

TEXTE

13/2018

Fortentwicklung des UVP- Instrumentariums: Planspiel zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU

Abschlussbericht

TEXTE 13/2018

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3715 11 101 0
UBA-FB 002577

Fortentwicklung des UVP-Instrumentariums: Planspiel zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU

von

Prof. Dr. Martin Führ (Projektleitung), Prof. Dr. Kilian Bizer,
Dipl.-Ing. Jaqui Dopfer
sofia, Göttingen/Darmstadt

Dr.-Ing. Stefan Balla
Bosch & Partner GmbH, Herne

Dipl.-Ing. Sven Schicketanz
Bosch & Partner GmbH, Berlin

Prof. Dr. Thomas Bunge
Berlin

unter Mitwirkung von

Robin Weyrich und Lasse Bredenkamp
Hochschule Darmstadt

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

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

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

sofia – Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse e.V.,
Darmstadt/Göttingen
Haardtring 100
64293 Darmstadt

Abschlussdatum:

September 2017

Redaktion:

Fachgebiet I 3.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Marianne Richter

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Februar 2018

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3715 11 101 0 finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Das Vorhaben soll zu einer europarechtskonformen und zugleich praxis- und vollzugsgerechten und aus Umweltsicht anspruchsvollen bundesrechtlichen Umsetzung der UVP-Änderungs-Richtlinie 2014/52/EU beitragen. In Planspielen wurden dazu die Arbeitsentwürfe für die neuen Regelungen des Bundes zur UVP getestet. Grundlage der Planspiele war der jeweils zum entsprechenden Zeitpunkt aktuelle Arbeitsentwurf („UVPG-ÄndE“) des federführenden Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Das Vorhaben beinhaltete drei Planspiele

1. Planspiel 1: Screening-Prozess für eine BImSchG-Anlage
(Tierhaltung mit mehr als 2.000 Schweinen verbunden mit einer Biogasanlage),
2. Planspiel 2: UVP-Verfahren für eine BImSchG-Anlage
(Tierhaltung mit als 5.280 Schweinen verbunden mit einer Biogasanlage)
3. Planspiel 3: UVP-Verfahren (Infrastrukturvorhaben im Verkehrswesen)

Grundlage der Planspiele war damit jeweils die Rechtslage, die sich ergibt, würden alle Änderungsvorschläge des Arbeitsentwurfes in dieser Form vom Gesetzgeber verabschiedet. Die Planspiele hatten die Aufgabe, die neuen nationalen Regelungen im Rahmen des UVPG-Änderungsentwurfes einem möglichst praxisnahen Tauglichkeitstest zu unterziehen und aus den Rückmeldungen aus den Planspielen und den erzielten Ergebnissen Vorschläge zur praxisgerechteren Ausgestaltung der untersuchten Regelungsgegenstände zu entwickeln.

Anhand von Antragsunterlagen, die jeweils „realen“ UVP-Verfahren nachgebildet waren, hatten Akteure aus der Praxis die Aufgabe, die einzelnen „Stationen“ der jeweiligen Zulassungsverfahren in zeitlich geraffter Form durchzuspielen. Die Beteiligten kamen aus den Reihen der Vorhabenträger, der unterschiedlichen Behörden sowie von Umweltvereinigungen. Die drei Planspiele wurden jeweils durch Ton- und Videoaufzeichnungen dokumentiert. Zusätzlich gab es zu den einzelnen Stationen jeweils spezifische Fragebögen, auf denen die Teilnehmenden die Punkte unmittelbar dokumentierten, die aus ihrer Sicht besonders relevant waren. Zusätzlich gab es jeweils eine übergreifende Feedback-Runde, in der die Teilnehmenden auch grundlegende, über das jeweilige Planspiel hinausreichende Fragen thematisierten.

Die Erkenntnisse aus den Planspielen flossen in die Fortschreibung der Arbeitsentwürfe für das Umsetzungsgesetz ein. Sie trugen damit zur besseren Verständlichkeit sowie zur systematischen und methodischen Stimmigkeit der Gesetzentwürfe und ihrer Begründung bei.

In inhaltlicher Sicht betrafen die Empfehlungen aus den Planspielen u.a. die Frage, wie sich die neu aufgenommenen Schutzgüter (Fläche) in der praktischen Durchführung operationalisieren lassen. Auch der Beitrag des Vorhabens zum Klimawandel und – in umgekehrter Perspektive – dessen Anfälligkeit für die Folgen des Klimawandels und dadurch ausgelöste Umweltauswirkungen, etwa durch erhöhte Hochwassergefahr am Standort, war Gegenstand der Planspiele. Inhalt und Verständlichkeit des UVP-Berichtes, einschließlich der Alternativenprüfung, sowie die nunmehr erstmals explizit vorgeschriebene Überwachung (Monitoring) waren weitere, durch die UVP-Änderungs-Richtlinie in nationales Recht umzusetzende Vorgaben.

Daneben ergaben sich Anregungen, für einzelne Neuregelungen Arbeitshilfen zu entwickeln, die den praktischen Vollzug unterstützen; dazu zählen die neuen Schutzgüter, die Klimarelevanz und die Betroffenheit durch Folgen des Klimawandels sowie die Überwachung der Umweltwirkungen. Auch mit der Umsetzung der UVP-Änderungs-Richtlinie, so ein weiteres Ergebnis der Planspiele, bleiben praxisrelevante Kernfragen weiterhin offen; so etwa im Screening das Kriterium der Erheblichkeit sowie die Berücksichtigung des bereits vorhandenen Anlagenbestandes

sowie das Verhältnis der UVP-Verfahrensschritte zur gebundenen Anlagenzulassungsentscheidung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz.

In der Schlussphase der Gesetzgebung war der Referentenwurf noch einmal Gegenstand einer grundlegenden sprachlichen Überarbeitung. Zugleich änderte sich die Nummerierung der Vorschriften. Die in diesem Bericht dokumentierten Änderungsvorschläge beziehen sich hingegen auf die jeweils zum Zeitpunkt der Planspiele aktuellen Fassungen der Arbeitsentwürfe.

Das Vorgehen im Projekt und die wesentlichen Ergebnisse waren Gegenstand des Abschluss-Workshops, am 10.01.2017 in Berlin, an dem UVP-Experten des Bundes und der Länder teilnahmen.

Abstract

The research project is intended to support the legislative process of transposing the EIA-Directive 2014/52/EU into the German Federal Act on Environmental Impact Assessment, which is compliant with the requirements of European law. At the same time the national implementation should be aligned along the needs of the addressees in an enforceable manner whilst contributing to a high level of protection of the environment. To this end the legislative proposals, as drafted by the ministry in charge (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety), were tested in three role plays.

1. Role play 1: Screening process for an industrial installation under the Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (Intensive rearing of more than 2000 pigs with biogas plant),
2. Role play 2: EIA procedure for an industrial installation under the Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (Intensive rearing of 5.280 pigs with biogas plant)
3. Role play 3: EIA procedure (Infrastructure project in the field of transport)

The basis for the role plays was in each case the legal situation, which would result in the adoption by the legislative proposals. The plan games had the task to subject the new national regulations to a practice-oriented suitability test and to develop suggestions for the more effective and efficient design based on the results obtained taking into account the feedbacks of the participants (experienced practitioners from authorities and industry as well as NGO's and consultants).

On the basis of application documents, which were extracted from "real" EIA procedures and adopted for the purpose of the role play, the participants had undergone, in a timed manner, the procedural EIA-steps ("stations") embedded in the respective legislative procedures. The three role plays were documented by sound and video recordings. In addition, there were specific questionnaires for the individual "stations" in which the participants directly documented the points which were particularly relevant from their point of view. Finally, there was a comprehensive feedback round, in which the participants also dealt with fundamental questions that were relevant to the respective role play.

The insights gained were used to enhance the legislative proposals to transpose the EIA-Directive into German law. They thus contributed to a better understanding, systematic and methodical consistency of the legal drafts and their justification.

From a content point of view, the recommendations, among others, dealt with the question how to operationalize the newly acquired subjects of protections (e.g., land) in practice. The results also contributed to address the challenges linked climate change and, in a reversed perspective, the expected effects deriving from the vulnerability of the EIA-project to risks of major accidents and/or disasters and the resulting environmental impacts, such as increased risk of flooding at the site. The content and comprehensibility of the EIA report, including the description of the reasonable alternatives, as well as the monitoring which is now explicitly required by the EIA Directive for the first time, were further requirements to be considered.

The study suggested furthermore developing guidance documents for individual new provisions which support practical implementation; these include the new subjects of protections, climate change and environmental impact through the effects of climate change and finally the whole issue of environmental monitoring. Even with the implementation of the EIA-Directive, a further result of the research project, key core issues remain open; for example in the screening, the criterion of significance as well as the consideration of the already existing industrial installations. Another issue which needs further consideration is the legal adjustment between the wide

and open ratio of the EIA-process on the one hand and the strict obligation for the authority to grant a permit under the Federal Immission Control Act.

In the final phase of the legislative process the draft act was subject to a basic language revision. At the same time, the numbering of the regulations changed. The amendments proposed in this report, however, relate to the previous versions at the time of the role plays.

The methodological approach of the study and the main results were presented in a final workshop, which took place on January 10, 2017 in Berlin, attended by EIA-experts of the federal authorities and those of the states (Länder).

Inhaltsübersicht

Tabellenverzeichnis	XII
Abkürzungsverzeichnis	XIII
1. Gegenstand und Methodik	1
1.1 Vorgehen und Zielsetzung des Vorhabens	1
1.2 Planspielaufbau und -verlauf.....	2
1.3 Gegenstand und Ziele der einzelnen Planspiele.....	4
2 Wichtigste Ergebnisse der Planspiel-Auswertung.....	5
2.1 Zu § 3 „Begriffsbestimmungen“	5
2.2 Zu § 7 „Vorprüfung bei Neuvorhaben“ (inkl. Anlage 1, 2 und 3)	8
2.3 Zu § 9 „UVP-Pflicht bei Änderungsvorhaben“	10
2.4 Zu § 10 „UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben“	10
2.5 Zu § 12 „Vorrang anderer Rechtsvorschriften bei der UVP“	12
2.6 Zu § 13 „Festlegung des Untersuchungsrahmens“ – Alternativenprüfung.....	14
2.7 Zu § 14 „UVP-Bericht“	15
2.8 Zu § 21 „Inhalt des Bescheids: Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens“	20
2.9 Zu § 23 „Überwachung“ (inkl. Anlage 4)	21
3 Zusammenfassung.....	24
3.1 Verständlichkeit und Handhabbarkeit des UVPG-ÄndE	24
3.2 Zusammenspiel zwischen UVPG und Fachrecht.....	25
3.3 Weitere Ansätze zur Optimierung.....	26
4 Quellenverzeichnis	27
5 Anhang: Auswertung der Planspiele	28
5.1 Auswertung Planspiel 1 „Screening“	28
5.2 Auswertung Planspiel 2: „UVP im BImSchG-Genehmigungsverfahren“	37
5.3 Auswertung Planspiel 3: „UVP in der straßenrechtlichen Planfeststellung“	47

Tabelle:

Tabelle 1:	Bezeichnungen der Überwachungsmaßnahmen	22
------------	---	----

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	XII
Abkürzungsverzeichnis	XIII
1. Gegenstand und Methodik	1
1.1 Vorgehen und Zielsetzung des Vorhabens	1
1.2 Planspielaufbau und -verlauf	2
1.3 Gegenstand und Ziele der einzelnen Planspiele	4
1.3.1 Planspiel 1: Screening für ein immissionsschutzrechtliches Vorhaben	4
1.3.2 Planspiel 2: UVP im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	4
1.3.3 Planspiel 3: UVP im Rahmen eines straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens	5
2 Wichtigste Ergebnisse der Planspiel-Auswertung	5
2.1 Zu § 3 „Begriffsbestimmungen“	5
2.1.1 Vorgabe von Bewertungsmaßstäben für bestimmte Schutzgüter	5
2.1.2 Vorgabe genereller, vorhabenbezogener Anforderungen oder Orientierungswerte für eine Übergangszeit	7
2.1.3 Einbindung der nach Vogelschutz-RL und FFH-RL geschützten Arten und Lebensräume	7
2.2 Zu § 7 „Vorprüfung bei Neuvorhaben“ (inkl. Anlage 1, 2 und 3)	8
2.2.1 UVP auf Antrag des Vorhabenträgers	8
2.2.2 2.2.2 Abgleich bzw. Zusammenlegung von Anlage 2 und Anlage 3	8
2.2.3 Anlage 1 „Liste UVP-pflichtiger Vorhaben“	9
2.3 Zu § 9 „UVP-Pflicht bei Änderungsvorhaben“	10
2.4 Zu § 10 „UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben“	10
2.4.1 Anwendungsbereich für „kleine“ Vorhaben	10
2.4.2 Vorprüfung des Einzelfalls bei Erreichen oder Überschreiten der Prüfwerte	11
2.5 Zu § 12 „Vorrang anderer Rechtsvorschriften bei der UVP“	12
2.5.1 Materiell-rechtliches Zusammenspiel zwischen UVPG und Fachrecht	12
2.5.2 Weitergehende Konkretisierung der Anforderungen mittels 9. BImSchV und technischer Regelwerke	13
2.5.3 Zusammenspiel von UVPG und sonstigem Fachrecht	14
2.6 Zu § 13 „Festlegung des Untersuchungsrahmens“ – Alternativenprüfung	14
2.7 Zu § 14 „UVP-Bericht“	15
2.7.1 Prozedurale Koordination von UVPG und Fachrecht	15
2.7.2 Vorgaben zu den Inhalten des UVP-Berichts durch Anlage 4 des UVPG-ÄndE	16
2.7.3 Struktur bzw. Gliederung der Anlage 4 des UVPG-ÄndE	18
2.7.4 Alternativenprüfung	19
2.7.5 Qualität des UVP-Berichts und Fachkenntnisse der Beteiligten	19
2.7.6 Ergänzung: Behördliche Prüfung der Unterlagen des Vorhabenträgers	20
2.8 Zu § 21 „Inhalt des Bescheids: Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens“	20
2.9 Zu § 23 „Überwachung“ (inkl. Anlage 4)	21
3 Zusammenfassung	24

3.1	Verständlichkeit und Handhabbarkeit des UVPG-ÄndE	24
3.2	Zusammenspiel zwischen UVPG und Fachrecht.....	25
3.3	Weitere Ansätze zur Optimierung.....	26
4	Quellenverzeichnis.....	27
5	Anhang: Auswertung der Planspiele	28
5.1	Auswertung Planspiel 1 „Screening“	28
5.1.1	Einleitung	28
5.1.2	Zu § 3 UVPG-ÄndE (Begriffsbestimmungen); hier: Abs. 1 und Abs. 2: Fehlen verbindlicher Bewertungsmaßstäbe für bestimmte Schutzgüter	28
5.1.3	Zu § 10 UVPG-ÄndE (UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben).....	31
5.1.3.1	Zu Abs. 2	31
5.1.3.2	Zu Abs. 4	32
5.1.3.3	Zur Verweisungstechnik allgemein	32
5.1.4	Zu Anlage 2 (Angaben des Vorhabenträgers zur Vorbereitung der Vorprüfung des Einzelfalls) und Anlage 3 (Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung) zum UVPG-ÄndE.....	33
5.1.5	Zu Anlage 2 Nr. 1 Buchst. c („Eine Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die betroffenen Schutzgüter infolge ...“)	34
5.1.6	Zu Anlage 3 Nr. 1.2 (hier: „Zusammenwirken mit anderen bestehenden oder zugelassenen Tätigkeiten“).....	34
5.2	Auswertung Planspiel 2: „UVP im BImSchG-Genehmigungsverfahren“	37
5.2.1	Einleitung	37
5.2.2	Wichtigste Ergebnisse zur Einschätzung des UVPG-ÄndE im zweiten Planspiel.....	37
5.2.3	1. Materiell-rechtliches Zusammenspiel zwischen UVPG und Fachrecht	38
5.2.4	2. Prozedurale Koordination von UVPG und Fachrecht	39
5.2.4.1	§ 14 UVP-Bericht	40
5.2.4.2	Regelungen der 9. BImSchV	42
5.2.5	Umsetzung in die behördliche Entscheidung	43
5.2.5.1	§ 21 Inhalt des Bescheids über die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens	43
5.2.5.2	§ 23 (und Anlage 4): Überwachung	44
5.3	Auswertung Planspiel 3: „UVP in der straßenrechtlichen Planfeststellung“	47
5.3.1	Einleitung	47
5.3.2	Wichtigste Ergebnisse zur Einschätzung des UVPG-ÄndE (Juni 2016) im dritten Planspiel.....	47
5.3.3	Ergänzung einer behördlichen Prüfung der Unterlagen des Vorhabenträgers.....	48
5.3.4	§ 3 Einbindung der nach Vogelschutz-RL und FFH-RL geschützten Arten und Lebensräume	48
5.3.5	§ 5 UVP auf Antrag des Vorhabenträgers.....	48
5.3.6	Zusammenlegung von Anlage 2 und Anlage 3.....	49
5.3.7	§ 13 Scoping und Alternativenprüfung.....	49
5.3.8	§ 14 UVP-Bericht.....	50
5.3.9	§ 23 und Anlage 4 Überwachung.....	50

5.3.10	Anlage 1 zum UVPG	50
5.3.11	Anlage 4 Inhalte des UVP-Berichtes	50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bezeichnungen der Überwachungsmaßnahmen	22
------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

ÄndE	Änderungsentwurf
ÄndRL	Änderungs-Richtlinie
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
bzw.	beziehungsweise
EIA	Environmental Impact Assessment
FFH	Fauna, Flora, Habitat
RL	Richtlinie
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

1 Gegenstand und Methodik

Die Richtlinie 2014/52/EU zur Änderung der UVP-Richtlinie 2011/92/EU (UVP-ÄndRL) ist bis zum 16. Mai 2017 in nationales Recht umzusetzen. In Deutschland besteht Umsetzungsbedarf sowohl im Bundes- als auch im Landesrecht. Das Forschungsprojekt konzentrierte sich auf den Änderungsbedarf beim UVPG des Bundes.

1.1 Vorgehen und Zielsetzung des Vorhabens

Das Vorhaben hat zum Ziel, zu einer europarechtskonformen und zugleich praxis- und vollzugsgerechten und aus Umweltsicht anspruchsvollen bundesrechtlichen Umsetzung der UVP-ÄndRL beizutragen. Dazu waren die neuen nationalen Regelungen im Rahmen des UVPG-Änderungsentwurfs, die sich aus der Umsetzungsverpflichtung hinsichtlich der UVP-ÄndRL 2014/52/EU ergeben, einem möglichst praxisnahen Tauglichkeitstest zu unterziehen und aus den Rückmeldungen aus den Planspielen und den erzielten Ergebnissen Vorschläge zur praxisgerechteren Ausgestaltung der untersuchten Regelungsgegenstände zu entwickeln.

Im Rahmen von Planspielen wurden dazu die Regelungen, die über den *status quo* des deutschen Normenbestandes im UVP-Gesetz des Bundes hinausgehen, getestet. Grundlage der Planspiele war somit die Rechtslage, die sich ergibt, würden alle Änderungsvorschläge, wie sie in dem vom Auftraggeber übermittelten Unterlagen (Arbeits- bzw. Referentenentwurf „UVPG-ÄndE“) enthalten sind, in dieser Form vom Gesetzgeber verabschiedet.

Die Planspielteilnehmer agierten mithin auf der Grundlage des dann – fiktiv – bereits geänderten UVP-Normenbestandes (*status quo* + Änderungen zur Umsetzung der Richtlinie). Im Rahmen der Planspiele bestand die Aufgabe darin, die Anreiz- und Hemmnis-Situation der zentralen Akteure möglichst wirklichkeitsnah abzubilden und insbesondere Einblicke zu gewinnen in die dynamischen Prozesse, die sich aus den Erwartungen der einzelnen Akteure sowie aus deren Interaktion ergeben. Um für den späteren Gesetzesvollzug zu aussagekräftigen Ergebnisse zu gelangen, wurden einerseits die strukturell verschiedenen „Stationen“¹ des Verlaufs einer Umweltverträglichkeitsprüfung, wie Screening, Scoping, UVP-Bericht etc., und andererseits in Absprache mit dem Auftraggeber zwei unterschiedliche Vorhabentypen in den Blick genommen. Mit diesen beiden Vorhabentypen waren zwei strukturell unterschiedliche Verfahrenskonstellationen Gegenstand der Planspiele:

- ▶ Zum einen die gebundene Behörden-Entscheidung nach Maßgabe von § 6 Abs. 1 BImSchG („Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn ...“) sowie
- ▶ zum anderen die planerische Abwägungsentscheidung im Planfeststellungsverfahren (hier sind grundsätzlich alle „öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“, wie dies etwa § 1 Abs. 7 BauGB für die Bauleitplanung paradigmatisch formuliert; eine ähnliche Formulierung für das Planfeststellungsverfahren findet sich z.B. in § 17 Satz 2 FStrG).

Die inhaltliche Ausgestaltung war jeweils so angelegt, dass sich einerseits möglichst viele der Aspekte, die Gegenstand der Umsetzung der UVP-ÄndRL sind, im Planspiel abbilden ließen; andererseits sollte das Planspiel von solchen Inhalten entlastet werden, die für die Umsetzung der

¹ Zu dem Ansatz, den Ablauf der UVP in einzelne „Stationen“ zu unterteilen, siehe *Führ/Dopfer/Bizer et al.*, Evaluation des UVP-Gesetzes des Bundes, Darmstadt/Göttingen/Kassel 2008, S. 31.

Änderungs-Richtlinie nicht im Vordergrund stehen. So wurde etwa, im Hinblick auf die Vorgabe in Art. 3 Abs. 2 UVP-RL,² wonach die Auswirkungen infolge der Anfälligkeit des Vorhabens für schwere Unfälle und Katastrophen einzubeziehen sind, das BImSchG-Vorhaben (welches auch eine Biogasanlage einschloss) räumlich so angesiedelt, dass es im potentiellen Überschwemmungsbereich eines Flusses liegt.

Eingebettet in ein Treffen des Bund-Länder-Arbeitskreises, der am 10.01.2017 in den Räumen des BMUB in Berlin stattfand, erläuterte das Forschungsteam das Vorgehen im Projekt und die wesentlichen Ergebnisse. Gegenstand des Abschluss-Workshops waren insbesondere folgende Aspekte: Neue Schutzgüter, Feststellung der UVP-Pflicht, Inhalt und Aufbau des UVP-Berichts, Alternativenprüfung und Überwachung, zu denen jeweils ein fachlicher Austausch mit den UVP-Experten des Bundes und der Länder stattfand.

1.2 Planspielaufbau und -verlauf

Aus den Vorüberlegungen ergab sich, dass drei unterschiedliche Planspiele durchzuführen sind:

1. Planspiel 1: Screening-Prozess für eine BImSchG-Anlage (die auch Gegenstand des zweiten Planspiels sein sollte),
2. Planspiel 2: UVP-Verfahren für eine BImSchG-Anlage
3. Planspiel 3: UVP-Verfahren (Infrastrukturvorhaben im Bereich Verkehrswesen)

Die Planspiele wurden im Rahmen des UBA-Vorhabens im Zeitraum vom November 2015 bis April 2016 durchgeführt. Planspielteilnehmer waren Behördenvertreter aus den Bereichen Planfeststellung und Immissionsschutz, aus den Naturschutz- und Wasserbehörden sowie Störfallgutachter, Vorhabenträger und Vertreter der Umweltverbände. Darüber hinaus waren auch Vertreter aus dem UBA und - mit den Vertretern des BMUB - auch die Verfasser des UVP-G-Änderungsentwurfs direkt bei den Planspielen beteiligt.

Um sicherzustellen, dass die Spieler und Spielerinnen beim Planspiel mit den Unterlagen und Inhalten des Vorhabens bereits zu Spielbeginn vertraut sind, und um so einen reibungslosen Einstieg in das Planspiel zu ermöglichen, erhielten diese bereits vorab umfangreiche Unterlagen zum Vorhaben. Ferner erhielten sie vorab einen mehrere Seiten umfassenden Fragebogen, der vor dem Planspiel auszufüllen und zurückzusenden war. Und schließlich wurde den Teilnehmern und Teilnehmerinnen ihre Rolle im Planspiel sowie die Zuteilung der anderen Teilnehmer zu der jeweiligen Gruppe an Planspiel-Akteuren mitgeteilt. Dies führte dazu, dass die Planspieler (oftmals in einer mehrstündigen Vorbereitung) sich nicht nur in die Thematik bereits eingearbeitet hatten, sondern sich z.T. auch schon mit weiteren Akteuren ihrer Spielgruppe vor Spielbeginn ausgetauscht und abgestimmt und ggf. schon gemeinsam spielrelevante Strategien entwickelt hatten.

Die Arbeiten des BMUB zur Vorbereitung des UVP-G-Ände gestalteten sich so, dass den Teilnehmerinnen vor jedem Planspiel jeweils die neueste Version des UVP-G-Ände zugänglich gemacht werden konnte. Der Input der Teilnehmerinnen und Teilnehmer basierte bei Planspiel 1 auf dem UVP-G-Ände vom September 2015, den Teilnehmern von Planspiel 2 lag bereits die Version vom Februar 2016 vor. Anschließend wurde der Entwurf erneut intensiv überarbeitet und bildete in der Fassung vom März 2016 zusammen mit der Begründung zum UVP-G-Ände die Grundlage für

² Artikel, Anhänge und Erwägungsgründe ohne Bezeichnung sind im Folgenden solche der UVP-Richtlinie in der Fassung der Änderungs-Richtlinie.

