesondere die Normenklarheit, die sich auch auf das Zusammenwirken der Normen bezieht, die Bestimmtheit von Regelungen sowie die Kohärenz der Normen als sinnvolle und widerspruchsfreie Gesamtregelung (ebd., Seite 988 f.).

Ein besonderer Klarstellungs- und Präzisierungsbedarf im geltenden Recht dürfte hinsichtlich der Berücksichtigungsfähigkeit von Umweltvorsorgeaspekten in gebundenen Zulassungsentscheidungen (z.B. im Bereich des Immissionsschutzrechts) liegen. Dabei könnte die Überprüfung und Präzisierung der Integrationsmöglichkeiten der UVP-Ergebnisse beispielsweise für den Inhalt der Integrationsklausel in § 5 Abs. 1 BImSchG oder die Auslegung des Vorsorgebegriffs nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sinnvoll sein. Auch im Hinblick auf § 54 Abs. 1 Nr. 2 UGB-I Entwurf ist die Prüfungsvoraussetzung des (Nicht-)Entgegenstehens sonstiger umweltrechtlicher Vorschriften und dessen Verhältnis zu Abs. 3, der die Berücksichtigung der Ergebnisse einer UVP im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge anspricht, ggf. zu berücksichtigen. Einen Beitrag könnte auch eine Norm zur Benennung der Rechtsgrundlagen in der Entscheidung leisten, wie sie z.B. in § 101 Abs. 2 Satz 2 UGB I-Entwurf i.V.m. Anlage 10 zur Integrierten Vorhabengenehmigung gefordert ist. Über eine rechtliche Klarstellung könnte hier ergänzt werden, dass auch die umweltrechtlichen Normen außerhalb der für das Zulassungsverfahren geltenden Kernnormen an

[247] Eine weitergehende Behandlung der Nutzungsanreize erübrigt sich, da es um die Erfüllung rechtlicher Vorgaben geht, die keine fakultative Nutzung einräumen.

dieser Stelle benannt werden müssen, damit der von der Behörde geprüfte Normkatalog transparent wird.

6.6.4.4
Instrumenteller Kontext

Die Gewährleistung der rechtlichen Voraussetzungen zur Integration der erheblichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens in die Zulassungsentscheidung steht in enger Verbindung mit der Umsetzung der Normen im Vollzug. Denn es ist sowohl auf Normebene wie auf Vollzugsebene sicherzustellen, dass bei den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden" ausreichende Kenntnisse der relevanten Normen, der Bedeutung der Inhalte (auch in den Einzelheiten) und des Verhältnisses der Normen zueinander bestehen. Insofern müssen potenzielle Änderungen im Zulassungsrecht mit Instrumenten zur Förderung des Vollzugs einhergehen.

Informationen über die Berücksichtigungsfähigkeit sollten über möglichst viele Wege verbreitet werden. Hierfür eignen sich besonderes „vorhabentypspezifische Leitfäden", in denen die rechtlichen Anforderungen bezogen auf den jeweiligen Vorhabentyp oder eine Vorhabengruppe erläutert werden (siehe dazu Abschnitt 6.5.2). Auch in weitere Informationsinstrumente wie das „Helpdesk" oder die „rechtliche Infoline" (siehe dazu Abschnitt 6.5.3 und 6.5.4) sind diese wesentlichen rechtlichen Grundlagen einzuspeisen bzw. von ihnen vorzuhalten und zu vermitteln.

Die diesbezüglichen Kenntnisse sind auch für die „Behördengutachter" bzw. für die „vorhabentypspezifischen Anlaufstellen" sicherzustellen; über diese beiden Instrumente bzw. Fachpersonalgruppen können die rechtlichen Anforderungen bzw. deren Konkretisierung auch in den Zulassungsbehörden verbreitet und befördert werden (siehe Abschnitte 6.3 und 6.4). Hinsichtlich der Ersteller der Antragsunterlagen bzw. der Gutachter kann auch überlegt werden, die präzisen rechtlichen Anforderungskenntnisse als eine Zertifizierungsvoraussetzung zu formulieren (siehe zum Instrument „Zertifizierung" Abschnitt 6.5.5).

6.6.4.5
Schlussfolgerung und Empfehlung

Die Präzisierung der Berücksichtungsfähigkeit der ermittelten erheblichen Umweltbeeinträchtigungen und damit der Ergebnisse der UVP in den jeweiligen Zulassungsentscheidungen ist eine grundlegende Voraussetzung für die Zielerreichung der UVP und den diesbezüglich angemessenen Vollzug. Der Umfang und Inhalt der Integrationsmöglichkeiten der in der UVP grundsätzlich zu prüfenden Aspekte sind für die jeweiligen Entscheidungstypen auf Vollständigkeit zu überprüfen und zu präzisieren. Dies hat in jedem Fall hohe Priorität, da der UVP-Vollzug durch die rechtlichen Grundlagen determiniert wird.

Für die Verbreitung der rechtlichen Klarstellung und Präzisierung in den Vollzugsbehörden bieten sich die Einspeisung und Erläuterung im „vorhabentypspezifischen Leitfaden", im „UVP-Helpdesk" oder in der „rechtlichen Infoline" an, aber auch eine Verbreitung über UVP-beteiligte Gruppen von Fachpersonal, wie „Behördengutachter" und Mitarbeiter von „vorhabentypspezifischen Anlaufstellen".

Die für die praktische Implementation in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen(siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Klarstellung und Präzisierung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP	a) Prüfung und Sicherstellung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP im Zulassungsrecht b) Präzisierung und praxistaugliche Operationalsieriung c) Erarbeitung von Vollzugshilfen	a)+b) Im Rahmen der Landeskompetenz: wie I a)+b) c) Erarbeitung von Vollzugshilfen	Kein Handlungsbedarf	Fachgremien: Mitwirkung bei der Erarbeitung von Vollzugshilfen

6.6.5
Instrument „Überwachung"

Eine Überprüfung der tatsächlichen Umweltauswirkungen von umgesetzten UVP-pflichtigen Vorhaben sowie der Umweltschutzmaßnahmen ist – wie die Fallstudien zeigen – nur in wenigen Fällen vorgesehen (siehe dazu Abschnitt 4.8).

6.6.5.1
Ausgangssituation und Zielsetzung

Das geltende UVP-Recht sieht eine Folgenkontrolle der Umweltauswirkungen eines Vorhabens und der Maßnahmen, die als Folge der UVP in den Zulassungsbescheid Eingang gefunden haben, bislang nicht explizit vor. Eine funktionierende „Überwachung" könnte aber mittel- und langfristig

- den Erkenntnisstand über vorhabentypspezifische Auswirkungen und insbesondere deren unterschiedlicher Ausprägung in unterschiedlichen Raumzusammenhängen wesentlich verbessern,
- eine Informationslage zur Einschätzung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen schaffen und die Herleitung von Bewertungsmaßstäben z.B. durch mögliche Festlegungen von weiteren Grenz- oder Richtwerten konkretisieren und zudem
- klären, welche Wirkungen getroffene Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen sowie Ausgleichsmaßnahmen in der Realität entfalten.

Bei den einzelnen Vorhabentypen ähneln sich viele der letztgenannten Maßnahmen in ihrer Zielrichtung und werden häufig schon standardmäßig eingesetzt. Gerade hierfür kann auch der tatsächliche Nutzen langfristig erkennbar werden und die Effektivität der UVP gesteigert werden, da die Vorbeugung von erheblichen negativen Umweltauswirkungen ihr Kernanliegen ist. Damit kann auch dem in den Fallstudienuntersuchungen festgestellten Defizit der Fokussierung auf Ausgleichsmaßnahmen ein Stück weit entgegengetreten werden (siehe dazu Abschnitt 4.4, 4.6 und 4.7). Interessant ist hierbei auch der Ansatz, anstatt durchzuführender Maßnahmen langfristig gesehen konkrete Umweltqualitätsziele zum Umweltschutz vorzugeben (Sager & Schenkel 2004, 175).

Die gewonnenen Erkenntnisse könnten im Kontext der Erhebungsergebnisse auf Ebene 3 langfristig insbesondere zu einer Verbesserung der vorhabenspezifischen und raumkonkreten Bearbeitung der UVP in allen Stationen beitragen (siehe dazu Abschnitt 5.2).

Letztlich könnte auch die Rechtssicherheit von Entscheidungen in Bezug auf Umweltaspekte langfristig gestärkt werden, wenn Umweltauswirkungen in ihrer tatsächlichen Wirkung und Er-

heblichkeit weniger strittig sind und damit auch die Bestrebungen zu einem gerichtlichen Vorgehen gegen eine Entscheidung vermindert werden.

6.6.5.2
Anreize für die Nutzung des Instruments

Die „Überwachung" liefert den „zuständigen Behörden" und den zu beteiligenden Behörden im UVP-Verfahren langfristig Informationen, um ihre inhaltliche Arbeit zu unterstützen und qualitativ zu verbessern. Das Instrument kann sich motivierend auf die Mitarbeiter auswirken, da die Folgen der eigenen Tätigkeit in den Verfahren überprüft und angepasst werden können und auch der Nutzen für die Umwelt im Zuge einer UVP erkennbar wird. Dies kann positiv auf die Vorhabenträger wirken, deren Bewusstsein und Verständnis für Umweltaspekte und Umweltprüfungen sensibilisiert werden kann, wenn sie die Auswirkungen ihrer eigenen Vorhaben nachvollziehen können. Daneben kann dies auch bei allen hier angesprochenen Akteuren langfristig gesehen zu einem Imagegewinn und einer „Widerstandsverringerung", auch auf Seiten der Öffentlichkeit, beitragen, wenn positive Resultate für die Umwelt und die beschlusskonforme Wirkung von Umweltschutzmaßnahmen (inklusive der Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen) dokumentiert werden.

Die Sammlung von gesicherten, regionalen und vorhabentypspezifischen Erfahrungswerten kann den Aufwand der Behörden im UVP-Verfahren an verschiedenen Stellen reduzieren.[248] Im Scoping zur Abgrenzung des Untersuchungsrahmens (Raum, Inhalte) kann damit im Laufe der Zeit immer mehr auf bekannte Erfordernisse zurückgegriffen werden. Für die Überprüfung der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG kann sich der Aufwand insofern verringern, als dass die Unterlagen langfristig gesehen qualitativ bessere und vollständigere Darstellungen zu den Umweltauswirkungen enthalten können und weniger Nachforderungen und/oder Eigenermittlungen notwendig sind. Auf jeden Fall kann sich für die Behörden auch eine nicht unerhebliche Vereinfachung zur Einschätzung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen und zur Gewichtung der Umweltbelange einstellen.

6.6.5.3
Ausgestaltung des Instruments

Voraussetzung für die beschriebenen möglichen Wirkungen ist allerdings, dass die „Überwachung" qualitativ angemessen und hochwertig erfolgt, damit die ermittelten Ergebnisse auch als handlungsweisend für weitere Verfahren verwendet werden können. Dazu wäre es erforderlich, gewisse Standardisierungsmaßnahmen zu entwickeln.

Außerdem müssten Überwachungsergebnisse und Erfahrungswerte zumindest für den räumlich jeweils betroffenen Zuständigkeitsbereich der Behörde zentral zur Verfügung gestellt werden. Nur auf diese Weise könnte eine „Überwachung" der Umweltauswirkungen im Rahmen der UVP langfristig die oben genannten Wirkungen und Vorteile entfalten. Dafür wäre ein aktives Datenmanagement mit regelmäßiger Einpflegung und Strukturierung neuer Daten und in gewissen zeitlichen Abständen eine Auswertung dieser Daten erforderlich, um den Erkenntnisstand tatsächlich zu verbessern und zu erweitern. Auch eine Zugänglichkeit der Daten für die Behördenmitarbeiter sowie von Gutachtern wäre notwendig, damit hier ein Austausch und eine intensive Nutzung ermöglicht werden kann.

Darüber hinaus ist es denkbar, dass die erhobenen Daten bzw. deren Auswertung einem räumlich übergeordneten oder weiter gefassten Publikum zur Verfügung gestellt werden, damit die

[248] Natürlich ergibt sich durch eine Überwachungspflicht auch ein Aufwand für die Behörden bei der Durchführung oder Kontrolle der „Überwachung", je nach Ausgestaltung (siehe dazu Abschnitt 6.6.5.4).

Erkenntnisse auch in UVP-Verfahren mit ähnlichen räumlichen Charakteristika herangezogen werden können. Dies könnte auch auf andere Zwecke wie andere Umweltfolgenprüfverfahren, anderweitige Überwachungserfordernisse, die regionale und örtliche Landschaftsplanung und v.a. regionale Umweltinformationssysteme erweitert werden.

6.6.5.4
Aufwand und erzielbarer Nutzen

Das Instrument würde es auf der Nutzen-Seite neben den bereits beschriebenen Wirkungen mittelfristig erlauben, eine Nutzen-Kosten-Optimierung hinsichtlich der Vermeidungs-, Verminderung- und Ausgleichsmaßnahmen vorzunehmen. Damit lassen sich unwirksame Maßnahmen identifizieren, die zukünftig nicht mehr als Auflage in der Zulassungsentscheidung in Betracht kommen. Eventuell sind auch z.B. technische Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen kostengünstiger umzusetzen als Ausgleichsmaßnahmen, bei denen schon die Flächenbeschaffung meist ein zentrales Problem darstellt.

Der Aufbau der regionalen und vorhabenspezifischen Daten- und Informationsbasis kann in Einzelfällen den Aufwand zur Erstellung der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG zumindest insoweit verringern, als dass zu bestimmten Fragestellungen nicht mehr in jedem Einzelfall Daten beschafft und Ermittlungen angestellt werden müssen.

Letztlich bedeutet eine Stärkung bzw. Einführung der „Überwachung", die in der Regel der Vorhabenträger als Verursacher von Umweltauswirkungen zu leisten hätte, aber auch eine Aufwandssteigerung im Zusammenhang mit der Zulassung von Vorhaben. Gleiches gilt für die Behörde. Diese muss die Bedingungen der „Überwachung" bereits in der Zulassungsentscheidung definieren, anschließend die Umsetzung im Auge behalten und schließlich die gewonnenen Ergebnisse entgegennehmen, bewerten und gegebenenfalls weitere Schritte einleiten.

Der zusätzliche Aufwand dürfte aber voraussichtlich – gemessen an den Gesamtkosten der UVP-pflichtigen Vorhaben – einen moderaten Umfang erreichen. Andererseits lässt sich mit dem Instrument gewährleisten, dass dokumentiert wird, inwieweit die materiellen Ziele des UVPG tatsächlich erreicht werden. Dieser Nutzen und die skizzierten „Lerneffekte" könnten den Aufwand überwiegen. Auch Sager und Schenkel sehen in ihrer Studie zur Evaluierung der UVP in der Schweiz (2004, 175) in der Stärkung der Wirkungsprüfung einen wichtigen Optimierungsansatz.

6.6.5.5
Instrumenteller Kontext

Die gewonnenen Erkenntnisse aus einer „Überwachung" der Umweltauswirkungen von UVP-Vorhaben können langfristig in sämtliche Informationsinstrumente eingespeist werden. So bieten sich die Ergebnisse geradezu an für eine Einarbeitung in „vorhabentypspezifische Leitfäden" (siehe dazu Abschnitt 6.5.2) und für die Verarbeitung in der „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" (siehe dazu Abschnitt 6.3). Auch in andere Informationssysteme wie das „Helpdesk" (siehe dazu Abschnitt 6.5.3) können solche Daten eingebracht werden. In den „UVP-Teams" (siehe dazu Abschnitt 6.5.1) werden die Ergebnisse der „Überwachung" Verbreitung finden.

6.6.5.6
Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Eine „Überwachung" der tatsächlichen Umweltauswirkungen von UVP-Vorhaben schafft langfristig eine bessere Informationsgrundlage Dies kann langfristig zu einer erheblichen Entlastung sämtlicher Stationen führen.

Die für die praktische Implementation des Instrumentes in Betracht kommenden Schritte fasst die folgende Übersicht zusammen(siehe dazu auch den Überblick in Abschnitt 7.3):

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterla-gen-Ersteller	IV. Sonstige
Überwachung	a) Integration der Über-wachungspflicht in das UVPG bzw. ggf. in das jeweilige Zulassungsrecht b) Konkretisierung der Anforderungen zur Überwachung bezogen auf bestimmte Vorhabentypen oder Vorhabengruppen c) Regelung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Durchführung der Überwachung	a) Integration der Überwachungspflicht in das Landesrecht b) Konkretisierung der Anforderungen zur Überwachung bezogen auf bestimmte Vorhabentypen oder Vorhabengruppen c) Regelung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Durchführung der Überwachung	Kein Handlungs-bedarf	Fachgremien: Entwicklung von fach-lichen Standards für die Überwachung

7
Überblick der Empfehlungen

Für einen schnelleren Überblick fassen die folgenden Abschnitte die zu den Stationen und den stationenübergreifenden Ergebnissen (siehe dazu Abschnitt 7.1) und Instrumenten (siehe dazu Abschnitt 7.2) gegebenen Empfehlungen zusammen. Benannt sind jeweils die Akteure, die von der Umsetzung der Empfehlungen betroffen wären sowie die anvisierten Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz der UVP.

Außerdem findet sich zu den entwickelten Instrumenten eine Übersicht, die aufzeigt welche Handlungsebene aktiv werden müsste, um die Gestaltungsempfehlungen zu realisieren (siehe dazu Abschnitt 7.3).

Eine Tabelle mit (teilweise ausformulierten) Gestaltungsvorschlägen im Hinblick auf das UGB-I überträgt die Empfehlungen aus dem Forschungsvorhaben auf den Referentenentwurf vom November 2007 (siehe dazu Abschnitt 7.4).

7.1
Überblick zu Empfehlungen im Hinblick auf die einzelnen UVP-Stationen und die stationenübergreifenden Erkenntnisse

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
0. Screening Abschnitt 4.2	- Konkretisierung der Einzelfallprüfung hinsichtlich Umfang und Tiefe; Schwellenwerte zur Abschätzung der Umweltauswirkungen - Prüfung der Möglichkeiten zur Zusammenführung von allgemeiner und standortbezogener Einzelfallprüfung - Veröffentlichung des Ergebnisses der Vorprüfung, einschließlich der Angabe der wesentlichen Gründe	- Zuständige Behörde - Vorhabenträger	Effektivität - Erhöhung der Qualität der Vorprüfung durch klar formulierte Anforderungen Effizienz - Verringerung des Aufwands für die Einzelfallprüfung durch Vereinfachung
1. Scoping Abschnitt 4.3	- Operationalisierung und Vereinfachung der schutzgutbezogenen Abgrenzung des Untersuchungsraums und der Abschichtung - Beteiligung sämtlicher Akteurgruppen (einschließlich der Umweltverbände) zum Zeitpunkt des Scopings - Schriftliche Dokumentation aller während des Scopings getroffenen Absprachen - Bessere Aufklärung und Information der Mitarbeiter, z.B. durch Fortbildungen - Einsatz eines „Pflichtenheftes“	- Zuständige Behörde - Vorhabenträger - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG - Umweltverbände - Beteiligte Behörden	Effektivität - Wegen des frühen Zeitpunkts im Verfahren hat die Station großes Potenzial zur positiven Beeinflussung der gesamten UVP - Verbesserung der Transparenz - Einheitliche Standards erleichtern Evaluationsbestrebungen Effizienz - Größerer Personalaufwand bei der Behörde erhöht die Qualität des Scopings bei kleineren und mittleren Vorhaben
2. Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG Abschnitt 4.4	- Vorgabe zur Alternativenprüfung analog zu § 14g Satz 1 UVPG (SUP) - Konkretisierung der umweltfachlichen Ziele und Maßstäbe für eine Prioritätensetzung in der Alternativenprüfung - Stärkung der rechtlichen Anforderungen zur Vermeidung von erheblichen negativen Umweltauswirkungen und Operationalisierung - Rechtliche Präzisierung und weitergehende untergesetzliche Konkretisierung/Standardisierung der fachinhaltlichen Anforderungen der UVP (etwa durch einen „vorhabentypbezogen Leitfaden“) - Einsatz eines „Pflichtenheftes“ und eines „Prüfbuches“ - Sicherstellung der erforderlichen fachlichen Kompetenzen bei den Erstellern der Antragsunterlagen, z.B. durch Zertifizierung - Begleitende Qualitätssicherung durch einen „Behördengutachter“	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG - Beteiligte Behörden - „Behördengutachter“	Effektivität - Steigerung der umweltfachlichen Qualität der UVP-Unterlagen - Steigerung der Vorsorgewirkung und damit der materiellen Wirkung der UVP Effizienz - Steigerung der Konzentration der Inhalte der UVP/Antragsunterlagen auf die wesentlichen Aspekte - Verminderung von Nachforderungen und verfahrensverzögernden Neubearbeitungen - Verminderung des Konfliktpotenzials in den Verfahren

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
3. Beteiligung von Behörden 4. Öffentlichkeitsbeteiligung Abschnitt 4.5	Effektivierung - Obligatorischer öffentlicher Erörterungstermin - Harmonisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung - Stärkung der Beteiligung der Naturschutzbehörden - Festlegung der zu behandelnden Inhalte bei abgeschichteten Verfahren - Frühzeitige Einbindung der Umweltverbände und Fachbehörden - Möglichkeit der Stellungnahme zu den Unterlagen nach § 6 UVPG Transparenzpflichten - Bekanntmachung des Vorhabens auch in den von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen betroffenen Nachbargemeinden - Bekanntmachung der Übernahme von behördlichen Aufgaben durch Dritte Unterstützung - Proaktive Unterstützung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch zuständige Behörde - Elektronischer Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung	- Zuständige Behörde - Zuständige Behördenmitarbeiter - „Behördengutachter" - Umweltverbände - Öffentlichkeit	Effektivität - Effektivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch frühzeitigere und umfassendere Beteiligung, durch Verbesserung der Informationsgrundlagen, durch Schaffung von Vergleichsmöglichkeiten und durch geänderte Anreizsituation aufgrund verbesserter Kontrollmöglichkeiten - Belastbare Datengrundlage durch frühzeitige Einbeziehung relevanter Akteurgruppen Effizienz - Weniger Projektmodifikationen durch frühzeitige und umfassende Beteiligung - Verfahrensbeschleunigung infolge geringerer Nachforderungen zu den Antragsunterlagen und vermiedene nachträgliche Projektmodifikationen - Erhöhung der Effizienz durch den Einsatz elektronischer Medien

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
5. Zusammenfassende Darstellung 6. Bewertung Abschnitt 4.6	Qualität - Aussagekraft der Zusammenfassenden Darstellung erhöhen (raumkonkret und vorhabenspezifisch) - Explizite, raumkonkrete und vorhabenspezifische Beschreibung sämtlicher notwendiger Maßnahmen zu Vermeidung, Verminderung und Ausgleich. - Vorrang von Vermeidungs- vor Verminderungs- vor Ausgleichsmaßnahmen. - Berücksichtigung der relevanten Umweltauswirkungen und Maßnahmen auch aus dem vorgelagerten Verfahren Transparenz - Dokumentation von Bewertungskriterien, - vorgang und –ergebnissen - Aufnahme der „Zusammenfassende Darstellung" und der „Bewertung" in die Begründung der Entscheidung und Veröffentlichung zusammen mit der Entscheidung Prozedere - Unterstützung durch vorhabentypspezifische Hilfsangebote und/oder Dritte (siehe dazu Abschnitt 6.4, 6.5, 6.6) - Stärkere Einbindung der Naturschutzbehörden bei der Zusammenfassenden Darstellung - Operationalisierung der Zusammenführung der Ergebnisse aus den Umweltprüfungen	- Zuständige Behörde - Behördenmitarbeiter - „Behördengutachter"	Effektivität - Qualitätsverbesserung der Zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung - Verbesserung des vorsorgenden Umweltschutzes durch Vorrang von Vermeidung vor Verminderung und Ausgleich - Anreize zur Qualitätsverbesserung durch erhöhte Transparenz Effizienz - Erhöhung der Effizienz durch Hinzuziehung qualifizierter Dritter - Intensivierung des Aufwandes vorrangig bei kleineren UVP-Verfahren zur Qualitätsverbesserung, da hier hohe Korrelation zwischen Aufwand und Qualität
7. Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP bei der Entscheidung Abschnitt 4.7	- Überprüfung und Gewährleistung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP-Ergebnisse in den Zulassungsentscheidungen (siehe dazu Abschnitt 6.6.4) - Praxistaugliche Präzisierung der rechtlichen Vorgaben - Stärkere Akzentuierung von vorhabenspezifischen Aspekten - Stärkere Akzentuierung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen - Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidung - Sicherstellung der erforderlichen fachlichen Kompetenzen für die Bewertung und Gewichtung der Umweltauswirkungen - Neutralität und überörtlicher Blickwinkel der Entscheidungsbehörde	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/Gutachter - Vorhabenträger	Effektivität - Erhöhung der richtlinienkonformen Anwendung der UVP - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der Vorsorgewirkung - Stärkung der Kontrollmöglichkeiten (durch Transparenz)

