

Martin Führ/Jaqui Dopfer/Kilian Bizer

Evaluation des UVPG des Bundes – Ergebnisse einer retrospektiven Gesetzesfolgenforschung

Der Beitrag fasst die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens¹ zusammen, welches die Aufgabe hatte, Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen zu ermitteln und zu bewerten, etwaige Schwachstellen zu identifizieren und mögliche Verbesserungsmaßnahmen für einen effektiven und effizienten Vollzug zu entwickeln. An zentralen Punkten finden sich konkrete Formulierungsvorschläge für den Entwurf zu einem Umweltgesetzbuch (Buch I).

A. Ziel und Methodik

Die originäre Aufgabe der UVP ist es, die zuständigen Behörden mit den relevanten Informationen über die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen eines Projektes zu versorgen, damit sie über ein Vorhaben »in Kenntnis der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt entscheiden können.«² Nach § 1 UVPG besteht der Zweck des UVPG dementsprechend darin, sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden und dass das Ergebnis der UVP bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben berücksichtigt wird. Effekte können dabei nicht allein bei der Durchführung der UVP auftreten: Schon allein der Umstand, dass eine UVP durchzuführen ist, kann eine »Vorwirkung« entfalten, die die Konzeption des Vorhabens in Richtung auf eine stärkere Berücksichtigung der Umweltbelange beeinflusst.

Methodisch stützt sich die Untersuchung auf den Ansatz der ökonomisch-juristischen Institutionenanalyse.³ Sie geht davon aus, dass die Vorschriften des UVPG – wie jede Rechtsvorschrift – menschliches Verhalten beeinflussen sollen. Adressaten des UVPG sind neben dem Vorhabenträger und dem Ersteller der UVP-Unterlagen in erster Linie die Behörden, aber auch die betroffene sowie die allgemeine Öffentlichkeit. Um die Wirkungen der geltenden Bestimmungen abschätzen zu können, ist deshalb die Anreizsituation zu berücksichtigen, in der sich die jeweiligen Akteure befinden. Zu analysieren ist, wie diese durch das UVPG beeinflusst wird. Darauf aufbauend sind mögliche Anreislücken zu identifizieren, deren Schließung die Wirksamkeit der UVP erhöhen könnte. Auf der Basis der Anreizanalyse kann man mithin die Wirkung des bestehenden UVPG beurteilen und zukünftige Maßnahmen konzipieren.⁴

Das UVPG als Evaluationsgegenstand weist einige Besonderheiten auf, die in der Methodik zu berücksichtigen sind: Erstens handelt es sich um ein auf das eigentliche Zulassungsverfahren »aufgesattelt« Verfahren. Materielle Umweltwirkungen gehen dabei in erster Linie auf das jeweilige Fachrecht zurück und sind nicht unmittelbar auf das UVPG zurückzuführen. Zweitens führt das UVPG Informationen zusammen und erleichtert es den Behörden, eine gut begründete Entscheidung zu treffen. Der Erfolg misst sich also zu einem erheblichen Anteil daran, wie gut diese Entscheidungen sind. Drittens erfolgt der Vollzug des Bundesgesetzes wesentlich durch die Länder, sodass Unterschiede zwischen den Ländern

denkbar und wahrscheinlich sind. Ein länderbezogener Vergleich war jedoch nicht Bestandteil dieser Untersuchung.

Die Evaluation der UVP sowie des UVPG wird als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt. Eine Aufgliederung der Untersuchung in die folgenden vier Ebenen (Kaskadenmodell) ermöglicht eine hohe Analysegenauigkeit:⁵

1. Die erste Ebene dient dazu, den bundesweit zugänglichen Datenbestand zu erfassen. Hier war von vornherein klar, dass diese Erhebung lückenhaft bleiben würde.
2. Die zweite Ebene nimmt daher sechs Regionen in den Blick, um in diesen eine Vollerhebung aller UVPs im Untersuchungszeitraum von 1999 bis 2005 durchzuführen. Diese Erhebung dient dem Zweck, eine geeignete Grundgesamtheit zusammenzustellen, um hieraus eine abgeschichtete Stichprobe zu ziehen. Die Auswahl der Regionen erfolgt nach bestimmten Kriterien (u.a. Raumordnungskategorien der Länder etwa im Hinblick auf die Kategorien »Ländlicher Raum« oder »Verdichtungsraum«).⁶
3. Die dritte Ebene untersucht 105 Fallstudien mit Hilfe verschiedener Befragungs- und Erhebungsinstrumente, die jeweils spezifisch die »Stationen« der UVP (Screening, Scoping, UVP-Unterlagen, Behördenbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zusammenfassende Darstellung, Bewertung, Entscheidung) analysieren, um den Beitrag der einzelnen Stationen zum Gesamtergebnis näher bestimmen zu können.⁷ Ziel der Erhebung

1 Durchgeführt im Auftrag des Umweltbundesamtes (finanziert aus Bundesmitteln, FKZ 205 16 104); siehe Führ/Bizer/Mengel/Dopfer/von Kampen/Schlagbauer/Bedke/Belzer/Kober et al.: »Evaluation des UVPG des Bundes – Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen«, sofia Verlag, Darmstadt 2009 (ISBN 978-3-941627-00-0). Siehe dazu auch den Beitrag von Mengel und von Kampen auf dem 9. UVP-Kongress am 2.10.08 in Bad Kissingen.

2 Erwägungsgrund 1 der Richtlinie 97/11/EG (Abl. Nr. L 073 vom 14.3.1997, 5).

3 Dieser Ansatz akzeptiert neben der typisch ökonomischen Verhaltensweise der situativen Nutzenmaximierung auch Verhaltensweisen wie rational regelgebundenes, habituelles, emotionales und instinktives Verhalten. Damit ist es möglich, ein deutlich weiteres Spektrum an Verhaltensweisen bei der Analyse einzubeziehen. Dementsprechend weiter gefächert ist in der Folge auch der Kreis der Instrumente bzw. institutionellen Gestaltungsoptionen; siehe dazu Führ 2003, 281 ff. und 395 ff. sowie Bizer/Gubaydullina 2007, 44 ff.

4 Zur Anreizsituation der UVP-Akteure siehe den Abschlussbericht (Fn. 1), Abschnitt 6.2.

5 Den kaskadenförmigen Aufbau erläutert der Abschlussbericht (Fn. 1) in Abschnitt 1.2. Siehe dazu auch Bedke/Dopfer/von Kampen (geb. Kellert)/Kober: Evaluation des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP-Report 2006, 211 ff.

6 Ohne die offene und proaktive Beteiligung von sechs Regionen in Bayern, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen wäre die Untersuchung nicht möglich gewesen.