Planspiel 3. Die letzte Version vom Juni 2016, die auch Grundlage dieses Papiers ist, führte noch einmal zu weiteren inhaltlichen Änderungen, aber auch zu einer vollständig neuen Paragraphenzählung. Die Verweise auf einzelne Vorschriften im folgenden Text beziehen sich entsprechend – soweit nicht ausdrücklich anders angegeben – jeweils auf die derzeit aktuelle Fassung vom 21. Juni 2016. Frühere Versionen einzelner Vorschriften werden (wenn zur Klarstellung notwendig in der damaligen Paragraphenzählung) nur erwähnt, soweit sie zum Verständnis erforderlich sind oder auch um den Diskussionsverlauf zum Gesetzentwurf zu verdeutlichen.

Das gewählte Vorgehen, direkt im Laufe des Gesetzgebungsprozesses die Planspiele zu den jeweils vorliegenden Änderungsentwürfen durchzuführen, führte dazu, dass die Angaben der Teilnehmer aus den unterschiedlichen Planspielen meist nicht direkt vergleichbar, sondern jeweils nur in Anbetracht der jeweils vorliegenden Entwurfsfassung zu interpretieren sind. Das hat zur Folge, dass die Fallzahl der Aussagen weiter reduziert wird und sich jeweils nur (maximal) auf die Teilnehmer eines Planspiels beschränkt. Die Vorteile der Vorgehensweise überwiegen jedoch bei weitem diesen Aspekt. So war bei den Teilnehmern eine außerordentlich hohe Motivation festzustellen, sich umfangreich einzuarbeiten und fundierten Input zu liefern, die vor allem darauf beruhte, dass nicht nur direkt praxisrelevante Hinweise zum Gesetzesentwurf eingebracht sowie neue Regelungen „durchgespielt“ und auf Praxistauglichkeit geprüft werden konnten, sondern dass in den jeweils fortgeschriebenen Versionen des UVPG-ÄndE bereits Hinweise aus der Praxis berücksichtigt worden waren. Als außerordentlich motivierend und ziel führend wurde von den Teilnehmern auch die direkte Mitwirkung der Verfasser des Änderungsentwurfs als Planspieler empfunden. Für die Gesetzesverfasser hatte das Vorgehen den Vorteil, dass neue Änderungen immer sofort aufgegriffen und auf ihre Praxistauglichkeit überprüft werden konnten.

Die Ergebnisse der Planspiele basieren auf den Beiträgen der Teilnehmenden während der Planspiele, insbesondere dem Input bei den Feedbackrunden und den Fachgesprächen. Sie stützen sich zudem auf die der Auswertung der jeweils am Ende der einzelnen Spielrunden von den Planspielern ausgefüllten Fragebögen mit Rückmeldungen zu den einzelnen Spielrunden sowie auf den „großen Fragebogen“ mit Angaben zu Verständlichkeit und Handhabbarkeit der geänderten Paragraphen im UVPG-ÄndE. Ferner sind schriftliche Äußerungen und Stellungnahmen, die z.T. im Nachgang an die jeweiligen Planspiele aus dem Teilnehmerkreis eingingen, mit berücksichtigt. Auch wurden im Rahmen der Auswertung die z.T. unterschiedlichen Einschätzungen zum UVPG-ÄndE in Abhängigkeit vom Trägerverfahren (Abgleich zwischen Planspiel 2 „Immissionsschutz“ und Planspiel 3 „Planfeststellung“) aufgegriffen.

Durch Planspiele wie die hier durchgeführten mit jeweils ca. 20 – 30 Teilnehmern können schon vom methodischen Ansatz her keine repräsentativen Ergebnisse gewonnen werden, aber es gelingt, die typischen Problemlagen – insbesondere in den Interaktionen zwischen den beteiligten Akteuren – direkt zu erfassen und somit die Abläufe dynamisch nachzubilden. Vorteil ist vor allem, dass die Verfasser des Änderungsentwurfes mit den Normanwendern im Planspiel direkt konfrontiert werden und die Planspielteilnehmer aus ihren praktischen Erfahrungen heraus Änderungsvorschläge einspeisen können. Dabei wird im Rahmen der Planspiele die Verständlichkeit, Vollziehbarkeit und Verwaltungspraktikabilität der Novellierung überprüft, wodurch eine Beurteilung der praktischen Handhabbarkeit der Vorgaben und eine Einschätzung der Folgen für die Verwaltungspraxis sowie der Eignung zur Zielerreichung ermöglicht werden.

Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse aus sämtlichen drei Planspielen vorgestellt. Um einen leichteren Überblick zu verschaffen und auch um Ergebnisse aus verschiedenen Planspielen besser gegenüber stellen zu können, sind die Ergebnisse anhand der Paragraphen des UVPG-ÄndE jeweils fortlaufend dargestellt (eine ausführliche Auswertung entlang der Planspielverläu-

fe findet sich in den jeweiligen tabellarischen und zusammenfassenden Einzelauswertungen zu den Planspielen; siehe dazu die Dokumentation in den Anhängen I und II).

Die aus den Ergebnissen resultierenden Vorschläge zur Modifizierung und Optimierung des UVP-G-ÄndE sind nachfolgend dargestellt und z.T. auch als konkrete Gesetzesvorschläge ausformuliert (diese sind in dem Fall rot und unterstrichen gekennzeichnet).

1.3 Gegenstand und Ziele der einzelnen Planspiele

1.3.1 Planspiel 1: Screening für ein immissionsschutzrechtliches Vorhaben

Bei dem „fiktiven“ Vorhaben des Planspiels 1 handelte es sich um eine Tierhaltungsanlage (mit Biogasanlage) und somit um eine genehmigungspflichtige Anlage im Sinne des § 4 BImSchG.

Das eintägig angelegte Planspiel 1 betraf die Feststellung der UVP-Pflicht eines Vorhabens der Kategorie „A“ („allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls“; „Screening“). Es diente dazu, den Änderungsentwurf zum UVP-G – und hier vor allem die für das Screening zentralen §§ 5 bis 10 des Entwurfs zum UVP-Modernisierungsgesetz (UVP-G-ÄndE)³ sowie die neu konzipierten Anlagen 2 und 3 zum Entwurf einem ersten „Praxistest“ zu unterziehen. Im Anschluss an das eigentliche Planspiel wurden mit dem gleichen Personenkreis zwei ergänzende Fachgespräche durchgeführt, die sich gezielt mit der Gesetzessystematik der Regelungen zur Feststellung der UVP-Pflicht befassten. Gegenstand waren insbesondere die Fallgruppen mit Kumulation mehrerer Vorhaben, etwa im Zusammenhang mit Tierhaltungsanlagen. Intensive Diskussionen gab es zudem zu Windkraftanlagen, die aufgrund des spezifischen Windfarm-Begriffs und verschiedenen Gerichtsurteilen zu dieser Thematik einen Sonderfall darstellen.

1.3.2 Planspiel 2: UVP im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

In Planspiel 2 wurde über eineinhalb Tage der gesamte UVP-Verfahrensablauf vom Scoping bis hin zur abschließenden Entscheidung im Rahmen eines Zulassungsverfahrens mit gebundener Entscheidung durchgespielt. Gegenstand war – wie bereits beim ersten Planspiel – ein fiktives Vorhaben zur Errichtung und zum Betrieb einer Schweinemastanlage und einer Biogasanlage im Außenbereich. Die infolge der Umsetzung der UVP-ÄndRL neu hinzukommenden Punkte, insbesondere mögliche Überschwemmungen infolge des Klimawandels, sonstige betriebliche Störfälle sowie der Flächenverbrauch, aber auch Aspekte der Kumulation bzw. das Zusammenwirken von Umweltauswirkungen bestehender oder zugelassener Vorhaben mit dem Neuvorhaben, waren in der Beschreibung des Vorhabens bei Planspiel 2 besonders herausgearbeitet.

Inhalt der im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens durchzuführenden UVP war die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen bedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt. Das Planspiel 2 deckte damit die §§ 3 – 23 des UVP-G-ÄndE ab. Es befasste sich maßgeblich mit dem neu geregelten UVP-Bericht nach § 14 und den Angaben dieses Berichts gemäß Anlage 4 des UVP-G-ÄndE sowie mit den Auswirkungen auf den gesamten UVP-Verlauf. Die Prüfung der UVP-Pflicht (§§ 5 – 10 UVP-G-ÄndE) war dabei ausgeklammert, da das Screening bereits Gegenstand in Planspiel 1 war.

³ Die Grundlage bildet im folgenden Text durchweg die Fassung des Entwurfs vom 21. Juni 2016. Die frühere – den Teilnehmenden des Planspiels vorliegende – Version vom 8. September 2015 wird nur vereinzelt (ergänzend) erwähnt, soweit es auf sie ankommt.

Der Entwurf zur Anpassung der 9. BImSchV (Stand Januar 2016) lag bereits für das Planspiel 2 vor. Er sah zum damaligen Zeitpunkt vor, künftig auch im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens weitgehend die Vorschriften des UVPG anzuwenden. Dieser Entwurf wurde in die im Planspiel genutzten Prüfbögen jeweils direkt eingearbeitet und somit berücksichtigt.

1.3.3 Planspiel 3: UVP im Rahmen eines straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens

Gegenstand des dritten Planspiels, ebenso wie Planspiel 2 als eineinhalbtägige Veranstaltung angelegt, war ein Planfeststellungsverfahren für den Neubau einer Ortsumfahrung. Im Gegensatz zu den beiden ersten Planspielen handelte es sich diesmal um ein konkretes, bereits zugelassenes Vorhaben, welches in einigen Punkten für das Planspiel so modifiziert wurde, dass verschiedene spiel- bzw. gesetzgebungsrelevante Punkte, wie bspw. Schutzgutbetrachtungen (u.a. Risiken infolge Klimawandel, Flächeninanspruchnahme) stärkeres Gewicht bekamen und maßgebliche Aspekte des UVPG-ÄndE in besonderer Weise berücksichtigt werden konnten. Das Planspiel beinhaltete wie schon das zweite Planspiel den gesamten UVP-Verlauf über 10 Spielrunden, u.a. mit den UVP-Stationen „Scoping“, „UVP-Bericht“, „Erörterungstermin“, „zusammenfassende Darstellung“, bis hin zur behördlichen Entscheidung und ggf. der Einlegung von Rechtsmittelbehelfen. Ein Verfahren zur Feststellung der UVP-Pflicht, wie im ersten Planspiel, war auch in diesem Beispiel nicht erforderlich. Somit wurden vor allem die §§ 10 – 23 des UVPG-ÄndE abgedeckt. Ziel des Planspiels war es, die Unterschiede zwischen bisheriger Praxis sowie den geänderten Anforderungen durch die Novellierung herauszuarbeiten – was durch die Wahl eines in der Praxis bereits zugelassenen Straßenbauvorhabens in besonderer Weise ermöglicht wurde.

2 Wichtigste Ergebnisse der Planspiel-Auswertung

Die aus den Planspielen und den Beiträgen der Teilnehmenden gewonnenen Erkenntnisse fasst die folgende Darstellung – entlang der Vorschriften des UVPG – zusammen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Rechtstext, der dem jeweiligen Planspiel zugrunde lag, in der Zwischenzeit bereits geändert wurde; nicht zuletzt deshalb, weil die Entwurfsverfasser die Erkenntnisse aus den Planspielen, in denen sie auch als Teilnehmende aktiv waren, jedenfalls teilweise bereits zu einer Fortschreibung des Entwurfstextes genutzt haben.

Punkte, die sich damit in gewisser Weise „überholt“ haben, berücksichtigt die folgende Darstellung nur insoweit, als es sich um grundlegende Aspekte handelt.

2.1 Zu § 3 „Begriffsbestimmungen“

2.1.1 Vorgabe von Bewertungsmaßstäben für bestimmte Schutzgüter

Der Umstand, dass für eine Reihe von Schutzgütern, vor allem für das „neue“ Schutzgut „Fläche“, bisher für die Zulassungsbehörden keine verbindlichen Bewertungsmaßstäbe existieren, hat sich – ebenso wie in sämtlichen Planspielen – als eines der wichtigsten Probleme bei der Anwendung der §§ 7, 19, 20 und 23 UVPG-ÄndE erwiesen. Einige Teilnehmende ließen die Auswirkungen des Planspiel-Vorhabens auf das Schutzgut „Fläche“ und die „Auswirkungen, die aufgrund der Anfälligkeit des Vorhabens für schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind“ (§ 3 Abs. 2 UVPG-ÄndE) im Rahmen der Vorprüfung des Einzelfalls unberücksichtigt, weil sie der Auffassung waren, diese Folgen ließen sich ohne solche (bindenden) Maßstäbe im Rahmen des Immissionsschutzrechts nicht bewerten.

Dieser Umstand sowie die anschließenden Diskussionen haben gezeigt, dass es für die Anwendung der neuen Vorschriften in der Praxis wichtig ist, Maßstäbe zur Bewertung der „neuen“ Schutzgüter zu entwickeln. Es widerspräche dem Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung, wenn die Prognose bestimmter Umweltbeeinträchtigungen bei der anschließenden Entscheidung über die Zulässigkeit des geprüften Vorhabens keine Rolle spielen könnte, weil die Behörde nicht auf derartige Maßstäbe zurückgreifen kann. Bewertungsvorgaben werden nicht allein für die abschließende Zulässigkeitsentscheidung benötigt, sondern auch für weitere im UVPG-ÄndE geregelte Sachverhalte. Insbesondere hängt die UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens der Kategorie „A“ oder „S“ davon ab, ob erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen eintreten können. Gemäß § 23 Abs. 2 UVPG-ÄndE muss die Behörde (nur) die erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen überwachen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können. Gerade für die Schutzgüter „Fläche“ und „(weiträumiges) Klima“ ist es allerdings außerordentlich schwierig, Bewertungsmaßstäbe für die durch ein einzelnes Vorhaben verursachten Auswirkungen zu formulieren. Das hängt insbesondere mit folgenden Gründen zusammen:

- Beim Schutzgut „weiträumiges Klima“ gibt es das im Klimavertrag von Paris bestimmte Ziel, die Erderwärmung auf „deutlich unter 2 Grad Celsius“ zu begrenzen. Der Beitrag eines einzelnen Projekts i.S. der UVP-ÄndRL zur Erderwärmung und deshalb auch die Erheblichkeit dieses Beitrags lassen sich aber in aller Regel nicht bestimmen.
- Beim Schutzgut „Fläche“ legt die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das Ziel fest, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Dieses – nicht rechtsverbindliche – Ziel ist bisher in bestimmten Bundesländern für die gesamte Landesfläche konkretisiert worden; rechtlich bindende Vorgaben, z.B. Ziele in Regionalplänen, finden sich gegenwärtig aber erst selten. Eine verbindliche Konkretisierung für einzelne Gemeindegebiete fehlt – soweit ersichtlich – bisher durchweg. Lediglich bei Vorhaben, die auf bestimmten besonders geschützten Flächen (z.B. Naturschutzgebiete) realisiert werden sollen, ergeben sich Bewertungsmaßstäbe aus der Größe und der speziellen Schutzbedürftigkeit des jeweils betroffenen Gebiets. Dabei geht es dann aber nicht um den Flächenverbrauch, sondern um die Beeinträchtigung der besonderen Schutzziele des Gebiets, bei einem Naturschutzgebiet also des Schutzes von Tieren, Pflanzen und Lebensräumen.
- Beim Klimaschutz (hier: bei der Verringerung der Treibhausgas-Emissionen) nutzt man aufgrund von EU-rechtlichen Vorgaben nicht primär das Instrument „Kontrollerlaubnis mit Umweltverträglichkeitsprüfung“, sondern in erster Linie das ökonomische Instrument des Emissionshandels (vgl. § 5 Abs. 2 BImSchG). Ähnlich wird auch beim Thema „Flächenverbrauch“ vielfach vorgeschlagen, handelbare Zertifikate einzuführen, um die Flächeninanspruchnahme zu verringern. Solche ökonomischen Mechanismen führen dazu, dass die Schutzgüter „Klima“ und „Fläche“ im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht oder nur ansatzweise berücksichtigt werden können.

Andererseits wäre damit zu rechnen, dass die „neuen“ Schutzgüter in § 3 Abs. 1 UVPG-ÄndE in der Praxis oftmals unbeachtet blieben, solange keine Bewertungsvorgaben zur Verfügung stehen. Diese Vorgaben sollten deshalb zügig entwickelt werden.

Inhaltlich könnte beim Schutzgut „Klima“ an den Umstand angeknüpft werden, dass ein klimarelevantes Vorhaben sich immer auch – und in erster Linie – auf das lokale Klima auswirkt und dass Veränderungen bei anderen Schutzgütern oftmals indirekt auch Veränderungen des örtlichen oder regionalen Klimas zur Folge haben. Das örtliche oder regionale Klima lässt sich durch zusätzliche Kriterien spezifizieren, was es einfacher macht, praktikable Bewertungsmaßstäbe zu formulieren. Beim Schutzgut „Fläche“ könnten für alle Bundesländer und Regionen Zielwerte

bestimmt werden, die die Regionalplanungsträger anschließend für die Gebiete der einzelnen Gemeinden konkretisieren. Über die Bauleitplanung wäre es dann möglich, solche „Flächenkontingente“ dann auch bei Umweltverträglichkeitsprüfungen zugrunde zu legen.

Die Erarbeitung von Bewertungsvorgaben für die „neuen“ Schutzgüter setzt allerdings in allen Fällen umfangreiche und zeitaufwendige Vorarbeiten – insbesondere FuE-Vorhaben und Abstimmungen zwischen den zuständigen Behörden auf Bundes- und Landesebene – voraus. Wegen der Komplexität der Thematik ist mit zusätzlichem Zeitbedarf zu rechnen.

2.1.2 Vorgabe genereller, vorhabenbezogener Anforderungen oder Orientierungswerte für eine Übergangszeit

Was die Regelungsform betrifft, können gesetzliche Bewertungsmaßstäbe (insbesondere Zulassungsvoraussetzungen für einzelne Vorhaben) wegen des erforderlichen Vorbereitungsaufwands bis zum Ablauf der Frist für die Umsetzung der Änderungsrichtlinie (Mai 2017) nicht verabschiedet werden. Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang aber zunächst, im Rahmen der ohnehin laufenden Neufassung der UVP-Verwaltungsvorschrift (UVPVwV) die Orientierungswerte in Anhang 1 um Werte für die „neuen“ Schutzgüter zu ergänzen. Diese hätten dann zwar nicht für die Zulassung der Vorhaben, aber doch für die Bestimmung des Begriffs „erheblich“ in § 7 Abs. 1 Satz 1 UVPG-ÄndE Bedeutung. Ebenso wären sie für die Überwachung der erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen i.S. des § 23 Abs. 2 UVPG-ÄndE maßgeblich, wenn sich die UVPVwV künftig auch auf dieses Monitoring bezöge. Da es hier nicht um die Formulierung von Zulassungsvoraussetzungen geht, dürften solche Orientierungswerte innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens entwickelt werden können.

Zudem sollte in der Begründung zum UVPG-ÄndE auf die Bewertungsvorgaben in Nr. 0.6.1.2 der UVPVwV verwiesen werden.

Hilfsweise und für eine Übergangszeit könnten auch generelle (vorhaben-, aber nicht wirkungsbezogene) Anforderungen in die einzelnen Fachgesetze eingefügt werden, die der – für die Bauleitplanung geltenden – Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB) entsprechen. Beispielweise könnten solche Regelungen lauten:

„Bei der Planung und der Verwirklichung von Vorhaben ist darauf zu achten, dass die zu erwartenden Auswirkungen auf das Klima so gering wie möglich bleiben.“

„Bei der Planung und Verwirklichung von Vorhaben ist darauf zu achten, dass die zusätzliche Inanspruchnahme freier Flächen so gering wie möglich bleibt.“

Derartige Regelungen hätten allerdings nur zur Folge, dass die Auswirkungen eines möglicherweise UVP-pflichtigen Vorhabens auf die Schutzgüter „Fläche“ und „Klima“ im Einzelfall lediglich als „erheblich“ eingestuft würden, wenn der Vorhabenträger sie bei der Entwicklung des Projekts offensichtlich nicht beachtet hätte, obwohl ihm eine flächensparendere und klimaverträglichere Planung des Vorhabens möglich gewesen wäre.

2.1.3 Einbindung der nach Vogelschutz-RL und FFH-RL geschützten Arten und Lebensräume

Die Benennung der europäisch geschützten Arten und Lebensräume innerhalb des Schutzgüterkanons mit der Verbindung „unter besonderer Berücksichtigung“ in § 3 Abs. 1 könnte in der Praxis dazu verleiten, dass die (nur) national geschützten Arten und Lebensräume nicht mehr mit der gebotenen Sorgfalt in der UVP bearbeitet werden.

Die jetzige Formulierung in § 3 Abs. 1 entspricht in dem angesprochenen Punkt der Formulierung in der UVP-Richtlinie. Der Begriff „unter besonderer Berücksichtigung“ schließt die national geschützten Arten und Lebensräume nicht aus. Maßgeblich bleibt materiell-rechtlich das deutsche Naturschutzrecht.

Dennoch ist die im Planspiel geäußerte Befürchtung, dass die national geschützten Arten und Lebensräume zukünftig unter Umständen vernachlässigt werden, für die Praxis nicht ganz unberechtigt. Daher wird empfohlen zu prüfen, ob in § 3 Abs. 1 statt „unter besonderer Berücksichtigung“ die Formulierung „einschließlich“ gewählt werden kann.

Schutzgüter im Sinne dieses Gesetzes sind

[...],

Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt, ~~unter besonderer Berücksichtigung~~ einschließlich der nach Richtlinie 92/43/EWG und Richtlinie 2009/147/EG geschützten Arten und Lebensräume,

In jedem Fall empfiehlt es sich, in die Begründung den Hinweis aufzunehmen, dass die europäischen und natürlich auch die nationalen Anforderungen an den Arten- und Biotopschutz im Rahmen der UVP zu behandeln sind.

2.2 Zu § 7 „Vorprüfung bei Neuvorhaben“ (inkl. Anlage 1, 2 und 3)

2.2.1 UVP auf Antrag des Vorhabenträgers

Aus der Praxis ist bekannt, dass der Vorhabenträger in manchen Fällen aus Gründen der Rechtssicherheit oder aus Gründen der Transparenz freiwillig eine UVP durchführen möchte, obwohl die zuständige Behörde die Notwendigkeit hierfür nicht sieht. Dies betrifft auch Fälle, in denen der Vorhabenträger frühzeitig für sich erkennt, dass eine Vorprüfung nicht sicher begründen kann, dass eine UVP nicht durchzuführen ist. In solchen Fällen sollte er die Möglichkeit haben, einen Antrag auf UVP zu stellen, ohne dies im Detail anhand von Vorprüfungsunterlagen begründen zu müssen. Angesichts der mittlerweile erweiterten Klagemöglichkeiten in Bezug auf eine fehlende UVP hat die Durchführung einer UVP in Zweifelsfällen eine hohe Bedeutung für die Rechtssicherheit.

Im „Leitfaden zur Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen der Feststellung der UVP-Pflicht von Projekten“ der Experten des Bundes und der Länder aus dem Jahr 2003 heißt es unter Nr. 2.6: „*Einer Vorprüfung bedarf es nicht, wenn nach Absprache zwischen dem Träger des Vorhabens und der zuständigen Behörde eine UVP durchgeführt werden soll.*“

Aufgrund der Hinweise durch die Planspielerinnen und Planspieler wurde dieser Aspekt in der neuesten Fassung des UVP-G-ÄndE aufgenommen. Dort heißt es:

„Die Vorprüfung nach Abs. 1 entfällt für Vorhaben, für die der Vorhabenträger die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung beantragt hat. Vorhaben nach Satz 1 stehen Vorhaben mit unbedingter UVP-Pflicht gleich.“ (§ 7 Abs. 2 UVP-G-ÄndE)

2.2.2 Abgleich bzw. Zusammenlegung von Anlage 2 und Anlage 3

Wie bereits in Planspiel 1 empfohlen, wurde auch in Planspiel 3 von verschiedener Seite der Wunsch geäußert, die Anlage 2 „Angaben des Vorhabenträgers zur Vorbereitung der Vorprüfung des Einzelfalls“ mit der Anlage 3 „Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung“ zusammenzuführen bzw. die Inhalte der Anlage 2 in Anlage 3 einzufügen. Die Anlage 2 scheint die vom Vorhabenträger vorzulegenden Unterlagen auf den

ersten Blick auf einen Umfang zu beschränken, der hinter der Reichweite der behördlichen Vorprüfung zurückbleibt. Das entspricht der Regelung in Anhang II.A der UVP-Richtlinie. Der Grund für diesen Unterschied ist unklar. Allerdings heißt es im vorletzten Satz der Anlage 2 zum UVP-G-ÄndE:

„Bei der Zusammenstellung der Angaben für die Vorprüfung ist den Kriterien nach Anlage 3, die für das Vorhaben von Bedeutung sind, Rechnung zu tragen.“

Die UVP-Richtlinie statuiert mehr oder weniger wörtlich dieselbe Vorgabe (Anhang II.A, Nr. 4). Bei genauerer Betrachtung entfällt die eben genannte Einschränkung also.

Der Vorschlag der Teilnehmenden, die Anlagen 2 und 3 zu einer Anlage zusammenzufassen, sollte aufgegriffen werden. Auf diese Weise ließe sich der Umstand vermeiden, dass sich die beiden Anlagen inhaltlich nur in wenigen Punkten unterscheiden, obwohl sie jeweils demselben Zweck – der Sammlung von Informationen durch die Behörde im Rahmen der Vorprüfung des Einzelfalls – dienen. Durch eine solche Zusammenfassung könnten die im Planspiel deutlich gewordenen Verständnisschwierigkeiten vermieden werden. Außerdem würde auf diese Weise der Umfang des UVP-G-ÄndE verringert.

Die Anlage 3 ist zum einen detaillierter, zum anderen aber auch etwas umfassender als die Anlage 2; es wäre deshalb zweckmäßig, sie beizubehalten und lediglich um einzelne präzisierende Hinweise zu ergänzen, die sich allein in Anlage 2 finden (z.B. das Unterkriterium „Abrissarbeiten“). Die Anlage 2 könnte dann entfallen.