UVP-Station	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
8. Überwachung Abschnitt 4.8	- Einführung der Überwachungspflicht für alle UVP-pflichtigen Vorhaben hinsichtlich der tatsächlich auftretenden Umweltauswirkungen des Vorhabens sowie der getroffenen Umweltschutzmaßnahmen (insbesondere Vermeidung, Ausgleich)	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/ Gutachter - Vorhabenträger	Grundlegend - Stärkung der Kontrollmöglichkeiten für die getroffenen Entscheidungen und Prognosen und Steigerung der Berechenbarkeit von Umweltauswirkungen Effektivität - Verbesserung des Umweltschutzes der vom Vorhaben betroffenen Umwelt - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP - Erhöhung der materiellen Wirksamkeit der UVP und der Umweltschutzmaßnahmen Effizienz: - Verringerung des Aufwandes für die Untersuchung der Umweltauswirkungen verbunden mit einer Stärkung der Effektivität der UVP

Tabelle 33: Überblick zu Empfehlungen im Hinblick auf die einzelnen Stationen

Stationen-übergreifender Aspekt	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
Zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter Abschnitt 5.2	- Verstärkung der Kontrollfunktion der „zuständigen Behörde" insbesondere im Hinblick auf die Aussagen zur Auswirkungsanalyse in den Unterlagen des Antragstellers nach § 6 UVPG - Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen und Qualifizierungen bei den Behördenmitarbeitern sowie bei den Erstellern der „Antragsunterlagen" bzw. der Gutachter z.B. durch Zertifizierungen - vorhabentypspezifische Konkretisierung von Leitfäden und Anforderungsprofilen - Anpassung von Beteiligungsstrukturen gemäß ihrer Bedeutung für die Qualität der UVP z.B. durch eine frühzeitigere Beteiligung oder durch Abstimmungspflichten zwischen den Behörden - Schaffung neuer und Verbesserung bestehender Informationsquellen über Rauminformationen sowie UVP-Vorhaben und deren Auswirkungen (auch durch Einführung einer Überwachung) - Beachtung von erforderlichen Personalkapazitäten zur Aufrechterhaltung der UVP-angepassten Arbeitsfähigkeit und damit auch der erforderlichen Qualität der UVP-Bearbeitung	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/ Gutachter	Effektivität - Sicherstellung bzw. Förderung einer angemessenen Informations- und Bewertungsgrundlage über die Umweltauswirkungen eines Vorhabens für alle Beteiligten - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der „materiellen Wirkung" Effizienz - Vermeidung von nicht erforderlichen Untersuchungen und Darstellungen - Konzentrierung auf relevante Inhalte und Bearbeitungen
Abschichtung bei gestuften Verfahren Abschnitt 5.3	- Operationalisierung der Abschichtung, bspw. durch Kriterienkatalog - Festlegung von Altersgrenzen für die verwendeten Daten	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/ Gutachter - Vorhabenträger	Effektivität - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der Vorsorgewirkung - Erhöhung der Transparenz von Entscheidungen

Stationen-übergreifender Aspekt	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
Schnittstellen der UVP im Kontext anderer Umweltfolgenprüfinstrumente Abschnitt 5.4	- Koordinierte Darstellung der Fachinhalte - Rechtliche Klarstellung der Verhältnisse der Prüfinstrumente zueinander - Qualifizierungsmaßnahmen	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/ Gutachter	Effektivität - Erhöhung der Qualität der Bewertung Effizienz - Verringerung des Aufwandes bei der Unterlagenprüfung
Anforderungen an die Behördenmitarbeiter und Behördenstrukturen Abschnitt 5.5	- Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements (Komponenten: Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen bei den Behördenmitarbeitern, ansonsten Kompetenzausgleich durch intensive Beteiligung geeigneter Umweltbehörden, Schaffung von vorhabentypbezogenen UVP-Fachstellen, Nutzung externer Unterstützung) - Klarstellung, Schärfung und vorhabentypspezifische Präzisierung der rechtlichen Vorgaben für die praktische Anwendung - Sicherstellung einer neutralen und ausreichend kompetenten Stelle als Entscheidungsbehörde im Verwaltungsaufbau - Schaffung neuer und Verbesserung bestehender Informationsquellen über Raminformationen sowie UVP-Vorhaben und deren Auswirkungen (auch durch Einführung einer Überwachung) - Beachtung von erforderlichen Personalkapazitäten bei der Aufgabenverteilung bzw. bei den Umstrukturierungen in den Behörden	- Zuständige Behörde	Effektivität - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der „materiellen Wirkung“ Effizienz - Sicherstellung der erforderlichen Rahmenbedingungen für einen UVP-angepassten Vollzug

Tabelle 34: Überblick zu Empfehlungen im Hinblick auf die stationenübergreifenden Erkenntnisse

7.2
Überblick zu Empfehlungen zu den ausgewählten Instrumenten

Instrument	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
Vertieft betrachtete Instrumente			
Vorhabentypspezifische Anlaufstelle Abschnitt 6.2	- Reichweite des Instruments möglichst für alle UVP-Vorhabentypen und Nutzungsmöglichkeit durch alle Zulassungsbehörden - vorhabentypspezifische Ausgestaltung und vorhabenkonkrete Verfahrensunterstützung - Institutionalisierung der „Anlaufstelle" - Aufgabenspektrum mit möglichst folgenden Funktionen: vorhabentypspezifische Informationsaufbereitung und Vorhaltung, vorhabenspezifische Hilfestellung, Vermittlungsfunktion, Fortbildungsangebot, Mitwirkung an „vorhabentypspezifischen Leitfäden", Dokumentation von UVP-Verfahren - Kontrollfunktion im Sinne einer obligatorischen Beteiligung der „Anlaufstelle" verbunden mit einer Benehmensherstellung oder Einvernehmensregelung gestaffelt nach besonderer Umweltrelevanz, ansonsten freiwillige Nutzung - Ausrichtung der Ressortangliederung und der Zuordnung zu einer Verwaltungsebene an unkomplizierter und direkter Nutzungsmöglichkeit und an ausreichender Sachkompetenz/Personalkapazität und Neutralität - personell und materiell ausreichende Ausstattung (fundierte fachübergreifende Kompetenzen, schnelle Reaktionszeiten, schnelle und dauerhafte Erreichbarkeit) - Einbindung in Qualitätssicherungssystem - Transparente Dokumentation der Beteiligung einer „Anlaufstelle" - Entwicklung des Instruments zusammen mit den Nutzern und unter Einbezug der UVP-Leitstellen	- Zuständige Behörde - „Behördengutachter"	Effektivität - Erhöhung der rechtskonformen Anwendung der UVP - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der „materiellen Wirkung" - Standardisierung des UVP-Vollzugs Effizienz - Entlastung der Mitarbeiter der Zulassungsbehörden - Angebotskonzentration des erforderlichen Fachwissens - Steigerung der umweltfachlichen Kompetenzen der Mitarbeiter der Zulassungsbehörden und auch ihrer Verfahrenssicherheit - Standardisierung des UVP-Vollzugs

Instrument	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
Vertieft betrachtete Instrumente			
Behördengutachter Abschnitt 6.4	- Fakultative Vergabe behördlicher Aufgaben an einen „Behördengutachter" - Bundeseinheitliche Vorschriften zu Voraussetzungen für die Überprüfung durch externe Dritte sowie zu Anforderungen an diese Dritte - Spezifische Ausgestaltung des Instruments „Behördengutachter" jeweils für die drei Optionen im UVP-Vollzug - Verbindliche Einführung eines gemeinsamen Berwertungsprozesses zwischen Behördengutachter, Naturschutzbehörde und zuständiger Behörde im Rahmen der Bewertung nach § 12 UVPG Qualifizierung/Zertifizierung - Prüfung der Anforderungen an eine Qualitätssicherung für externe Dritte (Beleihung, Zertifizierung, Qualifizierung) - Qualifizierungsnachweis anhand persönlicher Eignung und UVP-bezogen (Berufserfahrung mit UVP grundlegendes Qualitätskriterium) - Entwicklung von Prüfkriterien für den Nachweis der Qualifizierung	- Behördengutachter - Zuständige Behörde - Anhörungsbehörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG (Vorhabenträger) - Beteiligte Behörden - Umweltverbände	Effektivität - Fachliche und personelle Entlastung der Behörden durch Übertragung von behördlichen Aufgaben an externe Dritte - Verbesserung der fachlichen Qualität der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG - Verbesserte Qualität der UVP durch erhöhte fachliche Qualifikation Effizienz - Verfahrensbeschleunigung durch Sicherstellung hoher Qualität der Antragsunterlagen, durch verbesserten Verfahrensablauf, infolge höherer Management-Qualitäten, ggf. aufgrund erhöhtem personellen Einsatz (ggf. auch Einsatz interdisziplinärer Teams)
Vorwiegend administrativ umzusetzende Instrumente			
UVP-Teams Abschnitt 6.5.1	- Förderung der Bildung von interdisziplinären, verfahrensbegleitenden Arbeitsgruppen/ behördliche Eigenorganisation - Qualitätssicherungssystem	- Zuständige Behörde - Beteiligte Behörden	Effektivität - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP - Steigerung der umweltfachlichen Kompetenzen der Mitarbeiter der Zulassungsbehörden und ihrer Verfahrenssicherheit - Steigerung der integrativen Sichtweise auf die Vorhaben bei allen beteiligten Behördenmitarbeitern - behördeninterne Standardisierung in der Bearbeitung der UVP Effizienz - Verfahrensbeschleunigung - Optimierung der Nutzung des vorhandenen Sachverstandes

Instrument	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP
Vorhabentypspezifische Leitfäden Abschnitt 6.5.2	- Entwicklung von jeweils vorhabentypspezifischen Leitfäden zur Hilfestellung bei Fragen zum Praxisvollzug - Sicherstellung, dass vorhabentypspezifische Leitfäden auf dem aktuellen Stand des Rechts und der Forschung sind - Vorhabentypspezifische Berücksichtigung und Dokumentation des Stands der Technik (BREVS) - Erstellung der Leitfäden durch fachübergreifende Teams - Abschließende Hilfestellung bei Standardproblemen im Verfahren, besonderer fachrechtlicher Prüfungsbedarf ist mit diesem Instrument nicht leistbar	- Zuständige Behörde - „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" - „Behördengutachter" - Ersteller von Unterlagen nach § 6 UVPG	- Begünstigung der rechtssicheren und effizienten Durchführung der Verfahren rechtfertigt den anfänglichen personellen Mehraufwand bei der Erstellung der Leitfäden
UVP-Helpdesk Abschnitt 6.5.3	- Elektronische Unterstützung der Behördenmitarbeiter bei Fragen zum Praxisvollzug - Vorhabentypspezifische Ausgestaltung des Beratungsangebotes (entsprechend der Nummern in der Anlage 1 zum UVPG) unter Berücksichtigung der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen - Option: Einspeisung von Informationen durch Behördenmitarbeiter, Behördengutachter und Experten (Wikipedia-Ansatz) - Zusätzliche Einrichtung einer persönlichen Anlaufstelle zur Beantwortung spezieller Fragen zur Umsetzung des UVPG (ggf. über freiwilliges/ehrenamtliches Experten-Team analog zum NRW-Helpdesk) im Rahmen des Helpdesks - Implementierung des Helpdesks möglichst auf Bundes- ggf. auf Landesebene - Initiierung eines Pilotvorhabens „UVP-Helpdesk" im Rahmen eines Forschungsprojektes, z.B. durch das UBA - Durchführung eines Pilotvorhabens zum Helpdesk beispielsweise beim EBA - Entwicklung fachlicher Standards für ein UVP-Helpdesk	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG - „Behördengutachter" - Beteiligte Behörden	Effektivität - Optimierung des UVP-Vollzugs durch fundierte Beantwortung von fachlichen Fragen und Unterstützung bei Unklarheiten - Erhöhte Rechtssicherheit - Innerbehördlicher Kompetenzzuwachs und Verbesserung der Qualifikation der Mitarbeiter infolge angepasster, nachfrageorientierter Unterstützung auf stets aktueller Basis - Möglichkeit eines bundes- bzw. landesweit einheitlicheren Standards durch vergleichbare Vorgaben zum Vollzug - Stärkere „Vernetzung" von Behördenmitarbeitern, UVP-Experten, Wissenschaftlern etc. durch gemeinsame Erstellung der (zusätzlichen) Inhalte zum Praxisvollzug - Hinweise für Optimierungsansätze im Rahmen der UVP durch Auswertung der Rückfragen/Hinweise zum Vollzug Effizienz - Beschleunigte Abarbeitung der UVP-Verfahren infolge erhöhter Qualifikation und rascher Hilfestellung bei Unsicherheiten und Fragen

Instrument	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP

Rechtliche Infoline
Abschnitt 6.5.4
	- Entwicklung einer elektronisch gestützten Hilfestellung zu rechtlichen und untergesetzlichen Grundlagen und deren Umsetzung
	- Modularer Aufbau des Instruments „rechtliche Infoline" mit den Funktionen:
	  - Übersicht rechtlicher und untergesetzlicher Regelungen
	  - Aktualisierung rechtlicher Inhalte
	  - Ankündigung rechtlicher Neuerungen und deren potenzielle Implikationen für den Vollzug
	  - Verknüpfung zugehöriger rechtlicher Regelungen
	  - Hinweise zum Praxisvollzug
	- Direkte Umsetzung der Funktionen 1 bis 3 für einen Genehmigungstyp oder vorhabentypspezifisch
	- Prüfung der Konzeption und Implementation der Funktionen 4 und 5
		- Zuständige Behörde
		- Beteiligte Fachbehörden
		- Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG
			Effektivität
			- Optimierung des UVP-Vollzugs durch nutzerorientierte Aufbereitung rechtlicher Grundlagen
			- Praxisorientierte Hinweise zum Vollzug
			- Erhöhte Rechtssicherheit
			Effizienz
			- Beschleunigte Abarbeitung der UVP-Verfahren infolge erhöhter Qualifikation und rascher Hilfestellung bei Unsicherheiten und Fragen.

Zertifizierung Abschnitt 6.5.5	- Nachweis der persönlichen Qualifizierung (keine alleinige institutionelle Qualifizierung) - rechtliche Verankerung der Zertifizierung in den entsprechenden Fachgesetzen - Zertifizierung und Beleihung von Sachverständigen mit hoheitlichen Aufgaben, wie der Erarbeitung der Zusammenfassenden Darstellung	- Ersteller von Unterlagen nach § 6 UVPG - „Behördengutachter"	Effektivität - Qualitätserhöhung der UVP-Unterlagen - Qualitätserhöhung der Zusammenfassenden Darstellung Effizienz Beliehene Sachverständige: Zeitliche und personelle Entlastung der Behörden
Vorwiegend rechtlich umzusetzende Instrumente			
Transparenz und Dokumentationspflichten Abschnitt 6.6.1 und Abschnitt 7.4	- Veröffentlichung der Einzelfallentscheidung auch bei Bejahung der UVP-Pflicht - Transparenz und Dokumentation der Vorgaben zu Verfahrensinhalten und -abläufen (z.B. Scoping-Protokoll, Pflichtenheft, Prüfbuch, Prüfprotokoll) - Transparenz und Dokumentation der Aufgabenaufteilung bei Abschichtung (Festlegung der ebenenspezifischen Prüfinhalte) - Transparenz der Informationsgrundlage und des Bewertungsvorganges für die Entscheidung (Veröffentlichung der Zusammenfassende Darstellung und Bewertung nach §§ 11, 12 UVPG) - Transparenz bei Kompetenzverlagerung auf Dritte (Bekanntgabe der Beauftragten, Funktionen und Aufgaben) - Dokumentation des Vollzugs des UVPG (Entscheidung mit Begründung und ggf. Monitoring-Aufgaben) - Transparenz der Umsetzung des UVPG durch Bereitstellung sämtlicher UVP-Vorhaben in bundesweiter Datenbank	- Öffentlichkeit - Umweltverbände - Zuständige Behörde - Beteiligte Behörden - Behörde für die Vorprüfung - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG und/oder Vorhabenträger - Behördengutachter	Effektivität - Leichtere Einbeziehung der Öffentlichkeit und Umweltverbände aufgrund einfacherer Beteiligung - Bessere Entscheidungsgrundlage - Bessere Einschätzung der UVP durch Vergleichsmöglichkeit - Erhöhte Akzeptanz infolge von Transparenz - Bessere Identifikation von Schwachstellen und von Optimierungsansätzen des UVPG durch bundesweite UVP-Dokumentation Effizienz - Verbesserter Verfahrensablauf durch eindeutige Verfahrensvorgaben
Instrument	Empfehlung	Betroffene Akteure	Effektivität und Effizienz der UVP

Pflichtenheft und Prüfbuch Abschnitt 6.6.2	- „Pflichtenheft" für den Vorhabenträger bzw. Ersteller der Unterlagen nach § 6 UVPG mit Angaben zu Inhalt und Umfang der beizubringenden Unterlagen - „Prüfbuch" für die zuständige Behörde mit zu klärenden Inhalten bzgl. des „Pflichtenhefts" und eventuell methodischen Hinweisen	- Zuständige Behörde - Behördenmitarbeiter - Vorhabenträger - Ersteller der Unterlangen nach § 6 UVPG	Effektivität - Erhöhung der Qualität der UVP-relevanten Unterlagen Effizienz - Verringerung des Aufwands bei der Prüfung der Unterlagen - Durch eindeutige Festlegung der Absprachen Verringerung eventueller Nachforderungen
Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte Abschnitt 6.6.3	- Erhöhung des Rechtsschutzes Dritter - Verbesserung der Kontroll- und Klagemöglichkeiten Dritter, insbesondere der Umweltverbände	- Beteiligte Öffentlichkeit - Behörde und Mitarbeiter - Vorhabenträger	Effektivität - Erhöhung der Berücksichtigung von Umweltbelangen in Zulassungsbescheiden - Steigerung der Qualität der UVP
Klarstellung und Präzisierung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP Abschnitt 6.6.4	- Überprüfung und Gewährleistung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP-Ergebnisse in den Zulassungsentscheidungen sowie praxistaugliche Präzisierung der rechtlichen Vorgaben - Direkte Benennung der Zulassungsvoraussetzungen, in welche die UVP-Ergebnisse eingehen	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/Gutachter - (Vorhabenträger)	Effektivität und Effizienz - Erhöhung der richtlinienkonformen Anwendung der UVP - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der materiellen Wirkung
Überwachung Abschnitt 6.6.5	- Einrichtung einer Überwachungspflicht für UVP-Vorhaben/-Verfahren - Qualitätssicherung der Überwachung - Einrichtung einer zentralen Verfügbarkeit der Überwachungsergebnisse und Erfahrungswerte zumindest für den räumlich jeweils betroffenen Zuständigkeitsbereich der Behörde; Zugänglichkeit auch für Gutachter - aktives Datenmanagement mit regelmäßiger Einpflegung und Strukturierung neuer Daten und in gewissen zeitlichen Abständen eine Auswertung dieser Daten - Fakultative Anbindung der Durchführung und des Managements an andere Umweltfolgenprüfverfahren, anderweitige Umweltplanungen (insbesondere die Landschaftsplanung) und Informationssysteme	- Zuständige Behörde - Ersteller der Antragsunterlagen nach § 6 UVPG/ Gutachter - Vorhabenträger	Effektivität - Erhöhung der umweltfachlichen Qualität der UVP und Steigerung der materiellen Wirkung - Schaffung einer verlässlichen Informationsgrundlage zu Umweltauswirkungen und zu Wirkungen von Umweltschutzmaßnahmen Effizienz - Stärkung der Kontrollmöglichkeiten für die getroffenen Entscheidungen und Prognosen - Erhöhung der Wirksamkeit von Umweltschutzmaßnahmen - Hohe Nutzbarkeit bzw. Nutzung der Überwachungsergebnisse

Tabelle 35: Überblick zu Empfehlungen zu ausgewählten Instrumenten

7.3
Überblick zu Handlungsebenen

Die Empfehlungen zu den vertieft betrachteten instrumentellen Gestaltungsoptionen sind nicht allein von einer Handlungsebene umzusetzen. Vielmehr ist in der Regel ein Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure erforderlich. Welche hier jeweils gefordert sind, beschreibt das Raster am Ende der Instrumentendarstellung.

Die folgende Übersicht führt die einzelnen Auswertungen zusammen. Sie erlaubt damit ein rasches Auffinden des Handlungsbedarfes, welches aus der Umsetzung von Instrumenten (einzeln oder im Verbund) resultiert.

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Vorhabentyp-spezifische Anlaufstelle Abschnitt 6.3	a) ggf. Festlegung von Dokumentationspflichten für den Einsatz einer „Anlaufstelle“ b) Kein Handlungsbedarf c) Für Zuständigkeiten von Bundesministerien: Klärung der sinnvollen Möglichkeiten zur Implementierung bezüglich der Ressortangliederung, Entscheidung über die Form der Institutionalisierung und Ausstattung, Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems	a) ggf. Festlegung von Dokumentationspflichten für den Einsatz einer „Anlaufstelle“ b) Kein Handlungsbedarf c) Klärung der sinnvollen Möglichkeiten zur Implementierung bezüglich der Ebenenzugehörigkeit, Entscheidung der Ressortangliederung, Entscheidung über die Form der Institutionalisierung und Ausstattung, Prüfung und Regelung der Aufwandsverteilung, Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems	Kein Handlungsbedarf	Kein Handlungsbedarf
Behördengutachter Abschnitt 6.4	a)+b) Anpassung von § 13 9. BImSchV (und Übernahme einer parallen Vorschrift in das UVP-Recht); siehe dazu Abschnitt 7.4 b) Anpassung der UVPVwV c) Bei Zuständigkeit des Bundes: Vorgehen analog II	a)+b) Anpassung des Landesrechts analog zu I a)+b) ggf. Regelungen zur Beleihung bzw. Aufnahme in die Liste „zugelassener Behördengutachter“ (analog § 26 BImSchG) c) Klärung der Voraussetzung für die Beleihung bzw. Aufnahme in die Liste; Vorgaben zur Höhe der Kosten und zur Kostentragung durch VHT	a) Offenheit zur Kooperation mit Behördengutachter b) Bereitschaft zur Übernahme der Kosten für den Behördengutachter	Institutionelle Rahmen-bedingungen („Berufsbild“, Qualifizierung und Zertifizierung etc.) Entwicklung fachlicher Standards in Fachgremien
UVP-Teams Abschnitt 6.5.1	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Für Zuständigkeiten von Bundesministerien: Einrichtungsmöglichkeiten prüfen und schaffen/ fördern. Gegebenenfalls offizielle Institutionalisierung	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Siehe I c)	Kein Handlungsbedarf	Kein Handlungsbedarf

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterla-gen-Ersteller	IV. Sonstige
Vorhabentyp-spezifischer Leitfaden Abschnitt 6.5.2	b+c) Regelungen für einheitliche Prüf-, Untersuchungs- und Bewertungsstandards, Pflicht zur Anwendung bestimmter vorhabentypspezifischer Leitfäden c) Bundesweite Anwendung der Leitfäden bei Zuständigkeit des Bundes (z.B. Eisenbahnbereich), Aufträge zur Leitfadenerstellung und Bestimmung von Teams zur Ausarbeitung	b+c) Regelungen für einheitliche Prüf-, Untersuchungs- und Bewertungsstandards c) Landesweite Anwendung der Leitfäden bei Zuständigkeit des Landes oder der Kommunen (überregionale Standardisierung schwer oder nicht möglich bei Anpassung von Leitfäden auf kommunale Bedürfnisse), Aufträge zur Leitfadenerstellung und Bestimmung von Teams zur Ausarbeitung	-	Mitwirkung von UVP-Fachstellen bei der Erstellung von Leitfäden, Transparenter Zugang zu den Leitfäden für die Öffentlichkeit (z.B. Internet)
„Helpdesk“	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Modellhafte Implementation (z.B. beim Eisenbahnbundesamt und/oder übergreifende Koordination beim Umweltbundesamt)	a)+b) siehe I a)+b) c) Modellhafte Implementation (z.B. vorhabentypspezifisch oder in Arbeitsteilung unter den Ländern)	b) Mitwirkung unter fachlichen Aspekten	Prüfung der Trägerschaft durch eine Fachorganisation Mitwirkung der „UVP-Community“ bei der Entwicklung fachlicher Standards für ein „Help-desk“ und Einpflege von Informationsangeboten
Rechtliche Infoline mit den Funktionen: 1. Übersicht rechtlicher und untergesetzlicher Regelungen 2. Aktualisierung rechtlicher Inhalte 3. Ankündigung recht-licher Neuerungen 4. Verknüpfung zuge-höriger rechtlicher Regelungen 5. Hinweise zum Praxisvollzug	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Modular aufgebaute Implementation bei-spielhaft für einen Ge-nehmigungstyp (übergreifende Koordi-nation beim Umweltbundesamt) – Implementierung der Funktionen 1-3 – Klärung zu Konzep-tion und Qualitäts-sicherung der Funktionen 4-5	a)+b) Kein Handlungsbedarf c) Mitwirkung an I c)	a + b) Kein Handlungsbe darf	Mitwirkung der „UVP-Community“ hinsichtlich der Qualitätssicherung der Konzeption und Inhalte für die Funktionen 4 und 5
Zertifizierung mit den Optionen: 1) Freiwillig 2) Verpflichtend für alle UVS-Ersteller 3) Verpflichtend zur Beauftragung mit ho-heitlichen Aufgaben (beliehene Sachverständige)	a)+b) Für Optionen 2 und 3: rechtliche Veran-kerung, z.B. im UGB c) Für Option 1 Beauftragung fachlicher Stellen mit der Entwicklung eines „UVP-Zertifikats“	a)+b) siehe I a)+b) c) Für Option 3 – Formulierung der Kriterien – Klärung der Honorierung und möglicher Übertragung der Kosten auf den Vorhabenträger	a)+b) Mitwirkung in Zertifizierung s-organisatione n	Trägerschaft der Zertifizierungsstelle durch eine Fachorganisation Mitwirkung der „UVP-Community“ bei der Entwicklung der fachlichen Standards