7 Pro Region sind das mindestens 17 Fallstudien, die in ihrer Häufigkeit nach der Art des Zulassungsverfahrens in etwa die Grundgesamtheit der Region widerspiegeln. Auf die Vorhabengruppen teilen sich die Fallstudien wie folgt auf: 19 Fälle betreffen Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG zuzurechnen, 31 Fälle gehören zum Verkehrssektor, Bebauungspläne sind in 16 Fällen näher untersucht worden und die relativ große Gruppe der »Sonstigen« mit 32 Fällen umfasst z.B. wasser- und bergbaurechtliche Verfahren. Zur Gruppe der Raumordnungsverfahren/Linienbestimmung als »vorgelagerte Verfahren« zählen weitere 7 Fälle. Als Vergleichsgruppe untersucht werden zudem 22 Zulassungsverfahren ohne UVP (»Policy off«).

ist es, besonders positive institutionelle Arrangements (best-practice-Ansätze) zu identifizieren und aufzuzeigen, an welchen Ansatzpunkten instrumentelle Verbesserungen möglich und sinnvoll sein können, um mögliche Defizite zu beheben.

4. Die vierte Ebene des Kaskadenmodells hat ausgehend von den best-practice-Ansätzen die Aufgabe, Gestaltungsoptionen für eine Optimierung des UVPG-Vollzugs zu entwickeln. Dazu ist die Anreizsituation der Akteure genauer zu betrachten. Dies ermöglicht Aussagen dazu, unter welchen Bedingungen die ausgewählten Instrumente dazu beitragen können, bei möglichst geringem Aufwand die Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben herzustellen.

Der Schwerpunkt der Erhebung liegt auf der dritten Ebene des Kaskadenmodells. Das wichtigste der vier Erhebungsinstrumente ist dabei die Ermittlung des »Zielerreichungsgrades« (ZEG): Anhand der Aktenlage zur jeweiligen UVP ist für jede Station der UVP die vorgefundene »tatsächlichen Qualität« aufzunehmen. Der Bezugsrahmen ergibt sich dabei aus den jeweiligen gesetzlichen Zielen von EG-UVP-Richtlinie und UVP-Gesetz: Für jede Station lassen sich daraus Kriterien ableiten, anhand derer der Grad der Zielerreichung stationenspezifisch zu beurteilen ist. Die Bezeichnung »tatsächliche Qualität« meint dabei den von fünf wissenschaftlichen MitarbeiterInnen des Forschungsverbundes⁸ (Evaluatoren) auf der Basis der Verfahrensakten ermittelten Grad der Zielerreichung.⁹ Bei der Bewertung des Zielerreichungsgrades gehen Defizite, die in einer vorhergehenden Station auftraten, nicht in die Bewertung der nachfolgenden Station ein. Der Ausschluss von Folgefehlern ermöglicht es, die Stationen untereinander (horizontal) zu vergleichen.

Zu den Erhebungsinstrumenten auf Ebene 3 gehört weiter ein »Grunddatenblatt«, welches Eckdaten zu der jeweiligen Fallstudie und zum Verfahrensablauf aufnimmt. Zusätzlich antworten die Mitarbeiter der zuständigen Behörde, in Bezug auf die von ihnen begleiteten Verfahren, in persönlichen fragenbogengestützten Interviews (»Nutzen-Kosten-Befragung«, NKB). Dabei geht es u.a. darum, aus der Perspektive der Behördenmitarbeiter die durch sie »wahrgenommene Qualität«¹⁰ in den einzelnen Stationen des jeweiligen UVP-Verfahrens zu erheben. Diese Nutzen-Kosten-Befragung richtet sich auch an den Unterlagen-Ersteller sowie Vertreter von Umweltverbänden, um zu erkennen, ob diese Gruppen strukturell die »wahrgenommene Qualität« der UVP anders beurteilen. Außerdem lassen sich diese »wahrgenommenen Qualitäten« mit der auf der Basis der Verfahrensakten durch die Evaluatoren ermittelten »tatsächlichen Qualität« vergleichen. Schließlich werden mit den jeweiligen Behördenmitarbeitern halbstandardisierte Interviews geführt, um offene Punkte zu klären und weitere Anregungen zu erhalten.

Das Grunddatenblatt umfasst 50 Einzelangaben (Items), der Kriterienkatalog zum Zielerreichungsgrad 63 Items, der Nutzen-Kosten-Fragenbogen 38 Items und der explorative Fragebogen 14 Items. Jede Fallstudie enthält damit in ihrem standardisierten Teil Daten zu 165 Merkmalen. Da nicht immer alle Fragen beantwortet wurden, stehen durchschnittlich 154 Daten zur Verfügung, sodass bei 105 Fallstudien insgesamt rund 16.000 Daten auszuwerten sind. Diese umfassende Datenbasis ermöglicht es, Korrelationen zwischen den Stationen zu bestimmen sowie Zusammenhänge zwischen der »tatsächlichen« (durch die Evaluatoren festgestellten) Qualität sowie der »wahrgenommenen« Qualität aus Sicht der Behördenmitarbeiter sowie ergänzend auch der Umweltverbände und der Unterlagen-Ersteller auszuwerten.

Von den 105 Fallstudien gehören 22 zu den policy-off-Fällen. Bei diesen wird keine UVP durchgeführt, weil sie unterhalb der Erheblichkeitsschwelle liegen, nach der eine UVP-Pflicht ausgelöst wird. Ein Vergleich mit den policy-on-Fällen zeigt den Einfluss der UVP auf den Verfahrensverlauf. Um einen einheitlichen Referenzrah-

men zu erlangen, sind die policy-off-Fälle so zu bewerten, als seien sie UVP-pflichtig.

B. Empirische Befunde und Empfehlungen zu den Stationen

Die Untersuchung zeigt anhand des Vergleichs von policy on/policy off, dass die UVP eine deutlich höhere Zielerreichung realisiert als es ohne sie möglich wäre. Die Analyse der einzelnen UVP-Stationen in den policy-on-Fällen zeigt aber auch, dass die Zielerreichung in vielen Fällen nicht die normativen Vorgaben erreicht.

In der Station 0, der Vorprüfung des Einzelfalls (Screening), ist zu prüfen, ob eine UVP-Pflicht besteht oder nicht. Auffallend ist, dass der weitaus überwiegende Teil mit dem Ergebnis endet, dass keine UVP durchzuführen ist. Denkbar ist, dass Behörde und Vorhabenträger die Vorprüfung dafür nutzen, das Vorhaben so zu modifizieren, dass eine UVP entbehrlich ist (ein Element der Vorwirkung).¹¹

Die Untersuchung der Station 1, dem Scoping, zeigt, dass Handlungsbedarf zur Erhöhung der Qualität bei der Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter und der zu untersuchenden Wirkfaktoren und Wirkpfade, der Festlegung des Untersuchungsraums für die Untersuchungsgegenstände und bei der Festlegung der anzuwendenden Untersuchungsmethoden zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der zur erwartenden Umweltauswirkungen besteht. Bemerkenswert ist, dass sich in 52% der policy-on-Fälle keine Dokumente zu den Ergebnissen des Scopings in den Akten finden lassen.

Im Vergleich zu den policy-off-Fällen – die nur in 14% der Fälle die Schutzgüter angemessen bestimmen, in 10% die Wirkfaktoren und Wirkungsmechanismen ausreichend darlegen und in 14% der Fälle den Untersuchungsraum ausreichend abgrenzen – erreichen die UVP-Verfahren eine deutlich bessere Zielerreichung von 56% (Schutzgüter), 46% (Wirkfaktoren und -mechanismen) und 41% (Untersuchungsraum).