Eine derartige Änderung des Entwurfs hätte allerdings mehrere Konsequenzen:

- Zum einen geht die Anlage 2 auf den Anhang II.A der UVP-Änderungsrichtlinie zurück, die Anlage 3 dagegen auf Anhang III der UVP-Änderungsrichtlinie. Bei einer Zusammenfassung würde der Bezug zu der jeweiligen EU-rechtlichen Grundlage undeutlicher. Es wäre aber nach wie vor sichergestellt, dass die Anforderungen beider Richtlinienanhänge vollständig übernommen werden.
- Zum anderen betreffen die Angaben, die der Vorhabenträger gemäß Anlage 2 einreichen muss, nicht alle in Anlage 3 aufgeführten Kriterien. Bei einer Zusammenfassung müsste deshalb die Behörde für jedes Kriterium der Anlage 3 entscheiden (oder mit dem Träger vereinbaren), ob die entsprechenden Informationen vom Träger vorgelegt werden sollen oder ob sich auf anderweitige Informationen zurückgreifen lässt. Dies ist jedoch im Grundsatz ebenso erforderlich, wenn die Anlage 2 beibehalten wird.

Fasst man die beiden Anlagen zusammen, wäre § 7 Abs. 3 UVP-G-ÄndE etwa wie folgt zu ändern:

„(3) Zur Vorbereitung der Vorprüfung hat der Vorhabenträger geeignete Angaben ~~nach Anlage 2~~ zu den Merkmalen des Vorhabens und des Standorts und zu den möglichen erheblichen Umweltauswirkungen des Vorhabens zu übermitteln, die den [jeweils maßgeblichen] Kriterien der Anlage 3 Rechnung tragen.“

2.2.3 Anlage 1 „Liste UVP-pflichtiger Vorhaben“

Anlage 1 des Änderungsentwurfs ist gegenüber der Fassung des UVP-G nicht geändert worden. Allerdings ergaben Rückmeldungen der Planspielteilnehmerinnen und Planspielteilnehmer, dass in Anlage 1 Nr. 14.3 bis 14.6 die Terminologie nicht konform mit der des FStrG ist. In 14.3 könnte man „Bundesautobahn und sonstige Bundesstraße“ zu „Bundesfernstraße“ zusammenfassen, um eine Klarstellung zu erreichen. Ebenso könnte man in Anlage 1 Nr. 14.4. bis 14.6 von „Bundesfernstraßen“ sprechen.

2.3 Zu § 9 „UVP-Pflicht bei Änderungsvorhaben“

Zu der Frage, ob eine UVP-Pflicht auch eingreift für kleine Änderungen oder Erweiterungen bei Vorhaben der Kategorie X, wurde im Rahmen des Fachgesprächs darauf hingewiesen, dass der damalige § 3e Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 UVPG-ÄndE möglicherweise gegenüber dem geltenden Recht zurückbleibt. Die Regelung ist nach dem Planspiel 1 überarbeitet worden; sie findet sich jetzt in § 9 Abs. 3 Nr. 1 UVPG-ÄndE und lautet:

„(3) Wird ein Vorhaben geändert, für das keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist und für das nach Anlage 1
1. eine UVP-Pflicht besteht und dafür keine Größen- oder Leistungswerte vorgeschrieben sind, oder
2. [...] gilt § 7 Absatz 1 entsprechend.“

Bisher ist der Fall, dass für das Vorhaben eine UVP-Pflicht besteht (Kategorie „X“), aber in Anlage 1 zum UVPG keine Größen- oder Leistungswerte festgelegt sind, nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt. Allerdings spricht viel dafür, dass die Änderung eines solchen Vorhabens immer einer UVP unterzogen werden muss. Projekte der Kategorie „X“, für die die Anlage 1 keine Größen- und Leistungswerte angibt, werden stets als besonders umweltrelevant eingestuft, also auch, wenn sie nur eine geringe Größe oder Leistung haben. Dementsprechend sollten auch kleine Änderungen solcher Vorhaben in jedem Fall UVP-pflichtig sein.

§ 9 Abs. 3 Nr. 1 ÄndE UVPG schreibt jedoch (auch) für die Änderung eines derartigen Vorhabens eine UVP künftig nur vor, wenn eine Vorprüfung des Einzelfalls ergibt, dass erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen eintreten können. Auf den Umstand, dass schon das Ausgangsvorhaben unabhängig von seiner Größe oder Leistung in die Kategorie „X“ eingestuft wird, soll es hier also nicht ankommen. Bei derartigen Projekten handelt es sich wohl immer

- ▶ um „Altvorhaben“, die zum Zeitpunkt ihrer erstmaligen Zulassung noch nicht UVP-pflichtig waren, oder
- ▶ um UVP-pflichtige Projekte, bei denen die Behörde im Rahmen des ersten Zulassungsverfahrens irrtümlich angenommen hatte, dass keine UVP-Pflicht bestehe.

In solchen Fällen gäbe es künftig gemäß § 9 Abs. 3 Nr. 1 UVPG-ÄndE einen gewissen „Bestandschutz“ für die Vorhabenträger, weil auch im Verfahren über eine Vorhabenänderung nicht immer eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich würde.

Aus Sicht der Auftragnehmer empfiehlt es sich, bei den hier interessierenden Vorhaben der Kategorie „X“, für die die Anlage 1 keine Größen- oder Leistungswerte angibt, auch für kleine Änderungen oder Erweiterungen immer eine Umweltverträglichkeitsprüfung (ohne zuvor erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls) vorzuschreiben.

2.4 Zu § 10 „UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben“

2.4.1 Anwendungsbereich für „kleine“ Vorhaben

In einer schriftlichen Stellungnahme zum UVPG-ÄndE aus dem Kreis der Teilnehmenden wurde auf einen Widerspruch zwischen § 10 Abs. 2 Nr. 2 und § 4 Abs. 1 UVPG-ÄndE hingewiesen: Nach der letzteren Vorschrift gilt das UVP-Gesetz (nur) „für die in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben“. Da die Anlage 1 häufig Größen- oder Leistungswerte angibt, werden Vorhaben, die unterhalb dieser Werte bleiben, mithin nicht vom Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst. § 10

Abs. 2 Nr. 2 UVP-G-ÄndE trifft jedoch auch für solche „kleinen“ Vorhaben Regelungen; unter Umständen gelten für sie – über die Kumulation mit anderen Vorhaben – alle Anforderungen des UVP-G.

Da die übrigen Absätze des § 10 UVP-ÄndE ebenfalls nur von „Vorhaben“ sprechen, ist davon auszugehen, dass dort allein Vorhaben i. S. des § 4 Abs. 1 UVP-G-ÄndE gemeint sind. „Kleinvorhaben“ werden danach nicht berücksichtigt.

Dieser Widerspruch ließe sich auf den ersten Blick vermeiden, indem entweder

- § 10 Abs. 2 Nr. 2 enger gefasst würde, so dass er sich allein auf Vorhaben im Sinn der Anlage 1 bezöge, oder
- § 4 Abs. 1 UVP-G-ÄndE angepasst würde.

Näher betrachtet wäre mit der ersten Alternative allerdings ein Konflikt mit dem EU-Recht verbunden: Eine Beschränkung der Kumulationsregelung auf Vorhaben, die zumindest die Größen- und Leistungswerte der Anlage 1 erreichen, ließe sich nicht mit den Vorgaben des „Irland-Urteils“ des EuGH vom 21.9.1999 (Rs. C-392/96) in Einklang bringen, dessen Umsetzung § 10 UVP-G-ÄndE gerade dienen soll. Das beschriebene Problem besteht auch schon gegenwärtig; § 4 Abs. 1 UVP-G-ÄndE entspricht wörtlich dem geltenden § 3 Abs. 1 UVP-G. Es ist allerdings – soweit ersichtlich – in der Praxis bisher nicht angesprochen worden.

Zur Klarstellung empfiehlt es sich deswegen, § 4 Abs. 1 UVP-G-ÄndE wie folgt zu fassen:

„Dieses Gesetz gilt für ~~die~~ Vorhaben der in der Anlage 1 aufgeführten Vorhabentypen.“

Dadurch würde deutlicher, dass es für den Begriff „Vorhaben“ nicht auf die Größen- oder Leistungswerte der Anlage 1 ankommt.

Wird § 4 Abs. 1 UVP-G-ÄndE in dieser Weise geändert, muss auch die Überschrift der Anlage 1 zum Gesetz (jetzt: „Liste ‚UVP-pflichtiger Vorhaben‘“) angepasst werden. Sie könnte dann lauten:

„Liste UVP-pflichtiger Vorhabentypen“.

2.4.2 Vorprüfung des Einzelfalls bei Erreichen oder Überschreiten der Prüfwerte

Die Vorschrift des § 10 Abs. 4 UVP-G-ÄndE war für einige Teilnehmende von Planspiels 1 unklar. Sie lautet (in der Fassung vom März 2016):

„(4) Die Absätze 1 und 3 gelten bei der Vorprüfung des Einzelfalls nach § 7 Absatz 1 für das erstmalige und jedes weitere Erreichen oder Überschreiten der Prüfwerte entsprechend.“

Für die Praxis wäre es aus Sicht der Auftragnehmer günstiger, wenn die Regelung nicht auf die Absätze 1 und 3 des § 10 verwies, sondern den Inhalt dieser Absätze wiederholte. Sie könnte beispielsweise folgendermaßen formuliert werden:

„(4) Sollen kumulierende Vorhaben, die zusammen die maßgeblichen Prüfwerte für die Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 7 Absatz 1 erreichen oder überschreiten, durchgeführt werden, ist für jedes von ihnen eine solche Vorprüfung durchzuführen, soweit nicht in den Absätzen 2 bis 5 etwas Abweichendes geregelt ist. Das gilt sowohl beim erstmaligen als auch bei jedem weiteren Erreichen oder Überschreiten der Prüfwerte.“

2.5 Zu § 12 „Vorrang anderer Rechtsvorschriften bei der UVP“

Die Schnittstelle von UVPG und Fachrecht war einer der zentralen Punkte bei den Diskussionen im Rahmen sämtlicher Planspiele. Im Vordergrund stand dabei zunächst das Zusammenspiel mit dem Immissionsschutzrecht, welches über die Genehmigungsvoraussetzungen in § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sowie die in § 13 BImSchG verankerte Konzentrationswirkung seinerseits Schnittstellen zum sonstigen Fachrecht aufweist.

2.5.1 Materiell-rechtliches Zusammenspiel zwischen UVPG und Fachrecht

Es wurde deutlich, dass vor allem im Bereich des Immissionsschutzes immer noch die Einschätzung vorherrscht, dass – soweit das Fachrecht keine konkreten Vorgaben macht bzw. keine materiell-rechtliche Maßstäbe im Fachrecht vorliegen – diese Punkte genehmigungsrechtlich nicht zu berücksichtigen und somit entsprechend auch in der UVP nicht aufzugreifen bzw. abzuarbeiten sind. Nach Einschätzung der Mehrheit der Teilnehmer von Planspiel 2 bleibt das Immissionsschutzrecht hinsichtlich der Anforderungen an Umweltschutz und an die Umweltvorsorge (weiterhin) deutlich hinter dem UVPG-ÄndE zurück. Neue Inhalte, wie beispielsweise das Schutzgut Fläche oder das großräumige Klima bzw. der Klimawandel können demnach in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen keine Relevanz entfalten, so lange das Fachrecht keine entsprechenden Bewertungsmaßstäbe bereitstellt (siehe dazu auch Abschnitt 2.1.1 „Vorgabe von Bewertungsmaßstäben für bestimmte Schutzgüter“).

Dies steht im Widerspruch zum geltenden § 4 UVPG „Vorrang anderer Rechtsvorschriften bei der UVP“ (jetzt § 12 UVPG-ÄndE), der sich inhaltlich unverändert auch in sämtlichen Änderungsentwürfen des UVPG (September 2015, Februar 2016, März 2016 und Juni 2016) findet und besagt, dass die Anforderungen des UVPG gelten, wenn spezielle Vorschriften (wie etwa die der 9. BImSchV) den UVPG-Anforderungen nicht entsprechen:

„Dieses Gesetz findet Anwendung, soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Prüfung der Umweltverträglichkeit nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen diesem Gesetz nicht entsprechen. Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen bleiben unberührt.“

Dazu führt beispielsweise auch der Rechtskommentar von Hoppe seit Jahren aus:

„Danach hat das UVPG Vorrang gegenüber fachspezifischen Rechtsvorschriften zur UVP, soweit diese keine oder nur solche Regelungen enthalten, die den Mindestanforderungen nicht genügen. [...] Die Bestimmung des Fachrechts muss also das Anspruchsniveau des UVPG erreichen.“ (Appold, in Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 4 Rn. 6; ebenso Hoppe, UVPG, 3. Aufl. 2007).

Und auch in der Begründung zum UVPG-ÄndE heißt es, dass es beispielsweise bei immissionsschutzrechtlichen Verfahren erforderlich ist, den bisherigen Begriff des „engen Zusammenhangs“ (bei kumulierenden Vorhaben)

„[...] UVP-rechtlich anzureichern, soweit die immissionsschutzrechtliche Betrachtung für die Anforderungen der UVP zu kurz greift.“ (zu § 10 Abs. 1, Stand 21.6.2016)

Auf der anderen Seite ist in § 2 UVPG-ÄndE (auch weiterhin) geregelt, dass die UVP ein unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren ist. Dem entspricht es, dass § 21 UVPG-ÄndE bestimmt:

„Im Übrigen richtet sich der Inhalt des Bescheids nach den einschlägigen fachrechtlichen Vorschriften.“ (§ 21 Abs. 3 UVPG-ÄndE)

Und die Begründung zum UVPG-ÄndE führt dazu aus:

„Damit wird insbesondere klargestellt, dass sich die materiellen Maßstäbe für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens aus den jeweils einschlägigen fachrechtlichen Bestimmungen und nicht aus dem UVPG ergeben.“ (zu § 21 Abs.3, Stand 21.6.2016)

Damit wäre es grundsätzlich zu begrüßen, wenn die Abgrenzung bzw. das Zusammenspiel zwischen UVP- und Fachrecht im UVPG bzw. der Begründung klarer und eindeutiger formuliert würde. So empfiehlt es sich insbesondere in Anlage 4 („Angaben des UVP-Berichts“) und/oder in § 14 („UVP-Bericht“), sowie ggf. auch in der Begründung zum UVPG-ÄndE auf die Vorgabe des § 12 UVPG-ÄndE („Vorrang anderer Rechtsvorschriften bei der UVP“) noch einmal gezielt hinzuweisen und die Abgrenzung zwischen UVPG und Fachrecht weiter zu konkretisieren.⁴

2.5.2 Weitergehende Konkretisierung der Anforderungen mittels 9. BImSchV und technischer Regelwerke

Einen anderen Ansatzpunkt für ein verbessertes Zusammenspiel zwischen UVP- und Fachrecht sowie eine weitergehende Konkretisierung der Anforderungen bietet die 9. BImSchV, deren Regelungen zentral für die UVP im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind. Den meisten Teilnehmern von Planspiel 2 sind Probleme in Bezug auf die Kompatibilität von UVPG und 9. BImSchV aus der Praxis bekannt. Sie halten diese Probleme für überwiegend sehr relevant und sehen einen sehr hohen Harmonisierungsbedarf. Gewünscht wird eine weitergehende Klarstellung, ob bzw. wie Ergebnisse der UVP (z.B. bei einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung) berücksichtigt werden können, sofern sie fachrechtlich nicht genehmigungsrelevant sind. Verschiedentlich wurde auch gefordert, dass das Fachrecht unter Umweltaspekten nicht hinter die Vorgaben des UVPG-ÄndE zurückfallen dürfe. Gegenwärtig werde beispielsweise im Immissionsschutzrecht eine „UVP light“ praktiziert, was dem Ziel der UVP nicht entspreche.

Falls man die bisherige Regelungskonzeption beibehält, müssten sämtliche Vorschriften des UVPG-ÄndE, die die Umsetzung der UVP-Richtlinie betreffen, auch in die 9. BImSchV aufgenommen werden. Zumindest wäre es erforderlich, in der 9. BImSchV auf das UVPG zu verweisen.

Darüber hinaus scheint auch eine Anpassung der technischen Regelwerke wie u.a. der TA-Luft erforderlich, um dem Anspruchsniveau des UVPG Rechnung zu tragen. So ist bspw. bei kumulierenden Vorhaben sicherzustellen, dass sich überlagernde Einwirkungen auf die Schutzgüter im immissionsschutzrechtlichen Fachrecht auch zu ermitteln und zu bewerten sind (das immissionsschutzrechtliche Verfahren betrachtet den jeweiligen Antragsgegenstand, also die Anlage im Sinne von § 3 Abs. 5 BImSchG i.V.m. § 1 der 4. BImSchV). Entsprechend wäre zu prüfen, ob man für den Fall kumulierender Vorhaben die Vorgaben der TA-Luft dahingehend ändert, dass die Schwellenwerte für die Durchführung einer Immissionsprognose unter Berücksichtigung aller Teilbeträge der UVP-rechtlich kumulierenden Vorhaben zu bestimmen sind.

⁴ Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, § 12 UVPG-ÄndE noch genauer zu fassen, so dass er auch das Verhältnis zwischen UVPG und Immissionsschutzrecht anspreche. Eine solche Ergänzung legte dann aber für das Immissionsschutzrecht spezielle Regelungen fest, die von der jetzigen Vorschrift des § 12 (und von § 4 UVPG in der geltenden Fassung) abwichen. Damit käme dem Immissionsschutzrecht weitergehende Relevanz zu als bisher.

2.5.3 Zusammenspiel von UVPG und sonstigem Fachrecht

Um das **materiell-rechtliche** Zusammenspiel von UVPG und Fachrecht deutlich zu verbessern, besteht vor allem auch der Auftrag an den Gesetzgeber, die neuen Schutzgüter im sonstigen Fachrecht mit Maßstäben zu versehen, die dem Ziel der „wirksamen Umweltvorsorge“ entsprechen (siehe dazu bereits Abschnitt 2.1.1 „Vorgabe von Bewertungsmaßstäben für bestimmte Schutzgüter“ sowie die Ausführungen in Abschnitt 2.1.2).

Mit den im vorangehenden Abschnitt vorgeschlagenen **prozeduralen** Anpassungen in der 9. BImSchV wäre lediglich die Schnittstelle zwischen UVPG und Immissionsschutzrecht konkretisiert. Entsprechende Änderungen bzw. Ergänzungen wären auch in den anderen Fachrechten vorzunehmen. Außer dem Immissionsschutzrecht sind noch das Atomrecht und das Bergrecht betroffen; für die UVP im Bebauungsplanverfahren gilt § 17 UVPG bzw. zukünftig § 44 UVPG-ÄndE als spezielle Regelung.

Eine prozedurale Koordination von UVPG und Fachrecht ist zudem erforderlich im Hinblick auf den UVP-Bericht (siehe dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.7.1 sowie die zusammenfassende Würdigung in Abschnitt 3.2).

2.6 Zu § 13 „Festlegung des Untersuchungsrahmens“ – Alternativenprüfung

Die im UVP-ÄndE geforderte Beschreibung vom Vorhabenträger geprüfter Alternativen im Rahmen des UVP-Berichts stieß in Planspiel 2 bei den Planspielern und Planspielerinnen vielfach auf Probleme, da eine Alternativenprüfung (bisher) nicht genehmigungsrelevant nach BImSchG ist. In der geänderten UVP-Richtlinie heißt es dazu:

„Um die Qualität des Verfahrens zur UVP zu erhöhen und die Einbeziehung von Umweltaspekten bereits in einem frühen Projektentwurfsstadium zu ermöglichen, sollte der [...] UVP-Bericht eine Beschreibung vernünftiger Alternativen zu dem Projekt enthalten [...]“ (Erwägungsgrund 31, UVP-Richtlinie 2014)

Bei den zu prüfenden Alternativen wurde daher von Seiten verschiedener Planspielteilnehmer die Forderung laut, den Anforderungen der geänderten UVP-Richtlinie stärker Rechnung zu tragen, indem der Vorhabenträger zur Alternativenprüfung verpflichtet wird.

Da Alternativen im BImSchG-Verfahren bislang nur geprüft werden, wenn der Träger dies (freiwillig) zum Gegenstand der Antragsunterlagen macht, kann die Behörde auch im Scoping-Termin nur anregen, dass der Träger Alternativen untersucht. So heißt es in der Begründung des UVPG-ÄndE:

„Ob und gegebenenfalls welche Alternativen der Vorhabenträger prüfen muss, ergibt sich weiterhin aus den einschlägigen genehmigungsrechtlichen Bestimmungen.“ (zu § 14 Abs. 2 Nr. 5, Stand 21.6.2016)

Weitergehende Möglichkeiten – also die Vorgabe, dass der Vorhabenträger Alternativen mituntersuchen muss – setzen eine entsprechende Rechtsgrundlage voraus, die es gegenwärtig nicht gibt. Es empfiehlt sich daher, für die Behörde die Möglichkeit zu eröffnen, den Vorhabenträger zu verpflichten, „vernünftige“ Alternative zu prüfen und in den Antragsunterlagen darzustellen. Eine rechtliche Vorgabe zur Alternativenprüfung bietet sich im Rahmen des Scopings an, durch die Ergänzung von § 13 Abs. 1 „Festlegung des Untersuchungsrahmens“ um folgenden Satz 5:

„Die zuständige Behörde kann dem Vorhabenträger die Prüfung zusätzlicher vernünftiger Alternativen aufgeben.“

Eine solche Bestimmung stünde nicht im Widerspruch mit den Vorgaben der UVP-Richtlinie. Es bliebe für den UVP-Bericht dabei, dass die vom Vorhabenträger geprüften vernünftigen Alternativen darzustellen sind. In der Begründung wäre auszuführen, dass damit solche Alternativen gemeint sind, die für die Zulassungsentscheidung relevant sein können. Damit wäre das Kriterium „vernünftig“ konkretisiert.

Eine derartige Vorschrift wäre auch mit dem Immissionsschutzrecht und anderen Vorschriften, nach denen die Vorhabenzulassung im Grundsatz als gebundene Entscheidung ausgestaltet ist, vereinbar. Auch bei prinzipiell gebundenen Entscheidungen muss die Behörde in bestimmten Sachbereichen Alternativen prüfen, etwa bei der Frage, ob die vom Vorhabenträger beabsichtigte Beseitigung von Abfällen zugelassen werden kann (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG). Im immissionsschutzrechtlichen Verfahren könnte die Behörde aufgrund der hier vorgeschlagenen Regelung etwa unterschiedliche organisatorische, bauliche und technische Optionen zur Umsetzung der Grundpflichten (inkl. „Stand der Technik“) einer genaueren Prüfung unterziehen lassen, soweit sich dies nach den konkreten Umständen des Einzelfalls und der Konzeption der geplanten Anlage aufdrängt und zumutbar im Sinne von § 6 Abs. 4 Satz 2 UVPG ist.

2.7 Zu § 14 „UVP-Bericht“

2.7.1 Prozedurale Koordination von UVPG und Fachrecht

Auch hinsichtlich der prozeduralen Koordination von UVPG und Fachrecht waren deutlich unterschiedliche Einschätzungen bei den Planspielteilnehmern festzustellen.

Art. 5 der geänderten UVP-Richtlinie regelt die Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Vorlage qualifizierter Unterlagen zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens weitgehend anders als bisher. Die Unterlagen sind nunmehr in Form eines UVP-Berichts einzureichen. § 14 UVPG-ÄndE („UVP-Bericht“) setzt diese Regelung der Richtlinie um. Die Angaben, die der UVP-Bericht enthalten muss, konkretisiert Anlage 4 zu UVPG-ÄndE weiter. Der Bericht muss danach deutlich mehr Informationen enthalten als bisher.

Der Begriff des „UVP-Berichts“ impliziert stärker als bisher, dass die Unterlagen des Vorhabenträgers als zusammenhängender, in sich geschlossener Bericht zu erstellen sind. Entsprechend betrafen die Diskussionen im Rahmen von Planspiel 2 und 3 insbesondere die Frage, ob tatsächlich ein vollständig eigenständiger UVP-Bericht zu erstellen ist und in welchem Umfang dieser Bericht alle fachgutachterlichen Untersuchungen enthalten muss. Vor allem Vertreter aus dem immissionsschutzrechtlichen Bereich sind überwiegend der Meinung, dass nach der aktuell gültigen Fassung der 9. BImSchV⁵ und somit nach dem Fachrecht keine Verpflichtung zur Erstellung eines eigenständigen UVP-Berichts besteht und eine solche Verpflichtung auch nicht zielführend wäre. Die Forderung eines UVP-Berichts als zusätzliche Antragsunterlage würde zu einer umfassenden Doppel-Darstellung der Informationen führen: einmal in Form der „normalen“ Antragsunterlagen nach den §§ 4 - 4e der 9. BImSchV und einmal in Form des UVP-Berichts nach § 14 UVPG-ÄndE. Dabei bestünde nach Ansicht zahlreicher Teilnehmer des Planspiels 2 das Problem, dass die Aussagen im UVP-Bericht nur eine geringe bis gar keine Entscheidungsrelevanz hätten (siehe dazu auch Kap. 2.5).

⁵ Dem Planspiel lag noch ein Entwurf zugrunde, nach dem die UVP-Anforderungen für das BImSchG-Verfahren allein im UVPG zu finden waren und nicht in der 9. BImSchV.