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Transparenz und Dokumentationspflichten: Transparenz der Entscheidung über die UVP-Pflicht	a) Vorgaben im UGB zur Feststellung der UVP-Pflicht c) Auch ohne explizite gesetzliche Regelung: Veröffentlichung des (positiven/negativen) Ergebnisses der UVP-Einzelfallprüfung im amtlichen Anzeiger und im Netz durch die Behörde	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I a) c) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I c)	-	
Transparenz und Dokumentationspflichten: Transparenz der Informationsgrundlage und des Bewertungsvorganges	a) Vorgaben im UGB zur elektronischen Veröffentlichung der „Zusammenfassenden Darstellung" und der „Bewertung" a) Vorgaben im UGB bei der Einschaltung eines Behördengutachters	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I a)		
Transparenz und Dokumentationspflichten: Transparenz bei Kompetenzverlagerung auf Dritte	a) Vorgaben im UGB bei der Einschaltung eines Behördengutachters	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I a)		
Transparenz und Dokumentationspflichten: Transparenz im Rahmen der Auslegung bei Abschichtung	a) Vorgaben im UGB zur Auslegung von Unterlagen aus vorgelagerten Verfahren	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I a)		
Transparenz und Dokumentationspflichten: Dokumentation des Vollzugs des UVPG	a) Vorgaben im UGB zur elektronisch gestützten Dokumentationsstelle c) Einrichtung einer bundesweiten UVP-Dokumentationsstelle	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen analog I a) c) Einrichtung einer landesweiten oder ländergetragenen bundesweiten UVP-Dokumentationsstelle		
Pflichtenheft	a) Vorgabe im UGB zum Pflichtenheft c) Mitwirkung im Fachgremium zur Erarbeitung der Kriterien für das Pflichtenheft	a) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen wie I a) c) Bei Zuständigkeit des Landes: Vorgehen wie I c)	b) Mitwirkung im Fachgremium zur Erarbeitung der Kriterien für das Pflichtenheft	Mitwirkung im Fachgremium zur Erarbeitung der Kriterien für das Pflichtenheft
Prüfbuch	c) Aufnahme in Verwaltungsvorschriften	c) Aufnahme in Verwaltungsvorschriften		

Handlungsebene Bezeichnung des Instrumentes	I. Bund a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	II. Länder a) gesetzlich b) untergesetzlich c) administrativ	III. a) VHT b) Unterlagen-Ersteller	IV. Sonstige
Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte	a) Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes sowie ggf. von Fachgesetzen b)+c) -	a) Änderung des Landes-UVP-Rechts b)+c) -	a)+b) -	
Klarstellung und Präzisierung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP	a) Prüfung und Sicherstellung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP im Zulassungsrecht b) Präzisierung und praxistaugliche Operationalisierung c) Erarbeitung von Vollzugshilfen	a)+b) Im Rahmen der Landeskompetenz: wie I a)+b) c) Erarbeitung von Vollzugshilfen	Kein Handlungsbedarf	Fachgremien: Mitwirkung bei der Erarbeitung von Vollzugshilfen
Überwachung	a) Integration der Überwachungspflicht in das UVPG bzw. ggf. in das jeweilige Zulassungsrecht b) Konkretisierung der Anforderungen zur Überwachung bezogen auf bestimmte Vorhabentypen oder Vorhabengruppen c) Regelung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Durchführung der Überwachung	a) Integration der Überwachungspflicht in das Landesrecht b) Konkretisierung der Anforderungen zur Überwachung bezogen auf bestimmte Vorhabentypen oder Vorhabengruppen c) Regelung der Zuständigkeit für die Kontrolle der Durchführung der Überwachung	Kein Handlungsbedarf	Fachgremien: Entwicklung von fachlichen Standards für die Überwachung

Tabelle 36: Raster für die Zuordnung der Empfehlungen zu den Umsetzungsebenen

7.4
Gestaltungsvorschläge im Hinblick auf den Entwurf zum UGB I

Im Folgenden werden aus den getroffenen Empfehlungen der Kapitel 4, 5 und 6 Formulierungsvorschläge auf Basis des UGB-I-Referentenentwurfs vom 19.11.2007 entwickelt und dargestellt. Aufgrund der Aktualität und der besonderen Bedeutung dieser Vorschriften erscheint es sinnvoll, die Schlussfolgerungen aus dem Forschungsvorhaben hier explizit zu formulieren. Die Vorschläge sind gegebenenfalls auf die Vorschriften des UVPG und auf weitere einschlägige Vorschriften zu übertragen. Zu beachten ist, dass nicht sämtliche zuvor getroffene Empfehlungen in den nachfolgenden Vorschlägen, auch nicht in Bezug auf im UGB grundsätzlich geregelte Sachthemen, abgebildet werden. Einzelne Regelungskomplexe, wie etwa die Schärfung der Zulassungsvoraussetzungen (§§ 52 ff. UGB-I-Entwurf) oder die Rechtsbehelfe (§§ 40 ff. UGB-I-Entwurf) wurden nicht in konkrete Textvorschläge überführt, da dies über den Rahmen des Forschungsprojektes hinausgegangen wäre.

Die Darstellung erfolgt zunächst geordnet nach den Stationen des Zulassungsverfahrens, das die Umweltverträglichkeitsprüfung gegebenenfalls integriert. Danach werden Vorschläge bezüglich einzelner stationenübergreifender Aspekte und Instrumente aufgegriffen, soweit sie nicht bereits durch die vorherigen Vorschläge abgedeckt wurden. Angegeben ist jeweils auch eine knappe stichwortartige Begründung für den Vorschlag mit einem Verweis auf die Abschnitte der Untersuchung, auf die sich der Vorschlag bezieht.

Legende	
Textformat:	Bedeutung:
Normaltext	Formulierungen im UGB-Entwurf
Kursivtext unterstrichen	Ergänzungsvorschläge zum UGB-Entwurf
~~Textstreichungen~~	Streichungsvorschläge gegenüber UGB-Entwurf

Stationen	Änderungsvorschlag zum UGB-Entwurf (Stand 19.11.2007)	Begründung
0. Screening	§ 79 Feststellung der UVP-Pflicht (1) Auf Antrag oder im Rahmen der Antragstellung nach § 84, andernfalls nach Beginn des Genehmigungsverfahrens stellt die Genehmigungsbehörde soweit erforderlich unter Hinzuziehung der nach § 89 zu beteiligenden Behörden auf Grundlage geeigneter Angaben zum Vorhaben sowie eigener Informationen unverzüglich fest, ob für das Vorhaben eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht, und teilt dies dem Träger des Vorhabens mit. Die Feststellung ist, sofern eine Vorprüfung des Einzelfalls nach § 80 Abs. 2 vorgenommen worden ist, der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen; ~~soll eine Umweltverträglichkeitsprüfung unterbleiben~~ *das Ergebnis der Feststellung* ist der Öffentlichkeit *einschließlich der dafür wesentlichen Gründe, auch elektronisch*, bekannt zu geben. (2) […]	Zur Erhöhung der Transparenz sollte auch eine elektronische Bekanntgabe erfolgen. Zur Nachvollziehbarkeit sind auch die wesentlichen Grundlagen und Gründe der Entscheidung mit zu veröffentlichen. Der Zusatzaufwand für die Bekanntmachung auch von Vorprüfungen, die zu einem UVP-Verfahren führen, ist minimal. Damit wird die Transparenz der Vorprüfung erhöht. Dritte erhalten zudem aber die Möglichkeit, sich auf das UVP-Verfahren einzustellen (siehe dazu Abschnitt 6.6.1).

Stationen	Änderungsvorschlag zum UGB-Entwurf (Stand 19.11.2007)	Begründung
1. Scoping	§ 84 Antragsberatung; Festlegung des Untersuchungsrahmens (1) Sofern der Träger des Vorhabens darum ersucht oder die Genehmigungsbehörde es für zweckmäßig hält, berät diese ihn auf der Grundlage geeigneter Angaben zum Vorhaben entsprechend dem Planungsstand im Hinblick auf die Antragstellung. Die Antragsberatung umfasst alle für eine sachgerechte und zügige Durchführung des Genehmigungsverfahrens erheblichen Fragen; hierzu gehören insbesondere Inhalt und Umfang der Antragsunterlagen nach § 85 Abs. 2 bis 6, der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens, die Klärung der zu beteiligenden Behörden, die Einholung von Sachverständigengutachten, die Möglichkeit eines freiwilligen Dialogverfahrens mit der Öffentlichkeit sowie die Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens, insbesondere der Möglichkeit der Genehmigungsbehörde, sich auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Antragstellers auf dessen Kosten einer mit dem Projektmanagement beauftragten Person zu bedienen. Im Genehmigungsverfahren nach § 89 voraussichtlich zu beteiligende Behörden sind hinzuzuziehen; Sachverständige, Standort- und Nachbargemeinden, nach § 104 Abs. 1 zu beteiligende Behörden, anerkannte Umweltvereinigungen sowie sonstige Dritte können hinzugezogen werden. (2) Bei UVP-pflichtigen Vorhaben *findet unbeschadet der Bestimmung in Absatz 1 Satz 1 in der Regel eine Antragsberatung statt. Die* ~~erstreckt sich die~~ Antragsberatung und die Unterrichtung über die beizubringenden Unterlagen *erstrecken sich* auch auf den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen einschließlich des Umfangs, des Detaillierungsgrades, des räumlichen Untersuchungsgebiets und der Untersuchungsmethoden*, die gegebenenfalls erforderliche Abschichtung* sowie auf die Bewertungsmaßstäbe und sonstige für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung erhebliche Fragen (Scoping). *Über Absatz 1 Satz 3 hinaus sollen dabei die anerkannten Umweltvereinigungen hinzugezogen werden. Vor der Unterrichtung gibt die Genehmigungsbehörde dem Träger des Vorhabens und den zu beteiligenden Behörden sowie den weiteren Beteiligten Gelegenheit zu einer Besprechung zu den in Satz 2 aufgeführten Gegenständen. Die Ergebnisse des Scoping sind zu dokumentieren und zu begründen.* Bei Vorhaben, die eine Eingriffsprüfung nach den §§ 14 bis 18 des Dritten Buches Umweltgesetzbuch, eine Prüfung der Verträglichkeit von Projekten nach § 34 des Dritten Buches Umweltgesetzbuch erfordern oder durch die besonders oder streng geschützte Arten im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 12 und 13 des Dritten Buches Umweltgesetzbuch betroffen werden, ~~ist Satz 1~~ *sind die Sätze 1 und 2* entsprechend anzuwenden. *Die Genehmigungsbehörde wirkt hierbei auf eine koordinierte Bearbeitung hin.* (3) und (4) […]	Es wird klargestellt, dass ein Scoping nur in Ausnahmefällen verzichtbar ist. Abschichtungsaspekte sollen – auch im Hinblick auf die Datenqualität und den Zeitablauf – von Beginn an in die Überlegungen einbezogen werden (siehe den stationenübergreifenden Aspekt „Abschichtung“ auf Seite 314 zu § 9 Abs. 3 Satz 3 UGB-I). Mit der Zuordnung bestimmter Prüfaspekte zu einer bestimmten Planungsebene (ebenenspezifische Prüfung) sollen insbesondere Mehrfachprüfungen verhindert werden. Anerkannte Umweltvereinigungen können nicht zur Teilnahme verpflichtet werden. Es ist jedoch sinnvoll, diese in der Regel beim Scoping zu beteiligen. Die Gelegenheit zur Besprechung gemäß § 5 Satz 2 UVPG sollte im UGB-I beibehalten werden. Der Vorschlag für ein Scopingprotokoll wurde in § 84 Abs. 2 integriert. Die Voraussetzungen zur Schaffung eines „Pflichtenheftes“ und für weite Teile des „Prüfbuches“ werden über § 46 Nr. 6 UGB-I-E geschaffen. Hierbei sollte eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern erfolgen. Zur Einsparung von Ressourcen sollte eine Abstimmung der umweltbezogenen Prüfungen erfolgen (Schnittstellen); hier bietet sich eine untergesetzliche Konkretisierung gem. § 46 Nr. 6 UGB an, die jedoch gesetzlich bereits angelegt ist. Siehe dazu Abschnitt 4.5, 5.3, 6.6.1 und 6.6.2.

Stationen	Änderungsvorschlag zum UGB-Entwurf (Stand 19.11.2007)	Begründung
2. Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG	§ 46 Verwaltungsvorschriften Die Bundesregierung kann […] allgemeine Verwaltungsvorschriften insbesondere über 1. […bis] 4. […] 5. Kriterien und Verfahren, *insbesondere auch bezogen auf unterschiedliche Vorhabentypen,* die zu dem in den §§ 78 und 100 Abs. 2 genannten Zweck bei der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen zugrunde zu legen sind, 6. […bis] (10) […] erlassen. […]	Wichtig ist eine Bezugnahme auf die spezifischen Vorhabentypen, da hier wesentlicher Konkretisierungsbedarf im Vollzug besteht. Siehe dazu Abschnitt 6.3 und 6.5.2.
	§ 85 Antragstellung (3) Bei UVP-pflichtigen Vorhaben, deren Umweltauswirkungen bereits in einem früheren Verfahren einer Umweltprüfung unterzogen worden sind, *sind* ~~ist~~ *die zusammenfassende Darstellung, die Bewertung und* das Ergebnis *vollständig* darzustellen. *Die Angaben zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens sind im Hinblick auf Datenqualität und Aktualität zu überprüfen und soweit erforderlich fortzuschreiben.* Im Übrigen können ~~die Angaben zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens~~ *sie* auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche ~~Aktualisierungen und~~ Vertiefungen beschränkt werden.	Die Übernahme der Ergebnisse aus vorgelagerten Verfahren muss auch bezüglich der wichtigen Details gesichert werden, um diese nicht ins Leere laufen zu lassen. Für die Aktualisierung sollte eine aktive Prüfpflicht eingeführt werden, da im Vollzug häufig veraltete Daten verwendet werden. Siehe dazu Abschnitt 5.3.
	Anlage 9 (zu § 85 Abs. 2) Antragsunterlagen [Zu Nr. 3 Umweltveränderungen und Umweltauswirkungen des Vorhabens, Spalte 2 Zusatzangaben bei UVP-Pflicht:] Beschreibung der zu erwartenden erheblichen direkten und etwaigen indirekten, sekundären, kumulativen, kurz-, mittel- und langfristigen, ständigen und vorübergehenden, positiven und negativen sowie gegebenenfalls grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen des Vorhabens einschließlich der Inanspruchnahme von Boden während der Errichtung des Betriebs sowie der voraussichtlichen Entwicklung der Umwelt im Einwirkungsbereich des Vorhabens bei dessen Nichtdurchführung unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Untersuchungsmethoden und unter Angabe der Prognosemethoden und der zugrundeliegenden Annahmen *insbesondere unter Zugrundelegung der Ergebnisse des Scopingverfahrens gemäß § 84 Abs. 2 bezüglich des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens.*	Zusätzlich zu den bisherigen gesetzlichen Bestimmungen ist es sinnvoll, direkt auf die Ergebnisse des Scopingverfahrens und die dort festzulegenden Komponenten Bezug zu nehmen, um die spezifischen Probleme der konkreten Vorhabenzulassung besser anzusprechen. Siehe dazu Abschnitt 4.3.

Stationen	Änderungsvorschlag zum UGB-Entwurf (Stand 19.11.2007)	Begründung
3. Beteiligung der Öffentlichkeit	§ 91 Öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens Sind die Antragsunterlagen vollständig, hat die Genehmigungsbehörde das Vorhaben unverzüglich in einem Printmedium (amtliches Veröffentlichungsblatt oder Tageszeitung), das im voraussichtlichen Auswirkungsbereich des Vorhabens verbreitet ist, sowie im Internet öffentlich bekannt zu machen (öffentliche Bekanntmachung). Dabei hat sie die Öffentlichkeit über Folgendes zu unterrichten: 1. und 2. […] 3. erforderlichenfalls die Feststellung der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sowie zur Durchführung einer grenzüberschreitenden Beteiligung, 4. die zuständige Genehmigungsbehörde *unter Bekanntgabe der Aufgabenbereiche, die durch Dritte (Behördengutachter) übernommen werden.*[1] 5. […] 6. die nach § 85 Abs. 2 vorgelegten Unterlagen*, gegebenenfalls unter Beachtung der Maßgaben des § 85 Abs. 3,*[2] 7. […] 8. die Behörde, bei der Einwendungen *elektronisch,*[3] schriftlich oder zur Niederschrift […] 9. bis 13. […]	[1] Bei der Einschaltung von Behördengutachtern bei UVP-Vorhaben sollte bereits in der öffentlichen Bekanntmachung darauf hingewiesen werden, ob und ggf. welche behördlichen Aufgaben von wem übernommen werden, um Irritationen bei TÖB und Öffentlichkeit zu vermeiden. (Gleiches könnte für die Beteiligung einer „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" zu überlegen sein.) [2] Die Bezugnahme auf § 85 Abs. 3 führt zu einer notwendigen, stärkeren Einbeziehung der Ergebnisse aus den vorgelagerten Verfahren. [3] Eine elektronische Übermittlung von Einwendungen sollte möglich sein (§ 3a VwVfG). Siehe dazu Abschnitt 4.5, 6.4 und 6.6.1.
	§ 92 Öffentliche Auslegung von Antrag und Unterlagen (1) Frühestens eine Woche nach der öffentlichen Bekanntmachung hat die Genehmigungsbehörde zumindest folgende Unterlagen für einen Monat zur Einsichtnahme öffentlich auszulegen: 1. den Antrag mit den dazu gehörigen Angaben und Unterlagen nach § 85, 2. in den Fällen des § 85 Abs. 3 Satz 1 *die zusammenfassende Darstellung, die Bewertung und* das Ergebnis früherer Umweltprüfungen und 3. die das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen *einschließlich Stellungnahmen der Behörden*, die der Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung vorgelegen haben. Weitere Informationen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens von Bedeutung sein können und die der Genehmigungsbehörde erst nach Beginn der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens vorliegen, sind der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. *Die Öffentlichkeit ist über das Vorliegen derartiger Informationen auch über das Internet in Kenntnis zu setzen.* (2) Die Unterlagen sind bei der Genehmigungsbehörde und, soweit eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit dies erfordert, an weiteren geeigneten Stellen im voraussichtlichen Auswirkungsbereich des Vorhabens öffentlich auszulegen. ~~*Wurden die Unterlagen auf elektronischem Wege übermittelt*~~ *Liegen die Unterlagen elektronisch vor*, sind sie zusätzlich im Internet zu veröffentlichen. (3) und (4) […]	Auszulegen sind die wesentlichen Ergebnisse und Inhalte der vorgelagerten Umweltprüfungen, damit die Öffentlichkeit sich ein schlüssiges Gesamtbild von dem Verfahren machen kann. Die Stellungnahmen anderer Behörden erweisen sich in hohem Maße als ergebniswirksam; sie sind daher mit auszulegen. Zur Erhöhung der Transparenz soll die Veröffentlichung auch elektronisch über das Internet erfolgen. Angesichts der technischen Möglichkeiten, schriftliche Dokumente in elektronische umzuwandeln (etwa Einscannen), sollte dies erweitert werden. Zum Auswirkungsbereich eines Vorhabens können auch „Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen" gehören. Siehe dazu Abschnitt 4.5 und 6.6.1.

Stationen	Änderungsvorschlag zum UGB-Entwurf (Stand 19.11.2007)	Begründung
3. Beteiligung der Öffentlichkeit (Fortführung)	§ 93 Einwendungen (1) Die Öffentlichkeit kann innerhalb der Auslegungsfrist und bis zum Ablauf von zwei Wochen nach Ende der Auslegungsfrist bei der in der Bekanntmachung bezeichneten Stelle *elektronisch,* schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen gegen das Vorhaben erheben. Mit Ablauf dieser Frist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Ansprüchen gegen den Vorhabenträger beruhen. (2) […] § 95 Bekanntmachung des Erörterungstermins (1) Der Erörterungstermin ist mindestens eine Woche vorher nach § 91 Satz 1 öffentlich *auch elektronisch* bekannt zu machen; für die Frist ist das Erscheinungsdatum des gewählten Printmedium maßgeblich. Die nach den §§ 89 und 104 beteiligten Behörden, der Antragsteller und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben, sind von dem Erörterungstermin zu benachrichtigen. Sind mehr als 50 Personen zu benachrichtigen, die Einwendungen erhoben haben, so können diese Benachrichtigungen durch die öffentliche Bekanntmachung*, die auch elektronisch erfolgt,* ersetzt werden. […] (2) […] (3) […]	Zur Erhöhung der Qualität der Unterlagen sind auch nach jetziger Rechtslage Einwendungen möglich, die sich auf die Qualität dieser Unterlagen beziehen (ergänzende Qualitätssicherung). Die Hinweise auf die elektronische Bekanntmachung zielen erneut auf die Erhöhung der Transparenz. Siehe dazu Abschnitt 4.5 und 6.6.1.
5. Zusammenfassende Darstellung und 6. Bewertung	§ 100 Zusammenfassende Darstellung und Bewertung (1) Ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, erarbeitet die Genehmigungsbehörde auf der Grundlage der Antragsunterlagen nach § 85, der behördlichen Stellungnahmen nach den §§ 89 und 104 Abs. 1, der Einwendungen der Öffentlichkeit nach den §§ 93 und 105 und der Ergebnisse eigener Ermittlungen eine zusammenfassende Darstellung der zu erwartenden Umweltauswirkungen des Vorhabens. *Die Darstellung integriert schutzgutbezogen die ermittelten Auswirkungen; sie erfolgt vorhabenspezifisch und raumkonkret. Aufzunehmen* ~~Dabei~~ sind auch die *untersuchten möglichen* Maßnahmen ~~aufzunehmen~~, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden, einschließlich der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren Eingriffen in Natur und Landschaft. Die Darstellung ist möglichst innerhalb eines Monats nach Beendigung des Erörterungstermins zu erarbeiten. (2) Die Genehmigungsbehörde bewertet die Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung im Hinblick auf eine wirksame Vorsorge zum Schutz von Mensch und Umwelt nach Maßgabe der geltenden Gesetze. *Dabei sind die Bewertungskriterien einschließlich der maßgeblichen gesetzlichen Grundlagen sowie der Bewertungsvorgang und die jeweiligen Bewertungsergebnisse für die betroffenen Schutzgüter darzustellen.* (3) Die zusammenfassende Darstellung und Bewertung ist in die Begründung der Entscheidung aufzunehmen.	Die Ergebnisse der Umweltprüfinstrumente sowie die sonstigen Erkenntnisse (etwa aus den Stellungnahmen) sind in der zusammenfassenden Darstellung schutzgutbezogen zusammenzuführen (Integrationsfunktion der UVP). Als Anreiz zur Behebung der Kernprobleme mangelnder Vorhabenbezogenheit und Raumkonkretheit werden diese Punkte, über eventuelle Konkretisierungen in Verwaltungsvorschriften hinaus, bereits für den Gesetzestext vorgeschlagen. Der Verweis auf die „untersuchten möglichen" Maßnahmen verdeutlicht, dass die zusammenfassende Darstellung auch Optionen für die Entscheidung darstellen soll. Insbesondere sollen auch mögliche aus der Beteiligung hervorgebrachte Maßnahmen integriert werden. Kerninhalte der Bewertung und der Bewertungsgrundlagen werden zur besseren Strukturierung dieser anspruchsvollen Aufgabe in Absatz 2 (über eventuelle Konkretisierungen in Verwaltungsvorschriften hinaus) bereits gesetzlich vorgegeben. Siehe dazu Abschnitt 4.6, 4.7 und 6.6.1.