Auch wenn noch deutlicher Verbesserungsbedarf besteht, zeigt dies die Effektivität der UVP. Festzustellen ist eine starke Korrelation zwischen dem Scoping und der UVS-Erstellung sowie zwischen dem Scoping und der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung. Eine gute Vorabstimmung trägt somit auch zu einer Qualitätssteigerung der späteren Phasen bei. Es empfiehlt sich, einen Scoping-Termin in Form einer Besprechung möglichst in allen Verfahren durchzuführen und dabei nicht nur Vertreter aus den Umweltfachbehörden, sondern auch Vertreter der Umweltverbände zu beteiligen, um alle relevanten Umweltaspekte frühzeitig in das Verfahren einzubringen. Wenn die Ergebnisse dokumentiert und begründet werden, steigert das die Operationalisierung und vereinfacht dadurch das Verfahren. Der verbindliche Einsatz eines Pflichtenhefts für den Unterlagen-Ersteller und eines Prüfbuchs für die Behörde könnte die gesamte Verfahrensplanung erleichtern.

⁸ Die Untersuchung wurde durchgeführt unter Leitung des Autors von der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse – sofia (Hochschule Darmstadt/Universität Göttingen) in Kooperation mit der Universität Kassel (Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung; Fachgebiet Politik und Recht räumlicher Entwicklung im europäischen Kontext).

⁹ Die Bewertung zu den Einzelangaben wurde zu Beginn unter den Evaluatoren abgestimmt, um subjektive Einflüsse zu minimieren. Im Laufe der mehrmonatigen Erhebung gewährleisteten regelmäßige Treffen der Evaluatoren, deren Ergebnisse ein »Zwischenauswertungsbogen« dokumentiert, eine gleichmäßige Anwendung der Kriterien. Der Anhang des Abschlussberichtes dokumentiert die Erhebungsinstrumente.

¹⁰ In der folgenden Darstellung meinen die Aussagen zur Qualität der einzelnen Stationen die von den Evaluatoren ermittelte »tatsächliche Qualität«. Die »wahrgenommene Qualität« der Akteure ist jeweils als solche ausgewiesen.

¹¹ Als vorgelagerte Station zur eigentlichen UVP war die Vorprüfung nicht Gegenstand der Untersuchung. Es konnten jedoch auch Daten zu dieser Station gewonnen werden.

Hervorzuheben ist zudem, dass ein erhöhter Personaleinsatz auf Seiten der Behörden die tatsächliche Qualität spürbar verbessert: Für kleine Verfahren (bis zu 1,5 Mio. Euro Investitionssumme) gilt, dass eine enge Korrelation zwischen tatsächlicher Qualität und Personalaufwand besteht. Für mittlere Verfahren (zwischen 1,5 Mio. und 15 Mio. Euro Investitionssumme) gilt das in abgeschwächter Form ebenfalls. Für beide Gruppen ist er signifikant. Das ist bei den Großvorhaben indes nicht der Fall, auch wenn sich die positive Korrelation dort bestätigt.

Die Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG (Station 2) ist insgesamt positiv zu bewerten. Es wird zu fast allen Aspekten in mehr als 50% der Fälle eine gute Qualität erreicht und die Anteile bewegen sich überwiegend zwischen 54% und 66%. Allerdings zeigen sich deutliche qualitative Unterschiede zwischen den einzelnen Vorhabengruppen. Die derzeit zur Verfügung stehenden Leitfäden, Merkblätter und dergleichen entfalten nur eingeschränkte Wirkung, weil sie zu wenig auf die Situation der Anwender zugeschnitten sind. Empfehlenswert sind demgegenüber Arbeitshilfen, die spezifischer auf den jeweiligen Vorhabentyp bezogen sind.

Die Beteiligung der Fachbehörden (Station 3) bringt ergebnisrelevante Aspekte in das UVP-Verfahren ein, die sich sowohl bei der Standortwahl des Projektvorhabens, bei der planerischen und technischen Ausgestaltung des Projektvorhabens und auch bei den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen niederschlagen. Die Qualität der Beteiligung der Fachbehörden wird von den Mitarbeitern der zuständigen Behörde sehr hoch bewertet: 85% (N 64) der Mitarbeiter geben an, dass die Qualität gut bis sehr gut sei. Nach Einschätzung von Mitarbeitern der zuständigen Behörde, der beauftragten UVS-Ersteller sowie der Umweltverbände trägt die Beteiligung der Fachbehörden zu einer Modifizierung von Projektvorhaben und dadurch zu einer Reduzierung von Umweltbelastungen bei. Die Beteiligung der Fachbehörden verbessert damit die Qualität der UVP. Optimierungsansätze bestehen bei der Behördenbeteiligung in einer frühzeitigen Einbeziehung. Dies betrifft vor allem die Naturschutzbehörde, die schon beim Scoping-Termin teilnehmen sollte.

Die Stellungnahmen und Einwendungen der Öffentlichkeit und vor allem der Umweltverbände sind von hoher fachlicher Qualität. Bei der Befragung nach ihrer Einschätzung zur Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung (Station 4) geben knapp drei Viertel der Behördenmitarbeiter an, dass die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung in den konkret untersuchten Verfahren nach ihrer Einschätzung gut bis sehr gut sei. Dabei führen die Einwendungen der Öffentlichkeit ebenfalls zu umweltentlastenden Projektmodifikationen. Die Aussagen zu Umweltbelangen aus eingebrachten Stellungnahmen finden sich auch in der Zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG. Die Stellungnahmen der Fachbehörden finden sich in 85% (N 78) der Fälle dort wieder, die der Öffentlichkeit in 63% (N 62) der Fälle. In 83% (N 72) der Fälle gehen Stellungnahmen der beteiligten Behörden zu relevanten Umweltbelangen auch in die Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 12 UVPG mit ein. Diese Daten zeigen die Effektivität der Beteiligung. Allerdings erfolgt die Beteiligung häufig zu spät. Ansätze für eine Optimierung der Öffentlichkeitsbeteiligung zielen aus diesem Grund im Hinblick auf die Effektivität der Beteiligung vor allem auf eine frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit ab. Anzustreben ist weiter eine Vereinheitlichung der gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit sowohl länderübergreifend als auch hinsichtlich des Fachrechts bzw. der Trägerverfahren.