Ein wichtiger Grund für die Neuerung im UVPG-ÄndE ist, dass der Vorhabenträger die bisher erforderlichen „Angaben“ (Art. 5 UVP-RL, § 6 UVPG und Fachrecht) im Extremfall ungeordnet einreichen konnte. Nach der UVP-ÄndRL soll der UVP-Bericht dagegen – wie sich bereits aus dem Begriff ergibt – ein aus sich heraus verständlicher, folgerichtig und möglichst zweckmäßig aufgebauter Text sein. Es geht daher nicht um einen UVP-Bericht als „bürokratischen Selbstzweck“, sondern um die Verbesserung der Transparenz für die Öffentlichkeitsbeteiligung und um die Sicherstellung einer Mindestqualität für die UVP. Um dem zu entsprechen, empfiehlt es sich auch vorzuschreiben, dass beispielsweise Gutachten, auf die der UVP-Bericht verweist, dem UVP-Bericht beizufügen sind, damit sie für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Dazu könnte § 14 Abs. 3 um den folgenden Satz ergänzt werden:

„Der UVP-Bericht kann zu Einzelheiten der Umweltauswirkungen des Vorhabens auf weitere Fachgutachten verweisen; diese sind dann dem UVP-Bericht beizufügen.“

Zumindest wäre eine Klarstellung in diese Richtung in der Begründung zum Gesetz notwendig. (Zur weitergehenden Konkretisierung der Anforderungen mittels 9. BImSchV vgl. ausführlich Abschnitt 2.5.2).

Wenn die Unterlagen des Vorhabenträgers, die den UVP-Bericht zukünftige einschließen, insgesamt sehr umfassend sind und mehrere fachspezifische Teilgutachten erfassen, hat der UVP-Bericht letztlich auch den Charakter einer synoptischen, zusammenfassenden Darstellung der wesentlichen Ergebnisse der Fachgutachten durch den Vorhabenträger. Daraus ergibt sich insbesondere im Planspiel 3 zur UVP für ein Straßenbauvorhaben die Frage, in welchem Verhältnis der UVP-Bericht zukünftig zur bereits bisher und auch zukünftig geforderten „allgemein-verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassung“ steht.

Diese Zusammenfassung wird derzeit insbesondere im Bereich der Straßenplanung im Rahmen der UVP zum Planfeststellungsverfahren in der Regel relativ ausführlich erstellt, um die verschiedenen fachgutachterlichen Aussagen (z.B. Landschaftspflegerischer Begleitplan, Lärmetechnische Untersuchung, FFH-Verträglichkeitsuntersuchung, Wassertechnische Untersuchung) sinnvoll und schutzgutbezogen für die UVP zusammenzuführen. Zukünftig übernimmt diese Aufgabe der UVP-Bericht. Dieser benötigt aber auch zukünftig eine zusätzliche Zusammenfassung. Hier entsteht u.U. Doppelarbeit. Die Möglichkeit, dass in einem konkreten UVP-Verfahren der UVP-Bericht selbst bereits die Funktion der „allgemein-verständlichen, nichttechnischen Zusammenfassung“ übernimmt und eine solche zusätzliche Zusammenfassung entfallen kann, wurde aber von den meisten Teilnehmern als nicht rechtskonform abgelehnt.

2.7.2 Vorgaben zu den Inhalten des UVP-Berichts durch Anlage 4 des UVPG-ÄndE

Die Regelung des UVPG-ÄndE zu den Mindestanforderungen an den UVP-Bericht dient der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Buchstabe a bis f der geänderten UVP-Richtlinie. In Anhang IV der UVP-RL sind weitere umfangreiche Vorgaben zu den Inhalten des UVP-Berichts enthalten, die sich in Anlage 4 UVPG-ÄndE wiederfinden und den bisherigen Anforderungskatalog aus § 6 UVPG deutlich erweitern. Stärker als bisher werden fachliche Details als relevante Inhalte des UVP-Berichtes angesprochen.

Wie die Planspiele gezeigt haben, ist für die Praxis zu erwarten, dass sich Vorhabenträger zukünftig eng an der ausführlichen Anlage 4 orientieren und die Auflistung von notwendigen Angaben in § 14 keine wesentliche Steuerungswirkung entfalten wird. Aus diesem Grund sollte angestrebt werden, dass Anlage 4 einen möglichst vollständigen Überblick über alle wesentlichen inhaltlichen Aspekte des UVP-Berichtes gibt und die Anforderungen im Verhältnis zu § 14 UVPG einheitlich formuliert sind.

Hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben für den UVP-Bericht durch die Anlage 4 wäre zu empfehlen, in Nr. 3 der Anlage 4 die Landschaftsplanung als wesentliche Grundlage für die Beschreibung des Umweltzustandes zu benennen. Dafür wäre folgender ergänzender Satz sinnvoll:

„Die Inhalte der Landschaftsplanung gemäß § 9 BNatSchG sind hierbei heranzuziehen.“

Ein entsprechender Hinweis findet sich in § 9 Abs. 5 BNatSchG, wo die Berücksichtigung der Inhalte der Landschaftsplanung in Planungen und Verwaltungsverfahren für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit angesprochen ist. Hierbei könnte der Verweis auch auf weitere Planwerke, die eine Bestandsaufnahme der Umwelt beinhalten, ausgedehnt werden, z.B. Strategische Lärmkarten, Luftreinhaltepläne, Bewirtschaftungspläne nach WHG usw. Ersatzweise sollte ein entsprechender Hinweis in der Begründung zum Gesetz oder in der UVPVwV aufgenommen werden.

Bisher nicht explizit angesprochen, für die Beschreibung der Umweltauswirkungen aber von besonderer Bedeutung ist der fachliche Arbeitsschritt der Prognose. Daher wird empfohlen, in Anlage 4 Nr. 3 folgenden Inhalt als Klammerzusatz zu ergänzen:

„(Prognose des Umweltzustandes ohne Vorhaben)“

In Anlage 4 Nr. 4 könnte entsprechend als Klammerzusatz ergänzt werden:

„(Prognose des Umweltzustandes mit Vorhaben)“

In Anlage 4 Nr. 4 Buchst. b sind nicht alle Schutzgüter des § 3 Abs. 1 Satz 2 UVPG genannt: Es fehlt der Verweis auf Landschaft und sonstige Sachgüter sowie auf Wechselwirkungen. Das Fehlen der genannten Schutzgüter resultiert aus der Umsetzung des Anhangs IV der UVP-RL. Für diese Schutzgüter sind auch in der Richtlinie keine spezifischen Arten der Betroffenheit genannt. Da es sich um keine abschließende Aufzählung von Gesichtspunkten handelt, sondern um Aspekte, die „insbesondere“ zu berücksichtigen sind, ist eine vollständige Nennung der Schutzgüter in der Nr. 4 Buchst. b der Anlage 4 im Grundsatz nicht zwingend erforderlich. Allerdings kann die weitgehend vollständige Nennung der Schutzgüter in der Praxis jedoch – ebenso wie im Planspiel 2 – zu dem Missverständnis führen, dass der UVP-Bericht nicht auf alle konkret von dem Vorhaben betroffenen Schutzgüter einzugehen brauche, sondern allein auf die in der Tabelle genannten. Um eine solche Fehlinterpretation zu vermeiden, empfiehlt es sich Anlage 4 Nr. 4b sowie die enthaltene Tabelle zur Betroffenheit der Schutzgüter entsprechend zu ergänzen:

b) Betroffenheit der Schutzgüter unter Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen den Schutzgütern

.....
<i>Fläche</i>	<i>Flächenverbrauch</i>
<i><u>Landschaft</u></i>	<i><u>Optische und andere Auswirkungen auf die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert der Landschaft.</u></i>
...	...
<i>Kulturgüter <u>und sonstige Sachgüter</u></i>	<i>Auswirkungen auf historische Stätten, architektonisch und archäologisch wertvolle Bauwerke und Kulturlandschaften <u>sowie sonstige Sachgüter.</u></i>

Gemäß Anlage 4 Nr. 4 soll die Ermittlung und Darstellung der Umweltauswirkungen

„den Umweltschutzziele Rechnung tragen, die nach den Rechtsvorschriften, einschließlich verbindlicher planerischer Vorgaben, für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens maßgebend sind“.

Hierzu sind die für die Entscheidung maßgeblichen fachrechtlichen Vorschriften und planerischen Vorgaben (z.B. Ziele der Raumordnung) gemeint. Insofern gibt es hier eine Parallelität zu den Bewertungsmaßstäben aus § 12 UVPG (§ 20 UVPG-ÄndE). Um klarzustellen, dass die Ziele des Umweltschutzes, die für die Beurteilung der Umweltauswirkungen im UVP-Bericht konkret zugrunde gelegt werden, im UVP-Bericht auch zu dokumentieren sind, sollte eine entsprechende Formulierung in Anlage 4 eingefügt werden. Eine mögliche Ergänzung im Gesetz könnte wie folgt lauten

„Die für die Beurteilung im Einzelfall herangezogenen Umweltschutzziele sind zu benennen.“

Ersatzweise sollte eine entsprechende Erläuterung in der Begründung zum Gesetzentwurf sowie in der zukünftigen UVPVwV gegeben werden. In der UVPVwV sollte insbesondere auch die Verbindung zwischen den Umweltschutzziele und den Bewertungsmaßstäben nach § 20 aufgezeigt werden. Insgesamt bleiben die Vorgaben zu den Mindestinhalten des UVP-Berichts im UVPG-ÄndE eher allgemein. Aus dem Grund könnte eine weitergehende Spezifizierung und Konkretisierung der durch den Vorhabenträger vorzunehmenden Beschreibung zweckmäßiger Weise im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift erfolgen. § 59 UVPG-ÄndE (= § 24 des geltenden UVPG) erwähnt eine solche Option ausdrücklich.

2.7.3 Struktur bzw. Gliederung der Anlage 4 des UVPG-ÄndE

Sowohl in Planspiel 2 als auch in Planspiel 3 gab es bei der „Abarbeitung“ der Anlage 4 Probleme, die die Gliederung bzw. Struktur von Anlage 4 betrafen: In Anlage 4 Nr. 4 werden drei inhaltliche Themenblöcke unterschieden:

- ▶ Art der Umweltauswirkungen (Nr. 4 Buchst. a),
- ▶ Betroffenheit der Schutzgüter (Nr. 4 Buchst. b) und
- ▶ Ursachen der Umweltauswirkungen (Nr. 4 Buchst. c).

Diese Auflistungen dienen der Umsetzung der verschiedenen Gesichtspunkte, die in Anlage IV der UVP-Richtlinie genannt sind, und bringen die verschiedenen Gesichtspunkte in eine logische

Struktur. Die Struktur erscheint im Grundsatz nachvollziehbar und verständlich. Von der Systematik her entsprechen die unter 4 Buchst. c genannten Gesichtspunkte am ehesten sog. Wirkfaktoren, die von einem geplanten Vorhaben ausgehen und zu Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter führen können. Dieser Aspekt steht in der klassischen Wirkungsanalyse üblicherweise am Anfang der Untersuchung. Daher böte es sich an, die Regelung in Nr. 4 Buchst. c als Nr. 4 Buchst. a an den Anfang zu stellen.

2.7.4 Alternativenprüfung

Siehe zur Alternativenprüfung ausführlich in Abschnitt 2.6 zu § 13 „Festlegung des Untersuchungsrahmens“.

2.7.5 Qualität des UVP-Berichts und Fachkenntnisse der Beteiligten

Insgesamt stuften die Teilnehmer des Planspiels 2 die generelle *Verständlichkeit* der Vorgaben des UVPG-ÄndE vom März 2016 für den UVP-Bericht als „überwiegend gut“ bis „ausreichend“ ein. Schlechter schneidet die *Handhabbarkeit* der Vorgaben bei den Planspielern ab. Schwierigkeiten in der Handhabbarkeit werden von den Planspielern vor allem hinsichtlich des Basisszenarios bzw. der „Beschreibung des aktuellen Zustands der Umwelt und seiner Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens“ gesehen, sowie hinsichtlich der „Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Vorhabens“. Hierzu sah der UVP-ÄndE vom Februar 2016 vor:

Eine Beschreibung des aktuellen Zustands der Umwelt und seiner Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens (Basisszenario) und eine Übersicht über seine voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Vorhabens, soweit diese Entwicklung gegenüber dem Basisszenario mit zumutbarem Aufwand auf der Grundlage der verfügbaren Umweltinformationen und wissenschaftlichen Erkenntnissen abgeschätzt werden kann. (Anlage 2a Nr. 3 UVPG-ÄndE Februar 2016)

Der Begriff „Basisszenario“, der noch in Anlage 2a Nr. 3 des UVPG-ÄndE vom September 2015 und vom Februar 2016 enthalten war, findet sich in den Versionen vom März und Juni 2016 in Anlage 4 Nr. 3 nicht mehr. Allerdings blieben die Anforderung die gleichen, nämlich den aktuellen Zustand der Umwelt und seiner Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens sowie seine voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Vorhabens zu beschreiben, was offensichtlich viele Teilnehmer vor erhebliche Probleme stellte.

Verständlichkeit und Handhabbarkeit fußen dabei aber, wie gerade dieses Beispiel zeigt, nicht nur auf der Formulierung des Gesetzestextes, sondern sind in starkem Maß abhängig von Ausbildung, Qualifikation und Erfahrung der Anwender. Die geänderte UVP-Richtlinie fordert diesbezüglich in Art. 5 Abs. 3 Buchst. b:

„(3) Zur Sicherstellung der Vollständigkeit und Qualität des UVP-Berichts

a) [...],

b) stellt die zuständige Behörde sicher, dass sie über Personal mit ausreichenden Fachkenntnissen verfügt oder erforderlichenfalls Fachkenntnisse einholt, um den UVP-Bericht zu prüfen, und

c) [...].“

Zur Erläuterung der Regelung in Art. 5 UVP-ÄndRL es in den Erwägungsgründen:

„Die bei der Ausarbeitung von UVP-Berichten beteiligten Fachleute sollten qualifiziert und kompetent sein. Für den Zweck der Prüfung durch die zuständigen Behörden sind hinreichende Fachkenntnisse in dem einschlägigen Bereich des jeweiligen Projekts notwendig, um zu gewährleisten, dass die vom Projektträger bereitgestellten Informationen vollständig und von hoher Qualität sind.“ (Erwägungsgrund 33, UVP-Richtlinie 2014)

Entsprechend erhoffen sich einige Planspieler rechtliche Ansatzpunkte für eine verstärkte Qualifizierung der Normadressaten.

Um die Qualität des UVP-Berichts sicherzustellen, heißt es in der Begründung zum UVPG-ÄndE:

„Die Vollständigkeit und ausreichende Qualität des UVP-Berichts wird von der zuständigen Behörde überprüft.“ (Begründung zu § 14 Abs. 6, Stand 21.6.2016)

Es empfiehlt sich diese Vorgabe um den folgenden Zusatz zu ergänzen:

„ ... wird von der zuständigen Behörde überprüft, wobei diese ebenfalls sicherzustellen hat, dass ihr Personal über die erforderliche Fachkompetenz verfügt.“

2.7.6 Ergänzung: Behördliche Prüfung der Unterlagen des Vorhabenträgers

Die UVP-ÄndRL schreibt in Art. 1 Abs. 2 Buchst. g) folgenden Schritt vor: „Prüfung der im Rahmen des UVP-Berichts vom Projektträger gemäß Art. 5 Abs. 3 vorgelegten Informationen und erforderlichenfalls vorgelegten ergänzenden Informationen sowie der aus den Konsultationen gemäß Art. 6 und 7 gewonnenen einschlägigen Informationen durch die zuständige Behörde“. Der Begriff „Prüfung“ umfasst dabei die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem UVP-Bericht und den übrigen Informationen. Diese Arbeiten setzen implizit voraus, dass die Behörde – vor Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung – feststellt, ob die auszulegenden Unterlagen (in erster Linie der UVP-Bericht) vollständig sind. Dieser Schritt findet sich weder im bisherigen UVPG noch im UVPG-ÄndE, sondern in den Regeln zum Verwaltungsverfahren (§ 73 Abs. 2 VwVfG: „... nach Zugang des vollständigen Plans“; § 10 Abs. 3 Satz 1 BImSchG: „Sind die Unterlagen des Antragstellers vollständig ...“; § 7 der 9. BImSchV). Die dort verankerten Grundsätze des ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns in der deutschen Praxis bezogen auf den gesamten Genehmigungsantrag sind gängige Praxis.

Um die spezifische Prüfung der Unterlagen zur UVP bereits vor Einleitung der Beteiligung (Vollständigkeitsprüfung) ganz explizit auch auf die UVP-Unterlagen zu beziehen, wäre aber eine entsprechende Vorschrift auch im UVPG wünschenswert. Dies auch deshalb, weil die Anforderungen an den UVP-Bericht mittlerweile recht umfangreich sind. Diese Maßnahme würde auch der Qualitätssicherung der UVP dienen. Eine Formulierung könnte sich an § 7 Abs. 1 der 9. BImSchV anlehnen.

2.8 Zu § 21 „Inhalt des Bescheids: Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens“

Die Vorschrift des § 21 UVPG-ÄndE dient der Umsetzung von Artikel 8a der geänderten UVP-Richtlinie. Grundlegend neuer Aspekt ist die weitergehende Regelung über die (Mindest-)Inhalte der Zulassungsentscheidung und insbesondere die Konkretisierung der – bisher schon bestehenden – Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP. Während frühere Fassungen der UVP-Richtlinie die Ausgestaltung der Zulassungsentscheidungen den Mitgliedsstaaten überließen, besteht jetzt laut Begründung zum UVPG-ÄndE die Vorgabe,

„dass die begründete Schlussfolgerung in die Entscheidung über die Erteilung der Zulassung aufzunehmen ist.“ (Begründung vom zu § 21, Stand 21.6.2016)

Unklarheit herrschte beim Planspiel 2 darüber, was Inhalt der Entscheidung sein soll. So gab es das Verständnisproblem, dass § 21 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c UVPG-ÄndE vorschreibt, in die Begründung zum Bescheid „die begründete Bewertung gemäß § 20 Absatz 1“ aufzunehmen, dass § 21 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. d dann aber auch die Erläuterung verlangt, wie die Behörde die begründete Bewertung bei der Entscheidung berücksichtigt (oder ihr anderweitig Rechnung getragen) hat. § 21 Abs. 1 Nr. 3 verlangt in den Buchst. a bis c Faktenangaben (Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung) und die Wiedergabe des Inhalts bestimmter Dokumente, während Buchst. d eine Erläuterung fordert, welche Rolle die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sowie der Inhalt der Dokumente bei der Entscheidungsfindung gespielt haben. Die Vorschrift geht nicht nur auf Art. 8a Abs. 1, sondern auch auf Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der UVP-RL zurück. Es könnte sein, dass das Verständnisproblem vor allem darin liegt, dass § 21 UVPG-ÄndE beide EU-Vorgaben zusammenfasst.

Es wird empfohlen, in § 21 explizit zu unterscheiden zwischen zwei verschiedenen Regelungen:

- a) der **Entscheidung über die Erteilung einer Genehmigung** mit Begründung bzw. begründeter Schlussfolgerung, mit etwaigen Umweltauflagen, Maßnahmen zur Vermeidung, Verhinderung und Verringerung von Umweltauswirkungen sowie mit ggf. erforderlichen Überwachungsmaßnahmen und außerdem
- b) einer gesonderten **Erläuterung in der Begründung (für die Öffentlichkeit und Fachbehörden sowie den Vorhabenträger)** gemäß Art. 9 Abs. 1 der UVP-RL, die die UVP-spezifischen Erwägungen darstellt, auf denen die Entscheidung beruht, einschließlich Angaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Anhörung.

2.9 Zu § 23 „Überwachung“ (inkl. Anlage 4)

Die Mehrheit der Teilnehmer sieht die Einführung der neuen Überwachungsmaßnahmen in § 23 UVPG-ÄndE positiv. Unklarheiten bestehen allerdings zum einen hinsichtlich der Einschätzung, welche Art der Überwachung jeweils gemeint ist. So wird in § 23 UVPG-ÄndE der Begriff „Überwachungsmaßnahmen“ – gerade auch im Zusammenhang mit § 21 „Inhalt des Bescheids“ – eher im Sinne von behördlicher Überwachung im Rahmen der Anlagen- oder Vorhabenüberwachung sowie im Rahmen des Umweltmonitorings verstanden. Dieses kann sich beziehen sowohl auf die Einhaltung von „Umweltqualitätskriterien“, wie sie etwa für die Umweltmedien Luft und Wasser existieren⁶ als auch auf die zu beobachtende Entwicklung einzelner Schutzgüter (siehe Tabelle 1).

Demgegenüber beinhaltet derselbe Begriff in Bezug auf den UVP-Bericht in Anlage 4 Nr. 6 anscheinend eher verfahrenstechnische Maßnahmen der Mess-, Steuer- und Regelungstechnik im Rahmen der betrieblichen Eigenkontrolle, insbesondere, da diese Angaben vom Betreiber bzw. Vorhabenträger zu machen sind (zu Begrifflichkeiten und Adressaten der Überwachung auf der Grundlage des geltenden Rechts vgl. auch Tabelle 1). Zum anderen werden unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich des Überwachungsgegenstands gestellt. So werden in § 23 Abs. 1

⁶ Siehe dazu die im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte Studie von Kleihauer, S.; Führ, M.; Hommen, U.; Hund-Rinke, K.; Heiß, Chr.: Bestimmung von stoffbezogenen Umweltqualitätskriterien - Ein Methodenvergleich von nationalen und internationalen Bewertungsgrundlagen, sofia Berichte sB 04, Darmstadt 2013; ISBN: 978-3-941627-20-8 (FKZ 363 01 260).

UVPG-ÄndE sowie in Anlage 4 Nr. 6 Angaben zu Überwachungsmaßnahmen in Bezug auf Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen verlangt. In § 23 Abs. 2 – jedoch nicht in Anlage 4 – wird hingegen eine Überwachung explizit hinsichtlich der erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können, gefordert.

Tabelle 1: Bezeichnungen der Überwachungsmaßnahmen

„Überwachungsmaßnahmen“		
Adressat der Überwachungsvorgaben	Bezeichnung der Art der Überwachung	Überwachungsgegenstand / Beispiel
1. Betreiber/Vorhabenträger	Eigenkontrolle (z.T. auch ex post Kontrolle von Prognosen)	- Stoffströme/Energie - Prozessparameter - Emissionen (Luft, Abwasser, ...) - z.T. auch Umwelt-Monitoring (siehe 3.) Gemäß Vorgabe in Gesetz oder Verordnung sowie aus Nebenbestimmungen
2. (Fach-)Behörde	Überwachung der Anlage bzw. des Vorhabens - quellenbezogen/emissionsseitig (oft auf Basis der Eigenkontrolle)	- Stoffströme/Energie - Prozessparameter - Emissionen (Luft, Abwasser, ...)
3. (Fach-)Behörde (teilweise Vorhabenträger)	Umwelt-Monitoring - immissionsseitig - wirkungsseitig	- Umweltauswirkungen (Einhaltung von Umweltqualitätskriterien) - „Qualität“ der Schutzgüter

Bzgl. Anlage 4 Nr. 6 war einigen Planspielern auch unklar, ob erneut eine Beschreibung der Merkmale des Vorhabens und des Standorts gefordert ist (wie schon unter Nr. 1 Buchst. a und b der Anlage 4). Auch gab es bei den Teilnehmern Differenzen, ob sich die Überwachungsmaßnahmen im Rahmen des UVP-Berichts ausschließlich auf Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen beziehen sollen oder auch auf die erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können.

In der neuesten Fassung des UVPG-ÄndE vom Juni 2016 ist § 23 („Überwachung“) unverändert geblieben. Anlage 4 Nr. 6 wurde anhand der Anregungen der Planspieler aus Planspiel 2 und 3 geändert und lautet jetzt neu:

*Eine Beschreibung und Erläuterung der Merkmale des Vorhabens und seines Standorts und der geplanten Maßnahmen ~~einschließlich etwaiger Überwachungsmaßnahmen~~, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen ausgeschlossen, vermindert, ausgeglichen oder ersetzt werden sollen, **sowie etwaiger Überwachungsmaßnahmen.**“ (Anlage 4 Nr. 6 UVPG-ÄndE)*

Durch diese geänderte Form der Aufzählung bezieht sich der Begriff „Maßnahmen“ jetzt allein auf die Vermeidung, Verminderung und Kompensation von Umweltbeeinträchtigungen. Dadurch wird deutlich, dass die Überwachung der Umweltauswirkungen Gegenstand anderer Aktivitäten ist, die mit dem eigenständigen Begriff „Überwachungsmaßnahmen“ bezeichnet werden. Zur weiteren Verbesserung der Verständlichkeit des UVPG-ÄndE ist zu empfehlen – ggf. in Anlehnung an Tabelle 1 – konkret zu unterscheiden,

- welche Art der Überwachung jeweils gemeint ist,
- wer Adressat der Überwachungsmaßnahme und
- was jeweils Gegenstand der Überwachung ist.

Auch wäre es zur Verbesserung der Handhabbarkeit wichtig, die Überwachungsmaßnahmen weiter zu spezifizieren. Denkbar wäre, u.U. in der Begründung jeweils beispielhaft Angaben zur Art der Überwachungsmaßnahmen und zum Überwachungsgegenstand zu machen.