Stationen	Änderungsvorschlag zum UGB-Entwurf (Stand 19.11.2007)	Begründung
7. Entscheidung	Anlage 10 (zu § 101 Abs. 2) Behördliche Entscheidungen [Zu Nr. 1.1.1 Mindestangaben] […] 1.1.1.6 die Nebenbestimmungen *einschließlich der festgelegten umweltbezogenen Überwachungsmaßnahmen* […]	Aufgrund ihrer Bedeutung sind die umweltbezogenen Überwachungsmaßnahmen ausdrücklich zu benennen, um eine systematische Überwachung der festgelegten Schutzmaßnahmen sowie der Auswirkungen auf die Schutzgüter zu ermöglichen. Siehe dazu Abschnitt 4.1 und 6.6.5.
	§ 102 Bekanntgabe der Entscheidung (1) Die Entscheidung über den Genehmigungsantrag ist dem Antragsteller und den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zuzustellen. Die nach § 89 beteiligten Behörden sind zu benachrichtigen. Der verfügende Teil der Entscheidung und die Rechtsbehelfsbelehrung sind im Sinne des § 91 Satz 1, *auch elektronisch,* öffentlich bekannt zu machen; […] (2) Sind außer der Zustellung an den Antragsteller mehr als 50 Zustellungen vorzunehmen, können diese durch die öffentliche Bekanntmachung nach Absatz 1 Satz 3, *die auch elektronisch erfolgt*, ersetzt werden. […]	Zur Erhöhung der Transparenz sollte eine Veröffentlichung auch elektronisch erfolgen. Siehe dazu Abschnitt 4.7 und 6.6.1.
Stationenübergreifende Aspekte	Änderungsvorschlag zum UGB-Entwurf (Stand 19.11.2007)	Begründung
Abschichtung	§ 9 Festlegung des Untersuchungsrahmens […] (3) Sind Pläne und Programme Bestandteil eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses, soll zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens bestimmt *und begründet* werden, auf welcher der Stufen dieses Prozesses bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen. Dabei sind Art und Umfang der Umweltauswirkungen, fachliche Erfordernisse sowie Inhalt und Entscheidungsgegenstand des Plans oder Programms zu berücksichtigen. Bei nachfolgenden Plänen und Programmen sowie bei der nachfolgenden Zulassung von Vorhaben, die nach Bundes- oder Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen und für die der Plan oder das Programm einen Rahmen setzt, soll sich die Umweltprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Aktualisierungen und Vertiefungen beschränken. […] § 46 Verwaltungsvorschriften […] *11. Grundsätze und Kriterien für die Bestimmung, auf welcher der Stufen mehrstufiger Planungs- und Zulassungsprozesse bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig gemäß § 9 Abs. 3 Satz 1 geprüft werden sollen sowie für die Bestimmung der zusätzlichen oder anderen erheblichen Umweltauswirkungen und erforderlichen Aktualisierungen und Vertiefungen gem. § 9 Abs. 3 Satz 3 und § 85 Abs. 3 Satz 2.*	Zur Nachvollziehbarkeit der Abschichtung ist auch eine Begründung erforderlich. Die Abschichtung ist auch im Hinblick auf die Bewältigung der Umweltprobleme sowie des effizienten Mitteleinsatzes ein wichtiges Instrument. Die Anforderungen sind daher in Verwaltungsvorschriften zu konkretisieren. Die Ermächtigung zum Erlass von Verwaltungsvorschriften müsste ggf. auch in andere die Abschichtung betreffende gesetzliche Vorschriften eingefügt werden. Siehe dazu ergänzend die Änderungsvorschläge zu § 85 (bei Station 2 „Unterlagen“). Siehe dazu Abschnitt 4.3 und 5.3.

Instrument	Änderungsvorschlag zum UGB-Entwurf (Stand 19.11.2007) mit Anmerkungen
Behördengut-achter (BHG)	**§ 84a Behördengutachter** Anmerkung (siehe zum Behördengutachter ausführlich Abschnitt 6.4): Das Instrument „Behördengutachter" wird grundsätzlich empfohlen. Ein detaillierter Vorschlag zur gesetzlichen Verankerung soll an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Zur Veranschaulichung einer möglichen gesetzlichen Ausgestaltung wird hier die Regelung des § 4 UVPG NRW sowie des § 5 (2) SächsUVPG[249] wieder gegeben. Es bedarf der näheren Prüfung, inwieweit diese Regelung Modell für eine Regelung im UGB sein könnte. Inhaltlich kann nach den in diesem Vorhaben entwickelten Empfehlungen der Behördengutachter über eine Unterstützung bei der zusammenfassenden Darstellung hinaus auch bei anderen Arbeitsschritten, z.B. im Rahmen des Scoping oder der Bewertung, tätig werden. Die Letztverantwortung bei allen UVP-Stationen bleibt in jedem Fall bei der Genehmigungsbehörde. **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen - UVPG NRW** - vom 29. April 1992, zuletzt geändert am 1. März 2007[250] § 4 Hinzuziehung von Sachverständigen durch die federführende Behörde (1) Die federführende Behörde kann, soweit sie zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht selbst die erforderliche Sachkenntnis besitzt und diese auch nicht durch Heranziehung anderer Behörden erlangen kann, Sachverständige hinzuziehen, insbesondere zu der Erarbeitung der zusammenfassenden Darstellung im Sinne von § 11 UVPG. (2) Die Hinzuziehung Sachverständiger ist auch zulässig, wenn dies zur Beschleunigung des Verfahrens dient und der Vorhabensträger der Hinzuziehung zugestimmt hat. (3) Die Kosten trägt der Träger des Vorhabens. Vor Hinzuziehung des Sachverständigen kann von dem Träger des Vorhabens ein Kostenvorschuss in Höhe von 50 v. H. der voraussichtlich anfallenden Kosten gefordert werden. **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen (SächsUVPG)** - In der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juli 2007 § 5 Zuständigkeiten (2) Die zuständige Behörde kann die Durchführung der Aufgaben nach den §§ 5 bis 7, 9, § 11 Satz 1 bis 3, § 12 Halbsatz 1 UVPG im Einvernehmen mit dem Vorhabensträger einem Sachverständigen nach § 6 als Beliehenem übertragen. Satz 1 gilt entsprechend für die Durchführung dieser Aufgaben, soweit sie sich nach den §§ 2a, 10, 11, 20 Abs. 1a und 1b Satz 1 und 2 der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1666, 1667) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, bestimmen. Eine Übertragung soll nicht erfolgen, wenn Art, Umfang oder Bedeutung des Vorhabens oder der festgestellten oder erwarteten Umweltauswirkungen dem entgegenstehen. […]

[249] Das SächsUVPG mit Begründung unter: http://www.brueggen-ra.de/pdf/Periodika/SKN/2007-01/SaechsUVPG_2007_vorl_na.pdf, Stand 28.8.2008.

[250] GV NRW. 1992, S. 175; 4.5.2004, S. 259; 13.2.2007,GV. NRW. S. 107/SGV. NRW. 2129.

Instrument	Änderungsvorschlag zum UGB-Entwurf (Stand 19.11.2007) mit Anmerkungen
Dokumentationspflichten (UVP-Register)	§ 83a UVP-Dokumentation Anmerkung (siehe dazu Abschnitt 6.6.1): Die Einrichtung einer zentralen und öffentlich via Internet zugänglichen UVP-Dokumentation wird grundsätzlich empfohlen. Ein detaillierter Vorschlag zur gesetzlichen Verankerung soll an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Zur Veranschaulichung einer möglichen gesetzlichen Ausgestaltung wird hier die Regelung des § 43 UVP-G (Österreich) wieder gegeben. Es bedarf der näheren Prüfung, inwieweit diese Regelung Modell für eine Regelung im UGB sein könnte. § 43 Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000)[251] UVP-Dokumentation (1) Der/die Bundesminister/in für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat eine UVP-Dokumentation einzurichten, in der die nach diesem Bundesgesetz und nach anderen Bundesgesetzen durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen erfasst werden. Der/die Bundesminister/in für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft kann sich dafür der Umweltbundesamt GmbH bedienen. Die Dokumentation hat insbesondere die Feststellungsentscheidungen (§§ 3 Abs. 7, 24 Abs. 3), die Umweltverträglichkeitserklärung des Projektwerbers/der Projektwerberin, die wichtigsten Ergebnisse des Umweltverträglichkeitsgutachtens oder der zusammenfassenden Bewertung, die wesentlichen Inhalte und Gründe der Entscheidung(en) und die Ergebnisse der Nachkontrolle zu enthalten. Diese Unterlagen sind dem Bundesminister/der Bundesministerin für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft von den zuständigen Behörden zu übermitteln. (2) Die Daten gemäß Abs. 1 dürfen vom Bundesminister/von der Bundesministerin für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und von der Umweltbundesamt GmbH ermittelt und automationsunterstützt verarbeitet werden. Personenbezogene Daten, die der Geheimhaltung unterliegen, dürfen nur übermittelt werden an 1. Dienststellen des Bundes und der Länder, soweit die Daten für den Empfänger zur Vollziehung dieses Bundesgesetzes oder anderer bundes- oder landesrechtlicher Vorschriften zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen oder der Umwelt eine wesentliche Voraussetzung bilden, 2. die zuständigen Behörden ausländischer Staaten, sofern dies zur Abwehr einer konkreten Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit von Menschen oder der Umwelt erforderlich ist oder sofern dies zwischenstaatliche Vereinbarungen vorsehen.
Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten durch Dritte	Anmerkung (siehe dazu Abschnitt 6.6.3): Der Anreiz, die prozeduralen und materiellen Vorgaben der UVP zu erfüllen, ließe sich durch eine Erweiterungen der gerichtlichen Rügebefugnis deutlich steigern. Auf eine Ausformulierung eines Regelungsvorschlags wird an dieser Stelle verzichtet. Zu verweisen ist etwa auf die Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU 2007) sowie auf die unter http://www.umweltgesetzbuch.org dokumentierten Vorschläge.

Tabelle 37: Änderungsvorschläge zum Entwurf für ein UGB-I (Stand 19.11.2007)

[251] UVP-G Österreich von 2006.

8
Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Die Aufgabe der vorliegenden Untersuchung besteht darin, die Wirksamkeit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Steuerungsfunktion der ihr zu Grunde liegenden Normen (insbesondere) nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) zu evaluieren. Dem dient eine breit angelegte und mit dem „Kaskadenmodell" stufenweise aufgebaute empirische Erhebung.

Das Verhältnis des UVPG zum Gemeinschaftsrecht oder das juristische Zusammenspiel von Landes-UVP-Recht zu dem des Bundes sind dementsprechend nicht Gegenstand der Untersuchung. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage, inwieweit das UVPG die selbst gesetzten Ziele erreicht (Effektivität) und welche Möglichkeiten es gibt, den Nutzen der UVP im Verhältnis zum erforderlichen Aufwand zu steigern (Effizienz).

Betrachtet man aus diesem Blickwinkel die Ergebnisse aus den verschiedenen Stufen des Kaskaden-Modells, lassen sich folgende Schlussfolgerungen formulieren.

8.1
Ebene 1: Bundesweite Erhebung

Eine bundesweite Erhebung von Daten zu UVP-Verfahren erweist sich als praktisch undurchführbar. Lediglich in einigen Bundesländern liegen mittlerweile Daten vor, die sich aber auch nicht in allen Fällen als konsistent herausgestellt haben. Für die Untersuchung wurde deshalb im Kaskadenmodell ein Vorgehen gewählt, dass auf der Basis von sechs nach bestimmten Kriterien ausgewählten Planungsregionen eine Vollerhebung durchführt und die dabei gewonnenen Daten über drei verschiedene Indikatoren auf die Bundesebene hochrechnet.

Die Hochrechnung auf der Basis der Ergebnisse der Vollerhebung in den Regionen ergibt als groben Anhaltspunkt, dass rund 772 Vorhaben im Referenzjahr 2005 in Deutschland durchgeführt wurden. Diese Zahl ergibt sich als arithmetisches Mittel aus drei verschiedenen Hochrechnungen. Die erste Hochrechnung basiert auf Einwohnerdaten und führt zu einer Gesamtzahl von 724 UVP, die zweite Hochrechnung nutzt das Bruttoinlandsprodukt und ergibt 642 UVP, die dritte Hochrechnung erfolgt auf der Basis von Flächendaten und weist 950 UVP aus.

Will man in Zukunft einen genaueren Überblick gewinnen, empfiehlt es sich – dem Beispiel anderer Länder folgend – ein UVP-Register einzurichten. Dieses zu führen, läge vermutlich in den Händen der Bundesländer und – soweit der Bund zuständig ist – bei einer Stelle des Bundes. Es bietet sich jedoch an, die Erhebungsmerkmale zu vereinheitlichen, um auf diese Weise die Daten in einem bundesweiten UVP-Register zusammenführen zu können. Die dadurch geschaffene Transparenz über durchgeführte und laufende Verfahren hätte nicht nur die Funktion, eine zuverlässige Datengrundlage zu schaffen, sondern würde – jedenfalls mittelbar – auch einen Beitrag zu einem gezielten Qualitätsmanagement schaffen, weil nach bestimmten Ordnungskriterien wie Beginn des Verfahrens, Ende des Verfahrens, Vorhabentyp sowie weiterer Kriterien eine kontinuierliche Auswertung möglich wäre.

8.2
Ebene 2: Vollerhebung in sechs Regionen

Die zweite Ebene nimmt sechs Regionen in den Blick, um in diesen eine Vollerhebung aller UVPs im Untersuchungszeitraum von 1999 bis 2005 durchzuführen. Diese Erhebung dient dem Zweck, eine geeignete Grundgesamtheit zusammenzustellen, um hieraus eine abgeschichtete Stichprobe zu ziehen. Die Auswahl der Regionen erfolgt nach bestimmten Kriterien (u.a. Raumordnungskategorien der Länder etwa im Hinblick auf die Kategorien „Ländlicher Raum" oder „Verdichtungsraum).

In den Regionen wurde gemäß der Zahl von Vorhaben eines Vorhabentyps eine entsprechende Anzahl gezogen. In jeder Region sind mindestens 17 Vorhaben einer ausführlichen Analyse gezogen worden, so dass sich ein ausreichend eng an der Grundgesamtheit orientiertes repräsentatives Bild ergibt. Die Vollerhebungen in den Regionen haben darüber hinaus gezeigt, wie schwierig es ist, auf Bundesebene zu einem zuverlässigen Gesamtbild zu kommen.

8.3
Ebene 3: Auswertung der Fallstudien

Den Schwerpunkt der Untersuchung bilden insgesamt 105 Fallstudien. Mit fünf modular aufgebauten Erhebungsansätzen (erläutert in Abschnitt 3.2) geht es hier darum, eine breit angelegte empirische Basis zu legen, die sich qualitativ und quantitativ auswerten lässt.

Die folgende Übersicht stellt – gestützt auf die Darstellung in Abschnitt 5.8 – die wichtigsten Ergebnisse aus der Analyse der Fallstudien zusammen. Eine ausführliche Darlegung der zugehörigen Befunde, der Auswertung und Würdigung sowie der Einzelergebnisse, unter Berücksichtigung der wichtigsten rechtlichen Entwicklungen und Ergebnisse empirischer Untersuchungen in der Fachliteratur, finden sich in den einzelnen Abschnitten von Kapitel 4 „Stationenbezogene Auswertungen der Ebene 3“ sowie in den Abschnitten von Kapitel 5 „Stationenübergreifende Auswertung der Ebene 3“.

8.3.1
Allgemeine Ergebnisse

Die Qualität der Verfahren mit UVP (policy-on) ist regelmäßig besser, in vielen Fällen auch deutlich besser als die der Verfahren ohne UVP (policy-off) und zwar in nahezu allen Bereichen.

Die Fallstudien zeigen – und dies deckt sich mit den Befragungsergebnissen aller Akteure –, dass die UVP materielle Auswirkungen entfaltet im Sinne der Berücksichtigung von Umweltbelangen bzw. im Sinne von konkreten Umweltschutzmaßnahmen für das jeweilige Vorhaben. Dies zeigt sich besonders in den Vorwirkungen, welche die UVP-Pflicht auf die Konzeptionierung ausübt.

Es zeigt sich allerdings, dass die UVP in der praktischen Ausführung den Erwartungen des Gesetzgebers nur zum Teil entspricht. Noch größer ist die Differenz zu den Anforderungen, die in der fachwissenschaftlichen Diskussion formuliert werden.

Eine erhöhte Transparenz infolge der UVP führt dazu, dass die einzelnen Verfahrensschritte sowie die zugrundegelegten Informationen (auch behördenintern) besser nachvollziehbar sind. Dadurch verbessert sich – wie die Auswertung der Fallstudien zeigt – die Entscheidungsgrundlage für die Behörde. Gleichzeitig werden verfahrensbezogene und fachliche Defizite deutlicher.

Die Zusammenstellung und Aufbereitung der Entscheidungsgrundlage erfolgt bei den policy-on-Verfahren nicht nur transparenter, sondern grundsätzlich auch systematischer und strukturierter als bei den policy-off-Verfahren. Auch hierdurch verbessert sich die Entscheidungsgrundlage gegenüber den policy-off-Verfahren. Gemessen an dem gesetzgeberischen Programm und den darauf bezogenen fachmethodischen Anforderungen sind allerdings auch bei UVP-Verfahren immer wieder Schwächen im Hinblick auf die intendierte systematische Behandlung der Schutzgüter festzustellen.

Im Zeitverlauf lässt sich – auch unter Einbezug früherer empirischer Ergebnisse – keine substanzielle Verbesserung der Qualität feststellen. Bekannte Defizite bei der praktischen Anwendung der UVP wurden nicht behoben. Die Untersuchung zeigt zudem, dass die Mitarbeiter/innen der Behörden oftmals unter schwierigen Rahmenbedingungen arbeiten, die einen sachgerechten Vollzug erschweren.

8.3.2
Spezielle Aspekte

Es besteht Handlungsbedarf zur Erhöhung der Qualität des Scoping, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung der Station für das weitere Verfahren und die Potenziale des Scopings, die sich aus der frühen Stellung im Planungsprozess ergeben.

Die Qualität der Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG erzielt insgesamt eine relativ gute Bewertung; im Einzelnen unterscheiden sich aber die Unterlagen im Hinblick auf die behandelten Aspekte und auf deren Qualität bei den einzelnen Untersuchungsfragen erheblich. Die Möglichkeiten, sich in der Darstellung auf die wesentlichen Aspekte zu konzentrieren, werden häufig nicht hinreichend genutzt

Eine Konzentration auf die wesentlichen Umweltaspekte im Rahmen der UVP, die möglicherweise als erheblich umweltbelastend einzustufen sind, sowie die Benennung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens in ihrem konkreten räumlichen Ausmaß und in ihrer Intensität gelingt in vielen UVP-Verfahren nicht, was die Wirkung der UVP in diesen Fällen deutlich schwächt.

Die Beteiligung der Fachbehörden und insbesondere der Naturschutzbehörden ist zentral dafür, dass in der UVP die relevanten Umweltbelange berücksichtigt werden. Für die Beteiligung der Öffentlichkeit und Umweltverbände gilt dies in abgeschwächter Form – sie kommt häufig zu spät, so dass die mit ihr verbundenen Potenziale - die auch von den Behördenmitarbeitern und Antragstellern bestätigt werden - nicht voll ausgeschöpft werden.

Die Vermeidung von negativen Umweltauswirkungen (Vermeidungsmaßnahmen, Alternativenprüfung) und damit der Grundsatz der Vorsorge kommen in der Durchführung der UVP nicht hinreichend zum Tragen. Diese Aspekte spielen jedoch in der „Vorwirkung" der UVP eine wichtige Rolle.

Die in den vorherigen Verfahrensschritten identifizierten erheblichen Umweltbeeinträchtigungen finden sich häufig nicht mit der ermittelten Bedeutung und Wertigkeit in der „Zusammenfassenden Darstellung", in der „Bewertung" und in der abschließenden „Entscheidung" wieder. Gerade in den für das Zulassungsverfahren entscheidungserheblichen Stationen bzw. in der Entscheidung selbst lässt sich in vielen Fällen ein inhaltlicher Bruch gegenüber den Erkenntnissen der vorherigen Verfahrensschritte feststellen, der dann eine angemessene Berücksichtigung der Umweltbelange verhindert. Selbst eindeutig als erheblich identifizierte Umweltbeeinträchtigungen gehen im Laufe des Verfahrens teilweise „verloren".

Eine systematische Überwachung der Umweltauswirkungen von UVP-pflichtigen Vorhaben zur Überprüfung der getroffenen Prognosen und Einschätzungen auch in Bezug auf die vorgesehenen Umweltschutzmaßnahmen findet bisher nicht statt. Diese wäre in zweifacher Hinsicht sinnvoll, weil damit zum einen die fachliche Basis für eine ggf. erforderliche gezielte Nachsteuerung im konkreten Verfahren gelegt wird und zum anderen Lerneffekte für künftige Verfahren mit vergleichbaren potenziellen Umweltbeeinträchtigungen zu erwarten sind, die dann für diese Fälle die Entscheidungsgrundlage umfassend (Vermeidung/Verminderung, Kompensation, Gesamteinschätzung) verbessern helfen.

8.3.3
Ansatzpunkte zur Optimierung

Aufgrund der unzureichenden Erfassung, Dokumentation und Auswertung von UVP-Verfahren (durch Behörden selbst, durch Leitstellen, durch übergeordnete Einrichtungen) fehlt es an Möglichkeiten zur fachlichen Auswertung und zu einem Austausch zu inhaltlichen und prozeduralen Aspekten. Damit werden Chancen zur Optimierung vergeben. Untersuchungen aus Österreich lassen beispielsweise einen aktiven, positiv besetzten Umgang mit der UVP erkennen, der unter anderem durch einen breiten Austausch von Erfahrungen geprägt ist.

Ursachenbezogen ist festzuhalten, dass es den Mitarbeitern der zuständigen Behörden – auch nach deren eigener Einschätzung – oftmals an umweltfachlichen Kenntnissen fehlt. Dies ergibt sich z.T. aus der Ausbildungsrichtung, z.T. wird auch eine fehlende gezielte Fortbildung von Seiten der Behördenmitarbeiter bemängelt. Verstärkt wird dieses Kompetenzdefizit zusätzlich durch die fehlenden personellen und sachlichen Ressourcen. Ansatz für die Optimierung der UVP muss daher insbesondere sein, die umweltfachliche (und auch die umweltrechtliche) Kompetenz der Entscheidungsbehörden zu stärken und diese personell und sachlich hinreichend auszustatten. In Betracht kommen hier sowohl Ansätze der Kompetenzerhöhung durch Hinzuziehung von externen Sachverständigen (z.B. Behördengutachter) als auch der internen Kompetenzerweiterung (z.B. Aus- und Fortbildung, Bildung von disziplinenübergreifenden Teams, Einrichtung innerbehördlicher „Anlaufstellen" zur fachlichen Unterstützung).

Die Vielfalt der fachgesetzlichen bzw. landesrechtlichen Ausgestaltung UVP-relevanter Regelungen erhöht die Anforderungen an die Behördenmitarbeiter im Hinblick auf eine fach- und verfahrenskompetente Durchführung der UVP bzw. führt zu diesbezüglichen Unsicherheiten. Letzteres gilt erst recht für die beteiligte Öffentlichkeit. Generell werden häufig Unklarheiten des gesetzlichen Regelungsprogramms im UVP-Recht bzw. im umwelt- und fachrechtlichen Umfeld sowie das Fehlen vollzugstauglicher Konkretisierungen beklagt. Dies führt, gerade im Zusammenhang mit dem festgestellten inhaltlichen Kompetenzdefizit und der unzureichenden Ausstattung, tendenziell zu einer Schwächung der Umweltbelange.

Nach den auf Ebene 3 gewonnenen Erkenntnissen sollten Vorschläge zur Verbesserung der UVP insbesondere darauf gerichtet sein, Defizite in der Vollzugspraxis zu beheben. In diesem Zusammenhang sollten die Erfahrungen der zuständigen Behördenmitarbeiter verstärkt einbezogen werden. Eine nicht hinreichende Berücksichtigung der vollzugspraktischen Momente kann dazu führen, dass die Schere zwischen wissenschaftlichem Anspruch an die UVP (Methoden, Abschichtung, Abstimmung mit anderen Umweltprüfungen etc.) und der tatsächlichen Umsetzung im konkreten Zulassungsverfahren immer weiter auseinander klafft.

Neben den in Ebene 4 beschriebenen konkreten instrumentellen Vorschlägen ist für den Erfolg der UVP auch die generelle Einstellung der beteiligten Akteure bezüglich des potenziellen Nutzens der UVP von Bedeutung.

8.4
Ebene 4: Institutionenanalytische Betrachtung ausgewählter Instrumente

Aufgabe der Ebene 4 ist es, die Bedingungen zu untersuchen, unter denen die ausgewählten Instrumente zu einer Steigerung von Effektivität und Effizienz der UVP beitragen können. Die Analyse auf Ebene 3 identifiziert dazu eine ganze Reihe von Ansatzpunkten (inkl. best-practice-Ansätze; siehe dazu Abschnitt 5.7) für eine Optimierung der UVP.

Bei der Instrumentenentwicklung werden vorrangig die Ansätze aufgegriffen, die unter den derzeitigen und sich abzeichnenden Randbedingungen die größten Chancen einer Realisierung aufweisen. Die Instrumententwicklung verfolgt insoweit einen pragmatischen Ansatz, indem nicht alles Wünschenswerte aufgegriffen wird, sondern die Maßnahmen, die in der Praxis am besten umsetzbar erscheinen (auch hinsichtlich der Akzeptanz der Akteure) bei Erzielung größtmöglicher Verbesserungen im UVPG-Vollzug. Entsprechend orientieren sich die Konzeptionsvorschläge für die Instrumente in besonderer Weise an den Bedürfnissen und Anforderungen von Seiten der Mitarbeiter der zuständigen Behörden. Dabei werden auch bereits in der Praxis bestehende best-practice-Ansätze auf ihre Übertragbarkeit hin vertieft untersucht.

Zwei Hauptinstrumente sind Gegenstand einer eingehenderen Untersuchung. In beiden Fällen wird dabei das Augenmerk darauf gelegt, Hilfestellung für die konkrete Umsetzung im Vollzug zu bieten. Zu zehn weiteren Ansätzen finden sich konzeptionelle Überlegungen (siehe dazu Tabelle 38).

Instrumente	Bezeichnung
Hauptinstrumente	- Instrument „Vorhabentypspezifische Anlaufstelle“ - Instrument „Behördengutachter“
Weitere administrative/ organisatorische Maßnahmen	- Instrument „UVP-Teams“ - Instrument „vorhabentypspezifischer Leitfaden“ - Instrument „UVP-Helpdesk“ - Instrument „rechtliche Infoline“ - Instrument „Zertifizierung“
Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen	- Instrument „Transparenz- und Dokumentationspflichten“ - Instrumente „Pflichtenheft und Prüfbuch“ - Instrument „Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte“ - Präzisierung „Berücksichtigungsfähigkeit“ - Instrument „Überwachung“

Tabelle 38: Übersicht über die untersuchten Instrumente zur Optimierung der UVP

8.4.1
Kurzcharakterisierung und Vorteile der einzelnen Instrumente

Die Leistungsfähigkeit und die jeweils zu beachtenden Randbedingungen untersucht Kapitel 6. An dieser Stelle sind die Instrumente noch einmal in knapper Form zu charakterisieren und die wesentlichen Vorteile zu benennen.