Die Qualität der Zusammenfassenden Darstellung (Station 5) und der Bewertung (Station 6) fällt insgesamt relativ niedrig aus. Die Angaben in der Zusammenfassenden Darstellung sind häufig nicht raumkonkret und vorhabenspezifisch. Insbesondere die Vermeidungsmaßnahmen sind vielfach zu unkonkret bzw. liegen nicht in differenzierter Form vor, während die Angaben zu Verminderungs- und vor allem zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen

überwiegend sehr ausführlich dargestellt werden. Im Vergleich zu den policy-off-Fällen schneiden die policy-on-Fälle zwar deutlich besser ab, erreichen aber nur ein bestenfalls ausreichendes Ergebnis, weil plausible Beschreibungen der mit dem Vorhaben verbundenen Umweltwirkungen häufig ebenso fehlen wie Ausführungen zu medienübergreifenden Wirkungen sowie zu Wechselwirkungen. Ein Zusammenführen der Umweltbelange aus anderen Unterlagen wie der FFH-Verträglichkeitsstudie oder dem landschaftspflegerischen Begleitplan findet häufig ebenso wenig statt, wie eine schutzgutbezogene Integration der Stellungnahmen. Der Bewertungsvorgang erfolgt meist nicht erkennbar anhand vorhabenspezifischer Bewertungskriterien. Eine nachvollziehbare Darstellung der angewendeten Bewertungskriterien fehlt in den meisten Fällen.¹²

Bei den kleinen UVP-Vorhaben bis 1,5 Mio. Euro Investitionssumme besteht eine signifikante positive Korrelation zwischen dem Aufwand und der Qualität der Zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung. Hier führt schon ein geringer zusätzlicher Aufwand zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung bei der Zusammenfassenden Darstellung bzw. bei der Bewertung. Aufgrund der starken Korrelation und aufgrund der relativ geringen Qualität der Bewertung bei den kleineren Vorhaben ist zu überlegen, gerade in diesem Bereich zusätzliche Kompetenz und Aufwand zu investieren.

Bei der Station 7, der Entscheidung, dem zentralen Bindeglied zwischen dem UVPG und dem sektoralen Umweltrecht, entfalten die Ergebnisse des UVP-Verfahrens ihre Wirksamkeit. Dabei ist festzustellen, dass die Umweltauswirkungen, die als »erheblich« eingestuft wurden, zum Großteil berücksichtigt werden. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass zu einem überraschend hohen Anteil zuvor Auswirkungen als »nicht erheblich« bewertet wurden.¹³ Im Hinblick auf Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen finden sich in etwa der Hälfte der policy-on-Fälle und zwei Dritteln der policy-off-Fälle undifferenzierte Aussagen. Häufig fehlt es an einer plausiblen Begründung zur Abwägung zwischen Umweltbelangen und anderen Belangen bzw. zur vorgenommenen Einschätzung der Zulassungsvoraussetzungen, auch wenn die policy-on-Fälle wiederum deutlich besser abschneiden.

Die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den einzelnen UVP-Stationen in den policy-on-Fallstudien ergibt, dass die tatsächliche Qualität der Station Berücksichtigung in der Entscheidung stark mit den beiden vorhergehenden Stationen der Zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung zusammenhängt. Je höher die tatsächliche Qualität der beiden Stationen ist, desto höher ist auch die tatsächliche Qualität der Berücksichtigung der Ergebnisse in der Entscheidung. Diese Korrelation zeigt sehr deutlich, dass die Zusammenfassende Darstellung aller ermittelten relevanten Umweltbelange in Verbindung mit der Darstellung der erforderlichen Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen sowie deren umfassende Bewertung eine zentrale Bedeutung für die Qualität der getroffenen Entscheidung aufweisen.

Eine ex-post-Prüfung, was nach der Realisierung eines Vorhabens an realen Umweltauswirkungen auftritt und ob die in der

¹² Die entsprechenden Vorgaben im Entwurf für ein Buch I zum UGB (Stand 20.5.2008) in § 100 könnten in Abs. 1 ab S. 2 wie folgt geändert werden: »Die Darstellung integriert schutzgutbezogen die ermittelten Auswirkungen; sie erfolgt vorhabenspezifisch und raumkonkret. Aufzunehmen sind auch die untersuchten möglichen Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden. einschließlich ...«. In Abs. 2 wäre folgender Satz hinzuzufügen: »Dabei sind die Bewertungskriterien einschließlich der maßgeblichen gesetzlichen Grundlagen sowie der Bewertungsvorgang und die jeweiligen Bewertungsergebnisse für die betroffenen Schutzgüter darzustellen.«

¹³ Da dies auch bei größeren Infrastrukturvorhaben der Fall war, scheint entweder die Vorstellung vorherrschend, die Bejahung der »Erheblichkeit« führe zur Unzulässigkeit des Vorhabens oder man ist bestrebt, einer vertieften Auseinandersetzung mit diesen Umweltauswirkungen aus dem Wege zu gehen.

Zulassungsentscheidung verankerten Umweltschutzmaßnahmen die erhofften Wirkungen entfalten, war in den Fallstudien nicht festzustellen. Ein solches Monitoring ist für UVP-pflichtige Vorhaben bislang gesetzlich auch nicht vorgeschrieben.¹⁴

In der Gesamtschau fällt auf, dass sich viele der Behördenmitarbeiter insbesondere bei großen bzw. komplexen UVP-Verfahren überfordert fühlen und angeben, mit Ressourcen unterversorgt zu sein. Diese Umstände beeinträchtigen die Qualität der Verfahren über alle Stationen hinweg, zeigen sich aber besonders deutlich in der Zusammenfassenden Darstellung und in der Bewertung, wenn die vielfältigen und in ihrer Wirkungsdifferenziertheit schwer einzuschätzenden Ergebnisse des als überkomplex empfundenen Verfahrens zusammengeführt, ggf. abgewogen und in eine nachvollziehbare Entscheidung überführt werden sollen.

Im Zeitverlauf von 1999 bis 2005 zeigen die Fallstudien keine ansteigende Qualität in der Bearbeitung der UVP-Stationen. Offenbar entfalten weder eine zunehmende Routine bei der Bearbeitung noch zusätzliche Erlasse, Leitfäden etc. im Untersuchungszeitraum einen qualitätssteigernden Effekt.

C. Stationenübergreifende Befunde und Empfehlungen

Die Befragung der Behördenmitarbeiter, der Unterlagen-Ersteller und der Umweltverbände beinhaltet auch die Vorwirkung: Bereits der Umstand, dass für ein Vorhaben eine UVP durchzuführen ist, kann die Planung des Vorhabens beeinflussen. Die Mitarbeiter der zuständigen Behörden sehen in 37% der von ihnen bewerteten Fallstudien eine bedeutsame bis sehr bedeutsame Vorwirkung auf die Umweltaspekte. Die Ersteller der UVP-Unterlagen konstatieren eine solche Vorwirkung sogar bei 58%, die Umweltverbände dagegen nur bei 21% der bewerteten Fallstudien. Da die Ersteller der UVP-Unterlagen den besten Einblick in die Effekte haben dürften, die in der Vorphase der UVP auftreten, kommt deren Einschätzung ein besonderes Gewicht zu. Festzuhalten ist daher, dass die Vorwirkung einen durchaus nennenswerten Einfluss auf die Frage der Realisierung und den Standort eines Vorhabens ausübt. Darin liegt bereits eine erste bedeutsame materielle Wirkung der UVP. Etwas vorsichtiger ist die materielle Wirkung auf die Frage der Realisierung und den Standort des Vorhabens durch die Umweltuntersuchungen nach § 6 UVPG zu beurteilen, die aber ebenfalls einen nennenswerten Einfluss auf die Vorhaben ausüben.