Es empfiehlt sich deswegen, § 23 Abs. 1 und Abs. 2 folgendermaßen zu konkretisieren:

„(1) Durch geeignete ~~Überwachungsmaßnahmen~~ Maßnahmen der Eigenkontrolle des Vorhabenträgers und der behördlichen Überwachung ist sicherzustellen, dass das Vorhaben im Einklang mit den Bestimmungen des Zulässigkeitsbescheids nach § 21 durchgeführt wird. Dies gilt insbesondere für die Merkmale des Vorhabens und des Standorts sowie der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen ausgeschlossen, vermindert, ausgeglichen oder ersetzt werden sollen.“

„(2) Die erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können, sind im Rahmen des Umweltmonitorings durch die Behörde und durch Maßnahmen der Eigenkontrolle des Vorhabenträgers zu überwachen.“

Ferner sollte klargestellt werden, ob im Rahmen von Anlage 4 auch Angaben zu Überwachungsmaßnahmen hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Vorhabens gefordert sind. Für diesen Fall, und um § 23 Abs. 1 und 2 sowie Anlage 4 diesbezüglich stärker aufeinander abzustimmen, empfiehlt es sich, Anlage 4 Nr. 6 Satz 1 folgendermaßen zu formulieren und um einen zusätzlichen Satz zu ergänzen:

„Eine Beschreibung und Erläuterung der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen ausgeschlossen, vermindert, ausgeglichen oder ersetzt werden sollen, sowie geeigneter Maßnahmen der Eigenkontrolle unter Berücksichtigung insbesondere der Merkmale des Vorhabens und des Standorts. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gegebenenfalls auch die erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können, in die Eigenkontrolle einzubeziehen sind.“ (Satz 2 des UVP-ÄnE bleibt unverändert und wird Satz 3)

Der Vorschlag stellt zum einen klar, dass in Anlage 4 Nr. 6 nicht erneut eine Beschreibung der Merkmale des Vorhabens und des Standorts gefordert werden (wie schon unter Nr. 1 Buchst. a und Nr. 1 Buchst. b), sondern Angaben zu den Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie zu den Maßnahmen der Eigenkontrolle des Vorhabenträgers. Zum anderen macht er deutlich, dass - wie in § 23 Abs. 2 gefordert - auch erheblich nachteilige Umweltwirkungen einzubeziehen sind, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben.

Im Bescheid ist schließlich festzulegen, welche Maßnahmen der Eigenkontrolle der Betreiber in welchem Rhythmus durchzuführen hat. UVP-rechtlich ist wohl auch eine Überwachung durch die Behörden im Rahmen des „Monitorings“ des Umweltzustands bzw. der Immissionssituation gefordert, sofern dieses so genau ist, dass es Aussagen für das jeweilige Vorhaben ermöglicht. Weil dessen Ergebnisse wiederum auch für den Betrieb der Anlage relevant sind, empfiehlt es sich, auch dieses bereits im Bescheid zu benennen. So lassen sich aufgrund des § 26 BImSchG (und damit auch als Nebenbestimmung nach § 12 BImSchG) auch Vorgaben zur Ermittlung der Immissionen durch den Betreiber definieren, wenn die Ergebnisse des behördlichen Monitorings dies erfordern. Die behördlichen Überwachungsaufgaben sind – jedenfalls für die Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie – mittlerweile stärker konturiert (siehe § 52 Abs. 1a und 1b sowie § 52a BImSchG). Zu prüfen wäre einerseits, ob damit auch die Überwachungsziele des

UVP-Rechts hinreichend abgedeckt sind, und zum anderen, ob eine ähnliche Konkretisierung nicht auch für andere Vorhabentypen angezeigt wäre. Die Abstimmung der fachgesetzlich festgelegten und in den Zulassungsbescheiden enthaltenen Überwachungsanforderungen mit den Zielen des § 23 ÄndE UVPG sollte dann Gegenstand der Verwaltungsvorschriften zum UVPG gemäß § 59 Nr. 6 ÄndE UVPG sein.

Unsicherheiten bestehen bei den Teilnehmern auch in Bezug auf das Verhältnis zwischen § 23 UVPG-ÄndE und dem geltenden Fachrecht. Beispielsweise sei zu klären, ob § 23 UVPG-ÄndE erstmalig eine eigenständige Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Eigenkontrolle bieten soll oder ob es bei dem Grundsatz bleibt, dass alles nur „nach Maßgabe des Fachrechts“ gilt, also die Eigenkontrolle und behördliche Überwachung weiterhin nur auf die fachrechtlichen Grundlagen gestützt werden kann. In der Begründung zum UVPG-ÄndE heißt es:

*„Gemäß Absatz 1 Satz 1 ist durch geeignete Überwachungsmaßnahmen sicherzustellen, dass das Vorhaben im Einklang mit den Bestimmungen des Zulassungsbescheids nach § 12a (jetzt § 21) durchgeführt wird. **Art und Maß der Überwachungsmaßnahmen ergeben sich in der Regel nicht aus dem UVPG, sondern aus den fachrechtlichen Bestimmungen.**“ (zu § 23, Stand 21.6.2016)*

Damit scheint klar, dass vorrangig fachrechtliche Vorgaben zum Tragen kommen. Allerdings kommt es durch den Zusatz „in der Regel“ auch hier zu Auslegungsschwierigkeiten. Es empfiehlt sich daher klarzustellen, dass „in der Regel“ bedeutet, dass durchaus auch aufgrund des UVPG Überwachungen vorgenommen werden können. Nur so wird sichergestellt, dass das UVPG vollständig umgesetzt wird.

3 Zusammenfassung

Abschließend fassen die folgenden Abschnitte die wesentlichen Ergebnisse zusammen. Dies beinhaltet auch Gestaltungsvorschläge, die über die bisherigen Entwürfe zur Änderung des UVPG hinausgehen, aber auch solche, die das Zusammenspiel mit dem sonstigen Fachrecht betreffen.

3.1 Verständlichkeit und Handhabbarkeit des UVPG-ÄndE

Die Auswertung der Spielergebnisse, der Fachgespräche und ergänzenden schriftlichen Stellungnahmen aus dem Teilnehmerkreis haben gezeigt, dass die Teilnehmenden die Vorschriften im UVPG-ÄndE zum Teil sehr unterschiedlich interpretieren und deren Relevanz, Handhabbarkeit in der Praxis oder auch die Reichweite der Vorschriften zum Teil stark divergierend einschätzen (vgl. dazu ausführlich das Papier „Auswertung des Planspiels 2“). Daraus resultierte bei vielen Teilnehmenden eine hohe Unsicherheit bzw. eine z.T. stark voneinander abweichende Einschätzung bzgl. der Umsetzung. Dies betrifft allerdings nicht nur die neu gefassten oder geänderten Regelungen, sondern zum Teil auch bereits bestehende Regelungen.

Im Rahmen des UVPG-ÄndE wurden nicht nur die neuen Vorgaben der UVP-RL umgesetzt, sondern auch Modifikationen vorgenommen, die Regelungen betrafen, die schon seit Jahren Schwierigkeiten bei der Umsetzung in der Praxis bereiteten, wie bspw. die Kumulation im Rahmen der UVP-Vorprüfung (vgl. Abschnitt 2.4). Hier waren im Verlauf umfangreicher Diskussionen in den Planspielen und in Folge deutlicher Modifikationen der Änderungsentwürfe nach Einschätzung der Teilnehmenden Verbesserungen hinsichtlich Verständlichkeit und Handhabbarkeit der Vorgaben zu verzeichnen. Der Umgang mit Fragen der Kumulation im Rahmen der Feststellung der UVP-Pflicht dürfte, so der Eindruck aus den Planspielen, aber auch auf der Grundlage der neuen Regelungen schwierig und fehleranfällig bleiben.

Hinsichtlich Verständlichkeit und Handhabbarkeit des UVPG-ÄndE war auch festzustellen, dass Teilnehmer auch bei Gesetzestexten, die von ihnen als „gut verständlich“ eingeschätzt wurden, z.T. erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Umsetzung zeigten. Die Schwierigkeiten bestanden vor allem darin, die neuen Anforderungen richtig zu interpretieren. Diese Schwierigkeiten lassen sich entsprechend nur bedingt durch Umformulierungen im Gesetzentwurf beheben. Sie sollten aber aufgrund ihrer Relevanz für die Umsetzung im Rahmen der Gesetzesbegründung, der fortzuschreibenden UVPVwV oder im Rahmen weitergehender Arbeitshilfen aufgegriffen und berücksichtigt werden.

Probleme hinsichtlich der Interpretation und Umsetzung von Gesetzesanforderungen können allerdings auch ein Indiz für unzureichende Fachkenntnisse sein und dementsprechend als Hinweis für einen Bedarf an zusätzlicher Qualifizierung verstanden werden. Tatsächlich wurde in den Planspielen von Teilnehmenden verschiedentlich gefordert, eine Qualifizierung der an der Ausarbeitung von UVP-Berichten beteiligten Fachleute – wie auch in der UVP-ÄndRL gefordert – sicherzustellen (siehe Abschnitt 3.1).

3.2 Zusammenspiel zwischen UVPG und Fachrecht

Obwohl Planspiel 2 und Planspiel 3 weitgehend ähnliche Thematiken zum Gegenstand hatten, zeigen die Rückmeldung der Teilnehmenden sowie die Auswertung der beim Planspiel ausgefüllten Fragebögen hinsichtlich der Verständlichkeit und Handhabbarkeit der Vorgaben des Änderungsentwurfs ein deutlich besseres Abschneiden in Planspiel 3 gegenüber Planspiel 2. Dies basierte nicht nur darauf, dass der UVPG-ÄndE zum Planspiel 3 bereits fortgeschrieben war und z.T. auch bereits Anregungen der Teilnehmenden der beiden ersten Planspiele aufgegriffen hatte. Die Unterschiede hinsichtlich der Probleme bei der Handhabbarkeit bzw. Umsetzung der Vorgaben beruhten offensichtlich vor allem auf den Vorgaben durch das jeweilige Fachrecht. Dies betraf sowohl das materiell-rechtliche Zusammenspiel als auch die Koordination der prozeduralen Anforderungen aus dem UVP- und dem Fachrecht. So sahen gerade die Teilnehmer aus dem Planspiel zur UVP im Planfeststellungsverfahren bei nahezu allen abgefragten Punkten, wie u.a. „Berücksichtigung der Schutzgüter“, „Kumulation“, „Beschreibung vernünftiger Alternativen“, „Maßnahmen zur Vermeidung“, „Maßnahmen zur Überwachung“ weniger - bzw. sogar deutlich weniger - Probleme hinsichtlich der Handhabbarkeit als die Teilnehmer des Planspiels zum immissionsschutzrechtlichen Verfahren. Dies ist vermutlich in erster Linie auf die Abgrenzung zwischen UVPG und Fachrecht zurückzuführen. So herrscht gerade bei den Teilnehmern aus dem Immissionsschutz die Einschätzung vor, dass sämtliche Vorgaben im UVPG, die nicht durch das Fachrecht abgedeckt werden, wie u.a. die Beschreibung vernünftiger geprüfter Alternativen, die Erstellung eines eigenständigen UVP-Berichts, Überwachungsmaßnahmen etc. im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens nicht zu berücksichtigen sind bzw. für die Entscheidung keine Relevanz entfalten können.

Diesem Problem lässt sich durch Ergänzungen und Modifizierungen im Rahmen des UVPG-ÄndE nur zum Teil begegnen. Vor allem ist hier eine starke Abstimmung zwischen UVPG und Fachrecht notwendig (siehe dazu auch Abschnitt 2.5 „Vorrang anderer Rechtsvorschriften bei der UVP“ sowie die Auswertungsergebnisse von Planspiel 2 und 3). Neue Inhalte im UVPG-ÄndE, wie beispielsweise die „neuen“ Schutzgüter, können nur dann wirksam werden, sofern das Fachrecht entsprechende materiell-rechtliche Bewertungsmaßstäbe bereitstellt (vgl. Abschnitt 2.1.1 „Vorgabe von Bewertungsmaßstäben für bestimmte Schutzgüter“).

3.3 Weitere Ansätze zur Optimierung

Grundsätzlich sehen die Teilnehmenden verschiedene Möglichkeiten, die Regelungen noch zu verbessern. Insbesondere in den Planspielen 2 und 3 wurde bei verschiedenen Vorschriften des UVPG-ÄndE, die auf andere Bestimmungen des Gesetzes verweisen, kritisiert, dass sich die Regelungen auf diese Weise schwer verstehen ließen.

Generell ergibt sich daraus die Empfehlung, solche Verweise deshalb nochmals daraufhin zu überprüfen, ob es anwenderfreundlicher wäre, auf sie zu verzichten und die jeweilige Vorgabe stattdessen im Einzelnen zu formulieren. Dies wäre im Einzelfall abzuwägen mit dem Nachteil, dass das UVPG damit möglicherweise übermäßig viele Textwiederholungen (und damit redundanten Text) enthielte.

Aus den Planspielen ergibt sich außerdem die Anregung, „Doppelungen“ zu vermeiden und die einzelnen Vorgaben klarer voneinander abzugrenzen. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der Abstimmung zwischen Anlage 2 „Angaben des Vorhabenträgers zur Vorbereitung der Vorprüfung des Einzelfalls“ und Anlage 3 „Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung“ des UVPG-ÄndE (siehe Abschnitt 2.2.2 „Zusammenlegung von Anlage 2 und 3“). Es betrifft aber auch die Abstimmung zwischen § 14 („UVP-Bericht“) und der Anlage 4 („Angaben des UVP-Berichts für die Umweltverträglichkeitsprüfung“), die Abstimmung innerhalb der Anlage 4 (siehe Abschnitt 2.6.3 „Vorgaben zu den Inhalten des UVP-Berichts“) und die Abstimmung zwischen den einzelnen Verfahrensschritten, wie der zusammenfassenden Darstellung, der begründeten Bewertung und der Berücksichtigung in der Entscheidung.

4 Quellenverzeichnis

Führ, Martin/Dopfer, Jaqui/Bizer, Kilian et al. (2008), Evaluation des UVP-Gesetzes des Bundes, Darmstadt/Göttingen/Kassel.

Hoppe, Werner (2007): Kommentar zum UVPG - Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Köln.

Kleihauer, Silke/Führ, Martin/Hommen, Udo/Hund-Rinke; Kerstin/Heiß, Christiane (2013): Bestimmung von stoffbezogenen Umweltqualitätskriterien - Ein Methodenvergleich von nationalen und internationalen Bewertungsgrundlagen, sofia Berichte sB 04, Darmstadt.

5 Anhang: Auswertung der Planspiele

Die drei Planspiele wurden jeweils durch Ton- und Videoaufzeichnungen dokumentiert. Zusätzlich gab es zu den einzelnen Stationen jeweils spezifische Fragebögen, auf denen die Teilnehmenden die Punkte unmittelbar dokumentierten, die aus ihrer Sicht besonders relevant waren. Auf dieser Grundlage erstellte das Projektteam tabellarische Auswertungen zu den Ergebnissen der Planspiele. Diese projektinternen Arbeits-Papiere, die dem Auftraggeber vorliegen, bildeten die Grundlage für eine zusammenfassende Darstellung der wichtigsten Ergebnisse zu den einzelnen Planspielen.

Die folgenden Abschnitte dokumentieren diese zusammenfassende Darstellung zu den drei Planspielen. Sie beziehen sich jeweils auf den zum Zeitpunkt des Planspiels bzw. der Erstellung der Auswertung vorliegenden Arbeitsentwurf für ein UVP-Änderungsgesetz des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

5.1 Auswertung Planspiel 1 „Screening“

Der folgende Text – erstellt von Thomas Bunge unter dem 9. Juli 2016 – beschreibt die wichtigsten Ergebnisse der Auswertung des Planspiels 1 („Screening“) am 24.11.2015 in der Schader-Stiftung in Darmstadt.

5.1.1 Einleitung

Das Planspiel 1 betraf die Feststellung der UVP-Pflicht eines Vorhabens der Kategorie „A“ („allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls“) und damit vor allem die §§ 5 bis 10 des Entwurfs zum UVP-Modernisierungsgesetz (UVPG-ÄndE)⁷. Es handelte sich um ein Projekt im Sinn des § 4 BImSchG. Die Auswertung der Spielergebnisse, des anschließenden Fachgesprächs und ergänzender schriftlicher Stellungnahmen aus dem Teilnehmerkreis hat gezeigt, dass die Teilnehmenden viele Vorschriften in diesem Entwurf verschieden interpretierten oder deren Relevanz oder Reichweite unterschiedlich einschätzten (vgl. dazu im Einzelnen das Papier „Auswertung des Planspiels 1“). Im Folgenden werden die wichtigsten dieser Punkte zusammengefasst. Dabei geht es um Regelungen des Entwurfs, die auch aus Sicht der Auftragnehmer des FuE-Vorhabens geändert werden sollten, um das Verständnis oder die praktische Handhabbarkeit der Bestimmungen zu verbessern.

5.1.2 Zu § 3 UVPG-ÄndE (Begriffsbestimmungen); hier: Abs. 1 und Abs. 2: Fehlen verbindlicher Bewertungsmaßstäbe für bestimmte Schutzgüter

Der Umstand, dass für eine Reihe von Schutzgütern, vor allem für das „neue“ Schutzgut „Fläche“, bisher für die Zulassungsbehörden keine verbindlichen Bewertungsmaßstäbe existieren, hat sich – ebenso wie in den anderen beiden Planspielen – als eines der wichtigsten Probleme bei der Anwendung der §§ 7, 19, 20 und 23 UVPG-ÄndE erwiesen. Einige Teilnehmende ließen die Auswirkungen des Planspiel-Vorhabens auf das Schutzgut „Fläche“ und die „Auswirkungen, die aufgrund der Anfälligkeit des Vorhabens für schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind“ (§ 3 Abs. 2 UVPG-ÄndE) im Rahmen der Vorprüfung des Einzelfalls unberücksichtigt, weil

⁷ Die Grundlage bildet durchweg die Fassung des Entwurfs vom 21. Juni 2016. Die frühere – den Teilnehmenden des Planspiels vorliegende – Version vom 8. September 2015 wird nur vereinzelt (ergänzend) erwähnt, soweit es auf sie ankommt.

diese Folgen ohne solche (bindenden) Maßstäbe im Rahmen des Immissionsschutzrechts nicht bewertet werden könnten.

Dieser Umstand sowie die anschließenden Diskussionen haben gezeigt, dass es für die Anwendung der neuen Vorschriften in der Praxis wichtig ist, Maßstäbe auch zur Bewertung der „neuen“ Schutzgüter zu entwickeln. Es widerspräche dem Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung, wenn die Prognose bestimmter Umweltbeeinträchtigungen bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des geprüften Vorhabens keine Rolle spielen könnte, weil die Behörde nicht auf derartige Maßstäbe zurückgreifen kann. Bewertungsvorgaben werden nicht allein für die abschließende Zulässigkeitsentscheidung benötigt, sondern auch für weitere im UVPG-ÄndE geregelte Verfahrensabschnitte und Aufgaben. Insbesondere hängt die UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens der Kategorie „A“ oder „S“ davon ab, ob *erhebliche* nachteilige Umweltauswirkungen eintreten können. Gemäß § 23 Abs. 2 UVPG-ÄndE muss die Behörde (nur) die *erheblichen* nachteiligen Umweltauswirkungen überwachen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können. Gerade für die Schutzgüter „Fläche“ und „(weiträumiges) Klima“ ist es allerdings außerordentlich schwierig, Bewertungsmaßstäbe für die durch ein einzelnes Vorhaben verursachten Auswirkungen zu formulieren. Das hängt insbesondere mit folgenden Gründen zusammen:

- ▶ Beim Schutzgut „weiträumiges Klima“ gibt es das im Klimavertrag von Paris bestimmte Ziel, die Erderwärmung auf „deutlich unter 2 Grad Celsius“ zu begrenzen. Der Beitrag eines einzelnen Projekts i.S. der UVP-Richtlinie zur Erderwärmung und deshalb auch die Erheblichkeit dieses Beitrags lassen sich aber in aller Regel nicht bestimmen.
- ▶ Beim Schutzgut „Fläche“ legt die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das Ziel fest, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Dieses – nicht rechtsverbindliche – Ziel ist bisher in bestimmten Bundesländern für die gesamte Landesfläche konkretisiert worden; rechtlich bindende Vorgaben, z.B. Ziele in Regionalplänen, finden sich gegenwärtig aber erst selten. Eine verbindliche Konkretisierung für einzelne Gemeindegebiete fehlt – soweit ersichtlich – bisher durchweg. Lediglich bei Vorhaben, die auf bestimmten *besonders geschützten* Flächen (z.B. Naturschutzgebiete) realisiert werden sollen, ergeben sich Bewertungsmaßstäbe aus der Größe und der speziellen Schutzbedürftigkeit des jeweils betroffenen Gebiets. Dabei geht es dann aber nicht um den Flächenverbrauch, sondern um die Beeinträchtigung der besonderen Schutzziele des Gebiets, bei einem Naturschutzgebiet also des Schutzes von Tieren, Pflanzen und Lebensräumen.
- ▶ Beim Klimaschutz (hier: bei der Verringerung der Treibhausgas-Emissionen) nutzt man aufgrund von EU-rechtlichen Vorgaben nicht das Instrument „Kontrollerlaubnis mit Umweltverträglichkeitsprüfung“, sondern das ökonomische Instrument des Emissionshandels (vgl. § 5 Abs. 2 BImSchG). Ähnlich wird auch beim Thema „Flächenverbrauch“ vielfach vorgeschlagen, handelbare Zertifikate einzuführen, um die Flächeninanspruchnahme zu verringern. Solche ökonomischen Mechanismen führen dazu, dass die Schutzgüter „Klima“ und „Fläche“ im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht oder nur ansatzweise berücksichtigt werden können.

Andererseits wäre damit zu rechnen, dass die „neuen“ Schutzgüter in § 3 Abs. 1 UVPG-ÄndE in der Praxis oftmals unbeachtet blieben, solange keine Bewertungsvorgaben zur Verfügung stehen. Diese Vorgaben sollten deshalb zügig entwickelt werden.

Inhaltlich könnte beim Schutzgut „Klima“ an den Umstand angeknüpft werden, dass ein klimarelevantes Vorhaben sich immer auch – und in erster Linie – auf das *lokale* Klima auswirkt und dass Veränderungen bei anderen Schutzgütern oftmals indirekt auch Veränderungen des örtlichen oder regionalen Klimas zur Folge haben. Das örtliche oder regionale Klima lässt sich durch

zusätzliche Kriterien spezifizieren, was es einfacher macht, praktikable Bewertungsmaßstäbe zu formulieren. Beim Schutzgut „Fläche“ könnten für alle Bundesländer und Regionen Zielwerte bestimmt werden, die die Regionalplanungsträger anschließend für die Gebiete der einzelnen Gemeinden konkretisieren. Über die Bauleitplanung wäre es dann möglich, solche „Flächenkontingente“ dann auch bei Umweltverträglichkeitsprüfungen zugrunde zu legen.

Die Erarbeitung von Bewertungsvorgaben für die „neuen“ Schutzgüter setzt allerdings in allen Fällen umfangreiche und zeitaufwendige Vorarbeiten – insbesondere FuE-Vorhaben und Abstimmungen zwischen den zuständigen Behörden auf Bundes- und Landesebene – voraus. Wegen der Komplexität der Thematik ist mit zusätzlichem Zeitbedarf zu rechnen.

Was die *Regelungsform* betrifft, können gesetzliche Bewertungsmaßstäbe (insbesondere Zulassungsvoraussetzungen für einzelne Vorhaben) wegen des erforderlichen Vorbereitungsaufwands bis zum Ablauf der Frist für die Umsetzung der Änderungsrichtlinie (Mai 2017) nicht verabschiedet werden. Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang aber zunächst, im Rahmen der ohnehin laufenden Neufassung der UVP-Verwaltungsvorschrift (UVPVwV) die Orientierungswerte in Anhang 1 um Werte für die „neuen“ Schutzgüter zu ergänzen. Diese hätten dann zwar nicht für die Zulassung der Vorhaben, aber doch für die Bestimmung des Begriffs „erheblich“ in § 7 Abs. 1 Satz 1 UVPG-ÄndE Bedeutung. Ebenso wären sie für die Überwachung der erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen i.S. des § 23 Abs. 2 UVPG-ÄndE maßgeblich, wenn sich die UVPVwV künftig auch auf dieses Monitoring bezöge. Da es hier nicht um die Formulierung von Zulassungsvoraussetzungen geht, dürften solche Orientierungswerte innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens entwickelt werden können.

Zudem sollte in der Begründung zum UVPG-ÄndE auf die Bewertungsvorgaben in Nr. 0.6.1.2 der UVPVwV verwiesen werden.

Hilfsweise und für eine Übergangszeit könnten auch generelle (vorhaben-, aber nicht wirkungsbezogene) Anforderungen in die einzelnen Fachgesetze eingefügt werden, die der – für die Bauleitplanung geltenden – Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB) entsprechen. Beispielweise könnten solche Regelungen lauten:

- „Bei der Planung und der Verwirklichung von Vorhaben ist darauf zu achten, dass die zu erwartenden Auswirkungen auf das Klima so gering wie möglich bleiben.“
- „Bei der Planung und Verwirklichung von Vorhaben ist darauf zu achten, dass die zusätzliche Inanspruchnahme freier Flächen so gering wie möglich bleibt.“

Derartige Regelungen hätten allerdings nur zur Folge, dass die Auswirkungen eines möglicherweise UVP-pflichtigen Vorhabens auf die Schutzgüter Fläche und Klima im Einzelfall nur als „erheblich“ eingestuft würden, wenn der Vorhabenträger sie bei der Entwicklung des Projekts offensichtlich nicht beachtet hätte, obwohl ihm eine flächensparendere und klimaverträglichere Planung des Vorhabens möglich gewesen wäre.