8.4.1.1
Hauptinstrumente

Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle“

„Vorhabentypspezifische Anlaufstellen“ weisen für die Unterstützung des UVP-Vollzugs zentrale Vorteile auf (siehe dazu Abschnitt 6.3): Sie unterstützen die Mitarbeiter der „zuständigen Behörden“ bei der konkreten Fallbearbeitung, sie bringen als Schnittstelle zwischen Praxis, Forschung und rechtlicher Entwicklung hochkonzentrierte und fallspezifisch aufbereitete Sachkenntnis zur UVP in die Verfahren ein und steigern damit langfristig die UVP-Kompetenzen der Behördenmitarbeiter. Auf diese Weise tragen sie in hohem Maße zu einer Standardisierung des UVP-Vollzugs bei. Dieses Instrument dürfte eine sehr hohe Effektivität zur Verringerung der festgestellten Vollzugs-Defizite entfalten und die Effektivität und Effizienz der UVP mittel- bis langfristig merklich steigern. Auch wenn hierfür eine längerfristige Implementierungszeit zu veranschlagen ist, wird von einer machbaren administrativen Maßnahme ausgegangen, deren Umsetzung aufgrund der zu erwartenden Effekte in jedem Fall zu empfehlen ist.

Instrument „Behördengutachter“

Der „Behördengutachter“ bietet für die Behörde die Möglichkeit, auf externe fachliche sowie organisatorische Unterstützung zurückzugreifen (siehe dazu Abschnitt 6.4). Der „Behördengutachter“ muss dabei nicht in einer einzigen natürlichen Person bestehen; beauftragt wird vielmehr in der Regel ein für den jeweiligen Vorhabentyp fachlich ausgewiesenes Büro mit mehreren, in ihrer Qualifikation sich fachlich ergänzenden Beschäftigten. Der Vorteil liegt in einer verbesserten UVP-Qualität aufgrund hoher fachlicher Kompetenz, in der direkten Entlastung der Behördenmitarbeiter, in der raschen und flexiblen Verfügbarkeit und in dem für die Behörde weitgehend kostenneutralen Einsatz sowie in einer Verfahrensbeschleunigung aufgrund verstärktem Personaleinsatzes sowie höherer Managementqualifikationen; mögliche Nachteile er-

geben sich aus dem Umstand, dass Know-how und damit Sach- und Verfahrensherrschaft ausgelagert werden. Dem ist durch geeignete institutionelle Vorkehrungen entgegenzuwirken.

8.4.1.2
Administrative und organisatorische Maßnahmen

Eine Reihe von Optmierungsansätzen beruht auf administrativen bzw. organisatorischen Maßnahmen (siehe dazu Abschnitt 6.5).

Instrument „Teams"

Die Bildung von disziplinenübergreifenden „UVP-Teams" beteiligter Bearbeiter zu jedem UVP-Verfahren bündelt die vorhandene Sachkompetenz zur UVP in bestmöglicher Weise und verkürzt Konflikte bzw. Lösungsfindungen durch die enge Abstimmung der beteiligten Behördenmitarbeiter. Gleichzeitig kann die Einbindung in „Teams" das integrative Verständnis zu den Vorhaben bzw. zur UVP bei den Beteiligten steigern und eine Sensibilisierung für Umweltaspekte hervorrufen. Der Einsatz dieses Instruments lässt bei voraussichtlich schneller Umsetzbarkeit kurzfristig eine Steigerung der Effizienz in den UVP-Verfahren erwarten. Allerdings ist für eine optimale Wirkung eine Qualitätssicherung der Fachkompetenzen erforderlich, die voraussichtlich nicht kurzfristig eingerichtet bzw. sichergestellt werden kann.

Instrument „vorhabentypspezifischer Leitfaden"

Allgemein gehaltene Leitfäden und Checklisten haben sich in der Praxis nicht durchsetzen können. Gute Erfahrungen liegen hingegen mit „vorhabentypspezifischen Leitfäden" vor. Sie unterstützen die Akteure bei der Durchführung der UVP auf dem aktuellen rechtlichen und technischen Stand, leisten dabei einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung, schaffen Transparenz durch die Beschreibung einheitlicher Untersuchungs- und Bewertungsstandards, erleichtern dadurch eine Operationalisierung der Verfahren und erhöhen die Verfahrenskompetenz der Akteure. Überall, wo eine größere Zahl ähnlicher Vorhabentypen zu bearbeiten sind, empfiehlt es sich, einen solchen Leitfaden (schrittweise) aufzubauen; eine Aufgabe, an der Praktiker aus den Behörden, aus der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" sowie externer Sachverstand zusammenwirken sollten. Der anfängliche personelle Mehraufwand bei der Erstellung der Leitfäden wird durch die langfristig wirkende effizientere Verfahrensdurchführung mehr als gerechtfertigt.

Instrument „UVP-Helpdesk"

Ein elektronisches „UVP-Helpdesk" dient dazu, schnell und unkompliziert in der konkreten Verfahrensbearbeitung auftretende Fachfragen und Probleme beim Vollzug zu klären. Dazu sollte das Helpdesk zwei grundlegende Angebote umfassen: Zum einen eine „vorhabentypspezifische Unterstützung im Vollzug", wobei mittels eines elektronisch basierten Leitfadens Antworten auf die wichtigsten Fragen zum Vollzug sowie zur Vorgehensweise im Rahmen der UVP geliefert werden. Zum anderen ist ein so genannter „Online-Beratungsservice" einzurichten. Dieses Instrument zu entwickeln und vorzuhalten, verlangt einen gewissen Aufwand, der sich durch schrittweises Vorgehen und durch die Integration anderer Hilfsangebote verringern lässt. Ein erster „Prototyp" ließe sich mit relativ wenig Aufwand zum Angebot der „vorhabentypspezifischen Unterstützung im Vollzug" beispielhaft für den Bereich der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung erstellen. Hierbei könnte auf bereits vorliegende Erfahrungen und Informationen zurückgegriffen werden. Aus Kostengründen und unter Synergieeffekten ist aber eine bundesweite Implementierung vorzugswürdig. Vorteile ergeben sich auch dadurch, dass im Rahmen des „Helpdesks" Fragen zur UVP-Umsetzung gesammelt werden können, um so ein bundesweit repräsentatives Bild über Probleme im Vollzug und zu weiterem Unterstützungsbedarf zu erhalten.

Instrument „rechtliche Infoline"

In der Praxis bestehen nicht selten Unsicherheiten über die rechtlichen Randbedingungen, unter denen eine UVP durchzuführen ist. Hinzu kommen fortwährende Rechtsänderungen. Das Instrument einer „Rechtlichen Infoline" könnte dazu beitragen, die Unsicherheiten abzubauen. Eine vollständige Rechtssicherheit wird sich zwar auch auf diesem Wege nicht erreichen lassen. Dennoch kann dieses Instrument dazu beitragen, Übersicht hinsichtlich der einschlägigen gesetzlichen und untergesetzlicher Regelungen zu schaffen; dies gilt insbesondere auch im Sinne einer Hinweisfunktion auf neue bzw. bevorstehende Rechtsänderungen und deren Implikationen für den Vollzug.

Instrument „Zertifizierung"

Für die Qualität der UVP sind die Unterlagen nach § 6 UVPG von ausschlaggebender Bedeutung, die meist von privaten Gutachtern erstellt werden. Für diese, aber auch für den „Behördengutachter" gibt es bislang keinen allgemein anerkannten UVP-spezifischen Fachkunde-Nachweis. Diesen zu entwickeln und mit einem Zertifizierungs-Mechanismus zu versehen, kann auf freiwilliger oder gesetzlicher Basis erfolgen. Seine Realisierung erscheint insoweit nicht als prioritär, als die Qualität der UVP-Unterlagen und – soweit ersichtlich – auch die der Tätigkeit der „Behördengutachter" vergleichsweise positiv zu beurteilen ist.

8.4.1.3
Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die Optimierungsansätze, die Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen verlangen, erläutert Abschnitt 6.6. Konkrete Regelungsvorschläge, auch zum Instrument „Behördengutachter", für das UGB-I finden sich in Abschnitt 7.4.

Instrument „Transparenz- und Dokumentationspflichten"

Transparenz- und Dokumentationspflichten schaffen Anreize, die formalen und materiellen Vorgaben des UVP-Rechts umzusetzen. Sie bieten aber auch die Möglichkeit einer innerbehördlichen Kompetenzsteigerung infolge verbesserter Informations- und Entscheidungsgrundlagen. Zugleich erlauben sie eine systematische Auswertung von UVP-Verfahren und tragen somit zur Identifizierung von Schwachstellen der UVP sowie zur Entwicklung von Optimierungsansätzen bei. Dies gilt etwa – nach dem Vorbild von Österreich (ähnlich auch in der Schweiz) – für eine UVP-Dokumentationsstelle, die ein zentrales UVP-Register führt, über die wesentliche UVP-Dokumente im Internet zugänglich sind. Ein Teil der Transparenz- und Dokumentationsvorgaben lassen sich mit relativ geringem Aufwand umsetzten, wie beispielsweise die elektronische Veröffentlichung von Unterlagen oder Ergebnissen; gleichzeitig lässt sich auf diese Weise ein vergleichsweise hoher zusätzlicher Nutzen erzielen.

Instrumente „Pflichtenheft und Prüfbuch"

Das „Pflichtenheft" sorgt – vor allem im Zusammenspiel mit dem „Prüfbuch" – für ein besseres Zeit- und Verfahrensmanagement sowohl bei der Behörde als auch beim Vorhabenträger und dient damit auch einer Erhöhung der Transparenz im Verfahren, wie Beispiele aus der Schweiz oder Österreich zeigen. Damit kann vielen der in der Studie festgestellten Defizite entgegengewirkt werden. Die Realisierung dieses Instruments besitzt daher hohe Priorität und sollte unbedingt weiterverfolgt werden.

Instrument „Verbesserung der Kontrollwirkung durch Dritte"

Mängel in formaler und materieller Umsetzung der UVP-Anforderungen können bislang nur sehr bedingt gerichtlich geltend gemacht werden. Dies verringert den Anreiz, die UVP-Vorgaben in

der normativ intendierten Qualität zu realisieren. Daher empfiehlt sich eine Ausweitung der Klagemöglichkeiten Drittbetroffener.

Klarstellung und Präzisierung „Berücksichtigungsfähigkeit"

Die „Berücksichtigungsfähigkeit" der UVP-Ergebnisse ist zentral für deren effektive Nutzung. Die Schnittstelle zwischen UVP- und materiellem Zulassungsrecht bedarf jedoch einer Klärung und Präzisierung. Die Klarstellung betrifft eine komplexe Rechtsmaterie, wobei für eine möglichst praxistaugliche Präzisierung mindestens eine auf die Entscheidungsform bezogene, am besten aber eine vorhabentypspezifische Konkretisierung sinnvoll erscheint.

Instrument „Überwachung"

Eine „Überwachung" der Umweltauswirkungen umgesetzter UVP-pflichtiger Vorhaben sowie der vorgesehenen Umweltschutzmaßnahmen unterstützt den UVP-Vollzug mittel- bis langfristig durch die Steigerung der Berechenbarkeit der getroffenen Prognosen und Erheblichkeitseinschätzungen, was eine Steigerung der Effektivität im Sinne der materiellen Wirkung der UVP und (insbesondere bei den Umweltschutzmaßnahmen) auch der Effizienz mit sich bringen kann. Es ist eine Aufwandsverringerung bei der Bearbeitung sämtlicher UVP-Stationen zu erwarten. Für die Verbesserung des UVP-Vollzugs ist dieses Instrument als sehr effektiv einzustufen. Allerdings sind diese Wirkungen von einem dementsprechenden institutionellen Kontext mit einer zentralen Datenerfassung/-aufbereitung und Verfügbarkeit abhängig, was eine rasche Umsetzung erschweren dürfte.

8.4.2
Hauptinstrumente: Alternativ oder Additiv?

Die beiden Hauptinstrumente „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" und „Behördengutachter" ermöglichen durch behördeninterne strukturelle Maßnahmen bzw. durch behördenexterne Dritte eine direkte und unmittelbare Einbringung von umweltfachlicher Kompetenz in die UVP-Verfahren. Damit gelingt es, die UVP-Qualität und die Effektivität bereits kurz- bis mittelfristig zu verbessern und durch verbesserte Verfahrensabläufe die Effizienz der UVP-Verfahren zu erhöhen. Für die zuständigen Behördenmitarbeiter führt der Einsatz der Instrumente kurz- bis mittelfristig zu einer Entlastung.

Das Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" führt zu einem innerbehördlichen Kompetenzzuwachs, der sich zunächst in der Anlaufstelle selbst herausbildet, in Folge aber auch die Mitarbeiter der zuständigen Behörden betrifft. Bei diesen werden durch die „Anlaufstelle" Fortbildungseffekte zu erzielen sein, indem Fragen und Unklarheiten gezielt geklärt und konkrete Hilfestellungen gegeben werden. Die zu erwartende Kompetenzsteigerung innerhalb der „zuständigen Behörden" verschafft diesem Instrument einen wichtigen Vorteil gegenüber dem „Behördengutachter". Auch kann mit einer generell höheren Sensibilisierung der zuständigen Mitarbeiter gegenüber Umweltbelangen gerechnet werden, die auch den nicht UVP-pflichtigen Verfahren zu Gute kommen kann. Die größere Anzahl der von der „Anlaufstelle" durchgeführten bzw. unterstützten UVP-Verfahren lässt gegenüber dem „Behördengutachter" eine höhere Effizienz des Instruments und eine stärkere Standardisierungswirkung auf den UVP-Vollzug erwarten. Als nachteilig in der Umsetzung sind zusätzlich entstehende innerbehördliche Kosten für Einrichtung und Betrieb der „Anlaufstelle" zu verbuchen, einschließlich Aufwendungen für die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter der „Anlaufstellen". Allerdings ist hier zu prüfen, inwieweit es möglich wäre, zumindest die Kosten für die Begleitung – analog zum Einsatz des „Behördengutachters" – auf den Vorhabenträger zu überwälzen. Zu klären ist, wo die „Anlaufstelle" organisatorisch angesiedelt sein soll. Dies ist abhängig von der Behördenstruktur.

Das Instrument „Behördengutachter" kann zu einer Abnahme innerbehördlicher UVP-Kompetenz führen, weil die damit zusammenhängenden Fragen extern bearbeitet werden. Denkbar ist aber auch ein Qualifizierungseffekt in der Behörde; vor allem dann, wenn der Behördengutachter in der Rolle als „Verwaltungshelfer" tätig wird und die Behörde parallel den Gang des Verfahrens intensiv begleitet. Der Vorteil dieses Instruments liegt darin, dass es relativ schnell einsetzbar ist und bereits kurzfristig Wirkung entfalten kann. Ferner kann es der fachlichen und zeitlichen Entlastung der zuständigen Behördenmitarbeiter dienen und ist geeignet – unter Berücksichtigung bestimmter Randbedingungen – eine hohe UVP-Qualität sicherzustellen. Auch kann durch die Einschaltung eines „Behördengutachters" flexibler auf fachliche Besonderheiten und terminliche Restriktionen reagiert werden. Zudem ist es möglich, auf Seiten des „Behördengutachters" interdisziplinäre Teams mit spezifischem fachlichem und personellem Zuschnitt einzusetzen. Hinzu kommt, dass die Kosten für den „Behördengutachter" nahezu vollständig auf den Vorhabenträger übertragbar sind, was zu Kosteneinsparungen bei der Behörde führt.

Entsprechend der aufgeführten Vor- und Nachteile bietet sich nicht nur der Einsatz eines dieser Instrumente an – zielführend kann gerade auch eine Kombination beider Hauptinstrumente sein.

Die „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" weist gegenüber dem zweiten Hauptinstrument „Behördengutachter" einige wesentliche Vorteile auf, welche die generelle Einrichtung der „Anlaufstellen" als empfehlenswert erscheinen lässt. Die beiden Hauptinstrumente erlauben aber auch, je nach Situation in den Bundesländern, eine landesweit spezifische Vorgehensweise mit dem wahlweisen Einsatz der Instrumente. Es kann durchaus sinnvoll sein, beide Instrumente - ggf. mit unterschiedlichen Schwerpunkten, Zielsetzungen oder zeitlich gestaffelt - einzusetzen.[252] So kann beispielsweise eine verstärkte Nutzung des Instruments „Behördengutachter" erfolgen bis die „vorhabentypspezifischen Anlaufstellen" eingerichtet sind. Es wäre auch denkbar, landesweit die „Anlaufstellen" nur für bestimmte Vorhabentypen einzurichten und andere UVP-Vorhabentypen vorrangig durch „Behördengutachter" begleiten zu lassen.

Die beiden Hauptinstrumente können und sollten jeweils durch weitere Instrumente in ihrer Anwendung unterstützt werden. Dazu sind im Rahmen administrativer und organisatorischer Maßnahmen sowie hinsichtlich der Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen konzeptionelle Vorschläge für zehn weitere Instrumente erarbeitet worden, die jedes für sich die festgestellten Defizite in unterschiedlicher Form minimieren können. Eine Kombination der Instrumente dient vor allem der Qualitätssicherung, einmal direkt in Form von Zertifizierung, zum anderen indirekt im Rahmen der Anreizsetzung für die Akteure, wie beispielsweise durch Transparenz. Durch die Kombination der Instrumente können auch anderweitige Synergieeffekte erzielt werden wie z.B. die Nutzung des erarbeiteten Wissens in den „vorhabentypspezifischen Anlaufstellen" für die Erarbeitung von „vorhabentypspezifischen Leitfäden".

Nachfolgend sind beispielhaft für die beiden Hauptinstrumente „Anlaufstelle" und „Behördengutachter" die jeweils zusätzlich (durchgezogene Linie) als notwendig erachteten ergänzenden Instrumente sowie die in dieser Kombination potenziell hilfreichen Instrumente (gepunktete Linie) abgebildet. Weiter sind Interdependenzen zwischen den Instrumenten dargestellt. Neben den in den Abbildungen enthaltenen Kombinationen kommen auch weitere Verknüpfungen zwischen den Instrumenten in Betracht. Die Darstellung hat daher exemplarischen Charakter.

---

[252] Dies ist - im weitesten Sinne - bereits in Mecklenburg-Vorpommern der Fall, wo derzeit bereits „Behördengutachter" eingesetzt werden, aber auch eine UVP-Leitstelle (die Teilaufgaben der „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle" übernimmt) zum Einsatz kommt.

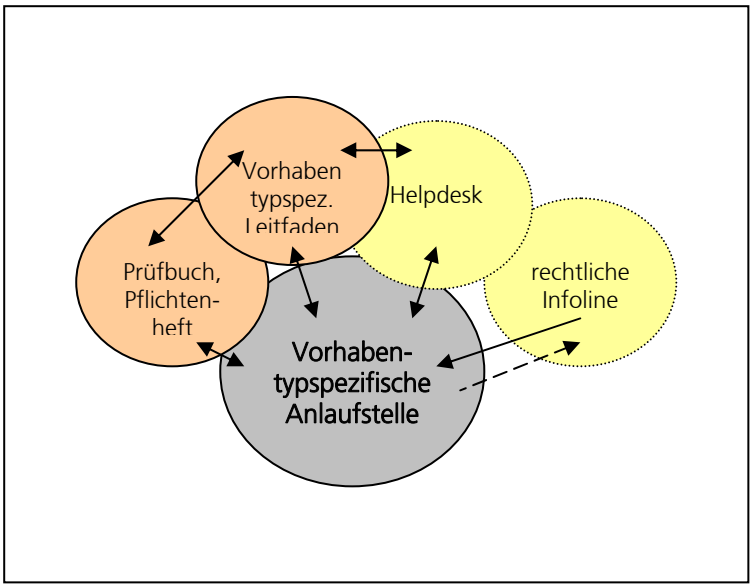


Abbildung 7: Potenzieller Instrumentenmix zur „vorhabentypspezifischen Anlaufstelle"

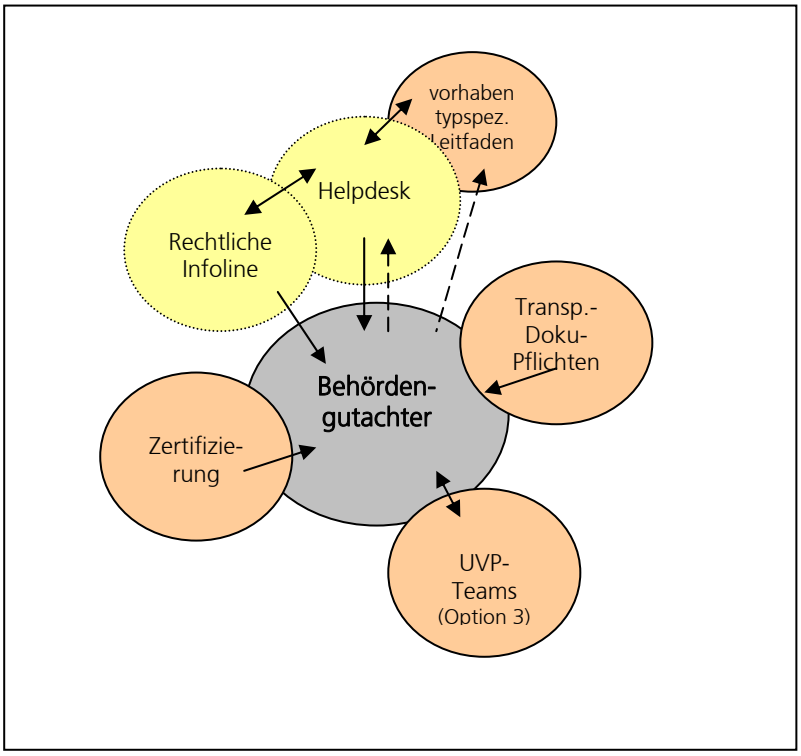


Abbildung 8: Potenzieller Instrumentenmix zum „Behördengutachter"

8.5

Umsetzungsempfehlungen

Aus den im Rahmen dieser Untersuchung beschriebenen Gestaltungsoptionen sind von den Verantwortlichen in Legislative und Exekutive diejenigen Maßnahmen auszuwählen, die aus ihrer Sicht zielführend sind. Bei der Auswahl können folgende Aspekte entscheidungsleitend sein:

- *Die Instrumente setzen bei den Hemmnissen an, die eine Umsetzung des UVPG grundlegend behindern, da ansonsten weitergehende Optimierungsansätze ins Leere laufen:* Grundlegendes Problem hinsichtlich der Umsetzung des UVPG ist, dass die Mitarbeiter/innen der zuständigen Behörden häufig unter schwierigen Rahmenbedingungen arbeiten: Die eingeschränkten sachlichen und personellen Ressourcen erschweren einen sachgerechten Vollzug. In der Folge fehlt es an der erforderlichen unweltfachlicher Kompetenz. Ziel der Instrumentenentwicklung muss es daher sein, hier vorrangig Hilfestellung zu leisten.
- *Die Instrumente sind für die Akteure in ihrer konkreten Arbeits- und Entscheidungssituation attraktiv:* Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die Randbedingungen, unter denen die UVP-Akteure agieren, sehr heterogen sind. Die Instrumente sind daher als Hilfsangebote möglichst so zu konzipieren, dass deren Nutzung den Akteuren aufgrund der jeweils vorliegenden Anreizsituation als vorteilhaft erscheint.
- *Veränderung der Anreizsituation in Richtung erhöhte Zielerreichung:* Möglichkeiten allein reichen nicht aus, um die normativen Ziele des UVPG zu erreichen; ergänzend sind daher verpflichtende Elemente vorzusehen, etwa der Scoping-Termin (mit einem strukturierten Abschluss des Scoping durch „Pflichtenheft" als Soll-Vorschrift) und verstärkte Transparenz (vor allem über das Internet).
- *Es lassen sich kurz- bis mittelfristig grundlegende Verbesserungen im UVPG-Vollzug realisieren:* Um die umweltentlastenden Effekte der UVP zu erhöhen und um auch eine höhere Akzeptanz der UVP in den Behörden zu erreichen, empfehlen sich zunächst Maßnahmen, die möglichst kurzfristig Resultate aufweisen. Dies ermöglicht auch, für langfristig wirksam werdende Maßnahmen, wie Ausbildung und Fortbildung, ausreichend Zeit zur Verfügung zu stellen.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien sollten die Voraussetzungen für das Instrument „vorhabentypspezifische Anlaufstelle" und/oder „Behördengutachter" geschaffen werden.

Wegen des positiven Zusammenhangs von „Scoping" und „UVP-Unterlagen" mit den nachfolgenden Stationen haben Vorschläge mit Wirkung auf den frühen Verfahrenszeitpunkt hohe Umsetzungspriorität. Beide Hauptinstrumente beeinflussen diese Stationen positiv. Zu befürworten ist eine Verknüpfung mit den Instrumenten „Pflichtenheft" und „Prüfbuch". Im Zusammenspiel mit weiteren Anforderungen zur Transparenz und Dokumentation verbessern sich die Bedingungen der Beteiligung von Öffentlichkeit und Fachbehörden, was sich positiv auf die Erstellung der Entscheidungsgrundlagen („Zusammenfassende Darstellung" und „Bewertung") auswirkt. Notwendig erscheint eine Präzisierung der rechtlichen Vorgaben zu der Frage, in welcher Weise die UVP-Ergebnisse in die Entscheidung einfließen, wozu auch Aspekte der Überwachung während Errichtung und Nutzung des Vorhabens gehören.