Die Behördenbeteiligung ist in hohem Maße dazu geeignet, erforderlichen Sachverstand und Informationen in das Verfahren einzubringen. Die zuständigen Behörden stützen sich oftmals auf die Fachkenntnisse der beteiligten Umweltfachbehörden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit kommt allerdings häufig zu spät, sodass die mit ihr verbundenen Potenziale zur Steigerung der materiellen Wirkung der UVP nicht voll ausgeschöpft werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die UVP tatsächliche materielle Wirkungen entfaltet und dies in einem durchaus nennenswerten Umfang. Dieses Ergebnis stützt sich sowohl auf die Aussagen der befragten Akteure als auch auf die Ergebnisse zu den Fallstudien. Es bleibt die Aufgabe, die festgestellten Defizite im Verfahrensablauf zu verringern und Potentiale zur Effektivierung und Effizienzsteigerung zu erschließen.

Die Befunde der untersuchten Fallstudien machen deutlich, dass es Defizite gibt, die Umweltauswirkungen vorhabenspezifisch und raumkonkret zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Die Auswahl der zu untersuchenden Schutzgüter und Wirkungen der Vorhaben sowie die Festlegung des Untersuchungsraumes sind zum Teil wenig plausibel. Dies gilt sowohl für die Station des Scopings als auch für die Unterlagen des Vorhabenträgers. Letztere enthalten bei einem Viertel bis zu einem Drittel der Fallstudien keine ausreichend vorhabenspezifischen und raumkonkreten Darstellungen der Umweltauswirkungen. Stattdessen findet sich

vielfach eine Auflistung generell möglicher Wirkungen des betreffenden Vorhabentyps, welche dann relativ pauschal abgehandelt und oftmals als nicht erheblich eingestuft werden. Ein Ausgleich erfolgt in erster Linie über die Beteiligungsstationen. Wenn Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht wesentliche Angaben über räumliche Gegebenheiten, Besonderheiten und Empfindlichkeiten sowie über mögliche Auswirkungen auf die Umwelt ergänzen, fehlen unter Umständen relevante Informationen für die Entscheidung.

Die Abschichtung bei gestuften Verfahren hinsichtlich Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsumfang erweist sich als problematisch. Die Erhebung zeigt, dass die Abschichtung im Großteil der Fälle nicht nachvollziehbar ist und in nachgelagerten Vorhaben in der Regel keine zusätzlichen oder weiteren Umweltwirkungen berücksichtigt werden bzw. keine UVP (mehr) durchgeführt wird. Im jeweiligen Scoping wird nur selten festgelegt, welche Untersuchungen auf welcher Ebene durchzuführen sind. Die Befragung zeigt zudem, dass die Vorgaben der UVPPVwV bei den Behördenmitarbeitern oftmals nicht zur Anwendung kommen.¹⁵

Aus dem UVPG ergeben sich hohe fachliche Ansprüche an alle Beteiligten. Dies gilt in besonderem Maße für die Mitarbeiter der zuständigen Behörde. Zu konstatieren ist eine Reihe von Unsicherheiten. Diese reichen von adäquater Abschichtung von Untersuchungsinhalten in gestuften Verfahren, der Funktion und der Inhalte einer zusammenfassenden Darstellung, der umweltfachlichen Bewertung und Gewichtung der Umweltbelange bis hin zur rechtlich gegebenen Notwendigkeit der Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Zulassungsentscheidung. Die vorhandenen Kenntnisse reichen – auch nach eigenen Aussagen der Behördenmitarbeiter – dafür häufig nicht aus.

Mögliche Handlungsansätze sind die stärkere Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen und Qualifizierungen bei den Behördenmitarbeitern durch Fortbildung, stärkere Berücksichtigung des Ausbildungshintergrundes (insbes. bei den Mitarbeitern der »zuständigen Behörden«) oder externe Unterstützung (etwa durch »Behördengutachter«). Schließlich wäre von zentraler Bedeutung, die Personalkapazitäten bei der Aufgabenverteilung bzw. den Umstrukturierungen in den Behörden im Blick zu behalten, um deren Arbeitsfähigkeit zu erhalten und damit auch die erforderliche Qualität der UVP-Bearbeitung zu sichern.

Insgesamt stehen die Akteure dem Instrument der UVP grundsätzlich positiv gegenüber und bestätigen damit die Relevanz der UVP für eine wirksame Umweltvorsorge und den daraus resultierenden gesamtgesellschaftlichen Nutzen des Verfahrens.

Bei der Auswertung der Fallstudien zeigen sich immer wieder auch besonders positive Beispiele. Die nähere Untersuchung macht deutlich, dass dies an bestimmten Instrumenten liegt, welche die Akteure nutzen (best practice-Ansätze). Diese Ansätze fließen ein in die Instrumentenentwicklung auf Ebene 4 des Kaskadenmodells.

¹⁴ Für die Strategische Umweltprüfung, die nicht Gegenstand der Evaluation war, schreibt dies § 14m UVPG vor. Im Entwurf für eine UGB-I sollte in Anlage 10 (zu § 101 Abs. 2: Behördliche Entscheidungen) die Nr. 1.1.1.6 wie folgt ergänzt werden »die Nebenbestimmungen einschließlich der festgelegten umweltbezogenen Überwachungsmaßnahmen«.

¹⁵ Es empfiehlt sich daher, hier verbindliche Vorgaben zu erlassen. So könnte man im Buch I des UGB-Entwurfes die Vorschrift zur Antragstellung in § 85 Abs. 3 wie folgt fassen: »Bei UVP-pflichtigen Vorhaben, deren Umweltauswirkungen bereits in einem früheren Verfahren einer Umweltprüfung unterzogen worden sind, sind die zusammenfassende Darstellung, die Bewertung und das Ergebnis vollständig darzustellen. Die Angaben zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens sind im Hinblick auf Datenqualität und Aktualität zu überprüfen und soweit erforderlich fortzuschreiben. Im Übrigen können sie auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Vertiefungen beschränkt werden.«

D. Instrumentenentwicklung und Gestaltungsoptionen

Aufgabe der vierten Ebene der Untersuchung ist es, vollzugsunterstützende Instrumente zu analysieren, um daraus Gestaltungsoptionen zu entwickeln. Ziel ist es, Instrumente zu identifizieren, die geeignet sind, eine rechtskonforme Umsetzung der UVP zu unterstützen und damit die Qualität – und zugleich den gesellschaftlichen Nutzen – der UVP zu steigern. Folgende Überlegungen liegen der Instrumentenentwicklung zugrunde:

- Die Instrumente setzen bei den Hemmnissen an, die eine Umsetzung des UVPG grundlegend behindern, da ansonsten weitgehende Optimierungsansätze ins Leere laufen: Das grundlegende Problem in der praktischen Anwendung liegt darin, dass die MitarbeiterInnen der zuständigen Behörden häufig unter schwierigen Rahmenbedingungen arbeiten, die einen sachgerechten Vollzug erschweren.¹⁶ Eine Folge davon sind Lücken bei der unweltfachlichen Kompetenz in der zuständigen Behörde. Es drängt sich auf, hier vorrangig Hilfestellungen zu leisten.
- Die Instrumente sind für die Akteure in ihrer konkreten Arbeits- und Entscheidungssituation attraktiv: Die Untersuchung zeigt, dass die Akteure unter sehr heterogenen Randbedingungen agieren. Die Instrumente sind daher als Hilfsangebote möglichst so zu konzipieren, dass deren Nutzung den Akteuren aufgrund der jeweils vorliegenden Anreizsituation als vorteilhaft erscheint.
- Veränderung der Anreizsituation in Richtung erhöhte Zielerreichung: Möglichkeiten allein reichen nicht aus, um die normativen Ziele des UVPG zu erreichen; ergänzend sind daher verpflichtende Elemente vorzusehen; etwa der Scoping-Termin (mit einem strukturierten Abschluss des Scoping durch ein Pflichtenheft als Soll-Vorschrift) und verstärkte Transparenz (vor allem über das Internet).
- Es lassen sich kurz- bis mittelfristig grundlegende Verbesserungen im UVPG-Vollzug realisieren: Auch angesichts der EG-rechtlichen Vorgaben erscheint es sinnvoll, die UVP aus sich heraus weiter zu entwickeln. Hierzu bieten sich bereits praktizierte best-practice-Ansätze ebenso an wie eine stärkere Standardisierung im UVP-Vollzug. Zu achten ist zudem auf Kompatibilität und Synergien mit anderen Instrumenten.

Der damit vorgezeichnete pragmatische Ansatz in den Gestaltungsempfehlungen zielt auf effiziente Umsetzbarkeit. Insgesamt hat die vorliegende Studie zwei Hauptinstrumente (»vorhabentypspezifische Anlaufstelle« und »Behördengutachter«) vertieft untersucht sowie zu zehn weiteren Instrumenten konzeptionelle Überlegungen angestellt.

1. Die »vorhabentypspezifische Anlaufstelle« ist geeignet, vorhabentypspezifische Informationen für den Praxisvollzug aufzubereiten und vorzuhalten und damit im konkreten Vorhaben Hilfestellung für die zuständigen Bearbeiter zu geben. Die Anlaufstelle nimmt eine koordinierende Funktion zwischen Behörden mit ähnlichem Arbeitsfeld ein, um u.a. Fortbildungen zu veranstalten oder zu vermitteln, Leitfäden zu erstellen oder auch UVP-Verfahren beispielhaft oder flächendeckend zu erfassen und zu dokumentieren. Ob die Anlaufstelle darüber hinaus eine Kontrollfunktion übernehmen kann, wäre zu klären. Sinnvoller ist wahrscheinlich, eine obligatorische Beteiligung vorzugeben, um den auf Hilfestellung ausgerichteten Konsultationsprozess in Gang zu setzen. Die Anlaufstellen können durch die Erfassung und Dokumentation der UVP auch den Anfang einer Qualitätssicherung und Standardisierung bilden. Anlaufstellen eröffnen die Möglichkeit, die effektive Erreichung der gesetzlichen Ziele deutlich und nachhaltig zu steigern. Allerdings bedürfen sie eines relativ hohen Personalaufwands, um die Anlaufstelle kompetent und hilfreich auszugestalten, führen aber dazu, dass die Behördenkompetenz im Umgang mit der UVP langfristig steigt. Änderungen des Rechtsrahmens auf Bundese-

bene sind dazu nicht erforderlich; im Vordergrund stehen vielmehr Fragen der Behördenorganisation und des Verfahrensablaufes auf Länderebene.

2. Das Instrument »Behördengutachter« zielt auf eine externe Unterstützung behördlicher Aufgaben und kann sowohl im Bereich der fachlichen Qualität der UVP als auch hinsichtlich der Koordinierung des UVP-Verfahrens Verbesserungen erzielen. Insofern steigert es die Effektivität. Kurzfristig dürfte der Behördengutachter auch deutliche Effizienzgewinne beinhalten, die allerdings dann problematisch werden, wenn der dauerhafte und umfassende Einsatz von Behördengutachtern zu einer Verringerung der behördeninternen Kompetenz führt.¹⁷ Die Einbeziehung eines Behördengutachters sollte für die Behörde optional sein. Vorteilhaft ist, dass eine personelle, zeitliche und fachliche Entlastung der Behörden erfolgt. Zudem ist eine kurzfristige Realisierbarkeit gegeben und es ist eine höhere Rechtssicherheit der Verfahren infolge verbesserter Qualität der Bewertungsgrundlagen zu erwarten. Gelingt es, den Bewertungsprozess transparent zu gestalten, führt dies zu einer höheren Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Um diese Vorteile zu realisieren, ist der Behördengutachter in den drei unterschiedlichen Einsatzbereichen Qualitätssicherung der Antragsunterlagen (Option 1), Erörterungstermin (Option 2) und Vorbereitung der Entscheidung (Option 3) jeweils spezifisch auszugestalten. Will man dem Behördengutachter hoheitliche Funktionen übertragen, bedarf es dafür einer gesetzlichen Grundlage. Gleiches gilt, wenn dem Vorhabenträger imperativ die Kosten des Behördengutachters auferlegt werden sollen. Auf Landesebene finden sich z.T. Vorschriften zum Behördengutachter. So regelt beispielsweise das Sächsische UVPG¹⁸ und das UVPG Nordrhein-Westfalen¹⁹ die Voraussetzungen für die Einbeziehung von Sachverständigen, die im Rahmen von UVP-Verfahren mit behördlichen Aufgaben betraut sind. Voraussetzung ist in Sachsen, anders als etwa in Nordrhein-Westfalen,²⁰ eine Beleihung. Bei der Einschaltung von Behördengutachtern bei UVP-Vorhaben sollte bereits in der öffentlichen Bekanntmachung darauf hingewiesen werden, ob und ggf. welche behördlichen Aufgaben von wem übernommen werden, um Irritationen zu vermeiden.²¹

16 Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Sondergutachten. Berlin 2007. Siehe dazu auch die Analyse bei *Bauer/Bogumil et al.*: Modernisierung der Verwaltungsorganisation, Berlin 2007.

17 Zur Koproduktion öffentlicher Güter im Zusammenwirken öffentlicher und privater Handlungskompetenz siehe *Schuppert*, Die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft – oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl, *vhw* 2008, 189 ff.

18 § 5 Abs. 2 S. 1 SächsUVPG (2007): »Zuständigkeiten: (2) Die zuständige Behörde kann die Durchführung der Aufgaben nach den §§ 5 bis 7, 9, § 11 Satz 1 bis 3, § 12 Halbsatz 1 UVPG im Einvernehmen mit dem Vorhabenträger einem Sachverständigen nach § 6 als Beliehenem übertragen.« Ein Hinzuziehen von Gutachtern sollte nach § 5 Abs. 2 S. 3 SächsUVPG 2007 nicht erfolgen, »wenn Art, Umfang oder Bedeutung des Vorhabens oder der festgestellten oder erwarteten Umweltauswirkungen dem entgegenstehen.«

19 § 4 Abs. 1 S. 1 UVPG NW (2007): »Hinzuziehung von Sachverständigen durch die federführende Behörde: (1) Die federführende Behörde kann, soweit sie zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht selbst die erforderliche Sachkenntnis besitzt und diese auch nicht durch Heranziehung anderer Behörden erlangen kann, Sachverständige hinzuziehen, insbesondere zu der Erarbeitung der zusammenfassenden Darstellung im Sinne von § 11 UVPG.« Absatz 3 bestimmt: »Die Kosten trägt der Träger des Vorhabens. Vor Hinzuziehung des Sachverständigen kann von dem Träger des Vorhabens ein Kostenvorschuss in Höhe von 50 v. H. der voraussichtlich anfallenden Kosten gefordert werden.«

20 1999 wurde auf Initiative des Umweltministeriums Nordrhein-Westfalens und der IHK Münster der öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige für Genehmigungsverfahren im Umweltbereich geschaffen, insbesondere für Anlagen, die dem BImSchG, dem WHG oder dem KrW-/AbfG unterliegen.