Zu § 9 UVPG-ÄndE (UVP-Pflicht bei Änderungsvorhaben)

Im Rahmen des Fachgesprächs wurde darauf hingewiesen, dass der damalige § 3e Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 UVPG-ÄndE möglicherweise gegenüber dem geltenden Recht zurückbleibt. Die Regelung ist nach dem Planspiel 1 überarbeitet worden; sie findet sich jetzt in § 9 Abs. 3 Nr. 1 UVPG-ÄndE und lautet:

„(3) Wird ein Vorhaben geändert, für das keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist und für das nach Anlage 1

1. *eine UVP-Pflicht besteht und dafür keine Größen- oder Leistungswerte vorgeschrieben sind, oder*
2. *[...]*
gilt § 7 Absatz 1 entsprechend.“

Bisher ist der Fall, dass für das Vorhaben eine UVP-Pflicht besteht (Kategorie „X“), aber in Anlage 1 zum UVP-G keine Größen- oder Leistungswerte festgelegt sind, nicht ausdrücklich im Gesetz geregelt. Allerdings spricht viel dafür, dass die Änderung eines solchen Vorhabens immer einer UVP unterzogen werden muss. Projekte der Kategorie „X“, für die die Anlage 1 keine Größen- und Leistungswerte angibt, werden stets als besonders umweltrelevant eingestuft, also auch, wenn sie nur eine geringe Größe oder Leistung haben. Dementsprechend sollten auch kleine Änderungen solcher Vorhaben in jedem Fall UVP-pflichtig sein.

§ 9 Abs. 3 Nr. 1 ÄndE UVP-G schreibt jedoch (auch) für die Änderung eines derartigen Vorhabens eine UVP künftig nur vor, wenn eine Vorprüfung des Einzelfalls ergibt, dass erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen eintreten können. Auf den Umstand, dass schon das Ausgangsvorhaben unabhängig von seiner Größe oder Leistung in die Kategorie „X“ eingestuft wird, soll es hier also nicht ankommen. Bei derartigen Projekten handelt es sich wohl immer

- um „Altvorhaben“, die zum Zeitpunkt ihrer erstmaligen Zulassung noch nicht UVP-pflichtig waren, oder
- um UVP-pflichtige Projekte, bei denen die Behörde im Rahmen des ersten Zulassungsverfahrens irrtümlich angenommen hatte, dass keine UVP-Pflicht bestehe.

In solchen Fällen gäbe es künftig gemäß § 9 Abs. 3 Nr. 1 UVP-G-ÄndE einen gewissen „Bestandschutz“ für die Vorhabenträger, weil auch im Verfahren über eine Vorhabenänderung nicht immer eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich würde.

Aus Sicht der Auftragnehmer empfiehlt es sich, bei den hier interessierenden Vorhaben der Kategorie „X“, für die die Anlage 1 keine Größen- oder Leistungswerte angibt, auch für kleine Änderungen oder Erweiterungen immer eine Umweltverträglichkeitsprüfung (ohne zuvor erforderliche Vorprüfung des Einzelfalls) vorzuschreiben.

5.1.3 Zu § 10 UVP-G-ÄndE (UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben)

5.1.3.1 Zu Abs. 2

In einer schriftlichen Stellungnahme zum UVP-G-ÄndE aus dem Kreis der Teilnehmenden wurde auf einen Widerspruch zwischen § 10 Abs. 2 Nr. 2 und § 4 Abs. 1 UVP-G-ÄndE hingewiesen: Nach der letzteren Vorschrift gilt das UVP-Gesetz (nur) „für die in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben“. Da die Anlage 1 häufig Größen- oder Leistungswerte angibt, werden Vorhaben, die unterhalb dieser Werte bleiben, mithin nicht vom Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst. § 10 Abs. 2 Nr. 2 UVP-G-ÄndE trifft jedoch auch für solche „kleinen“ Vorhaben Regelungen; unter Umständen gelten für sie – über die Kumulation mit anderen Vorhaben – alle Anforderungen des UVP-G.

Da die übrigen Absätze des § 10 UVP-ÄndG ebenfalls nur von „Vorhaben“ sprechen, ist davon auszugehen, dass dort allein Vorhaben i. S. des § 4 Abs. 1 UVP-G-ÄndE gemeint sind. „Kleinvorhaben“ werden danach nicht berücksichtigt.

Dieser Widerspruch ließe sich auf den ersten Blick vermeiden, indem entweder

- § 10 Abs. 2 Nr. 2 enger gefasst würde, so dass er sich allein auf Vorhaben im Sinn der Anlage 1 bezöge, oder

► § 4 Abs. 1 UVPG-ÄndE angepasst würde.

Näher betrachtet wäre mit der ersten Alternative allerdings ein Konflikt mit dem EU-Recht verbunden: Eine Beschränkung der Kumulationsregelung auf Vorhaben, die zumindest die Größen- und Leistungswerte der Anlage 1 erreichen, ließe sich nicht mit den Vorgaben des „Irland-Urteils“ des EuGH vom 21.9.1999 (Rs. C-392/96) in Einklang bringen, dessen Umsetzung § 10 UVPG-ÄndE gerade dienen soll. Das beschriebene Problem besteht auch schon gegenwärtig; § 4 Abs. 1 UVPG-ÄndE entspricht wörtlich dem geltenden § 3 Abs. 1 UVPG. Es ist allerdings – soweit ersichtlich – in der Praxis bisher nicht angesprochen worden.

Zur Klarstellung empfiehlt es sich deswegen, § 4 Abs. 1 UVPG-ÄndE wie folgt zu fassen:

„Dieses Gesetz gilt für Vorhaben der in der Anlage 1 aufgeführten Typen.“

Dadurch würde deutlicher, dass es für den Begriff „Vorhaben“ nicht auf die Größen- oder Leistungswerte der Anlage 1 ankommt.

Wird § 4 Abs. 1 UVPG-ÄndE in dieser Weise geändert, muss auch die Überschrift der Anlage 1 zum Gesetz (jetzt: „Liste ‚UVP-pflichtiger Vorhaben‘“) angepasst werden. Sie könnte dann lauten:

„Liste UVP-pflichtiger Vorhabentypen“.

5.1.3.2 Zu Abs. 4

Die Vorschrift des § 10 Abs. 4 UVPG-ÄndE war für einige Teilnehmende unklar. Sie lautet (in der Fassung vom März 2016):

„(4) Die Absätze 1 und 3 gelten bei der Vorprüfung des Einzelfalls nach § 7 Absatz 1 für das erstmalige und jedes weitere Erreichen oder Überschreiten der Prüfwerte entsprechend.“

Für die Praxis wäre es aus Sicht der Auftragnehmer günstiger, wenn die Regelung nicht auf die Absätze 1 und 3 des § 10 verwies, sondern den Inhalt dieser Absätze wiederholte. Sie könnte beispielsweise folgendermaßen formuliert werden:

„(4) Sollen kumulierende Vorhaben, die zusammen die maßgeblichen Prüfwerte für die Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 7 Absatz 1 erreichen oder überschreiten, durchgeführt werden, ist für jedes von ihnen eine solche Vorprüfung durchzuführen, soweit nicht in den Absätzen 2 bis 5 etwas Abweichendes geregelt ist. Das gilt sowohl beim erstmaligen als auch bei jedem weiteren Erreichen oder Überschreiten der Prüfwerte.“

5.1.3.3 Zur Verweisungstechnik allgemein

In den späteren Planspielen 2 und 3 wurde auch bei weiteren Vorschriften des UVPG-ÄndE, die auf andere Bestimmungen des Gesetzes verweisen, kritisiert, dass sich die Regelungen auf diese Weise schwer verstehen ließen. Generell sollten solche Verweise deshalb nochmals daraufhin überprüft werden, ob es anwenderfreundlicher wäre, auf sie zu verzichten und die jeweilige Vorgabe stattdessen im Einzelnen zu formulieren, oder ob der UVPG-ÄndE dadurch zahlreiche Textwiederholungen (und damit redundanten Text) enthielte.

5.1.4 Zu Anlage 2 (Angaben des Vorhabenträgers zur Vorbereitung der Vorprüfung des Einzelfalls) und Anlage 3 (Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung) zum UVPG-ÄndE

Verschiedene Teilnehmende wiesen darauf hin, dass die Anlagen 2 und 3 zum UVPG-ÄndE Doppelungen enthielten; die Geltung beider – unterschiedlich formulierter – Anlagen nebeneinander könne zu Verständnisschwierigkeiten und unter Umständen auch zu Widersprüchen führen. Teilweise wurde vorgeschlagen, beide Anlagen zusammenzufassen.

Dieser Vorschlag sollte aus Sicht der Auftragnehmer aufgegriffen werden. Die beiden Anlagen dienen demselben Zweck: der Sammlung von Informationen durch die Behörde im Rahmen der Vorprüfung des Einzelfalls. Die Anlage 3 ist zum einen detaillierter, zum anderen aber auch etwas umfassender als die Anlage 2; es wäre deshalb zweckmäßig, sie beizubehalten und lediglich um einzelne präzisierende Hinweise zu ergänzen, die sich allein in Anlage 2 finden (z.B. das Unterkriterium „Abrissarbeiten“).

Für die zuständige Behörde wäre es – ebenso wie schon nach geltendem Recht – ohne weiteres möglich, aufgrund der entsprechend ergänzten Anlage 3 die Unterlagen zu bestimmen, die der Träger des Vorhabens ihr für die Vorprüfung des Einzelfalls vorlegen soll. Auch wenn der Träger diese Unterlagen ohne vorherige Rücksprache mit der Behörde zusammenstellt, könnte er – entsprechend der bisherigen Praxis – diese Anlage zugrundelegen.

Im Übrigen würde durch eine solche Zusammenfassung der Umfang des UVPG-ÄndE verringert. Der Text ließe sich zudem leichter lesen, weil deutlicher würde, dass es sachlich allein auf die Anlage 3 ankommt; dies ergibt sich im gegenwärtigen Entwurf aus dem Satz in Anlage 2 Nr. 2:

„Bei der Zusammenstellung der Angaben für die Vorprüfung ist den Kriterien nach Anlage 3, die für das Vorhaben von Bedeutung sind, Rechnung zu tragen.“

Allerdings hätte eine derartige Änderung des UVPG-ÄndE mehrere Konsequenzen:

- ▶ Zum einen geht die Anlage 2 auf den Anhang II.A der UVP-Änderungsrichtlinie zurück, die Anlage 3 dagegen auf den Anhang III der UVP-Änderungsrichtlinie. Bei einer Zusammenfassung würde der Bezug zu der jeweiligen EU-rechtlichen Grundlage undeutlicher. Es wäre aber nach wie vor sichergestellt, dass der UVPG-ÄndE die Anforderungen beider Richtlinienanhangs vollständig umsetzte.
- ▶ Zum anderen betreffen die Angaben, die der Vorhabenträger gemäß Anlage 2 einreichen muss, nicht alle in Anlage 3 aufgeführten Kriterien. Bei einer Zusammenfassung beider Anlagen im Gesetz müsste deshalb die Behörde für jedes Kriterium der Anlage 3 entscheiden (oder mit dem Träger vereinbaren), ob die entsprechenden Informationen vom Träger vorgelegt werden sollen oder ob die Möglichkeit besteht, auf anderweitige Informationen zurückzugreifen. Dies ist jedoch im Grundsatz ebenso erforderlich, wenn die Anlage 2 beibehalten wird.

Fasst man die beiden Anlagen zusammen, wäre § 7 Abs. 3 UVPG-ÄndE etwa wie folgt zu ändern:

„(3) Zur Vorbereitung der Vorprüfung hat der Vorhabenträger geeignete Angaben ~~nach Anlage 2~~ zu den Merkmalen des Vorhabens und des Standorts und zu den möglichen erheblichen Umweltauswirkungen des Vorhabens zu übermitteln, die den [jeweils maßgeblichen] Kriterien der Anlage 3⁸ Rechnung tragen.“

5.1.5 Zu Anlage 2 Nr. 1 Buchst. c („Eine Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die betroffenen Schutzgüter infolge ...“)

Wird die Anlage 2 – anders als hier angeregt – neben der Anlage 3 beibehalten, besitzt ein weiterer Vorschlag aus dem Kreis der Teilnehmenden Bedeutung: In Anlage 2 sollte auch die Angabe der *Wirkbereiche je Schutzgut* gefordert werden, um der Behörde die Einschätzung zu ermöglichen, ob sich die Auswirkungen mehrerer Vorhaben überlagern.

Dies ist ebenfalls aus Sicht der Auftragnehmer zweckmäßig. Es handelt sich lediglich um eine klarstellende Ergänzung, weil auch schon die Regelung in Anlage 2 Nr. 1 Buchst. c der Behörde erlaubt, die entsprechenden Informationen vom Vorhabenträger zu verlangen.

Allerdings sollte ein solcher klarstellender Zusatz nicht dazu führen, dass die Vorprüfung bereits die Tiefe einer UVP erreicht. Beispielsweise könnte die folgende Regelung eingefügt werden:

„Soweit bei der Vorprüfung des Einzelfalls auch die Auswirkungen anderer Vorhaben auf die Umwelt zu berücksichtigen sind, hat der Vorhabenträger ebenfalls den räumlichen Bereich der Auswirkungen seines Vorhabens überschlägig anzugeben.“

5.1.6 Zu Anlage 3 Nr. 1.2 (hier: „Zusammenwirken mit anderen bestehenden oder zugelassenen Tätigkeiten“)

Schließlich wies eine ergänzende Stellungnahme aus dem Kreis der Teilnehmenden darauf hin, dass der (neue) Begriff „Tätigkeiten“ in Anlage 3 Nr. 1.2 im Entwurf nicht definiert wird. Deshalb bestehe das Risiko einer sehr weiten Auslegung. Die Anlage 3 Nr. 1.2 entspreche zudem nicht den Nummern 2 und 3 der Anlage 3, die ebenfalls das Zusammenwirken von Faktoren des jeweiligen Vorhabens und anderweitigen Ursachen betreffen. Dort heißt es jeweils nur „Zusammenwirken mit anderen Vorhaben“, nicht auch „... mit anderen Tätigkeiten“.

Die jetzige Fassung der Regelung in Anlage 3 Nr. 1.2 stimmt allerdings weitgehend wörtlich mit der Vorgabe in Anhang III Nr. 1 Buchst. b der geänderten UVP-Richtlinie

„b) Kumulierung mit anderen bestehenden und/oder genehmigten Projekten und Tätigkeiten“⁹

überein. Die Einschätzung dieses Hinweises hängt deswegen davon ab, welche Sprachfassungen der Richtlinie man berücksichtigt.

- Legt man allein den deutschen Text zugrunde, ist es zwingend erforderlich, auch den Begriff „Tätigkeiten“ in die Anlage 3 Nr. 1.2 des UVPG-ÄndE aufzunehmen. Eine Präzisierung des Begriffs durch bestimmte Kriterien wäre mit dem Risiko verbunden, dass die Umsetzung den unionsrechtlichen Anforderungen nicht genügt. Nach der Formulierung der Richtlinie lässt sich davon ausgehen, dass (auch) die hier interessierende Norm einen weiten Anwendungs-

⁸ Der in eckige Klammern gesetzte Zusatz soll die Besonderheiten der standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls berücksichtigen.

⁹ Der Begriff „Kumulierung“ wird im UVPG-ÄndE durch „Zusammenwirken“ ersetzt, um deutlich zu machen, dass die Anlage 3 eine andere Thematik behandelt als § 10 des Entwurfs.

bereich haben soll. Das entspricht dem Vorsorgezweck der UVP; es geht darum, möglichst alle relevanten Vorbelastungen der Umwelt im betroffenen Gebiet bei der Einschätzung zu berücksichtigen, ob die möglichen Umweltauswirkungen des Vorhabens erheblich sind.

Die Vorgabe in Anhang III Nr. 1 Buchst. b der geänderten UVP-Richtlinie macht es dann zweckmäßig, den UVPG-ÄndE ebenfalls in den Nummern 2 (vor 2.1) und 3.6 der Anlage 3 zu ergänzen.

a) Die Nummer 2 könnte lauten:

„Die ökologische Empfindlichkeit eines Gebiets, das durch ein Vorhaben möglicherweise beeinträchtigt wird, ist insbesondere hinsichtlich folgender Nutzungs- und Schutzkriterien unter Berücksichtigung des Zusammenwirkens mit anderen Vorhaben und Tätigkeiten in ihrem gemeinsamen Einwirkungsbereich zu beurteilen.“

In der bisherigen und in der geänderten Fassung der UVP-RL fehlt in Anhang III Nr. 2 ein Zusatz, der verlangt, auch das Zusammenwirken des Projekts mit anderen *Tätigkeiten* zu berücksichtigen. Es ist jedoch in der Sache unabdingbar, dass die Behörde diesen (ausdrücklich in Anlage III Nr. 1 Buchst. b genannten) Punkt ebenso *bei der Beurteilung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen* in Rechnung stellt.

b) Die Nummer 3.6 könnte lauten:

„3.6 dem Zusammenwirken der Auswirkungen mit den Auswirkungen anderer bestehender oder zugelassener Vorhaben und Tätigkeiten.“

Allerdings hat auch die entsprechende Vorgabe in der geänderten UVP-RL (Anhang III Nr. 3 Buchst. g) lediglich folgenden Wortlaut:

„g) Kumulierung der Auswirkungen mit den Auswirkungen anderer bestehender und/oder genehmigter Projekte“.

Ebenso wie bei der Anlage 2 Nr. 3 wäre es jedoch widersprüchlich, wenn die Behörde allein die Auswirkungen anderer *Projekte* mitberücksichtige, nicht aber die Auswirkungen anderer *Tätigkeiten*. Wenn die Auswirkungen anderer Tätigkeiten bei den Merkmalen der *Projekte* (Anhang III Nr. 1 Buchst. b der UVP-RL) eine Rolle spielen sollen, ist es inkonsequent, dass die Richtlinie sie beim *Standort* (Anhang III Nr. 2) und der Art und den Merkmalen der potenziellen *Auswirkungen* (Anhang III Nr. 3 Buchst. g) nicht ebenso erwähnt. Eventuell handelt es sich um ein Redaktionsversehen.

- Etwas anderes ergibt sich dagegen, wenn man bei der Umsetzung auch die anderen Sprachfassungen der Richtlinie 2014/52/EU zugrundelegt. So wird etwa in der englischen, französischen, niederländischen, schwedischen, dänischen, italienischen, spanischen und portugiesischen Version in Anhang III Nr. 1 Buchst. b jeweils nur von anderen bestehenden und/oder genehmigten *Projekten* gesprochen; der Zusatz „und Tätigkeiten“ findet sich mit hin wohl allein in der deutschen Fassung. Das lässt auf eine Ungenauigkeit bei der Übersetzung ins Deutsche schließen. Geht man hiervon aus, steht es auch mit dem Unionsrecht in Einklang, wenn in Anlage 3 Nr. 1.2 des UVPG-ÄndE die Wörter „und Tätigkeiten“ gestrichen werden. Damit wäre allerdings – wie erwähnt – eine gewisse Einschränkung der Umweltvorsorge verbunden.

Andererseits ist es trotz des eben erwähnten Unterschieds in den Sprachfassungen ebenso möglich, die jetzige Formulierung der deutschen Vorschrift beizubehalten. Diese ginge

dann (geringfügig) über die EU-rechtlichen Anforderungen hinaus, was Art. 193 AEUV ohne weiteres erlaubt.

In der Sache empfiehlt sich es sich aus Gründen der Umweltvorsorge, den aktuellen Entwurf in diesem Punkt nicht auf die EU-rechtlich zwingend vorgegebenen Mindestanforderungen zu reduzieren. Der Zusatz „... und Tätigkeiten“ sollte in Anlage 3 also in Nr. 1.2 UVPG-ÄndE nicht gestrichen, sondern auch in Anlage 3 Nr. 2 und Nr. 3.6 eingefügt werden. Auf diese Weise wären Wirkungen, die sich gegenseitig überlagern, in weiterem Maße in die Vorprüfung des Einzelfalls (§ 7 UVPG-ÄndE) einzubeziehen als bei einer Regelung, die es der Behörde allein erlaubt, das Zusammenwirken des betreffenden Projekts mit anderen *Vorhaben* zu berücksichtigen.

5.2 Auswertung Planspiel 2: „UVP im BImSchG-Genehmigungsverfahren“

Der folgende Text – erstellt von Jaqui Dopfer unter dem 18. Juli 2016– dokumentiert die wichtigste Ergebnisse der Auswertung des Planspiels 2 („UVP im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren“) am 23./24.2.2016 in der Schader-Stiftung in Darmstadt.

5.2.1 Einleitung

Gegenstand von Planspiel 2, durchgeführt über eineinhalb Tage, war der gesamte UVP-Verfahrensablauf vom Scoping bis hin zur abschließenden Entscheidung im Rahmen eines Zulassungsverfahrens mit gebundener Entscheidung zu einer Schweinemast- mit Biogasanlage. Es deckt vor allem die §§ 2 – 12 c des UVPG-ÄndE ab. Die Prüfung der UVP-Pflicht (§§ 3a – 3f) war dabei ausgeklammert. Das Screening war bereits Gegenstand in Planspiel 1.

Die Ergebnisse zum Planspiel 2 basieren auf den Beiträgen der Planspielteilnehmerinnen und Teilnehmer bei dem Planspiel selbst, insbesondere dem Input bei den Feedbackrunden am Ende des ersten und zweiten Tages. Sie stützen sich zudem auf die der Auswertung der jeweils am Ende der einzelnen Spielrunden von den Planspielern ausgefüllten Fragebögen mit Rückmeldungen zu den einzelnen Spielrunden sowie den „großen Fragebogen“ mit Angaben zu Verständlichkeit und Handhabbarkeit der geänderten Paragraphen im UVPG-ÄndE, der von insgesamt 16 Teilnehmern ausgefüllt wurde. Ferner sind eingegangene schriftliche Äußerungen und Stellungnahmen aus dem Teilnehmerkreis berücksichtigt. Auch wurden die z.T. unterschiedlichen Einschätzungen zum UVPG-ÄndE in Abhängigkeit vom Trägerverfahren (Abgleich zwischen Planspiel 2 (Immissionsschutz) und Planspiel 3 (Planfeststellung)) mit berücksichtigt.

Der Input der Teilnehmer basiert weitgehend auf dem UVPG-ÄndE vom Februar 2016. Seitdem wurde der Entwurf intensiv überarbeitet und es liegen zwei weitere Fassungen vor, eine vom März 2016 und die letzte vom Juni 2016. Die Verweise auf einzelne Vorschriften im folgenden Text beziehen sich – soweit nicht ausdrücklich anders angegeben – jeweils auf die derzeit aktuelle Fassung vom 21. Juni 2016. Frühere Versionen einzelner Vorschriften werden (wenn zum Verständnis notwendig in der damaligen Paragraphenzählung¹⁰) nur erwähnt, soweit sie zum Verständnis erforderlich sind oder auch um den Diskussionsverlauf zum Gesetzentwurf zu verdeutlichen.

Die Ergebnisse aus Planspiel 2 finden sich im projektinternen Arbeits-Papier „Auswertung des Planspiels 2“, wo sie tabellarisch aufgelistet sind. Nachfolgend werden die wichtigsten Ergebnisse daraus kurz vorgestellt. Ausformulierte Änderungsvorschläge für den UVPG-ÄndE sind **rot** und unterstrichen gekennzeichnet.

5.2.2 Wichtigste Ergebnisse zur Einschätzung des UVPG-ÄndE im zweiten Planspiel

Die Auswertung ergab, dass auch im Planspiel 2 die Planspielerinnen und Planspieler die Vorschriften im UVPG-ÄndE zum Teil sehr unterschiedlich interpretieren und deren Relevanz, Handhabbarkeit in der Praxis oder auch die Reichweite der Vorschriften stark divergierend einschätzen (vgl. dazu ausführlich das Papier „Auswertung des Planspiels 2“). Auch besteht bei vielen Teilnehmern eine hohe Unsicherheit bzw. eine z.T. stark voneinander abweichende Ein-

¹⁰ Der Entwurf der Begründung zum neuen UVPG-ÄndE liegt bisher nur in der Fassung vom März 2016 vor und bezieht sich auf den UVPG-ÄndE vom März 2016. Die Begründung enthält entsprechend noch die alte Paragraphierung.

schätzung bzgl. der Umsetzung des Gesetzentwurfs in der Praxis, allerdings nicht nur im Hinblick auf die Neuerungen, sondern z.T. auch in Bezug auf bereits bestehende Regelungen.

Einige Teilnehmer des Planspiels 2 weisen explizit darauf hin, dass der Entwurf vom Februar 2016 deutlich klarer und anwendungsfreundlicher ist, als der vorherige Entwurf. Das gilt vor allem für die Kumulationsvorschriften, u.a. auch soweit es um hinzukommende Vorhaben geht, wobei bereits verschiedene Vorschläge aus dem ersten Planspiel aufgegriffen wurden (vgl. „Auswertung des Planspiels 1“, Pkt. 19, Pkt. 20, Pkt. 21, Pkt. 24, Pkt. 28).

Grundsätzlich sehen die Teilnehmenden aber noch weitere Möglichkeiten, die Regelungen zu verbessern. So sollten Doppelungen vermieden und „bessere Abgrenzungen“ erreicht werden (vgl. dazu das Papier „Auswertung des Planspiels 2“, Pkt. 28). Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der Abstimmung zwischen Anlage 2 „Angaben des Vorhabenträgers zur Vorbereitung der Vorprüfung des Einzelfalls“ und Anlage 3 „Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung“ des UVPG-ÄndE. Es betrifft aber auch die Abstimmung zwischen § 14 „UVP-Bericht“ und der Anlage 4 „Angaben des UVP-Berichts für die Umweltverträglichkeitsprüfung“ und innerhalb Anlage 4 bzw. zwischen den einzelnen Verfahrensschritten, wie der zusammenfassenden Darstellung, der begründeten Bewertung und der Berücksichtigung in der Entscheidung. Vor allem zeigen sich aber bei Planspiel 2 erheblich unterschiedliche Einschätzung der Teilnehmer bzgl. der Abgrenzung zwischen UVPG und dem Fachrecht. Dies betraf sowohl das materiell-rechtliche Zusammenspiel als auch die prozedurale Koordination von UVPG und Fachrecht. Erhebliche Unsicherheiten bestanden auch hinsichtlich der Einführung der neuen Überwachungsmaßnahmen im Rahmen von § 21 „Inhalt des Bescheids über die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens“ und Anlage 4 des UVPG-ÄndE, wie nachfolgend ausgeführt.