Für die konkrete Ausgestaltung ist auf die in den Abschnitten 7.1 und 7.2 formulierten Empfehlungen zurückzugreifen. Welche legislativen und administrativen Schritte dazu jeweils zu ergreifen sind, erläutert Abschnitt 7.3. Dazu zählen auch Anpassungen in den Vorschriften zum UGB-I, wie sie Abschnitt 7.4 mit konkreten Formulierungsvorschlägen vorstellt. Diese Anpassungen sind dann auch in die UVP-Vorschriften außerhalb des UGB-I zu übertragen.

Quellen

Literatur

Appold, W. (2007): Tei 1, Allgemeine Vorschriften für die Umweltprüfungen, § 1 und § 2. In: Hoppe, Werner (Hrsg.) (2007): UVPG Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Carl Heymanns Verlag GmbH, Köln, Berlin, München; 3. Auflage.

Balla, S., Hartlik, J. et al. (2006): Kriterien, Grundsätze und Verfahren der Einzelfallprüfung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung. Umweltbundesamt. Dessau, Umweltbundesamt.

Bechmann, A. (2003): Das Praxis-Defizit der Umweltverträglichkeitsprüfung; Struktur, Ausmaß, Ursachen, Folgen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland - Band 1 - Gefördert mit Mitteln der Volkswagenstiftung - Bericht an den Bundesumweltminister Herrn Jürgen Trittin. Barsinghausen, Verlag EDITION ZUKUNFT: 232.

Bechmann, A. (2004). Computergestützten Assistenz-Systeme in der Praxis - Leistungspotential und erste Erfahrungen. Thematische Website "www.wissensmanagement.de". SYNÖK-Report 28. Barsinghausen.

Bechmann, A. (2004): Das Leistungspotenzial der Computergestützten Assistenz-Systeme der ZZB-EXPERT-Familie im Arbeitsalltag – Arbeitsergebnisse, Einsichten und Erfahrungen aus der Erprobungsphase der Computergestützten Assistzenz-Systeme der ZZB-EXPERT-Familie (1997 – 2003); Entwurfsfassung. SYNÖK-Report 77. Barsinghausen, SYNÖK-Institut.

Bechmann, A. (2005): Vom UVP-Fachinformationssystem zur internetgestützten offenen Arbeitsplattform "UVP-Qualitätsmanagement". SYNÖK-Report 80. SYNÖK-Institut. Barsinghausen.

Bechmann, A. & Hartlik, J. (2004): Ist eine zukunftsfähige UVP möglich? - Neue Wege der Standardisierung und des Qualitätsmanagements. Unter http://www.uvp-qualitaetsmanagement.de/04_konzept/PDF/UVP-QM_04-09.pdf; Stand 21.1.2008.

Bechmann, A. & Steitz, M. (2007): Erfahrungen mit Computergestützten Assistenz-Systemen der UVP-Expert-Familie - Von der Checkliste zur internetgestützten Orientierungs-Plattform. UVP-report 21, Informationen zu Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltmanagement und nachhaltiger Entwicklung, Ausgabe 1+2.

Beckmann, M. (2007): § 11 Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen, § 12 Bewertung und Berücksichtigung der Umweltauswirkungen, in: Hoppe, Werner (Hrsg.) (2007): UVPG Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Carl Heymanns Verlag GmbH, Köln, Berlin, München; 3. Auflage, 290 – 338.

Bizer, J., Ormond, Th. & Riedel, U. (1990): Die Verbandsklage im Umweltrecht, Taunusstein.

BMU (2/2005): Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz). BMU, Referat G I 4. (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz vom 9. Dezember 2006).

BMU (19.11.2007): Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) -Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht - Begründung. http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/umweltgesetzbuch/doc/40448.php.

BMVBW (1997). Kriterien für die Abschichtung in der Straßenplanung - Entwurf. In: Bechmann 2003: Das Praxis-Defizit der Umweltverträglichkeitsprüfung; Struktur, Ausmaß, Ursachen, Folgen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland - Band 1, 144 ff.

Breuer, W. (2000): Das Verhältnis der Prüfungen von Projekten und Plänen nach § 19 c BNatSchG zu Eingriffsregelung und Umweltverträglichkeitsprüfung. In: Information des Naturschutz Niedersachsen, Jg. 2000, H. 3, 168-171

BUND (2007): BUND-Kommentar zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

Bunge, T. (1998): Kommentar zum UVPG, § 12 Bewertung der Umweltauswirkungen und Berücksichtigung des Ergebnisses bei der Entscheidung. Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (Loseblatt-Sammlung, 0600). Storm, Peter-Christoph; Bunge, Thomas. Berlin, Erich Schmidt Verlag.

Bunge, T. (2007): Aktuelle Entwicklungen. Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung. Storm, Peter-Christoph; Bunge, Thomas. Berlin, Erich Schmidt Verlag. 0090: 14.

Cancik, P. (2007): Beschleunigung oder Re-Arkanisierung? - Die Einschränkungen im Planfeststellungsverfahren. DÖV 2007 60 (3), 107-114.

Cerwenka, P. (1984): Ein Beitrag zur Entmythologisierung des Bewertungshokuspokus. Landschaft + Stadt 16 (4): 220-227.

EAG Bau (2004): Hinweise zum Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien, EAG Bau, EAG Bau-Hinweise; Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung vom 10. August 2004, erschienen im ABl. M-V, S. 729). Unter: http://www.mv-regierung.de/vm/arbm/pages/PR_EAGBau_CMS.htm, Stand 27.8.2008

Ennuschat, J. (2004): Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, DVBl.: 986-994.

Erbguth, W. & Schink, A. (1996): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Kommentar. 2. Auflage, München, Beck.

Europäische Kommission (2002): Bericht der europäischen Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Anwendung und den Nutzeffekt der UVP-Richtlinie (Richtlinie 85/337/EWG, in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG), http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/report_de.pdf.

Europäische Kommission (2006): Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Rural development in the Eurpoean Union. Statistical and economic information.

Führ, M. & Lewin, D. (2003): Partizipative Elemente in Zulassungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben – Ansatzpunkte einer rechtlichen Verankerung, in: Johann-Dietrich Wörner (Hrsg.): Das Beispiel Frankfurt Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance, Dettelbach 2003, 138 - 146.

Führ, M., Bizer, K et al. (2006): Machbarkeitsstudie zur Evaluation de UVPG des Bundes: Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen (Phase I). *UBA/BMU /unveröffentlichter Bericht)*

Gassner, E. & Winkelbrandt, A. (2005): UVP. Rechtliche und fachliche Anleitung für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 4. Auflage.

Hartlik, J. (2006): Leitlinien für eine gute UVP-Qualität. A. Q. d. UVP-Gesellschaft.

Hartlik, J. (2007): Kompetenznetz Umweltprüfungen - Strukturiertes praxisbezogenes Wissen für alle. UVP-report 21, Informationen zu Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltmanagement und nachhaltiger Entwicklung, Ausgabe 1 + 2: 3.

Hartlik, J.; Balla, S., et al. (2006): Leitlinien für eine gute UVP-Qualität. AG Qualitätsmanagement der UVP-Gesellschaft, UVP-Gesellschaft: 109.

Heinelt, H. (2000): Prozedurale Umweltpolitik der EU; Umweltverträglichkeitsprüfungen und Öko-Audits im Ländervergleich. Opladen, Leske und Budrich, Heinelt (Hrsg.).

Hoffmann-Loß, J. & Weyer, M. (2006): FFH-VP, UVP und Eingriffsregelung; Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Niedersächsisches Umweltministerium

Hoppe, W., Beckmann, M. & Kauch, P. (2000): Umweltrecht. 2. Auflage, München, C. H. Beck.

Hundt, S. (1997). Die Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung

Jessel, B. (1999): Die FFH-Verträglichkeitspürfung. Unterschiede gegenüber der UVP und zusätzliche Anforderungen. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, Jg. 31, H. 3, 69-72

Klaffl, I., Bergthaler, W. et al. (2006): UVP Evaluation. Evaluaution der Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich. Wien, Umweltbundesamt Österreich: 169.

Kloepfer, M. (2004): Umweltrecht, München, Beck

Köppel, J., Peters, W. et al. (2004): Bestimmung des Verhältnisses von Eingriffsregelung, FFH-VP, UVP und SUP im Vorhabenbereich. F+E-Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz (BfN)

Köppel, J., Pobloth, S. et al. (2006): Umweltprüfungen - Berliner Leitfaden für die Stadt- und Landschaftsplanung - Eingriffsregelung, FFH-Verträglichkeitsprüfung, Strategische Umweltprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltprüfung in der Bauleitplanung. Berlin, Senatverwaltung für Stadtentwicklung.

Kment, M. (2007): Vorbemerkungen UVPG Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. C. Heymanns. Köln, Berlin, München, Werner Hoppe (Hrsg.).

Kment, M. (2007): § 6 Unterlagen des Trägers des Vorhabens in: Hoppe, Werner (Hrsg.) (2007): UVPG Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Carl Heymanns Verlag GmbH, Köln, Berlin, München; 3. Auflage, 193-211.

Koch, H.-J. (2007): Die Verbandsklage im Umweltrecht. NVwZ Heft 4.

Koch, H.-J, (2007): § 4 Immsissionsschutzrecht, in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.) (2007): Umweltrecht, 2. Auflage, Köln, Berlin, München: Carl Heymanns Verlag, 151-218.

Krüger (Eisenbahnbundesamt 2007): Informationen im Rahmen eines Interviews am 12.12.2007.

Lambrecht, H., Peters, W. et al. (2007): Bestimmung des Verhältnisses von Eingriffsregelung, FFH-VP, UVP und SUP im Vorhabensbereich. Endbericht des gleichnamigen Forschungs- und Entwicklungsvorhabens. Bonn - Bad Godesberg, Bundesamt für Naturschutz. unveröffentlicht.

Lamnek, S. (2005): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. Weinheim, Beltz VerlagsUnion.

Mayring, P. (1999): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim, Psychologie VerlagsUnion.

Peters, H.-J., & Balla, S. (2006): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Handkommentar. 3. Auflage, Baden-Baden, Nomos.

Rist, H.-J., Glaser, W. et al. (2003): Rechtstatsachenuntersuchung zu den Erfahrungen mir der Durchführung der UVP in der Praxis der Bauleitplanung. Endbericht. Bundesministerium für Verkehr, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: 69.

Roll, E., Walter, B. et al. (2005): Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebebahnen. Teil III, 5. Fassung. Eisenbahn-Bundesamt.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Sondergutachten. Berlin, Erich Schmidt Verlag.

Sadeleer, N. d., Roller, G. et al. (2005): Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs. Empirical Findings and Legal Appraisal. Europa Law Publishing. Öko-Institut e.V. Groningen: 97-117.

Sager, F., Schenkel, W. et al. (2003): Evaluation der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Schlussbericht, Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Umwelt-Materialien Nr. 175, Bern („Schweizer Studie").

Sager, F. & Schenkel, W. (2004): Evaluation UVP. Kurzbericht. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Umwelt-Materialien Nr. 175, Bern.

Schieferdecker, B. (2007): § 14m Überwachung, in: Hoppe, Werner (Hrsg.) (2007): UVPG Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Carl Heymanns Verlag GmbH, Köln, Berlin, München; 3. Auflage, 515-539.

Schink, A. (2003): Umweltverträglichkeitsprüfung - Verträglichkeitsprüfung - naturschutzrechtliche Eingriffsregelung - Umweltprüfung. Natur und Recht 11: 647-654.

Schmidt, A. & Kremer, P. (2007): Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der »weite Zugang zu Gerichten«. Zur Umsetzung der auf den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten bezogenen Vorgaben der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG. ZUR Zeitschrift für Umweltrecht 18. Jahrgang: 57- 112.

Scholles, F. (2007): Telefongespräch vom 12.12.2007.

UGB-I-Entwurf (11/2007): Artikel 1, Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) - Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht - Entwurf - 19.11.2007. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Projektgruppe UGB; Bonn, Berlin.

Umweltbundesamt Österreich (2008): Umweltbundesamt Österreich, UVP-Website der zentralen UVP-Datenbank; unter: http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/, Stand 10.1.08.

Umweltbundesamt Österreich (2008): Umweltbundesamt Österreich; UVP-Datenbank Österreich; unter: http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/uvpdatenbank/uvp_online/?cgiproxy_url=http%3A%2F%2Fwww5.umweltbundesamt.at%2Fuvpdb%2Fpz10list.pl%3Ftiny%3D1%26session%3D3nCRiT7i8LQ0TypmDnXqueLt%26set%3D2, Stand 10.1.2008.

Umweltbundesamt Österreich (2008): Umweltbundesamt Österreich; UVP-Datenbank Österreich; unter: http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/uvpsupemas/uvpoesterreich1/uvpdatenbank/uvp_fest_online, Stand 26.8.2008.

Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern (2005): Leitfaden zur Durchführung der Umweltprüfung in der Bauleitplanung für die Gemeinden, Planer und Behörden sowie die Öffentlichkeit, Umweltministerium M-V, Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung M-V, Universität Rostock, Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät, Professur für Landschaftsplanung und -gestaltung, 2005

Wachter, T. (2007): Wissensmanagement für Instrumente der Umweltfolgenabschätzung durch internetgestütztes Kompetenznetz. UVP-report 21, Informationen zu Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltmanagament und nachhaltiger Entwicklung, Ausgabe 1 + 2: 6.

Wagner, J. (2007): § 9 Beteiligung der Öffentlichkeit. UVPG Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. C. Heymanns. Köln, Berlin, München, Werner Hoppe (Hrsg): 237-265.

Wende, W. (2001): Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren. Eine empirische Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden, Nomos.

Ziekow, J. (2007): Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes. NVwZ Heft 3.

Ziekow, J., Oertel, M.-P. et al. (2005): Dauer von Zulassungsverfahren. Eine empirische Untersuchung zu Implementation und Wirkungsgrad von Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung. Köln, Carl Heymanns Verlag

Rechtliche Vorgaben

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I, 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I, 3316)

BeschleunigungsG (2007). Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vom 23.10.2007, in Kraft seit dem 30.10.2007

Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I, 3830), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I, 2470)

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG 2001) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I Nr. 6 vom 20.02.1990, 205) zuletzt geändert am 27. Juli 2001 durch Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (BGBl. I Nr. 40 vom 02.08.2001, 1950).

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG 2007) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2005 (BGBl. I, 1757, 2797), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I, 2470)

Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 11. Dezember 2007, GV.NRW.2007, 662.

Gesetzesentwurf der Landesregierung (NRW) zum Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechts vom 06.09.2007, Drucksache 14/4973.

IVU-RL (1996). Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. EG Nr. L 257 , 26–40)

Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren - 9.BImSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I, 1001), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I, 2470)

Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 14.3.97, Nr. L 73, 5.

SächsUVPG (2007). "Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen; einschließlich der Änderungen des Gesetzes zur Einführung der Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme und über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG im Freistaat Sachen und der Begründung des Gesetzentwurfs zu diesem Gesetz, LT-Drs. 4/6895 ".

UGB-I-Entwurf (11/2007) Artikel 1, Umweltgesetzbuch (UGB) Erstes Buch (I) - Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht - Entwurf - 19.11.2007, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Projektgruppe UGB; Bonn, Berlin,

UIG (2004). Umweltinformationsgesetz vom 22. Dezember 2004. BGBl. I, 3704.

UI-RL (2003). Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar2003, über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, EG.

UVP-G Österreich (2006). Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz). Österreich.

UVP-RL (2003). Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (ABl. EG Nr. L 175/40), geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 3. März 1997, ABl. EG Nr. L 73/5 und durch die Richtlinie 2003/35/EG [Neufassungen in Fettdruck und Änderungen zudem unterstrichen] vom 26. Mai 2003, ABl. EG Nr. L 156/17. EG.

UVPVwV (1995) Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV)

UVPVwV (1995). Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV).

Verordnung zur Durchführung des Bundesfernstraßengesetzes vom 11. März 1975 zuletzt geändert durch VO v. 0.1.2007 (GV NRW. S.26), in Kraft getreten am 20 Januar 2007.

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I, 102), geändert durch Artikel 4 Abs. 8 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I, 718).

9 Anhänge: Übersicht

(hier nicht vollständig abgedruckt, da z.T. interne Dokumente)

9.1 Veröffentlichungen in Zeitschriften

9.1.1 UVP-report 2006

Bedke, N.; Dopfer, J.; Kellert, S. und Kober, D. (2006): Evaluation des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Auswirkungen auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren. UVP-report 20 (5), 2006, S. 211 -214. Unter: http://www.sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Zeitschriften/UVP-report_Veroeffentlichung070510.pdf, Stand 28.8.2008

9.1.2 Elni review 2007

Bedke, N.; Dopfer, J.; Kellert, S. und Kober, D. (2007): Evaluation of the German Act on Environmental Impact Assessment. Environmental Law Network International (Elni) Review 1/07, S. 25 - 29: Unter: http://www.sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Zeitschriften/elni_REVIEW_2007-1_EIA-Evalua_tion.pdf, Stand 28.8.2008

9.2 Gesamtübersicht zu den vorhandenen Datensätzen auf Ebene 1

Die Gesamtübersicht liegt dem Auftraggeber vor (projektinternes Dokument).

9.3 Vollerhebung in den Regionen und Übersichtspapiere

Die Unterlagen zur Vollerhebung liegen dem Auftraggeber vor (projektinternes Dokument).

9.4 Erhebungsinstrumente auf Ebene 3: Erhebungsbögen

9.4.1 Grunddatenblatt

9.4.2 Zielerreichungsgrad formell nach Stationen (ZEG)

9.4.3 Nutzen-Kosten-Fragebogen (NKB)

9.4.4 Leitfaden zur Befragung der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" (Behördenfragenbogen)

9.5 Erhebungsinstrumente auf Ebene 4: Interviewleitfäden

9.5.1 Interviewleitfaden zur Befragung der Mitarbeiter „vorhabentypspezifischer Anlaufstellen"

9.5.2 Interviewleitfaden zur Befragung der Nutzer „vorhabentypspezifischer Anlaufstellen"

9.5.3 Interviewleitfaden zur Befragung von „Behördengutachtern"

9.5.4 Interviewleitfaden zur Befragung von Mitarbeitern der Zulassungsbehörden zu „Behördengutachtern"

9.5.5 Interviewleitfaden zur Befragung von Umweltverbänden zu „Behördengutachtern"

9.6 Abschlussbericht der Phase I des Forschungsvorhabens:

Machbarkeitsstudie zur Evaluation de UVPG des Bundes: Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen (Phase I): Führ, M., Bizer, K., Mengel, A., Dopfer, J., Bedke, N., Barginda, K., Kellert, S., Kober, D. (2006)

Die „Machbarkeitsstudie" ist ein projektinternes Dokument. Sie liegt dem Auftraggeber vor.

Veröffentlichte Anhänge

Erhebungsinstrumente
(Erhebungsbögen und Interviewleitfäden)
der Ebenen 3 und 4

9.4
Erhebungsinstrumente auf Ebene 3: Erhebungsbögen

9.4.1
Grunddatenblatt

1. Vorhabenbezeichnung (und Kürzel)	
2. Vorhabenbeschreibung	
3. Erhoben durch	
4. Termin	
5. Bundesland/ Region	
Akteure	
6. Zuständige Behörde	Bezeichnung: Adresse: Bearbeiter/Zuständiger: e-Mail: Tel.: Behördenebene: 1 = oberste, 2 = mittlere, 3 = unterste
6.2 ggf. Anhörungsbehörde	Bezeichnung: Adresse:
6.3. ggf. Genehmigungsbehörde	Bezeichnung: Adresse: Behördenebene: 1 = oberste, 2 = mittlere, 3 = unterste
7. Vorhabenträger	Bezeichnung: Adresse: e-Mail: Tel.:
8. ggf. Antragsteller	Bezeichnung: Adresse: e-Mail: Tel.:

9. „UVS"/ „UVU"-Ersteller[1] (Ing.–Büro, ev. auch Vorhabenträger)	Bezeichnung: Adresse: e-Mail: Tel.:	
10. Umweltverbände	Bezeichnung: Adresse: e-Mail: Tel.:	
UVP-Verfahren		
11. Vorhabengruppe	(z.B. Verkehr)	
12. Zulassungsverfahren (inkl. Verfahrens-Nummer nach Anlage 1 UVPG)		
13. Einzelfallprüfung	Einzelfallprüfung durchgeführt?: O ja	O nein
14. Gestuftes Verfahren	O ja	O nein
14.1 Wurde eine Abschichtung in den Unterlagen vorgenommen?	O ja	O nein
14.2 Wo wurde die Abschichtung dokumentiert?	O Scoping-Protokoll/Vorgespräche O UVS-/ Antragsunterlagen O Sonstiges O wurde nicht dokumentiert	
14.3 Erfolgte die Abschichtung angemessen?	O eher ja	O eher nein
15. UVP-pflichtig	nach Bundes- UVPG O nach Landes UVPG O	
16. Unterlagen zur UVP (lag vor/ eingesehen)	Einzelfallprüfung Unterlagen: O ja Scoping-Protokoll: O ja Schriftliche Unterrichtung: O ja Nachforderungen zur „UVS": O ja	 O nein O nein O nein O nein

[1] Bei off-Verfahren meist der Erläuterungsbericht oder andere Papiere mit Umweltbetrachtungen.

17. Zeitlicher Verlauf	Datum Scoping-Termin (Antragskonferenz): Datum Eingang Antragsunterlagen: Datum UVS: Datum Erörterungstermin: Datum Genehmigung/ Beschluss:
17.1 Verfahrensdauer (ca.!):	Eingang Antragsunterlagen – Beschluss: Monate
18. UVS-Umfang[2] (bei off-Verfahren ggf. Erläuterungsbericht o. ä.)	Umfang (Seiten) insgesamt: Umfang (Seiten) Ist-Erhebung: Umfang (Seiten) Auswirkungen: Umfang (Seiten) VVA-Maßnahmen:
19. Behördenbeteiligung	Anzahl der Behörden, die Stellungnahmen abgaben: Besonders umweltrelevante Stellungnahme durch folgende Behörde:
20. Einwendungen/ Stellungnahmen der Öffentlichkeit (inkl. der Umweltverbände)	EÖT fand statt: O ja O nein Erneuter EÖT: O ja O nein Anzahl der EÖ-Tage: Anzahl der Einwendungen: Anzahl der stattgegebenen Einwendungen:
21. rechtliche Grundlage UVPG	(UVPG 2001, RL 1999 oder vorher)
22. weitere Umweltprüfverfahren, die als eigene Studie vorliegen[3]	ER (LBP): O Datum: FFH-VP: O Datum: Immis. Gutachten: O Datum: _____: O Datum:
23. Handlungsanleitungen/ Hilfsmittel	(z.B. in Literaturangabe der „UVS“, des LBP)
24. Alternativenprüfung	vorgeschrieben: O ja O nein durchgeführt: O ja O nein

[2] Grobe Abschätzung (nur, wenn aus Inhaltsverzeichnis in etwa ablesbar).

[3] Umweltgutachten, auf denen der Beschluss basiert.

25. „Bewertung“ nach § 12 UVPG	(Teil-)Schriftstück liegt vor (im „Beschluss“ oder in der „Zusammenfassenden Darstellung“ nach § 12 UVPG, oder zusätzlich) O ja O nein Sämtliche negativen Umweltauswirkungen sind -„nicht erheblich“: O ja O nein -und/ oder „ausgeglichen“: O ja O nein
26. Genehmigung/ Zulassung	O ja O nein O aufgrund erheblicher negativer Umweltauswirkungen versagt
27. Rechtsmittel gegen Beschluss	O nein O ja , durch: Grund: O Umweltaspekte O Sonstige Aufhebung des Beschlusses: O ja O nein
28. Auflagen zum Monitoring im Bescheid	O ja O nein Nach Rechtsgrundlage:
29. Investitionssumme (in €[4])	

[4] Umrechnung: 2 DM = 1 Euro.

9.4.2
Zielerreichungsgrad nach Stationen (ZEG)

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
1. Unterrichtung über voraussichtlich beizubringende Unterlagen nach § 5 UVPG (Scoping, S)				
Für die Erhebung wird der gesamte Abstimmungsprozess, der dokumentiert ist, betrachtet (also neben Protokoll zum Scoping-Termin und schriftlicher Unterrichtung auch andere Gesprächsprotokolle oder Notizen).				
1	S1	Wurden die zu untersuchenden Schutzgüter plausibel festgelegt?[5]	Aktenstudium: Dokumente zum Abstimmungsprozess, insbesondere schriftliche Unterrichtung, Protokoll vom Scoping-Termin, sonstige Gesprächsprotokolle oder Notizen	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
2	S2	Wurden die zu untersuchenden Wirkfaktoren/ Wirkpfade plausibel festgelegt?[6]	s.o.	1.(nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten

[5] Achtung: der Begriff „Schutzgut“ wird ev. nicht explizit benannt; hierunter fällt auch der begründete Ausschluss von Schutzgütern (zur Plausibilität gehört auch die konkrete Vorhabenbezogenheit der Angaben).