21 So könnte § 91 UGB-I wie folgt geändert werden: »4. die zuständige Genehmigungsbehörde unter Bekanntgabe der Aufgabenbereiche, die durch Dritte (Behördengutachter) übernommen werden.«

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

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

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

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

Das »UVP-Helpdesk« und die »rechtliche Infoline« dienen beide der verbesserten Information der Behördenmitarbeiter. Das UVP-Helpdesk sollte zwei grundlegende Angebote umfassen. Zum einen das Angebot der vorhabentypspezifischen Unterstützung im Vollzug. Dieses Angebot sollte mittels eines elektronisch basierten Leitfadens Antworten auf die wichtigsten Fragen zum Vollzug sowie der Vorgehensweise im Rahmen der UVP liefern. Dieser Leitfaden ist vorhabentypspezifisch zu konzipieren und sollte die jeweiligen landesrechtlichen Besonderheiten berücksichtigen. Zum anderen

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

Die »Zertifizierung« von Erstellern von Unterlagen nach § 6 UVPG, ob freiwillig oder gesetzlich verankert, kann eine weitere Steigerung der Qualität der Unterlagen nach § 6 UVPG erreichen. Da die Qualität der UVP-Unterlagen im Vergleich zu den anderen Stationen verhältnismäßig gut ist, sollte die Umsetzung anderer Instrumente aber vorrangig verfolgt werden.

Die einzelnen »Transparenz- und Dokumentationspflichten« stellen ein wesentliches Element der Kompetenzsicherung in den UVP-Verfahren dar. Sie verstärken die Anreize zur Qualitätssicherung bereits durch die Möglichkeit einer Kontrolle durch Dritte.²² Sie erlauben zudem eine innerbehördliche Kompetenzsteigerung infolge verbesserter Informations- und Entscheidungsgrundlagen. Beispielsweise kann ein UVP-Register einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten, weil es möglich ist, auf ähnlich gelagerte Fälle zurückzugreifen (Arbeitsentlastung durch Methodentransfer). Ein Teil dieser Aufgaben lässt sich mit relativ geringem Aufwand umsetzen, bei vergleichsweise hohem zusätzlichem Nutzen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Änderungen von den zuständigen Akteuren weitgehend nur über rechtliche Vorgaben umgesetzt werden.

Das »Pflichtenheft« dokumentiert die Ergebnisse des Scoping. Es sorgt vor allem im Zusammenspiel mit dem behördeninternen »Prüfbuch« für ein besseres Zeit- und Verfahrensmanagement sowohl bei der Behörde als auch beim Vorhabenträger und dient damit der Verbesserung des Verfahrensverlaufes sowie einer Erhöhung der Transparenz im Verfahren. Beispiele aus der Schweiz oder Österreich zeigen, dass sich die Anwendung solcher oder ähnlicher Instrumente positiv auf das Verfahren auswirkt. In Anlehnung an die Erfahrungen dieser Länder kann das Instrument entsprechend den Anforderungen in Deutschland ausgestaltet werden. Sinnvoll erscheint die Schaffung einer gesetzlichen Basis für Pflichtenheft und »Prüfbuch«, um damit auch eine gewisse Verbindlichkeit für die Beteiligten zu erreichen.²³

²² So sollten im Buch I des UGB-Entwurfes die Vorgaben zu den Ergebnissen der »Vorprüfung« (§ 79 Feststellung der UVP-Pflicht) am Ende von Absatz 1 wie folgt geändert werden: »das Ergebnis der Feststellung ist der Öffentlichkeit einschließlich der dafür wesentlichen Gründe, auch elektronisch, bekannt zu geben.«

²³ Dementsprechend sollte im UGB-Entwurf zu Buch 1 die Vorschrift zum Scoping (§ 84 Antragsberatung; Festlegung des Untersuchungsrahmens) in Abs. 2 wie folgt gefasst werden: »(2) Bei UVP-pflichtigen Vorhaben findet unbeschadet der Bestimmung in Absatz 1 Satz 1 in der Regel eine Antragsberatung statt. Die Antragsberatung und die Unterrichtung über die beizubringenden Unterlagen erstrecken sich auch auf den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen einschließlich des Umfangs, des Detaillierungsgrades, des räumlichen Untersuchungsgebiets und der Untersuchungsmethoden, die gegebenenfalls erforderliche Abschtung sowie auf die Bewertungsmaßstäbe und sonstige für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung erhebliche Fragen (Scoping). Über Absatz 1 Satz 3 hinaus sollen dabei die anerkannten Umweltvereinbarungen hinzugezogen werden. Vor der Unterrichtung gibt die Genehmigungsbehörde dem Träger des Vorhabens und den zu beteiligenden Behörden sowie den weiteren Beteiligten Gelegenheit zu einer Besprechung zu den in Satz 2 aufgeführten Gegenständen. Die Ergebnisse des Scoping sind zu dokumentieren und zu begründen. Bei Vorhaben, die eine Eingriffsprüfung nach den §§ 14 bis 18 des Dritten Buches Umweltgesetzbuch, eine Prüfung der Verträglichkeit von Projekten nach § 34 des Dritten Buches Umweltgesetzbuch erfordern oder durch die besonders oder streng geschützte Arten im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 12 und 13 des Dritten Buches Umweltgesetzbuch betroffen werden, sind die Sätze 1 und 2 entsprechend anzuwenden. Die Genehmigungsbehörde wirkt hierbei auf eine koordinierte Bearbeitung hin.«

Drittbetroffene haben bislang keine ausreichenden Möglichkeiten, sich wirksam gegen Mängel in der UVP durchzusetzen. Dadurch haben Rechtsmittel nur eine geringe Anreizwirkung auf Behörden und Vorhabenträger zur Erhöhung der Qualität der einzelnen Elemente in der UVP. Eine Erweiterung des Rechtsschutzes Dritter²⁴ würde dazu beitragen, dass verstärkt die relevanten Aspekte der UVP in der Entscheidung zum Tragen kommen. In der Sache ließe sich damit eine Erhöhung der Berücksichtigung von Umweltbelangen in Zulassungsentscheidungen und somit im Einzelfall auch des Schutzes Betroffener vor negativen Umweltauswirkungen, erreichen.

Die Präzisierung der Berücksichtigungsfähigkeit der ermittelten erheblichen Umweltbeeinträchtigungen²⁵ und damit der Ergebnisse der UVP in den jeweiligen Zulassungsentscheidungen ist eine grundlegende Voraussetzung für die Zielerreichung der UVP und den diesbezüglich angemessenen Vollzug.