5.2.3 1. Materiell-rechtliches Zusammenspiel zwischen UVPG und Fachrecht

Die Schnittstelle von UVPG und Fachrecht ist einer der zentralen Punkte bei den Diskussionen im Rahmen des Planspiels 2. Das Planspiel 2 macht deutlich, dass vor allem im Bereich des Immissionsschutzes immer noch die Einschätzung vorherrscht, dass – soweit das Fachrecht keine konkreten Vorgaben macht bzw. keine materiell-rechtliche Maßstäbe im Fachrecht vorliegen – diese Punkte genehmigungsrechtlich nicht zu berücksichtigen sind und somit entsprechend auch in der UVP nicht aufzugreifen bzw. abzuarbeiten sind. Nach Einschätzung der Mehrheit der Teilnehmer von Planspiel 2 bleibt das Immissionsschutzrecht hinsichtlich der Anforderungen an Umweltschutz und an die Umweltvorsorge (weiterhin) deutlich hinter dem UVPG-ÄndE zurück. Neue Inhalte, wie beispielsweise das Schutzgut Fläche oder das Globalklima bzw. der Klimawandel können demnach in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen keine Relevanz entfalten, so lange das Fachrecht keine entsprechenden Bewertungsmaßstäbe bereitstellt.

Dies steht im Widerspruch zum geltenden § 4 des UVPG „Vorrang anderer Rechtsvorschriften bei der UVP“ (jetzt § 12 im UVPG-ÄndE), der sich inhaltlich unverändert auch in sämtlichen Änderungsentwürfen des UVPG (Sept. 2015, Feb. 2016, März 2016 und Juni 2016) findet und besagt, dass die Anforderungen des UVPG gelten, wenn spezielle Vorschriften (wie etwa die der 9. BImSchV) den UVPG-Anforderungen nicht entsprechen:

„Dieses Gesetz findet Anwendung, soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Prüfung der Umweltverträglichkeit nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen diesem Gesetz nicht entsprechen. Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen bleiben unberührt.“ (§ 4 UVPG 2005 und § 12 UVPG-ÄndE Juni 2016)

Dazu führt beispielsweise auch der Rechtskommentar von Hoppe seit Jahren aus:

„Danach hat das UVPG Vorrang gegenüber fachspezifischen Rechtsvorschriften zur UVP, soweit diese keine oder nur solche Regelungen enthalten, die den Mindestanforderungen nicht genügen. [...] Die Bestimmung des Fachrechts muss also das Anspruchsniveau des UVPG erreichen.“ (Appold, in Hoppe 2007, S. 176).

Und auch in der Begründung zum UVPG-ÄndE heißt es, dass es beispielsweise bei immissionsschutzrechtlichen Verfahren erforderlich ist, den bisherigen Begriff des „engen Zusammenhangs“ (bei kumulierenden Vorhaben)

„[...] UVP-rechtlich anzureichern, soweit die immissionsschutzrechtliche Betrachtung für die Anforderungen der UVP zu kurz greift.“ (zu § 3f¹¹ (jetzt § 10), Begründung vom 22.3.2016, S. 10)

Auf der anderen Seite ist in § 2 UVPG-ÄndE (auch weiterhin) geregelt, dass die UVP ein unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren ist. Dem entspricht es, dass § 21 UVPG-ÄndE bestimmt:

„Im Übrigen richtet sich der Inhalt des Bescheids nach den einschlägigen fachrechtlichen Vorschriften.“ (§ 21 Abs. 3 UVPG-ÄndE)

Und die Begründung zum UVPG-ÄndE führt dazu aus:

„Damit wird insbesondere klargestellt, dass sich die materiellen Maßstäbe für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens aus den jeweils einschlägigen fachrechtlichen Bestimmungen und nicht aus dem UVPG ergeben.“ (zu § 12a (jetzt § 21), Begründung vom 22.3.2016, S. 21)

Damit wäre es grundsätzlich zu begrüßen, wenn die Abgrenzung bzw. das Zusammenspiel zwischen UVP- und Fachrecht im UVPG bzw. der Begründung klarer und eindeutiger formuliert würde. So empfiehlt es sich insbesondere in Anlage 4 „Angaben des UVP-Berichts“ und/oder in § 14 „UVP-Bericht“, sowie ggf. auch in der Begründung zum UVPG-ÄndE auf die Vorgabe des § 4 UVPG bzw. des § 12 „Vorrang anderer Rechtsvorschriften bei der UVP“ UVPG-ÄndE noch einmal gezielt hinzuweisen und die Abgrenzung zwischen UVPG und Fachrecht weiter zu konkretisieren. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, § 12 UVPG-ÄndE noch weiter zu konkretisieren. Um das materiell-rechtliche Zusammenspiel von UVPG und Fachrecht deutlich zu verbessern, besteht vor allem auch der Auftrag an den Gesetzgeber, die neuen Schutzgüter im Fachrecht mit Maßstäben zu versehen, die dem Ziel der „wirksamen Umweltvorsorge“ entsprechen.

5.2.4 2. Prozedurale Koordination von UVPG und Fachrecht

Auch prozedural waren deutlich unterschiedliche Einschätzungen bei den Planspielteilnehmern festzustellen. Dies betraf in Planspiel 2 zum einen den UVP-Bericht. Nach Artikel 5 der geänderten UVP-Richtlinie wird die Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Vorlage qualifizierter Unterlagen zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens ein zentraler Verfahrensschritt der UVP, der im UVPG-ÄndE völlig neu geregelt wird. Zum anderen betraf es das Zusammenspiel zwischen UVP- und Fachrecht und insbesondere der 9. BImSchV, welches bei den Teilnehmern erhebliche

¹¹ Der Entwurf der Begründung zum neuen UVPG-ÄndE liegt bisher nur in der Fassung vom März 2016 vor und bezieht sich auf den UVPG-ÄndE vom März 2016. Die Begründung enthält entsprechend noch die alte Paragraphierung.

Fragen hinsichtlich der regulatorischen Verankerung der prozeduralen Anforderungen aufwarf.¹²

5.2.4.1 § 14 UVP-Bericht

Der § 14 UVPG-ÄndE verwendete Begriff „UVP-Bericht“ ist neu und geht auf die geänderte UVP-Richtlinie zurück, wo er an mehreren Stellen verwendet wird. Die Regelung zu den Mindestanforderungen an den UVP-Bericht dient der Umsetzung von Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Buchstabe a bis f der geänderten UVP-Richtlinie. In Anhang IV UVP-RL sind umfangreiche Vorgaben zu den Inhalten des UVP-Berichts enthalten, die sich in Anlage 4 UVPG-ÄndE wiederfinden.

Die Diskussionen im Rahmen des Planspiels 2 zum UVP-Bericht betrafen die Frage, ob ein eigenständiger UVP-Bericht zu erstellen ist. Zudem ging es um die Inhalte sowie die Qualitätssicherung des UVP-Berichts.

Eigenständiger UVP-Bericht

Entsprechend der geänderten UVP-Richtlinie wird im Rahmen von § 14 Abs. 1 des UVPG-ÄndE erstmalig die Vorlage eines „UVP-Berichts“ durch den Vorhabenträger gefordert. Mit § 14 UVPG-ÄndE wird der Vorhabenträger verpflichtet, qualifizierte Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens vorzulegen, wobei die Anforderungen an die Unterlagen in Anlage 4 „Angaben des UVP-Berichts für die UVP“ des UVPG-ÄndE weiter konkretisiert werden. Die Vorschrift macht dazu deutlich weitergehende Vorgaben zu den beizubringenden Unterlagen durch den Vorhabenträger als bisher.

Vor allem Vertreter aus dem immissionsschutzrechtlichen Bereich sind überwiegend der Meinung, dass nach der aktuell gültigen Fassung der 9. BImSchV und somit nach dem Fachrecht keine Verpflichtung zur Erstellung eines *eigenständigen* UVP-Berichts besteht. Die Forderung eines UVP-Berichts als zusätzliche Antragsunterlage würde daher zu einer umfassenden Doppel-Darstellung der Informationen führen: einmal in Form der „normalen“ Antragsunterlagen nach den §§ 4 - 4e der 9. BImSchV und einmal in Form des UVP-Berichts nach § 14 UVPG-ÄndE.

Ein wichtiger Grund für die Neuerung im UVPG-ÄndE ist, dass der Vorhabenträger die bisher erforderlichen „Angaben“ (Art. 5 UVP-RL, § 6 UVPG und Fachrecht) im Extremfall ungeordnet einreichen konnte. Nach der UVP-ÄndRL soll der UVP-Bericht dagegen – wie sich bereits aus dem Begriff ergibt – ein aus sich heraus verständlicher, folgerichtig und möglichst zweckmäßig aufgebauter Text sein. Es geht daher nicht um den UVP-Bericht als einen „bürokratischen Selbstzweck“, sondern um die Verbesserung der Transparenz für die Öffentlichkeitsbeteiligung und um die Sicherstellung einer Mindestqualität für die UVP. Um dem zu entsprechen, empfiehlt es sich auch, dass beispielsweise Gutachten, auf die der UVP-Bericht verweist, dem UVP-Bericht beizufügen sind, damit sie für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Dazu könnte in § 14 Abs. 3 folgender Satz ergänzt werden:

„Der UVP-Bericht kann zu Einzelheiten der Umweltauswirkungen des Vorhabens auf weitere Fachgutachten verweisen; diese sind dann dem UVP-Bericht beizufügen.“ (§ 14 Abs. 3 Satz 2 UVPG-ÄndE)

Zumindest wäre eine Klarstellung in diese Richtung in der Begründung zum Gesetz notwendig.

¹² Dem Planspiel lag noch ein Entwurf zugrunde, nach dem die UVP-Anforderungen für das BImSchG-Verfahren allein im UVPG zu finden waren und nicht in der 9. BImSchV.

Vorgaben zu den Inhalten des UVP-Berichts

Die im UVP-ÄndE geforderte Beschreibung vom Vorhabenträger geprüfter Alternativen im Rahmen des UVP-Berichts stieß vielfach bei den Planspielern und Planspielerinnen auf Probleme, da eine Alternativenprüfung (bisher) nicht genehmigungsrelevant nach BImSchG ist. In der geänderten UVP-Richtlinie heißt es dazu:

„Um die Qualität des Verfahrens zur UVP zu erhöhen und die Einbeziehung von Umweltaspekten bereits in einem frühen Projektentwurfsstadium zu ermöglichen, sollte der [...] UVP-Bericht eine Beschreibung vernünftiger Alternativen zu dem Projekt enthalten [...].“ (Erwägungsgrund 31, UVP-Richtlinie 2014)

Bei den zu prüfenden Alternativen wurde daher von Seiten verschiedener Planspielteilnehmer die Forderung laut, den Anforderungen der geänderten UVP-Richtlinie stärker Rechnung zu tragen, indem der Vorhabenträger zur Alternativenprüfung verpflichtet wird.

Da Alternativen im BImSchG-Verfahren bislang nur geprüft werden, wenn der Träger dies (freiwillig) zum Gegenstand der Antragsunterlagen macht, kann die Behörde auch im Scoping-Termin nur anregen, dass der Träger Alternativen untersucht. So heißt es in der Begründung des UVPG-ÄndE:

„Ob und gegebenenfalls welche Alternativen der Vorhabenträger prüfen muss, ergibt sich weiterhin aus den einschlägigen genehmigungsrechtlichen Bestimmungen.“ (Begründung vom 22.3.2016 zu § 6 (jetzt § 14) Abs. 2 Nr. 5, S. 15)

Weitergehende Möglichkeiten – also die Vorgabe, dass der Vorhabenträger Alternativen mituntersuchen muss – setzen eine entsprechende Rechtsgrundlage voraus, die es gegenwärtig nicht gibt. Es empfiehlt sich daher, für die Behörde die Möglichkeit zu eröffnen, den Vorhabenträger zu verpflichten, „vernünftige“ Alternative zu prüfen und in den Antragsunterlagen darzustellen. Eine rechtliche Vorgabe zur Alternativenprüfung bietet sich im Rahmen des Scopings an durch die Ergänzung von § 13 „Festlegung des Untersuchungsrahmens“ um folgenden Satz:

„Die zuständige Behörde kann dem Vorhabenträger die Prüfung zusätzlicher vernünftiger Alternativen aufgeben.“ (UVPG-ÄndE § 13 Abs. 1)

(Vgl. zu rechtlichen Vorgaben zur Alternativenprüfung im Rahmen des Scopings ausführlich die Kurzfassung zur Auswertung des Planspiels 3, S. 4)

Insgesamt bleiben die Vorgaben zu den Mindestinhalten des UVP-Berichts im UVPG-ÄndE eher allgemein. Eine weitergehende Spezifizierung und Konkretisierung der durch den Vorhabenträger vorzunehmenden Beschreibung könnte zweckmäßiger Weise im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift erfolgen. § 59 UVPG-ÄndE (= § 24 des geltenden UVPG) erwähnt eine solche Option ausdrücklich.

Qualität des UVP-Berichts und Fachkenntnisse der Beteiligten

Insgesamt stuften die Teilnehmer des Planspiels 2 die generelle *Verständlichkeit* der Vorgaben für den UVP-Bericht als „überwiegend gut“ bis „ausreichend“ ein. Etwas schlechter schneidet die *Handhabbarkeit* der Vorgaben bei den Planspielern ab. Schwierigkeiten in der Handhabbarkeit werden von den Planspielern vor allem hinsichtlich des Basisszenarios bzw. der „Beschreibung des aktuellen Zustands der Umwelt und seiner Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens“ gesehen, sowie hinsichtlich der Übersicht über die voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Vorhabens. Hierzu gibt der UVP-ÄndE vom Februar 2016 vor:

Eine Beschreibung des aktuellen Zustands der Umwelt und seiner Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens (Basisszenario) und eine Übersicht über seine voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Vorhabens, soweit diese Entwicklung gegenüber dem Basisszenario mit zumutbarem Aufwand auf der Grundlage der verfügbaren Umweltinformationen und wissenschaftlichen Erkenntnissen abgeschätzt werden kann. (Anlage 2a Nr. 3 UVPG-ÄndE Februar 2016)

Der Begriff „Basisszenario“, der noch in Anlage 2a Nr. 3 des UVPG-ÄndE vom Sept. 2015 und vom Feb. 2016 enthalten war, findet sich in den Versionen vom März und Juni 2016 in Anlage 4 Nr. 3 tatsächlich nicht mehr. Allerdings blieben die Anforderung die gleichen, nämlich den aktuellen Zustand der Umwelt und seiner Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens sowie seine voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Vorhabens zu beschreiben, was offensichtlich viele Teilnehmer vor erhebliche Probleme stellte.

Verständlichkeit und Handhabbarkeit fußen dabei aber, wie gerade dieses Beispiel zeigt, nicht nur auf der Formulierung des Gesetzestextes, sondern sind in starkem Maß abhängig von Ausbildung, Qualifikation und Erfahrung der Anwender. Die geänderte UVP-Richtlinie fordert diesbezüglich:

„Die bei der Ausarbeitung von UVP-Berichten beteiligten Fachleute sollten qualifiziert und kompetent sein. Für den Zweck der Prüfung durch die zuständigen Behörden sind hinreichende Fachkenntnisse in dem einschlägigen Bereich des jeweiligen Projekts notwendig, um zu gewährleisten, dass die vom Projektträger bereitgestellten Informationen vollständig und von hoher Qualität sind.“ (Erwägungsgrund 33, UVP-Richtlinie 2014)

Entsprechend erhoffen sich einige Planspieler rechtliche Ansatzpunkte für eine verstärkte Qualifizierung der Normadressaten.

Um die Qualität des UVP-Berichts sicherzustellen heißt es in der Begründung zum UVPG-ÄndE:

„Die Vollständigkeit und ausreichende Qualität des UVP-Berichts wird von der zuständigen Behörde überprüft.“ (Begründung vom 22.3.2016 zu § 6 (jetzt § 14) Abs. 5, S. 16)

Es empfiehlt sich diese Vorgabe um den folgenden Zusatz zu ergänzen:

„... der zuständigen Behörde überprüft, wobei diese ebenfalls sicherzustellen hat, dass ihr Personal über die erforderliche Fachkompetenz verfügt.“

(Hinsichtlich der Intensivierung der Qualifizierung und Schulung von Fachleuten zur Ausarbeitung von UVP-Berichten vgl. auch die Auswertung von Planspiel 3 Pkt. 4.)

5.2.4.2 Regelungen der 9. BImSchV

Einen anderen Ansatzpunkt für ein verbessertes Zusammenspiel zwischen UVP- und Fachrecht sowie eine weitergehende Konkretisierung der Anforderungen bietet die 9. BImSchV, deren Regelungen zentral für die UVP im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind. Der überwiegenden Anzahl der Teilnehmer von Planspiel 2 sind Probleme in Bezug auf die Kompatibilität von UVPG und 9. BImSchV aus der Praxis bekannt. Sie halten diese Probleme für überwiegend sehr relevant und sehen einen sehr hohen Harmonisierungsbedarf. Gewünscht wird eine weitergehende Klarstellung, ob bzw. wie Ergebnisse der UVP (z.B. bei immissionsschutzrechtlicher Genehmigung) berücksichtigt werden können, sofern sie fachrechtlich nicht genehmigungsrelevant sind. Verschiedentlich wurde auch gefordert, dass das Fachrecht unter Umweltaspekten nicht hinter die Vorgaben des UVPG-ÄndE zurückfallen dürfe und beispielsweise im Immissionsschutzrecht eine „UVP light“ gelte.

Falls man die bisherige Regelungskonzeption beibehält, müssten sämtliche Vorschriften des UVPG-ÄndE, die die Umsetzung der UVP-Richtlinie betreffen, auch in die 9. BImSchV aufgenommen werden. Zumindest wäre es erforderlich, in der 9. BImSchV auf das UVPG zu verweisen (damit wäre jedoch lediglich die Schnittstelle zwischen UVPG und Immissionsschutzrecht konkretisiert; entsprechende Änderungen bzw. Ergänzungen müssten auch in den anderen Fachrechten vorgenommen werden). Darüber hinaus scheint auch eine Anpassung der technischen Regelwerke, wie u.a. die TA-Luft erforderlich, um dem Anspruchsniveau des UVPGs Rechnung zu tragen. So ist bspw. bei kumulierenden Vorhaben sicherzustellen, dass sich überlagernde Einwirkungen auf die Schutzgüter im immissionsschutzrechtlichen Fachrecht auch zu ermitteln und zu bewerten sind (das immissionsschutzrechtliche Verfahren betrachtet den jeweiligen Antragsgegenstand, also die Anlage im Sinne von § 3 Abs. 5 BImSchG i.V.m. § 1 der 4. BImSchV). Entsprechend wäre zu prüfen, ob man für den Fall kumulierender Vorhaben die Vorgaben der TA Luft dahingehend ändert, dass die Schwellenwerte für die Durchführung einer Immissionsprognose unter Berücksichtigung aller Teilbeträge der UVP-rechtlich kumulierenden Vorhaben zu bestimmen sind. (Zur UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben vgl. auch ausführlich die Auswertung des Planspiels 1, insbesondere die Punkte 19 – 28).

5.2.5 Umsetzung in die behördliche Entscheidung

Die Vorschrift zu § 21 „Inhalt des Bescheids über die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens“ im Rahmen des UVPG dient der Umsetzung von Artikel 8a der geänderten UVP-Richtlinie. Grundlegend neuer Aspekt ist die weitergehende Regelung über die (Mindest-)Inhalte der Zulassungsentscheidung und insbesondere die Konkretisierung der – bisher schon bestehenden – Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP. Während frühere Fassungen der UVP-Richtlinie die Ausgestaltung der Zulassungsentscheidungen den Mitgliedsstaaten überließen, besteht jetzt laut Begründung zum UVPG-ÄndE die Vorgabe,

„dass die begründete Schlussfolgerung in die Entscheidung über die Erteilung der Zulassung aufzunehmen ist.“ (Begründung vom 22.3.2016 zu § 12a (jetzt § 21), S. 20)

5.2.5.1 § 21 Inhalt des Bescheids über die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens

Unklarheit herrschte beim Planspiel 2 darüber, was Inhalt der Entscheidung sein soll. So gab es das Verständnisproblem, dass § 21 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c vorschreibt, in die Begründung zum Bescheid *„die begründete Bewertung gemäß § 20 Absatz 1“* aufzunehmen, dass § 21 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. d dann aber auch die Erläuterung verlangt, wie die Behörde die begründete Bewertung bei der Entscheidung berücksichtigt (oder ihr anderweitig Rechnung getragen) hat.

§ 21 Abs. 1 Nr. 3 verlangt in den Buchst. a bis c Faktenangaben (Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung) und die Wiedergabe des Inhalts bestimmter Dokumente, während Buchst. d eine Erläuterung fordert, welche Rolle die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sowie der Inhalt der Dokumente bei der Entscheidungsfindung gespielt haben. Die Vorschrift geht zurück auf Art. 8a Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der UVP-RL. Es könnte sein, dass das Verständnisproblem vor allem darin liegt, dass § 21 UVPG-ÄndE beide EU-Vorgaben zusammenfasst.

Es wird empfohlen, in § 21 explizit zu unterscheiden zwischen zwei verschiedenen Regelungen:

- c) der **Entscheidung über die Erteilung einer Genehmigung** mit Begründung bzw. begründeter Schlussfolgerung, mit etwaigen Umweltauflagen, Maßnahmen zur Vermeidung, Verhinderung und Verringerung von Umweltauswirkungen sowie mit ggf. erforderlichen Überwachungsmaßnahmen und außerdem

- d) einer gesonderten **Erläuterung in der Begründung (für die Öffentlichkeit und Fachbehörden sowie den Vorhabenträger)** gemäß Art. 9 Abs. 1 der UVP-RL, die die UVP-spezifischen Erwägungen darstellt, auf denen die Entscheidung beruht, einschließlich Angaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Anhörung.

5.2.5.2 § 23 (und Anlage 4): Überwachung

Die Mehrheit der Teilnehmer sieht die Einführung der neuen Überwachungsmaßnahmen in § 23 UVPG-ÄndE positiv. Unklarheiten bestehen allerdings zum einen hinsichtlich der Einschätzung, welche Art der Überwachung jeweils gemeint ist. So wird in § 23 UVPG den Begriff „Überwachungsmaßnahmen“ – gerade auch im Zusammenhang mit § 21 „Inhalt des Bescheids“ – eher im Sinne von behördlicher Überwachung im Rahmen der Anlagen- oder Vorhabenüberwachung sowie im Rahmen des Umweltmonitorings verstanden. Demgegenüber beinhaltet derselbe Begriff in Bezug auf den UVP-Bericht in Anlage 4 Nr. 6 anscheinend eher verfahrenstechnische Mess-, Steuer- und Regelungstechnik-Maßnahmen im Rahmen der betrieblichen Eigenkontrolle, insbesondere, da diese Angaben vom Betreiber bzw. Vorhabenträger zu machen sind (zu Begrifflichkeiten und Adressaten der Überwachung vgl. auch Tab. 1). Zum anderen werden unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich des Überwachungsgegenstands gestellt. So werden in § 23 Abs. 1 sowie in Anlage 4 Nr. 6 Angaben zu Überwachungsmaßnahmen in Bezug auf Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen verlangt. In § 23 Abs. 2 – jedoch nicht in Anlage 4 – wird hingegen eine Überwachung explizit hinsichtlich der erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können, gefordert. Die Systematisierung der unterschiedlichen Erscheinungsformen der Überwachungsmaßnahmen findet sich in Tabelle 1 auf Seite 22.

Bzgl. Anlage 4 Nr. 6 war einigen Planspielern auch unklar, ob erneut eine Beschreibung der Merkmale des Vorhabens und des Standorts gefordert ist (wie schon unter Nr. 1a und Nr. 1b). Auch gab es bei den Teilnehmern Differenzen, ob sich die Überwachungsmaßnahmen im Rahmen des UVP-Berichts ausschließlich auf Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen beziehen sollen oder auch auf die erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können.

In der neuesten Fassung des UVPG-ÄndE vom Juni 2016 blieb § 23 „Überwachung“ unverändert. Anlage 4 Nr. 6 wurde anhand der Anregungen der Planspieler aus Planspiel 2 und 3 geändert und lautet jetzt neu:

*Eine Beschreibung und Erläuterung der Merkmale des Vorhabens und seines Standorts und der geplanten Maßnahmen ~~einschließlich etwaiger Überwachungsmaßnahmen~~, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen ausgeschlossen, vermindert, ausgeglichen oder ersetzt werden sollen, **sowie etwaiger Überwachungsmaßnahmen.**“ (Anlage 4 Nr. 6 UVPG-ÄndE)*

Durch diese geänderte Form der Aufzählung beziehen sich die Überwachungsmaßnahmen jetzt nicht mehr allein auf die Vermeidungs-, Verminderungsmaßnahmen sondern können ggf. auch Überwachungsmaßnahmen zur Kontrolle der Umweltauswirkungen beinhalten

Zur weiteren Verbesserung der Verständlichkeit des UVPG-ÄndE ist zu empfehlen – ggf. in Anlehnung an Tabelle 1 – konkret zu unterscheiden, welche Art der Überwachung jeweils gemeint ist, wer Adressat der Überwachungsmaßnahme und was Gegenstand der Überwachung jeweils ist. Auch wäre es wichtig zur Verbesserung der Handhabbarkeit, die Überwachungsmaßnahmen weiter zu Spezifizieren. Denkbar wäre, u.U. in der Begründung jeweils beispielhaft Angaben zur Art der Überwachungsmaßnahmen und zum Überwachungsgegenstand zu machen.