[6] Achtung: der Begriff „Wirkfaktor“ bzw. „Wirkpfad“ wird ev. nicht explizit benannt; hierunter fällt auch der begründete Ausschluss von Wirkfaktoren/Wirkpfaden (zur Plausibilität gehört auch die konkrete Vorhabenbezogenheit der Angaben).

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
3	S3	Wurde der jeweilige Untersuchungsraum für alle Untersuchungsgegenstände plausibel festgelegt?[7]	s.o.	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
4	S4	Wurden die anzuwendenden Untersuchungsmethoden zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung eindeutig festgelegt?	s.o.	1. (nahezu) vollständig eindeutig 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
5	S5	Wurden Abschichtungsaspekte nachvollziehbar abgestimmt? [8]	s.o.	1. (nahezu) vollständig nachvollziehbar 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht X kein paralleles oder gestuftes Verfahren XX nicht zu beantworten

[7] Zur Plausibilität gehört auch die konkrete Vorhabenbezogenheit der Angaben.

[8] Nur in Verfahren, die davon betroffen sind: parallele Verfahren und gestufte Verfahren wie Linienbestimmung oder raumordnerische Verfahren und bei den nachfolgenden Verfahren; s. Nr. 0.2 UVPVwV).

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
6	S6	Wurde die Koordination mit anderen Umweltprüfinstrumenten (ER, FFH-VP) nachvollziehbar abgestimmt?	s.o.	2. ja 4. nein X. keine anderen Umweltprüfinstrumente XX nicht zu beantworten
2. Unterlagen des Trägers des Vorhabens mit den Umweltuntersuchungen nach § 6 UVPG (U)				
Zustand von Natur und Landschaft				
7	U1	Ist die Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter (Mensch, Pflanzen, Tiere, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kultur- und sonstige Sachgüter) plausibel begründet?[9]	Aktenstudium Antragsunterlagen	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
8	U2	Ist der Untersuchungsraum für die zu untersuchenden Schutzgüter plausibel abgegrenzt?	s.o.	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten

[9] Überschlägige Einschätzung auf eine Nichtbehandlung relevanter Schutzgüter.

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merk-mal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
9	U3	Erfolgt eine intensive Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand für alle zu untersuchenden Schutzgüter?	s.o.	1. (nahezu) vollständig intensiv 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
Wirkungsprognose				
10	U4	Ist die Auswahl der zu untersuchenden Umweltauswirkungen (Wirkfaktoren, Wirkpfade; s.o.) des Vorhabens plausibel begründet?	s.o.	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
11	U5	Erfolgt eine intensive Auseinandersetzung mit den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf die zu untersuchenden Schutzgüter?	s.o.	1. (nahezu) vollständig intensiv 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
12	U6	Wurden bei der Beschreibung der Umweltauswirkungen verschiedene Betriebsarten (Errichtung, Anlage, Betrieb) differenziert berücksichtigt?[10]	s.o.	2. ja 4. nein XX nicht zu beantworten
13	U7	Wurden die Umweltauswirkungen auch güter- bzw. medienübergreifend und unter Einbeziehung der Wechselwirkungen ausführlich beschrieben?	s.o.	1. (nahezu) vollständig ausführlich 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
14	U8	Wurde die Alternativenprüfung mit Bezug auf Umweltauswirkungen plausibel durchgeführt?	s.o.	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. nicht plausibel 5. keine Durchführung bei Prüfpflicht X keine Alternativenprüfung erforderlich und auch nicht erfolgt XX nicht zu beantworten

[10] Bewertung mit 2 auch dann, wenn nur z.B. Errichtung und Betrieb.

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
15	U9	Wurden Vermeidungsmaßnahmen plausibel entwickelt?	s.o.	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
16	U10	Wurden Verminderungsmaßnahmen plausibel entwickelt?	s.o.	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
17	U11	Wurden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen plausibel entwickelt?	s.o.	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
Zusammenfassung in den Antragsunterlagen (nach § 6 UVPG)				
18	U12/ ÖB1	Wurden (nach überschlägiger Einschätzung durch den Evaluator) in der Zusammenfassung die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen wiedergegeben?	Aktenstudium: (Nicht technische und allgemein verständliche) Zusammenfassung nach § 6 UVPG	2. überwiegend ja 4. überwiegend nein 5. es gab keine XX nicht zu beantworten

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
19	U13/ ÖB2	Wurden die Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen verständlich wiedergegeben?	s.o.	1. (nahezu) vollständig verständlich 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
3. Behördenbeteiligung nach § 7 UVPG (BB)				
20	BB1/ ÖB3	Wurden die durch die beteiligten Behörden eingebrachten Umweltbelange nachvollziehbar dargelegt?[11]	Behördenstellungnahmen zu Umweltfragen	1. (nahezu) vollständig nachvollziehbar 2. zum Großteil 3. zu ca. 50% 4. überwiegend nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
4. Öffentlichkeitsbeteiligung und grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 UVPG (ÖB)				
21	ÖB4	Wurden die durch die Öffentlichkeit eingebrachten Umweltbelange nachvollziehbar dargelegt?[12]	Stellungnahmen der Öffentlichkeit zu Umweltfragen	1. (nahezu) vollständig nachvollziehbar 2. zum Großteil 3. zu ca. 50% 4. überwiegend nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten

[11] Durchsicht der Stellungnahmen mindestens von der Naturschutzbehörde und eine weitere Fachbehörde; wenn möglich alle.

[12] Durchsicht der Stellungnahmen mindestens eines Umweltverbandes; wenn möglich alle.

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
5. Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen nach § 11 UVPG durch die zuständige Behörde (Z)				
22	Z1	Wurden (nach überschlägiger Einschätzung durch den Evaluator) die relevanten Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen bei Errichtung, Anlage, Betrieb plausibel wiedergegeben?	Aktenstudium: zusammenfassende Darstellung, Beschlussunterlagen	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht/keine erstellt (wenn nicht auffindbar, dann XX) XX nicht zu beantworten
23	Z2	Wurden (nach überschlägiger Einschätzung durch den Evaluator) die relevanten Umweltauswirkungen güter- bzw. medienübergreifend unter Einbeziehung der Wechselwirkungen plausibel beschrieben?	s.o.	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht/keine erstellt (wenn nicht auffindbar, dann XX) XX nicht zu beantworten
24	Z3/ ÖB5	Wurden (nach überschlägiger Einschätzung durch den Evaluator) die relevanten Umweltbelange aus den Einwendungen/ Stellungnahmen der Öffentlichkeit berücksichtigt?[13]	s.o.	1. (nahezu) vollständig 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht/keine erstellt (wenn nicht auffindbar, dann XX) XX nicht zu beantworten

[13] Überprüfung zu mindestens einem Umweltverband, wenn möglich alle.

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
25	Z4/ BB2	Wurden (nach überschlägiger Einschätzung durch den Evaluator) die relevanten Umweltbelange aus den Stellungnahmen der Behörden berücksichtigt?[14]	s.o.	1. (nahezu) vollständig 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht/keine erstellt (wenn nicht auffindbar, dann XX) XX nicht zu beantworten
26	Z5	Wurden differenzierte Aussagen über Vermeidungsmaßnahmen getroffen?	s.o.	1. (nahezu) vollständig differenziert 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht X keine Vermeidungsmaßnahmen vorgesehen XX nicht zu beantworten
27	Z6	Wurden differenzierte Aussagen über Verminderungsmaßnahmen getroffen?	s.o.	1. (nahezu) vollständig differenziert 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht X keine Verminderungsmaßnahmen vorgesehen XX nicht zu beantworten

[14] Überprüfung zu mindestens der Naturschutzbehörde und einer weiteren Fachbehörde; wenn möglich alle.

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
28	Z7	Wurden differenzierte Aussagen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen getroffen?	s.o.	1. (nahezu) vollständig differenziert 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht X keine Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorgesehen XX nicht zu beantworten
6. Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 12 UVPG (bzw. nach Fachrecht, auf Grundlage der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG) (B)				
29	B1	Erscheinen die angewendeten Bewertungsmaßstäbe (rechtlich, fachlich) für die Beurteilung der Erheblichkeit der ermittelten Umweltauswirkungen für alle vorgenommenen Bewertungen plausibel?	Aktenstudium: Bewertung, Beschlussunterlage	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
30	B2/ ÖB6	Gingen (nach überschlägiger Einschätzung durch den Evaluator) relevante Umweltbelange aus den Einwendungen/ Stellungnahmen der Öffentlichkeit in die Bewertung ein?[15]	s.o.	2. überwiegend ja 4. überwiegend nein X es lagen keine relevanten Einwendungen vor XX nicht zu beantworten

[15] Überprüfung zu mindestens einem Umweltverband, wenn möglich alle.

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merkmal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
31	B3/ BB3	Gingen (nach überschlägiger Einschätzung durch den Evaluator) die relevanten Umweltbelange aus den Stellungnahmen der Behörden in die Bewertung ein?[16]	s.o.	2. überwiegend ja 4. überwiegend nein X es lagen keine relevanten Stellungnahmen vor XX nicht zu beantworten
32	B4	Erscheint das Ergebnis der Bewertung der Auswirkungen (erheblich, nicht erheblich) (nach überschlägiger Einschätzung durch den Evaluator) für jedes betrachtete Schutzgut plausibel?	s.o.	2. überwiegend ja 4. überwiegend nein XX nicht zu beantworten
33	B5	Wurden die Umweltauswirkungen auch güter- bzw. medienübergreifend und unter Einbeziehung der Wechselwirkungen bewertet?	s.o.	2. ja 4. nein XX nicht zu beantworten
7. Berücksichtigung der Bewertung bei der Entscheidung nach § 12 UVPG (E)				
34	E1	Wurden sämtliche von der zuständigen Behörde als erheblich bewerteten (Bewertung nach § 12 UVPG) negativen Umweltauswirkungen in der Entscheidung berücksichtigt?	Aktenstudium: Entscheidungsunterlage, Unterlage zur Bewertung	1. (nahezu) vollständig berücksichtigt 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht X es verblieben keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen zur Berücksichtigung XX nicht zu beantworten

[16] Überprüfung zu mindestens der Naturschutzbehörde und einer weiteren Fachbehörde; wenn möglich alle.

Zielerreichungsgrad Umweltziele (formell) nach Einzelphasen				
Lfd. Nr.	**Nr. Merk-mal**	**Kriterien / Indikatoren (Frage)**	**Erhebungsart**	**Bewertungsstufen**
35	E2	Wurde die Einschätzung des Verhältnisses der Umweltbelange zu den anderen Belangen (Abwägung) bzw. die Einschätzung über die Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen in gebundenen Entscheidungen plausibel begründet?	Aktenstudium: Entscheidungsunterlage	1. (nahezu) vollständig plausibel 2. zum Großteil 3. ca. je 50 % 4. zum Großteil nicht 5. insgesamt nicht XX nicht zu beantworten
36	E3	Wurden differenzierte Aussagen über Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen getroffen?	s.o.	2. eher differenzierte Aussagen 4. eher undifferenzierte Aussagen X keine Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen vorgesehen XX nicht zu beantworten

9.4.3
Nutzen-Kosten-Fragebogen (NKB)

Bundesland:
Verfahrensnummer:

Fragebogen zum Forschungsvorhaben
„Evaluation des UVPG des Bundes"

Mit diesen Fragen möchten wir gerne Ihre Einschätzung zu dem betreffenden Verfahren mit UVP aufnehmen. Bitte füllen Sie die Teile des Fragebogens aus, zu denen Sie eine Aussage treffen können. Das Ausfüllen des Fragebogens erfordert ca. 20 Minuten.

Ihre Angaben werden selbstverständlich vertraulich behandelt. Die anschließende Auswertung erfolgt anonymisiert.

I. Allgemeine Angaben

1. **Bezeichnung des UVP-Vorhabens**: _____
2. Name, Vorname: _____
3. Behörde/Unternehmen/Verband _____
4. Abteilung: _____
5. Postadresse _____
6. Telefon: _____
7. E-mail: _____
8. Ihre Funktion in diesem UVP-Verfahren: _____
9. Ihr Ausbildungsabschluss/Fachrichtung, _____
   ggf. Schwerpunkt _____
10. Anzahl bisher durchgeführter UVP-Verfahren: ca. < 10, 10-20, > 20

II. Generelle Einschätzung der UVP

Was sollte Ihrer Meinung nach **zukünftig im Rahmen der UVP** geändert werden?	Welche **Vorteile** versprechen Sie sich davon?

III. Ihre Einschätzung des oben genannten UVP-Verfahrens

1. Gesamteinschätzung zum oben genannten UVP-Verfahren

Wie schätzen Sie (gemessen an den Zielen des UVPG) die Qualität der Umweltverträglichkeitsprüfung im oben genannten Verfahren insgesamt ein? (1= sehr gut, 2= gut, 3= durchschnittlich, 4= unterdurchschnittlich, 5= mangelhaft, keine Einschätzung möglich (k. E.) = O)
① ② ③ ④ ⑤ k. E. O

2. Wie schätzen Sie (gemessen an den Zielen des UVPG) die Qualität der UVP-Einzelstationen ein? Welcher Aufwand war damit für Ihr(e) Behörde/ Unternehmen/ Verband verbunden (grob geschätzt)?

	Qualität der jeweiligen Station (bezogen auf die UVPG-Ziele)			Aufwand
UVP-Stationen	1= sehr gut; 2= gut 3= durchschnittlich 4= erhebliche Mängel 5= sehr schlecht k.E. O= keine Einschätzung möglich	*Optional: Was fanden Sie in der jeweiligen Station* ***besonders …***		für die jeweilige Phase (ca.-Angabe in Arbeitstagen - AT)
		positiv?	*negativ?*	
Screening: Feststellung der UVP-Pflicht	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT
Vorbereitungsphase *vor* dem Scoping	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT
Scoping: Festlegung des Untersuchungsrahmens	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT
Erstellung/Durchführung der **UVS/UVU**	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT
Behörden-Beteiligung	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT
Öffentlichkeits-Beteiligung	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT
Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT
Bewertung der Umweltauswirkungen	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT
Berücksichtigung der Bewertung im Bescheid	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT
Überwachung der Umsetzung des Bescheids	① ② ③ ④ ⑤ k. E. O			ca.____ AT

IV. Einschätzung der „materiellen" Wirkung der UVP auf die Vorhabensausgestaltung im o.g. Fall

1.Vorwirkung der UVP-Pflicht: Welchen Einfluss hatten Umweltaspekte auf die grundlegende Planung des Vorhabens in den frühen Entscheidungen zur Ausgestaltung des Vorhaben (vor Durchführung der UVP) in Bezug auf die nachfolgenden Aspekte:	Ihre Einschätzung der Wirkung: *1. sehr bedeutsamer Einfluss* *2. bedeutsamer* *3. mittlerer* *4. geringer* *5. kein* X keine Wahlmöglichkeit XX kann nicht beantwortet werden
a. Realisierung des Vorhabens (Ob?)	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
b. Standort des Vorhabens (Wo?)	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
c. Konkrete Ausgestaltung des Vorhabens (technisch, gestalterisch etc.) (Wie?)	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
d. Welchen Einfluss hatte dabei die bevorstehende UVP?	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
2.Auswirkungen der UVU: Welchen Einfluss hatten die Ergebnisse der UVU auf die letztendlich beantragte Ausgestaltung des Vorhabens im Hinblick auf die Vermeidung und Verminderung von negativen Umweltauswirkungen bezogen auf die nachfolgenden Aspekte:	Ihre Einschätzung der Wirkung: *1. sehr bedeutsamer Einfluss* *2. bedeutsamer* *3. mittlerer* *4. geringer* *5. kein* X keine Wahlmöglichkeit XX kann nicht beantwortet werden
a. Standort des Vorhabens (Wo?)	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
b. Konkrete Ausgestaltung des Vorhabens (s.o.) (Wie?)	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
c. Letztendlich beantragte Ausgestaltung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen?	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
3.Auswirkungen der Behördenbeteiligung: Welchen Einfluss hatten die Ergebnisse der Behördenbeteiligung auf die letztendlich beantragte Ausgestaltung des Vorhabens im Hinblick auf die Vermeidung und Verminderung von negativen Umweltauswirkungen bezogen auf die nachfolgenden Aspekte:	Ihre Einschätzung der Wirkung: *1. sehr bedeutsamer Einfluss* *2. bedeutsamer* *3. mittlerer* *4. geringer* *5. kein* X keine Wahlmöglichkeit XX kann nicht beantwortet werden
a. Standort des Vorhabens (Wo?)	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
b. Konkrete Ausgestaltung des Vorhabens (s.o.) (Wie?)	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
c. Im Bescheid festgesetzte Ausgestaltung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen?	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○

4. Auswirkung Öffentlichkeitsbeteiligung: Welchen Einfluss hatten die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die letztendlich beantragte Ausgestaltung des Vorhabens im Hinblick auf die Vermeidung und Verminderung von negativen Umweltauswirkungen bezogen auf die nachfolgenden Aspekte:	**Ihre Einschätzung der Wirkung:** *1. sehr bedeutsamer Einfluss* *2. bedeutsamer* *3. mittlerer* *4. geringer* *5. kein* X keine Wahlmöglichkeit XX kann nicht beantwortet werden
a. Standort des Vorhabens (Wo?)	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
b. Konkrete Ausgestaltung des Vorhabens (s.o.) (Wie?)	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
c. Im Bescheid festgesetzte Ausgestaltung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen?	① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
5. Erhebliche negative Umweltauswirkungen Inwiefern haben die festgestellten erheblichen negativen Umweltauswirkungen die Zulassungs-/ Genehmigungsentscheidung beeinflusst hinsichtlich:	**Ihre Einschätzung der Wirkung:** *0. Solche Wirkungen wurden nicht festgestellt* *1. sehr bedeutsamer Einfluss* *2. bedeutsamer* *3. mittlerer* *4. geringer* *5. kein* X keine Auflagen oder Änderungen XX kann nicht beantwortet werden
a. Änderungen des Vorhabens durch den Vorhabenträger im Zuge des Verfahrens?	⓪ ① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○
b. Auflagen für das Vorhaben im Beschluss?	⓪ ① ② ③ ④ ⑤ X ○ XX ○

○ Bitte informieren Sie mich über die Ergebnisse der Evaluation

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung und nehmen Ihre Anregungen gerne an.

Vielen Dank nochmals für Ihre Hilfe und für die aufgewendete Zeit.

Ihr UVP-Evaluationsteam

9.4.4
Leitfaden zur Befragung der Mitarbeiter der „zuständigen Behörden" (Behördenfragenbogen)

Bezeichnung des UVP-Verfahrens:
Verfahrenskürzel:
Termin:
Teilnehmer:

I. Fragen zum oben genannten UVP-Verfahren

1.) Es sollte noch einmal bei den Punkten, die im NKA-Fragebogen unklar blieben oder nicht ausgefüllt wurden, nachgehakt werden (insbesondere was ist positiv /negativ bei den einzelnen Phasen, Angabe der Arbeitstage) und ggf. im „NKB" nachgetragen werden:

2.) Ggf. auf **Gründe** für positive/ negative Einschätzung durch die Behörde eingehen:

II. Fragen zum Nutzen der UVP allgemein

1.) Werden bei nicht UVP-pflichtigen Projekten die Umweltbelange im gleichen Umfang (Breite und Tiefe) untersucht und berücksichtigt, wie bei UVP-pflichtigen Projekten?

- o Ja, immer, weil
- o immer, bei bestimmten Projekten, weil
- o häufig, weil
- o selten, weil
- o nie, weil

2.) Was hat sich Ihrer Meinung nach **durch die Einführung der UVP-Pflicht verbessert**?

Verbesserung durch UVP	Stimmt i.d.R.	stimmt häufig	eher selten	nein
Der **Verfahrensablauf** wird dadurch insgesamt *besser strukturiert.*				
Die Berücksichtigung der **Umweltbelange** erfolgt *systematischer* bzw. strukturierter.				
Umweltbelange werden mit UVP in der Entscheidung *stärker berücksichtigt.*				
Bei den Umweltbelangen werden erst so auch **Wechselwirkungen** betrachtet.				
Der Beschluss wird dadurch **gerichtsfester.**				
Sonstiges:				
Durch die UVP hat sich **nichts verbessert.** o				

III. Fragen zu einzelnen Stationen der UVP

1.) Auf welcher „Station" besteht nach ihrer Meinung am ehesten die Möglichkeit zur **Einsparung** bei einem UVP-Verfahren bzw. zur **Straffung** oder Entbürokratisierung des Verfahrens und wie?

- o Screening, indem
- o Scoping, indem
- o UVS, indem
- o Beteiligung der Fachbehörden, indem
- o Beteiligung der Öffentlichkeit, indem
- o Zusammenfassende Darstellung durch die Behörde, indem
- o Bewertung, indem
- o Generell (nicht Stationen bezogen):

2.) In welchen Bereichen sehen Sie die stärksten Defizite bei den von den Antragstellern eingereichten UVS?

3.) Um die Bewertung transparent zu machen, sollten die Bewertungsmaßstäbe dargestellt werden. Wie verfahren Sie da in der Praxis?

- o Nutzung gesetzlicher Vorschriften, wie
- o Nutzung untergesetzlicher Vorschriften, wie
- o Nutzung informeller Handreichungen, wie
- o Sonstiges:

4.) Welche Bewertungsmethoden verwenden Sie?

IV. Fragen zum UVP-Management/ Anreizsituation

1.) Erfolgt ein systematisches/ gezieltes UVP-Projektmanagement durch die Behörde (z.B. Bildung von behörden-/ dezernatsübergreifenden UVP-Projektteams, Projektteams aus Behörde und Antragsteller, UVP-Anleitungen und Checklisten etc.)? Und was würden Sie sich da wünschen?

2.) Welche Faktoren behindern aus Ihrer Sicht eine optimale Umsetzung der UVP?

Hemmnisse	Sehr stark	stark	mittel	wenig	nicht
Schlechte personelle Ausstattung					
Zeitliche Restriktionen					
Innerbehördliche (Abstimmungs-)Probleme					
Sehr hohe Anforderungen an fachliche/ methodische Kompetenz der Beteiligten					
Rechtlich unklare Vorgaben					
Methodische Probleme					
Fehlende einheitliche Standards					
Politische Aspekte					
Sonstiges:					

9.5
Erhebungsinstrumente auf Ebene 4: Interviewleitfäden

9.5.1
Interviewleitfaden zur Befragung der Mitarbeiter „vorhabentypspezifischer Anlaufstellen“

A Generelle Aspekte

1. Wie ist die Funktion als „vorhabentypspezifische Anlaufstelle“ entstanden?
   - Im Laufe der Beschäftigung damit im eigenen Aufgabenbereich?
   - Durch wiederholte und anhaltende Fragen von Bearbeitern in einzelnen Verfahren?
   - Durch wiederholte und anhaltende Fragen von Bearbeitern aus der Praxis?
   - Gezielte Einrichtung/ Aufgabenzuweisung aufgrund behördlicher/ struktureller Entscheidungen?
   - Durch …..?

B Funktionen/Inhalte

2. Wie sehen die wahrgenommenen Tätigkeiten in Bezug auf vorhabenspezifische Unterstützung der UVP-Bearbeiter aus? (Wie viele Personen?)
3. Welche Art von Informationen können nachfragende Personen erhalten?
4. Werden vorwiegend konkrete Inhalte vermittelt und/ oder Ansprechpartner/ Informationsquellen benannt?
5. Welche Fragen werden am häufigsten gestellt bzw. werden am häufigsten thematisiert (Schwerpunkte)? Welche Vorhabentypen sind besonders betroffen?
6. Sind die Fragestellungen vorwiegend als vorhabenspezifisch einzustufen?
7. Erfolgt die Behandlung der Fragestellungen weitgehend vorhabenspezifisch?
8. Erfolgt die Bearbeitung von Themen rein nachfrageorientiert oder auch zur generellen Informationsbereitstellung? (Wonach besteht hier Bedarf?)
9. Haben sich die Themen mit der Zeit geändert?
10. Wie werden neu auftretende Fragen geklärt?
11. Werden Kontrollfunktionen ausgeübt bzw. bestehen dahingehende Kompetenzen?
12. Wäre dies erforderlich/ sinnvoll hinsichtlich des Nutzens für die UVP?
13. Wäre dies als zentrale Anlaufstelle leistbar?
14. Wie erfolgt die Rückkopplung mit der Praxis?
15. Welche weiteren Aufgaben/ Inhalte wären erforderlich/ wünschenswert?
16. Findet eine Standardisierung durch Austausch mit anderen Experten in irgendeiner Form statt bzw. wie könnte dies als prozesshaftes Element aufgebaut werden? (Beteiligte, Form des Austausches etc.)

C Nutzer

17. Wer nutzt die Anlaufstelle bzw. wie sieht die Zielgruppe aus? (z.B. auch „UVS"-Ersteller oder nur Behördenmitarbeiter?)
18. Wie häufig wird sie durchschnittlich genutzt bzw. welcher Bedarf besteht?
19. Wie kann eine Anlaufstelle möglichst nutzerfreundlich gestaltet werden?
20. Gibt es Hemmnisse auf Seiten der Nutzer zur Inanspruchnahme der Anlaufstelle und wie könnten diese beseitigt werden?