Eine Überwachung der tatsächlichen Umweltauswirkungen von UVP-Vorhaben schafft schrittweise eine bessere Informationsgrundlage für alle UVP-Akteure. Dies kann langfristig zu einer erheblichen Entlastung sämtlicher UVP-Stationen führen. Eine gesetzliche Verankerung ist daher zu empfehlen.

E. Schlussbemerkung

Die in dem Forschungsvorhaben durchgeführte Anreizanalyse zeigt auf, an welcher Stelle instrumentelle Ergänzungen hilfreich sein können, um die Anreizlücken für die Akteure zu schließen: Dabei steht im Mittelpunkt, dass kompetenzstärkende Instrumente wie »vorhabenspezifische Anlaufstelle« und »Behördengutachter« das bestehende Vollzugsdefizit abbauen und Effizienzvorteile realisieren können. Auch ließe sich eine höhere Effizienz des UVP-Verfahrens realisieren, wenn es gelänge, das Verfahren stärker auf die umweltwesentlichen Aspekte zu konzentrieren.

Wegen des positiven Zusammenhangs von »Scoping« und »UVP-Unterlagen« mit den nachfolgenden Stationen haben Vorschläge mit Wirkung auf den frühen Verfahrenszeitpunkt hohe Umsetzungspriorität. Beide Hauptinstrumente beeinflussen diese Stationen positiv. Zu befürworten ist eine Verknüpfung mit den Instrumenten »Pflichtenheft« und »Prüfbuch«. Im Zusammenspiel mit weiteren Anforderungen zur Transparenz und Dokumentation verbessern sich die Bedingungen der Beteiligung von Öffentlichkeit und Fachbehörden, was sich positiv auf die Erstellung der Entscheidungsgrundlagen (»Zusammenfassende Darstellung« und »Bewertung«) auswirkt. Notwendig erscheint eine Präzisierung der rechtlichen Vorgaben zu der Frage, in welcher Weise die UVP-Ergebnisse in die Entscheidung einfließen. Zu dieser Frage gehören auch Aspekte der Überwachung während Errichtung und Nutzung des Vorhabens.²⁶ Für das behördliche Informationsmanagement hilfreich sind ergänzend das »Helpdesk« und die »rechtliche Info-line«.

Die Vielfalt der fachgesetzlichen bzw. landesrechtlichen Ausgestaltung UVP-relevanter Regelungen erhöht die Anforderungen an die Behördenmitarbeiter im Hinblick auf eine fach- und verfahrenskompetente Durchführung der UVP bzw. führt zu diesbezüglichen Unsicherheiten. Letzteres gilt erst recht für die beteiligte Öffentlichkeit. Generell werden häufig Unklarheiten des gesetzlichen Regelungsprogramms im UVP-Recht bzw. im umwelt- und fachrechtlichen Umfeld sowie das Fehlen vollzugstauglicher Konkretisierungen beklagt. Dies führt, gerade im Zusammenhang mit dem festgestellten inhaltlichen Kompetenzdefizit und der unzureichenden Ausstattung, tendenziell zu einer Schwächung der Umweltbelange.

Vorschläge zur Verbesserung der UVP sollten insbesondere darauf gerichtet sein, Defizite in der Vollzugspraxis zu beheben. In diesem Zusammenhang sollten die Erfahrungen der zuständigen

Behördenmitarbeiter verstärkt einbezogen werden. Eine nicht hinreichende Berücksichtigung der vollzugspraktischen Momente kann dazu führen, dass die Schere zwischen wissenschaftlichem Anspruch an die UVP (Methoden, Abschichtung, Abstimmung mit anderen Umweltprüfungen etc.) und der tatsächlichen Umsetzung im konkreten Zulassungsverfahren immer weiter auseinander klafft.

Prof. Dr. Martin Führ

lehrt Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtsvergleichung an der Hochschule Darmstadt und leitet – gemeinsam mit Kilian Bizer – die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), mail: martin.fuehr@h-da.de.

Tätigkeitsschwerpunkte: Nationales und europäisches Umweltrecht, Ökonomische Analyse des Rechts.

Aktuelle Veröffentlichungen: Regulierung von Nano-Materialien im Umweltrecht, in: Scherzberg, Arno (Hrsg.): Nanotechnologie (i.E.), 139 – 182; Individual producer responsibility: A remaining challenge under the WEEE Directive (mit G. Roller), RECIEL 17 (3) 2008, 279-285, Zuordnung der Innovations-Verantwortlichkeiten im Risikoverwaltungsrecht – Das Beispiel der REACH-Verordnung (mit K. Bizer), in: Hoffmann-Riem/Eifert (Hrsg.): Innovationsverantwortung, Duncker & Humblot 2009.

Bau-Ing. Jaqui Dopfer

Wiss. Mitarbeiterin in der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Hochschule Darmstadt, Haardtring 100, 64295 Darmstadt, dopfer@sofia-darmstadt.de.

Tätigkeitsschwerpunkte: Kooperation und Partizipation, Stadtforschung, Gesetzesfolgenabschätzung.

Aktuelle Veröffentlichungen: »Umsetzungshilfen für ein erfolgreiches Risikomanagement im Rahmen von REACH« (siehe unter www.reach-helpdesk.info); zur Methodik des Vorhabens siehe den in Fn. 5 bezeichneten Aufsatz.

Prof. Dr. Kilian Bizer

Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, bizer@wiwi.uni-goettingen.de.

Tätigkeitsschwerpunkte: Institutionenökonomie, Behavioural Governance, Gesetzesfolgenabschätzung.

Aktuelle Veröffentlichungen: Steuervereinfachung und Steuerhinterziehung – eine experimentelle Analyse zur Begründung von Steuereinfachheit, Duncker & Humblot, Berlin, 2008; Informational Cascades: A Mirage?, zus. mit: Markus Spiwoks, Oliver Hein, in: Journal of Economic Behaviour and Organization, Vol. 67, 193-199; REACH as a paradigm shift in chemical policy – responsive regulation and behavioural models, (zus. mit M. Führ), Journal of Cleaner Production (JCLP), 327-334, Vol. 15, 4, 2007.

²⁴ § 4 Abs. 1 Umweltrechtsbehelfsgesetz eröffnet seit Dezember 2006 eine Klagemöglichkeit, für den Fall, dass eine UVP nicht durchgeführt und auch nicht nachgeholt wurde. Zur Entwicklung des Rechtsschutzes siehe auch Koch, Die Verbandsklage im Umweltrecht. NVwZ 2007, 369-379, sowie SRU 2007 (oben Fn. 16), 166 ff.

²⁵ Siehe dazu den Formulierungsvorschlag in Fn. 12.

²⁶ Weitere Gestaltungsvorschläge auf gesetzlicher und administrativer Ebene finden sich im Kapitel 7 des Abschlussberichtes (oben Fn. 1). Dort findet sich in Abschnitt 7.4 auch eine Übersicht zu allen vorgeschlagenen Änderungen am UGB-Entwurf.