Es empfiehlt sich, § 23 Abs. 1 und Abs. 2 folgendermaßen zu konkretisieren:

„(1) Durch geeignete ~~Überwachungsmaßnahmen~~ Maßnahmen der Eigenkontrolle des Vorhabenträgers und der behördlichen Überwachung ist sicherzustellen, dass das Vorhaben im Einklang mit den Bestimmungen des Zulässigkeitsbescheids nach § 21 durchgeführt wird. Dies gilt insbesondere für die Merkmale des Vorhabens und des Standorts sowie der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen ausgeschlossen, vermindert, ausgeglichen oder ersetzt werden sollen.“

„(2) Die erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können, sind im Rahmen des Umweltmonitorings durch die Behörde und durch Maßnahmen der Eigenkontrolle des Vorhabenträgers zu überwachen.“

Ferner sollte klargestellt werden, ob im Rahmen von Anlage 4 auch Angaben zu Überwachungsmaßnahmen hinsichtlich der Umweltauswirkungen des Vorhabens gefordert sind. Für diesen Fall, und um § 23 Abs. 1 und 2 sowie Anlage 4 diesbezüglich stärker aufeinander abzustimmen, empfiehlt es sich, Anlage 4 Nr. 6 Satz 1 zzgl. Satz 2 folgendermaßen zu formulieren:

„Eine Beschreibung und Erläuterung der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen ausgeschlossen, vermindert, ausgeglichen oder ersetzt werden sollen, sowie geeigneter Maßnahmen der Eigenkontrolle unter Berücksichtigung insbesondere der Merkmale des Vorhabens und des Standorts. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch die erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben können einzubeziehen sind.“ (Satz 2 des UVP-ÄndE bleibt unverändert und wird Satz 3)

Der Vorschlag stellt klar, dass in Anlage 4 Nr. 6 nicht erneut eine Beschreibung der Merkmale des Vorhabens und des Standorts gefordert werden (wie schon unter Nr. 1 Buchst. a und Nr. 1 Buchst. b), sondern Angaben zu den Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen sowie zu den Maßnahmen der Eigenkontrolle des Vorhabenträgers. Zum anderen macht er deutlich, dass auch erheblich nachteilige Umweltwirkungen einzubeziehen sind - wie in § 12c Abs. 2 gefordert - die sich aus der Durchführung des Vorhabens ergeben.

Im Bescheid ist schließlich klarzustellen, welche Maßnahmen der Eigenkontrolle der Betreiber in welchem Rhythmus durchzuführen hat. UVP-rechtlich ist wohl auch eine Überwachung durch die Behörden im Rahmen des „Monitorings“ des Umweltzustands bzw. der Immissionssituation gefordert, sofern dieses so genau ist, dass es Aussagen für das jeweilige Vorhaben ermöglicht. Weil dessen Ergebnisse wiederum auch für den Betrieb der Anlage relevant sind, empfiehlt es sich, auch dieses bereits im Bescheid zu benennen. So lassen sich auf § 26 BImSchG (und damit auch als Nebenbestimmung nach § 12 BImSchG) auch Vorgaben zur Ermittlung der Immissionen durch den Betreiber definieren. Die behördlichen Überwachungsaufgaben sind – jedenfalls für die Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie – mittlerweile stärker konturiert (siehe § 52 Abs. 1a und 1b sowie § 52a BImSchG).

Unsicherheiten bestehen bei den Teilnehmern auch in Bezug auf das Verhältnis zwischen § 23 UVPG-ÄndE und dem geltenden Fachrecht. Beispielsweise sei zu klären, ob § 23 UVPG-ÄndE erstmalig eine eigenständige Rechtsgrundlage für Maßnahmen der Eigenkontrolle bieten soll oder ob es bei dem Grundsatz bleibt, dass alles nur "nach Maßgabe des Fachrechts" gilt, also die Eigenkontrolle und behördliche Überwachung weiterhin nur auf die fachrechtlichen Grundlagen gestützt werden kann. In der Begründung zum UVPG-ÄndE heißt es:

*„Gemäß Absatz 1 Satz 1 ist durch geeignete Überwachungsmaßnahmen sicherzustellen, dass das Vorhaben im Einklang mit den Bestimmungen des Zulassungsbescheids nach § 12a (jetzt § 21) durchgeführt wird. **Art und Maß der Überwachungsmaßnahmen ergeben sich in der Regel nicht aus dem UVPG, sondern aus den fachrechtlichen Bestimmungen.**“ (Begründung vom 22.3.2016 zu § 12c (jetzt § 23), S. 22)*

Damit scheint klar, dass vorrangig fachrechtliche Vorgaben zum Tragen kommen. Allerdings kommt es durch den Zusatz „in der Regel“ auch hier zu Auslegungsschwierigkeiten. Es empfiehlt sich klarzustellen, dass „in der Regel“ bedeutet, dass durchaus auch aufgrund des UVPG Überwachungen vorgenommen werden können. Nur so wird sichergestellt, dass das UVPG vollständig umgesetzt wird.

5.3 Auswertung Planspiel 3: „UVP in der straßenrechtlichen Planfeststellung“

Der folgende Text – erstellt von Stefan Balla und Sven Schicketanz unter dem 14. Juli 2016 – dokumentiert die wichtigsten Ergebnisse der Auswertung des Planspiels 2 („UVP-Verfahren in der straßenrechtlichen Planfeststellung“) am 07./08.04.2016 im Stefansstift in Hannover

5.3.1 Einleitung

Das Planspiel 3 bezog sich auf ein UVP-Verfahren für ein planfeststellungspflichtiges Vorhaben. Die Grundlage bildete die Planung für eine Landesstraße, so dass ein straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren simuliert wurde. Ein Verfahren zur Feststellung der UVP-Pflicht war in dem Beispiel nicht erforderlich. Somit wurden vor allem die §§ 3 – 23 des UVPG-ÄndE abgedeckt.

Die Auswertung der Spielergebnisse basiert auf den zum Planspiel und zum anschließenden Fachgespräch erstellten Protokollen, insgesamt 11 ausgefüllten „großen“ Teilnehmer-Fragebögen und weiteren kleinen Fragebögen zu den einzelnen Spielrunden sowie ergänzender schriftlicher Stellungnahmen aus dem Teilnehmerkreis. Grundlage des Planspiels war der UVPG-ÄndE aus März 2016.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse textlich zusammengefasst. Die Ergebnisse der Auswertung des Planspiels 3 sind im Detail tabellarisch im projektinternen Arbeits-Papier „Auswertung des Planspiels 3“ zusammen gestellt.

Die Grundlage bildet durchweg die Fassung des Entwurfs vom 21. Juni 2016. Die frühere – den Teilnehmenden des Planspiels vorliegende – Version vom März 2016 wird nur vereinzelt (ergänzend) erwähnt, soweit es auf sie ankommt.

5.3.2 Wichtigste Ergebnisse zur Einschätzung des UVPG-ÄndE (Juni 2016) im dritten Planspiel

Es hat sich wie bei den anderen Planspielen auch für das Anwendungsbeispiel Planfeststellung gezeigt, dass die Teilnehmenden viele Vorschriften im UVPG-Entwurf unterschiedlich interpretierten oder deren Relevanz oder Reichweite unterschiedlich einschätzten. Daraus resultierte bei vielen Teilnehmern eine hohe Unsicherheit bzgl. der Anwendung. Dies betrifft allerdings nicht nur die neu gefassten oder geänderten Regelungen, sondern zum Teil auch bereits bestehende Regelungen.

Grundsätzlich werden verschiedene Möglichkeiten gesehen, die Regelungen zu verbessern. So sollten aus Sicht verschiedener Teilnehmer Doppelungen und zu umfangreiche Gesetzesverweise vermieden und „bessere Abgrenzungen“ erreicht werden. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich der Anlage 2 und 3 des UVPG-ÄndE oder hinsichtlich § 14 und Anlage 4, des Weiteren aber auch hinsichtlich des Zusammenwirkens des UVPG mit dem Fachrecht. Eine besondere Schwierigkeit bestand auch darin, die neuen Anforderungen an den UVP-Bericht richtig zu interpretieren. Einige Hinweise beziehen sich unmittelbar auf die Änderung von Formulierungen und Regelungen im Gesetz. Eine Vielzahl von Hinweisen bezieht sich aber auch auf die Ebene der Interpretation und Anwendung der Vorschriften. Diese Punkte lassen sich nur bedingt unmittelbar im Gesetzentwurf umsetzen, sollten aber hinsichtlich ihrer Relevanz für die Gesetzesbegründung, die fortzuschreibende UVPVwV oder weitergehende Arbeitshilfen geprüft werden.

Die nachfolgend aufgeführten Punkte betreffen im Schwerpunkt Vorschläge zur Änderung des UVPG-ÄndE selbst. Aus der Sicht der Auftragnehmer des FuE-Vorhabens empfiehlt es sich, für

diese Punkte zu prüfen, ob eine Anpassung des UVPG-ÄndE in Frage kommt, um das Verständnis oder die praktische Handhabbarkeit der Bestimmungen zu verbessern.

5.3.3 Ergänzung einer behördlichen Prüfung der Unterlagen des Vorhabenträgers

Die UVP-ÄndRL schreibt in Art. 1 Abs. 2 g) folgenden Schritt vor:

„Prüfung der im Rahmen des UVP-Berichts vom Projektträger gemäß Art. 5 Abs. 3 vorgelegten Informationen und erforderlichenfalls vorgelegten ergänzenden Informationen sowie der aus den Konsultationen gemäß Art. 6 und 7 gewonnenen einschlägigen Informationen durch die zuständige Behörde“.

Der Begriff „Prüfung“ umfasst dabei die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem UVP-Bericht und den übrigen Informationen. Diese Arbeiten setzen implizit voraus, dass die Behörde – vor Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung – feststellt, ob die auszulegenden Unterlagen (in erster Linie der UVP-Bericht) vollständig sind. Dieser Schritt findet sich weder im bisherigen UVPG noch im UVPG-ÄndE, sondern in den allgemeinen Regeln zum Verwaltungsverfahren. Die dort verankerten Grundsätze des ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns in der deutschen Praxis bezogen auf den gesamten Genehmigungsantrag sind gängige Praxis.

Um die spezifische Prüfung der Unterlagen zur UVP bereits vor Einleitung der Beteiligung (Vollständigkeitsprüfung) ganz explizit auch auf die UVP-Unterlagen zu beziehen, wäre aber eine entsprechende Vorschrift auch im nationalen UVPG wünschenswert. Dies auch deshalb, weil die Anforderungen an den UVP-Bericht mittlerweile recht umfangreich sind. Diese Maßnahme würde auch der Qualitätssicherung der UVP dienen. Eine Formulierung könnte sich an § 7 Abs. 1 9. BImSchV anlehnen.

5.3.4 § 3 Einbindung der nach Vogelschutz-RL und FFH-RL geschützten Arten und Lebensräume

Die Benennung der europäisch geschützten Arten und Lebensräume innerhalb des Schutzgüterkanons mit der Verbindung *„unter besonderer Berücksichtigung“* in § 3 Abs. 1 könnte in der Praxis dazu verleiten, dass die (nur) national geschützten Arten und Lebensräume nicht mehr mit der gebotenen Sorgfalt in der UVP bearbeitet werden.

Die jetzige Formulierung in § 3 Abs. 1 entspricht in dem angesprochenen Punkt der Formulierung in der UVP-Richtlinie. Der Begriff *„unter besonderer Berücksichtigung“* schließt die national geschützten Arten und Lebensräume nicht aus. Maßgeblich bleibt materiell-rechtlich das deutsche Naturschutzrecht.

Dennoch ist die im Planspiel geäußerte Befürchtung, dass die national geschützten Arten und Lebensräume zukünftig unter Umständen vernachlässigt werden, für die Praxis nicht ganz unberechtigt. Daher wird empfohlen zu prüfen, ob in § 3 Abs. 1 statt *„unter besonderer Berücksichtigung“* die Formulierung *„einschließlich“* gewählt werden kann.

In jedem Fall empfiehlt es sich, in die Begründung den Hinweis aufzunehmen, dass die europäischen und natürlich auch die nationalen Anforderungen an den Arten- und Biotopschutz im Rahmen der UVP zu behandeln sind.

5.3.5 § 5 UVP auf Antrag des Vorhabenträgers

Aus der Praxis ist bekannt, dass der Vorhabenträger in manchen Fällen aus Gründen der Rechtssicherheit oder aus Gründen der Transparenz freiwillig eine UVP durchführen möchte, obwohl die zuständige Behörde die Notwendigkeit nicht sieht. Dies betrifft auch Fälle, in denen der Vor-

habenträger frühzeitig für sich erkennt, dass eine Vorprüfung nicht sicher begründen kann, dass eine UVP nicht durchzuführen ist. In solchen Fällen sollte er die Möglichkeit haben, einen Antrag auf UVP zu stellen, ohne dies im Detail anhand von Vorprüfungsunterlagen begründen zu müssen. Angesichts der mittlerweile erweiterten Klagemöglichkeiten in Bezug auf eine fehlende UVP, hat die Durchführung einer UVP in Zweifelsfällen eine hohe Bedeutung für die Rechtssicherheit.

Im „Leitfaden zur Vorprüfung des Einzelfalls im Rahmen der Feststellung der UVP-Pflicht von Projekten“ der Experten des Bundes und der Länder aus dem Jahr 2003 heißt es unter Nr. 2.6:

„Einer Vorprüfung bedarf es nicht, wenn nach Absprache zwischen dem Träger des Vorhabens und der zuständigen Behörde eine UVP durchgeführt werden soll.“

Aufgrund der Hinweise durch die Planspielerinnen und Planspieler wurde dieser Aspekt in der neuesten Fassung aufgenommen. Dort heißt es:

„Die Vorprüfung nach Abs. 1 entfällt für Vorhaben, für die der Vorhabenträger die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung beantragt hat. Vorhaben nach Satz 1 stehen Vorhaben mit unbedingter UVP-Pflicht gleich.“ (§ 7 Abs. 2 UVPG-ÄndE)

5.3.6 Zusammenlegung von Anlage 2 und Anlage 3

Wie bereits aus Planspiel 1 empfohlen, wurde auch in Planspiel 3 von verschiedener Seite der Wunsch geäußert, die Anlage 2 mit der Anlage 3 zusammenzuführen bzw. Anlage 2 in Anlage 3 aufgehen zu lassen. In § 7 Abs. 3 könnten die Pflichten des Vorhabenträgers dahingehend formuliert werden, dass der solche Unterlagen vorzulegen hat, die den Anforderungen der Anlage 3 Rechnung tragen (analog zur Formulierung in Anlage 2 Nr. 2 Satz 1).

5.3.7 § 13 Scoping und Alternativenprüfung

Es wird empfohlen, um der Bedeutung der Alternativenprüfung für die UVP gerecht zu werden, in § 13 Abs. 1 folgenden Satz einzufügen:

„Die zuständige Behörde kann dem Vorhabenträger die Prüfung zusätzlicher vernünftiger Alternativen aufgeben.“

Eine solche Bestimmung stünde nicht im Widerspruch mit den Vorgaben der UVP-Richtlinie. Es bliebe für den UVP-Bericht dabei, dass die vom Vorhabenträger geprüften vernünftigen Alternativen darzustellen sind. In der Begründung wäre auszuführen, dass damit solche Alternativen gemeint sind, die für die Zulassungsentscheidung relevant sein können. Damit wäre das Kriterium „vernünftig“ konkretisiert.

Eine derartige Vorschrift wäre auch mit dem Immissionsschutzrecht und anderen Vorschriften, nach denen die Vorhabenzulassung im Grundsatz als gebundene Entscheidung ausgestaltet ist, vereinbar. Auch bei prinzipiell gebundenen Entscheidungen muss die Behörde in bestimmten Sachbereichen Alternativen prüfen, etwa bei der Frage, ob die vom Vorhabenträger beabsichtigte Beseitigung von Abfällen zugelassen werden kann (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG). Im immissionsschutzrechtlichen Verfahren könnte die Behörde aufgrund der hier vorgeschlagenen Regelung etwa unterschiedliche organisatorische, bauliche und technische Optionen zur Umsetzung der Grundpflichten (inkl. „Stand der Technik“) einer genaueren Prüfung unterziehen lassen, soweit sich dies nach den konkreten Umständen des Einzelfalls und der Konzeption der geplanten Anlage aufdrängt und zumutbar im Sinne von § 6 Abs. 4 Satz 2 UVPG ist.

5.3.8 § 14 UVP-Bericht

Der neu gefasste § 14 in Verbindung mit Anlage 4 dient der Umsetzung von Art. 5 und Anhang IV der UVP-ÄndRL. Neu ist der Begriff des „UVP-Berichts“. Der Begriff impliziert und verdeutlicht stärker als in den bisherigen Regelungen zu den Unterlagen des Vorhabenträgers, dass die Unterlagen als zusammenhängender, in sich geschlossener Bericht zu erstellen sind. Über die nähere Form des Berichtes trifft das UVPG bisher keine Aussage. Daher sind verschiedene Formen denkbar.

Wenn die Unterlagen nach § 14 insgesamt sehr umfassend sind und mehrere fachspezifische Teilgutachten erfassen, hat der UVP-Bericht letztlich auch den Charakter einer synoptischen, zusammenfassenden Darstellung der wesentlichen Ergebnisse der Fachgutachten durch den Vorhabenträger. Dabei sollte der UVP-Bericht deutlich auf die ergänzenden Fachgutachten verweisen und kenntlich machen, dass auch diese Gutachten als Teil der UVP-relevanten Unterlagen anzusehen sind. § 9 Abs. 1b Nr. 2 UVPG (§ 16 Abs. 3 Nr. 2 der aktuellen Fassung des UVPG-ÄndE) stellt klar, dass auch Fachgutachten, die nicht integraler Bestandteil des UVP-Berichtes sind, für die Öffentlichkeitsbeteiligung mit auszulegen sind.

Um dies zu verdeutlichen, könnte in § 14 an geeigneter Stelle (z. B. in Absatz 3) folgender Satz ergänzt werden:

„Der UVP-Bericht kann zu Einzelheiten der Umweltauswirkungen des Vorhabens auf weitere Fachgutachten verweisen; diese sind dann dem UVP-Bericht beizufügen.“

Zumindest wäre eine Klarstellung in diese Richtung in der Begründung zum Gesetz notwendig.

5.3.9 § 23 und Anlage 4 Überwachung

In Anlage 4 wird vom Vorhabenträger folgendes gefordert: *„Beschreibung und Erläuterung der Merkmale des Vorhabens und seines Standorts und der geplanten Maßnahmen einschließlich etwaiger Überwachungsmaßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen auf die Umwelt ausgeschlossen, vermindert, ausgeglichen oder ersetzt werden sollen“*.

Diese Formulierung kann so verstanden werden, dass sich die Überwachungsmaßnahmen, die der Vorhabenträger im Umweltbericht darzustellen hat, nur auf Durchführungskontrollen anderer Maßnahmen beziehen. Diese Einschränkung sollte es aber nicht geben, da zu den anderen Überwachungsmaßnahmen, die nach § 23 gefordert sind, ansonsten vom Vorhabenträger keine Informationen gegeben werden und die Behörde hier alleine auf eigene Vorschläge angewiesen ist. Ein Vorschlag zur Umformulierung der Pflicht zur Darstellung von Überwachungsmaßnahmen entsprechend § 23 enthält die Zusammenfassung zu Planspiel 2 (vgl. auch Punkt 23 und 31 der tabellarischen Auswertung Planspiel 2).

5.3.10 Anlage 1 zum UVPG

Anlage 1 Nr. 14.3 bis 14.6: Die Terminologie ist nicht konform mit der des FStrG. In 14.3 könnte man „Bundesautobahn und sonstige Bundesstraße“ zu „Bundesfernstraße“ zusammenfassen, um eine Klarstellung zu erreichen. Auch in 14.4. bis 14.6 könnte man von Bundesfernstraßen sprechen.

5.3.11 Anlage 4 Inhalte des UVP-Berichtes

Anlage 4 erweitert den bisherigen Anforderungskatalog aus § 14 UVPG deutlich. Stärker als bisher werden fachliche Details als relevante Inhalte des UVP-Berichtes angesprochen.

Für die Praxis ist zu erwarten, dass sich Vorhabensträger eng an der ausführlichen Anlage 4 orientieren und die Auflistung von notwendigen Angaben in § 14 keine wesentliche Steuerungswirkung entfalten wird.

Aus diesem Grund sollte angestrebt werden, dass Anlage 4 einen möglichst vollständigen Überblick über alle wesentlichen inhaltlichen Aspekte des UVP-Berichtes gibt und die Anforderungen im Verhältnis zu § 14 UVPG einheitlich formuliert sind.

Für die Nr. 3 der Anlage 4 wäre es zielführend, wenn die Landschaftsplanung als wesentliche Grundlage für die Beschreibung des Umweltzustandes benannt wird. Dafür wäre folgender ergänzender Satz sinnvoll:

„Die Inhalte der Landschaftsplanung gemäß § 9 BNatSchG sind hierbei heranzuziehen.“

Ein entsprechender Hinweis findet sich in § 9 Abs. 5 BNatSchG, wo die Berücksichtigung der Inhalte der Landschaftsplanung in Planungen und Verwaltungsverfahren für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit angesprochen ist. Hierbei könnte der Verweis auch auf weitere Planwerke, die eine Bestandsaufnahme der Umwelt beinhalten, ausgedehnt werden, z.B. Strategische Lärmkarten, Luftreinhaltepläne, Bewirtschaftungspläne nach WHG usw. Ersatzweise sollte ein entsprechender Hinweis in der Begründung zum Gesetz oder in der UVPVwV aufgenommen werden.

In Anlage 4 Nr. 4 werden drei inhaltliche Themenblöcke unterschieden: Art der Umweltauswirkungen (Nr. 4 Buchst. a), Betroffenheit der Schutzgüter (Nr. 4 Buchst. b) und Ursachen der Umweltauswirkungen (Nr. 4 Buchst. c). Diese Auflistungen dienen der Umsetzung der verschiedenen Gesichtspunkte, die in Anlage IV der UVP-Richtlinie genannt sind und bringen die verschiedenen Gesichtspunkte in eine logische Struktur. Die Struktur erscheint im Grundsatz nachvollziehbar und verständlich.

Von der Systematik her entsprechen die unter 4 Buchst. c genannten Gesichtspunkte am ehesten sog. Wirkfaktoren, die von einem geplanten Vorhaben ausgehen und zu Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter führen können. Dieser Aspekt steht in der klassischen Wirkungsanalyse üblicherweise am Anfang der Analyse. Daher böte es sich an, die Regelung in Nr. 4 Buchst. c als Nr. 4 Buchst. a an den Anfang zu stellen.

Bisher nicht explizit angesprochen, für die Beschreibung der Umweltauswirkungen aber von besonderer Bedeutung ist der fachliche Arbeitsschritt der Prognose. Daher wird empfohlen, in Anlage 4 Nr. 3 folgenden Inhalt als Klammerzusatz zu ergänzen:

„Prognose des Umweltzustandes ohne Vorhaben“

In Anlage 4 Nr. 4 könnte als Klammerzusatz ergänzt werden:

„Prognose des Umweltzustandes mit Vorhaben“

In Anlage 4 Nr. 4 Buchst. b sind nicht alle Schutzgüter des § 3 Abs. 1 genannt: es fehlt der Verweis auf Landschaft und sonstige Sachgüter sowie auf Wechselwirkungen. Das Fehlen der genannten Schutzgüter resultiert aus der Umsetzung des Anhangs IV aus der UVP-RL. Für diese Schutzgüter sind keine spezifischen Arten der Betroffenheit genannt. Da es sich um keine abschließende Aufzählung von Gesichtspunkten handelt, sondern um Gesichtspunkte, die „insbesondere“ zu berücksichtigen sind, ist eine vollständige Nennung der Schutzgüter in der Nr. 4 Buchst. b der Anlage 4 im Grundsatz nicht zwingend erforderlich.

Allerdings führt die weitgehend vollständige Nennung der Schutzgüter hier zu Verwirrung. Um Fehlinterpretationen zu vermeiden, wäre es sinnvoll, die Tabelle um die fehlenden Schutzgüter zu ergänzen. Eine Ergänzung der Tabelle in Anlage 4 Nr. 4 Buchst. b könnte lauten:

b) Betroffenheit der Schutzgüter unter Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen den Schutzgütern

<i>Landschaft</i>	<i>Optische und andere Auswirkungen auf die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert der Landschaft</i>
...	...
<i>Kulturgüter und sonstige Sachgüter</i>	<i>Auswirkungen auf historische Stätten, architektonisch und archäologisch wertvolle Bauwerke und Kulturlandschaften sowie sonstige Sachgüter.</i>

Gemäß Anlage 4 Nr. 4 soll die Ermittlung und Darstellung der Umweltauswirkungen „den Umweltschutzziele Rechnung tragen, die nach den Rechtsvorschriften, einschließlich verbindlicher planerischer Vorgaben, für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens maßgebend sind“. Hierzu sind die für die Entscheidung maßgeblichen fachrechtlichen Vorschriften und planerischen Vorgaben (z.B. Ziele der Raumordnung) gemeint. Insofern gibt es hier eine Parallelität zu den Bewertungsmaßstäben aus § 12 UVPG (§ 20 der aktuellen Fassung des UVPG-ÄndE).

Um klarzustellen, dass die Ziele des Umweltschutzes, die für die Beurteilung der Umweltauswirkungen im UVP-Bericht konkret zugrunde gelegt werden, im UVP-Bericht auch zu dokumentieren sind, sollte eine entsprechende Formulierung in Anlage 4 ergänzt werden.

Eine mögliche Ergänzung im Gesetz könnte wie folgt lauten

„Die für die Beurteilung im Einzelfall herangezogenen Umweltschutzziele sind zu benennen.“

Ersatzweise sollte eine entsprechende Erläuterung in der Begründung zum Gesetzentwurf sowie in der zukünftigen UVPVwV gegeben werden. In der UVPVwV sollte insbesondere auch die Verbindung zwischen den Umweltschutzziele und den Bewertungsmaßstäben nach § 20 aufgezeigt werden.