D Ausbildung/ Kompetenz/ Fortbildung

21. Welchen Ausbildungshintergrund haben die Personen, die eine Tätigkeit in der „Anlaufstelle" wahrnehmen?
22. Welche Kompetenzen/ Kenntnisse werden benötigt und welche wären darüber hinaus wünschenswert?
23. Wie erfolgt die Auswahl und Erarbeitung der Wissensgrundlagen zur Wahrnehmung der Tätigkeit?
24. Werden Fortbildungen z.B. in Form von Veranstaltungen oder rein durch Literaturstudium vorgenommen?
25. Welche Grundlagen werden zur Behandlung der Fragestellungen herangezogen (Rechtsgrundlagen, Leitfäden, Literatur etc.)?
26. Werden weitere Experten bei fehlenden Kenntnissen befragt? Welche?

E Nutzen-Aufwand/ Motivation

27. Welche Vorteile ergeben sich durch die wahrgenommene Tätigkeit für die Seite der Mitarbeiter/ Behörde (eigenes Tätigkeitsfeld, Kollegen, Abteilung) sowie soweit absehbar/ bekannt für die Nutzer bzw. die UVP?
28. Welches (persönliche) Interesse besteht bei der Wahrnehmung der Aufgaben?
29. Welcher Aufwand ist mit der Tätigkeit im Rahmen der Funktion als Anlaufstelle verbunden?
    - Inhaltliche Aufarbeitung und Fortbildung
    - Nutzerkontakte
    - Konsultierung von anderen Experten
    - …
30. Welchen Anteil nimmt die Aufgabenwahrnehmung an der Gesamttätigkeit ein?
31. Wird die Tätigkeit in irgendeiner Form extra entlohnt wie bspw. Zeit dafür zur Verfügung gestellt oder wird sie als integrativer Teil des Aufgabenbereichs betrachtet?
32. Kann die Aufgabe zufrieden stellend im Rahmen der Gesamttätigkeit erfüllt werden?
33. Wie (mit welchen Mitteln) könnte bzw. müsste das Angebot/ die Funktion verbessert werden?

F Institutionalisierung

34. Besteht eine Form der Institutionalisierung wie bspw. konkrete Aufgabenzuweisung?
35. Wie gestaltet sich die Beziehung zwischen Nutzern und Anlaufstelle (z.B. direktes Vorgesetztenverhältnis, Kontrollinstanz)
36. Wie könnte eine generelle Institutionalisierung gestaltet werden? (Behördenebene, Ressortzugehörigkeit, Distanz zu Anwendern, Standardisierung)
37. Wie wird die Angliederung an das Fachressort gegenüber einer Umweltfachstelle beurteilt?
38. Wird eine eigene Personalstelle hierfür für erforderlich gehalten oder ergeben sich Vorteile bei einer Angliederung der Aufgabe an bestehende Personalstellen in einem spezifischen Aufgabefeld?

G Rechtliche Aspekte/ Verantwortung

39. Wie wird mit der Verantwortlichkeit bei Informationen umgegangen bzw. eine größtmögliche Rechtssicherheit der Aussagen gewährleistet?

H „Vorhabentypspezifische Leitfäden“

40. Werden auch“ vorhabentypspezifische Leitfäden“ oder andere Informationsmaterialien erstellt oder zusammengestellt? Welche?
41. Wie wird die Bedeutung von „vorhabentypspezifischen Leitfäden“ wie dem des Eisenbahnbundesamtes eingeschätzt?
42. Wie wird die Qualität bekannter Leitfäden bisher eingeschätzt? Warum kommen Sie in der Praxis augenscheinlich so wenig an?
43. Welche spezifischen Inhalte sind erforderlich, was wird in der Praxis gebraucht?
44. Welche Aspekte wären für einen praktikablen Aufbau von Leitfäden zu beachten?
45. Welche Stellen sind zur Erarbeitung von Leitfäden besonders geeignet bzw. wer sollte beteiligt sein?
46. Welcher Aufwand ist damit verbunden?

9.5.2
Interviewleitfaden zur Befragung der Nutzer „vorhabentypspezifischer Anlaufstellen“

A Generelle Aspekte

1. Jeweils Abfrage von Dienstbezeichnung, Behörde/ Abteilung/ Ressort und Behördenebene, Tätigkeitsfeld
2. Seit wann wird die „Anlaufstelle“ genutzt und wie wurde der Kontakt hergestellt bzw. Kenntnis davon erhalten?

B Funktionen/ Inhalte

3. Welche Funktionen nehmen Sie in Anspruch bzw. sind für Ihre Arbeit wesentlich?
4. Welche Art von Informationen können Sie erhalten?
5. Welche Inhalte stehen bei Ihren Fragen im Vordergrund (Schwerpunkte)?
6. Haben sich die Themen mit der Zeit geändert?
7. Werden vorwiegend Fragen zu konkreten Einzelfällen/ Problemen gestellt oder auch generelle Verständnisfragen? (Besteht eher ein Bedarf an generellen Hintergrundinformationen zum gesamten UVP-Verfahren oder ist die Einzelfallhilfe wichtiger?)
8. Wie ist die Qualität und konkrete Fragenbezogenheit der Auskünfte/ Informationen bisher zu beurteilen? Was müsste verbessert werden?
9. Sind die Aussagen konkret auf das Vorhaben/ den Vorhabentyp bezogen und tragen zur vorhabenspezifischen Bearbeitung bei?
10. Werden von der „Anlaufstelle“ auch Kontrollfunktionen ausgeübt? Wie sind diese zu beurteilen (hilfreich, störend, abschreckend)?
11. Welche weiteren Aufgaben/ Inhalte wären erforderlich/ wünschenswert?
    - Vermittlung von Experten/ Ansprechpartnern für spezielle Fragestellungen
    - Vermittlung von Informationsmaterial/ Literatur
    - Vermittlung von Arbeitsgruppen
    - Stärkere Einzelfallbehandlung
    - …

C Nutzung der Anlaufstelle

12. Wovon ist die Nutzung der Anlaufstelle abhängig (Qualität der Aussagen, eigenes Zeitbudget, etc.)?
13. Wie häufig nutzen Sie die Anlaufstelle?
14. Wie kann eine Anlaufstelle möglichst nutzerfreundlich gestaltet werden (Erreichbarkeit, schnelle Auskunftserteilung, etc.)?

D Nutzen-Aufwand/ Motivation

15. Welche Vorteile ergeben sich für Ihre Arbeit bzw. für die UVP?
16. Wird ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der Rechtssicherheit der Entscheidung geleistet?
17. Welches (persönliche) Interesse besteht Ihrerseits bei der Wahrnehmung der Aufgaben?

E Institutionalisierung

18. Wäre eine Institutionalisierung einer Anlaufstelle erforderlich oder wünschenswert?
19. Wie könnte eine generelle Institutionalisierung gestaltet werden bzw. was wäre für Ihre Arbeit am vorteilhaftesten? (Behördenebene, Ressortzugehörigkeit, Distanz zu Anwendern, Standardisierung)
20. Wie beurteilen Sie die Angliederung an das jeweilige Fachressort gegenüber derjenigen an eine Umweltfachstelle?

F „Vorhabentypspezifische Leitfäden"

21. Werden auch „vorhabentypspezifische Leitfäden" genutzt? Welche?
22. Wie wird die Bedeutung von „vorhabentypspezifischen Leitfäden" wie dem des Eisenbahnbundesamtes eingeschätzt?
23. Wie wird die Qualität bekannter Leitfäden bisher eingeschätzt?
24. Welche spezifischen Inhalte sind erforderlich, was wird in der Praxis gebraucht?
25. Welche Aspekte wären für einen praktikablen Aufbau von Leitfäden zu beachten?
26. Welche Stellen sind zur Erarbeitung von Leitfäden besonders geeignet bzw. wer sollte beteiligt sein?

9.5.3
Interviewleitfaden zur Befragung von „Behördengutachtern“

A Generelle Aspekte

1. Seit wann und in welchen Bundesländern bietet der Behördengutachter die Unterstützung von Genehmigungsbehörden im Rahmen von UVP-Verfahren an?
2. In welchen Genehmigungsverfahren werden die Dienstleistungen im Rahmen der UVP insgesamt/ hauptsächlich nachgefragt?
3. In wie vielen UVP-Verfahren unterstützt der „Behördengutachter“ schätzungsweise jährlich die Behörden und in wie vielen die Vorhabenträger?
4. Welche Relevanz (inkl. Entwicklung) hat das Beschäftigungsfeld „Behördengutachter UVP“ für den „Behördengutachter“?
5. Erfolgt immer eine Ausschreibung (Grenze bis zu der freihändig vergeben wird) oder wie erfolgt die Auswahl ansonsten?

B Funktionen/ angebotene Dienstleistungen im Rahmen der UVP

6. Welche Funktionen/ Dienstleistungen werden im Rahmen von UVP-Verfahren hauptsächlich angeboten?
7. Wo liegt der Schwerpunkt der Dienstleistungen im UVP-Bereich?
8. Wird auch die Erstellung des Genehmigungsbescheides angeboten? Gilt das auch für UVP-Verfahren und wenn ja, wie erfolgt da der „Abgleich“ mit der Behörde?

C Ausbildung/ Kompetenz

9. Welche Ausbildung haben die Mitarbeiter, die UVP-Verfahren durchführen (Dipl. Ing. Uni/ FH, BA, MA Jura, Zusatzqualifikation)?
10. Wie erfolgt die Einarbeitung?
11. Welche Fortbildungsmaßnahmen durchlaufen Sie bzw. die zuständigen Mitarbeiter? Was sollte Ihrer Meinung nach bei der Aus-/ Fortbildung geändert/ verbessert werden?
12. Welche Qualifikationen des „Behördengutachters“ sind aus Ihrer Sicht von besonderer Relevanz für die Durchführung der UVP?
13. Wie viele UVP-Verfahren machen Sie im Schnitt als „Behördengutachter“?
14. Was ist für sie hilfreich bei der Durchführung der UVP (interdisziplinäres Team, Erfahrung bei UVPs, Erfahrung mit Behörde, Anlaufstelle, ...)?

D Zusammenarbeit mit der „zuständigen Behörde“ und anderen Akteuren

15. Aus welchem Grund werden Sie von den Behörden als Behördengutachter hinzugezogen bzw. was ist der Behörde besonders wichtig (Arbeitsentlastung, Zeitdruck, Abdecken von Wissens-/ Kompetenzlücken, Rechtssicherheit, politischer Druck, …)?
16. Aus welchem Grund werden Sie von den Vorhabenträgern als „Behördengutachter“ hinzugezogen bzw. was ist den Vorhabenträgern besonders wichtig?
17. Welche Funktionen sind der Behörde besonders wichtig (Moderation von EÖT, Managementfunktion, Schriftsätze, …)
18. Wer trifft die Entscheidung für die Einbeziehung eines Gutachters (Empfehlung durch Behörde, alleinige Entscheidung des Vorhabenträgers, Antragsteller)?

19. Wie erfolgt die Begleitung der Behördengutachter durch die Behörde (direkter Ansprechpartner, UVP-Team, Meetings, …; kontinuierlich/ punktuell)?
20. Gibt es (manchmal) Probleme mit der „zuständigen Behörde"/ mit dem Vorhabenträger /mit den Umweltverbänden oder der Öffentlichkeit?
21. Aus welchen Gründen?

E Erwartungen und Qualitätskontrolle/ Qualitätsmanagement

22. Welche Erwartungen formuliert die Behörden, wenn Sie als „Gutachter" eingeschaltet werden? Welche „verborgenen" Erwartungen gibt es seitens der Behörde oder anderer Verfahrensbeteiligter?
23. Welche Formen der Qualitätskontrolle/ des Qualitätsmanagements im Rahmen der UVP existieren durch die Behörde und durch das Gutachterbüro/ die Gutachtereinrichtung selbst?
24. Welche Formen des Qualitätsmanagements wären zusätzlich hilfreich?

F Potenzielle Interessenkollision

25. Könnte sich Ihrer Meinung nach ein Interessenskonflikt daraus geben, dass der „Behördengutachter" (im Rahmen von anderen Vorhaben) auch Aufträge des Vorhabenträgers annehmen wird oder bereits durchgeführt hat, den er jetzt überprüft? Wenn nein, warum nicht?
26. Gibt es andere potenzielle Interessenkonflikte?
27. Gibt es Ihrer Meinung nach Möglichkeiten, dieses Problem zu verhindern/ zu reduzieren?

G Zertifizierung/ Beleihung[17]

28. Müssen die Behördengutachter zertifiziert/ anerkannt/ notifiziert/Beliehene sein?
29. Nach welcher rechtlichen Grundlage erfolgt die Zulassung/ Zertifizierung (nach § 36 GewO, nach § 29a BImschG oder anderen Vorschriften)?
30. Durch wen erfolgt eine Zertifizierung und nach welchen Kriterien?
31. Stellt eine Zertifizierung tatsächlich die Qualität der Zertifizierten bzw. der UVP sicher bzw. würde sie das tun?
32. Was wären aus Ihrer Sicht im Rahmen der UVP die relevanten Kriterien für eine Zertifizierung?

[17] Voraussetzungen für eine Beleihung: Bestellung als Sachverständiger für Genehmigungsverfahren im Umweltbereich nach § 36 Gewerbeordnung (GewO) oder eine Zulassung als Gutachter nach §§ 9 oder 10 Umweltauditgesetz (UAG).

H Vergütung

33. Erfolgt die Vergütung des „Behördengutachters"/ des Unternehmens leistungsbezogen?
34. Wonach und wie (Umfang, Zeitaufwand - HOAI Honorarordnung für Architekten und Ingenieure -, Leistung, Inhalte, …) erfolgt die Vergütung des „Behördengutachters"?
35. Wie hoch sind die Kosten für „Behördengutachter" -Tätigkeiten?
36. Wie steht es mit dem Verhältnis von Vergütung zur Qualität der Gutachter-Tätigkeit?
37. Wer trägt die Kosten des „Behördengutachters" und wie erfolgt die Abrechnung (Überwälzung auf Vorhabenträger oder direkte Abrechnung)?

I Rechtliche Aspekte

38. Nach welchen rechtlichen/ untergesetzlichen Regelungen erfolgt die Hinzuziehung eines „Behördengutachters"? (z.B. in Sachsen: Sachverständiger nach SächsUVPG)
39. Wer ist verantwortlich, wenn z.B. relevante Umweltbelange nicht erfasst/ berücksichtigt wurden und dann geklagt wird?
40. Übernimmt der Behördengutachter eine Haftung?

J Entwicklungen, Hemmnisse und Optimierungsansätze im Rahmen der UVP

41. Warum erfolgt oft keine Konzentration auf das Wesentliche bei der „UVS" (zu umfangreich, unwesentlich)?
42. Ist die Qualität der „UVS", die sie prüfen in den vergangenen Jahren eher besser/ schlechter geworden (inwiefern und warum)?
43. Welche Hemmnisse stehen Ihrer Meinung nach einer guten UVP entgegen?
44. Wie ließe sich dem begegnen?

9.5.4
Interviewleitfaden zur Befragung von Mitarbeitern der Zulassungsbehörden zu „Behördengutachtern"

A Generelle Aspekte

1. Wann und warum werden „Behördengutachter" bei UVP-Verfahren eingebunden (Arbeitsentlastung, Zeitdruck, Abdecken von Wissens-/ Kompetenzlücken, Rechtssicherheit, Moderation, Managementfunktion…) bzw. wann/ warum nicht?
2. Seit wann erfolgt die Einbindung eines „Behördengutachters"?
3. Erfolgt die Einbindung des 2Behördengutachters" auf Wunsch des Vorhabenträgers oder auf Vorschlag der Behörde?
4. Welche Erwartung verknüpfen Sie mit dem Einsatz eines „Behördengutachters"?
5. Welche Erwartungen knüpft der Vorhabenträger daran bzw. welche Vorteile ergeben sich für ihn?
6. Erfolgt immer eine Ausschreibung oder wie erfolgt die Auswahl ansonsten (Liste?)?
7. Welche Qualifikationen und welche Funktionen des „Gutachters" sind aus Ihrer Sicht von besonderer Relevanz für die Durchführung der UVP?

B Aufgabenverteilung und Aufgabenentlastung

8. Welche Aufgaben werden im Rahmen von UVP-Verfahren hauptsächlich nachgefragt (Screening, Scoping, „UVS"-Begutachtung, EÖT, zusammenfassende Darstellung, Bewertung, Bescheid)?
9. Welche Aufgaben übernimmt der „Behördengutachter" darüber hinaus (Außenkontakte, Anlaufstelle für Vorhabenträger, für Umweltverbände, …)?
10. Welche zusätzlichen Aufgeben entstehen Ihnen durch den „Behördengutachter" (Ausschreibung, Auswahl, Kontrolle der Arbeit, …) und in welchem Umfang?
11. Wie groß schätzen sie die Aufgabenentlastung bei der Behörde ein (Stunden, Arbeitstage)?

C Zusammenarbeit mit dem „Behördengutachter" und anderen Akteuren

12. Wie erfolgt die Begleitung (Absprachen, Austausch, ...) der „Behördengutachter" durch die Behörde?
13. Welche Formen der Qualitätskontrolle/ des Qualitätsmanagements im Rahmen der UVP existieren durch die Behörde?
14. Welche Formen des Qualitätsmanagements und der Qualitätssicherung wären zusätzlich hilfreich?
15. Gibt es (manchmal) Probleme zwischen „Behördengutachtern" und Behörde und warum?
16. Gibt es Vorbehalte der Behörde gegenüber „Behördengutachtern"?
17. Gibt es manchmal Probleme von Seiten des Vorhabenträgers oder der Umweltverbände bei der Einbeziehung eines „Behördengutachters"?
18. Aus welchen Gründen? Passiert dies: nie, eher selten, ab und an, häufiger mal?

D Potenzielle Interessenkollision

19. Könnte sich Ihrer Meinung nach ein Interessenkonflikt daraus ergeben, dass der „Behördengutachter" (im Rahmen von anderen Vorhaben) auch Aufträge von Vorhabenträgern annehmen wird oder bereits durchgeführt hat, den er jetzt überprüft? Wenn nein, warum nicht?
20. Gibt es Ihrer Meinung nach Möglichkeiten dieses Problem zu verhindern/ zu reduzieren?

E Zertifizierung/ Beleihung[18]

21. Müssen die Behördengutachter zertifiziert/ anerkannt/ notifiziert sein?
22. Wonach erfolgt die Zulassung/ Zertifizierung (nach § 36 GewO, nach § 29a BImschG oder anderen Vorschriften)?
23. Durch wen erfolgt eine Zertifizierung und nach welchen Kriterien?
24. Stellt eine Zertifizierung tatsächlich die Qualität der Zertifizierten bzw. der UVP sicher?
25. Was wären aus Ihrer Sicht im Rahmen der UVP die relevanten Kriterien für eine Zertifizierung?
26. Halten Sie eine Zertifizierung für sinnvoll?

F Vergütung

27. Wonach und wie (Umfang, Zeitaufwand - HOAI Honorarordnung für Architekten und Ingenieure -, Leistung, Inhalte,…) erfolgt die Vergütung des „Behördengutachters"?
28. Wer trägt die Kosten des „Behördengutachters" und wie erfolgt die Abrechnung (Überwälzung auf Vorhabenträger oder direkte Abrechnung)?
29. Welche Kosten entstehen dem Vorhabenträger für eine UVP?
30. Welche zusätzlichen Kosten entstehen dem Vorhabenträger in etwa durch einen „Behördengutachter" (gegebenenfalls ca. im Durchschnitt)?
31. Wie steht es mit dem Verhältnis von Vergütung zur Qualität der „Gutachter"-Tätigkeit?

G Rechtliche Aspekte

32. Nach welchen rechtlichen/ untergesetzlichen Regelungen erfolgt die Hinzuziehung eines „Behördengutachters"? (z.B. Sachverständiger nach SächsUVPG, Sachverständiger nach UVPG NW, Sachverständiger nach § 29a BimschG)
33. Wer ist verantwortlich, wenn z.B. relevante Umweltbelange nicht erfasst/ berücksichtigt wurden und dann geklagt wird?

H Entwicklungen, Hemmnisse und Optimierungsansätze im Rahmen der UVP

34. Ist die Qualität der Arbeit der „Behördengutachter" in den vergangenen Jahren eher besser/ schlechter geworden (inwiefern und warum)?
35. Welche Hemmnisse stehen Ihrer Meinung nach einer guten UVP entgegen?
36. Wie ließe sich dem begegnen?

---

[18] Voraussetzungen für eine Beleihung: Bestellung als Sachverständiger für Genehmigungsverfahren im Umweltbereich nach § 36 Gewerbeordnung (GewO) oder eine Zulassung als Gutachter nach §§ 9 oder 10 Umweltauditgesetz (UAG).

9.5.5
Interviewleitfaden zur Befragung von Umweltverbänden zu „Behördengutachtern“

A Generelle Aspekte

1. Wie ist die Situation der Umweltverbände in Ihrem Bundesland (Grüne Liga, ehrenamtliche Arbeit, finanzielle Zuwendungen durch das Land…)?
2. Wie viele UVP-Verfahren begleitet Ihr Umweltverband?
3. Erfolgt eine Abstimmung der Vorgehensweise von verschiedenen Umweltverbänden zu Genehmigungsverfahren bzw. EÖTs? Über das Internet oder sonst wie?
4. In welchen Genehmigungsverfahren werden „Behördengutachter“ bei UVP-Verfahren in Ihrem Bundesland eingesetzt?

B EÖTs und Öffentlichkeitsbeteiligung

5. Wie erfolgt die Einbindung der Umweltverbände bei UVP-Verfahren (angeschrieben, aus den Veröffentlichungen herausgelesen, Unterlagen zugesandt, Unterlagen elektronisch zugesandt, Einsicht gewährt etc.)?
6. Wie häufig erfolgt bei UVP-Verfahren ein EÖT (in %)? Zeichnen sich Rückgänge/Zuwächse ab?
7. Was würde für einen obligatorischen und öffentlichen EÖT sprechen? Was dagegen?
8. Was kann man dagegen tun, dass beim EÖT zunehmend nicht nur Umweltbelange auf den Tisch kommen sondern Streit/ Eskalation gesucht wird?

C Erfahrung mit/ Vor- Nachteile „Behördengutachter“

9. Welche Erfahrungen haben Sie mit „Behördengutachtern“?
10. Welche Vorteile sehen Sie durch die Einbindung eines „Behördengutachters“ gegen über einem Verfahren ohne „Behördengutachter“?
11. Welche Nachteile sehen Sie durch die Einbindung eines „Behördengutachters“?
12. Wie ließe sich dem begegnen?

D Ausbildung/ Kompetenz der „Behördengutachter“

13. Welche Qualifikationen des „Behördengutachters“ sind aus Ihrer Sicht von besonderer Relevanz für die Durchführung der UVP?

E Zusammenarbeit mit der Behörde und anderen Akteuren

14. Aus welchem Grund werden „Behördengutachter“ von der Behörde hinzugezogen bzw. was ist der Behörde besonders wichtig (Arbeitsentlastung, Zeitdruck, Abdecken von Wissens-/ Kompetenzlücken, Rechtssicherheit, politischer Druck,…)?
15. Welche Funktionen sind Ihnen besonders wichtig (Moderation von EÖT, Managementfunktion, Schriftsätze, …)
16. Steht Ihnen der „Behördengutachter“ bei Rückfragen zur Verfügung?
17. Gibt es erhebliche Unterschiede zwischen „Behördengutachtern“ und wenn ja welcher Art?
18. Gibt es (manchmal) Probleme mit den „Behördengutachtern“? Passiert dies: nie, eher selten, ab und an, häufiger mal?
19. Aus welchen Gründen?

F Qualitätskontrolle/ Qualitätsmanagement

20. Welche Formen der Qualitätskontrolle/ des Qualitätsmanagements existieren im Rahmen der UVP mit „Behördengutachter"?
21. Welche Formen des Qualitätsmanagements wären zusätzlich hilfreich?
22. Wäre die Veröffentlichung von UVS, Zusammenfassung nach § 11 und Bewertung nach § 12 UVPG sowie Bescheid im Internet in dem Zusammenhang hilfreich?

G Potenzielle Interessenkollision

23. Könnte sich Ihrer Meinung nach ein Interessenskonflikt daraus geben, dass der „Behördengutachter" (im Rahmen von anderen Vorhaben) auch Aufträge des Vorhabenträgers annehmen wird oder bereits durchgeführt hat, den er jetzt überprüft? Wenn nein, warum nicht?
24. Gibt es Ihrer Meinung nach Möglichkeiten dieses Problem zu verhindern/ zu reduzieren?

H Zertifizierung/ Beleihung

25. Sollte der Behördengutachter zertifiziert (o.ä.) sein?
26. Was wären aus Ihrer Sicht im Rahmen der UVP die relevanten Kriterien für eine Zertifizierung?

I Vergütung

27. Wie erfolgt die Vergütung (insbes. der UVP-Fälle) durch die Umweltverbände?
28. Wie könnte eine Vergütung des „Behördengutachters" erfolgen, durch die das Verhältnis von Vergütung zur Qualität der „Gutachter"-Tätigkeit besser berücksichtigt wird?

J Rechtliche Aspekte

29. Wer ist verantwortlich, wenn z.B. relevante Umweltbelange nicht erfasst/ berücksichtigt wurden und dann geklagt wird?

K Entwicklungen, Hemmnisse und Optimierungsansätze im Rahmen der UVP

30. Ist die Qualität der „UVS" bzw. der Antragsunterlagen, die Sie prüfen in den vergangenen Jahren eher besser/ schlechter geworden (inwiefern und warum)?
31. Welche Hemmnisse stehen Ihrer Meinung nach einer guten UVP entgegen?
32. Wie ließe sich dem begegnen?