

# Forschungsergebnisse aus der Evaluierung des UVPG

## Evaluating the German EIA Act – Research Results

**Jaqui Dopfer,  
Susanne Schlagbauer  
&  
Simone von Kampen**

Die Evaluierung der Auswirkungen des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) auf die Zulassungsverfahren beinhaltet als Kernstück die Analyse umfangreicher Fallstudien, deren zentrale Ergebnisse der Beitrag vorstellt. Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) entfaltet demnach gegenüber Verfahren ohne UVP sowohl materielle Wirkungen als auch qualitätssteigernde Effekte in Bezug auf eine transparente und systematische Aufbereitung der umweltbezogenen Entscheidungsgrundlagen. Gleichzeitig weist die Umsetzung der UVP allerdings im Hinblick auf deren Zielstellungen erhebliche Defizite auf. Unverzichtbare Basis einer hohen UVP-Qualität sind angemessene Rahmenbedingungen für ihre Erarbeitung in fachlicher, institutioneller und ressourcenbezogener Hinsicht.

Zusammenfassung

The Evaluation of the effects of the German EIA Act on planning permission procedures features an extensive case study analysis. The article presents central results of the analysis, according to which effects of environmental impact assessment (EIA) in relation to policy off procedures improve quality by preparing environmental decision-making criteria in a more transparent and systematic way. At the same time, however, the EIA implementation shows deficits regarding its aims. Appropriate professional and institutional conditions and resources for preparing EIA are indispensable for high quality assessments.

Abstract

### **E**inführung

Die Evaluierung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG) des Bundes war Aufgabe des 2008 abgeschlossenen Forschungsvorhabens, welches im Auftrag des Umweltbundesamts durchgeführt wurde.<sup>1</sup> Ziel der Untersuchung war es, die Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltschutzes und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen<sup>2</sup> zu ermitteln und zu bewerten, etwaige Schwachstellen zu identifizieren und mögliche Optimierungsmaßnahmen für einen verbesserten Vollzug zu entwickeln.

Das Forschungsvorhaben stieß bei den beteiligten Institutionen zum großen Teil auf reges Interesse und eine hohe Bereitschaft zur Unterstützung und Mitwirkung bei der Durchführung der Fallstudienhebungen. Dies hat eine umfangreiche und dezidierte Evaluierung ermöglicht und eine solide Basis für die Ergebnisse des Vorhabens geschaffen. Sie wurden nun bereits mehrfach vorgestellt und diskutiert, wobei sich Zustimmung zu den Kernaussagen bezüglich der Stärken und Schwächen der UVP bzw. deren Umsetzung und Handhabung zeigte.<sup>3</sup> Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen die Ergebnisse der Fallstudienauswertung – 105 analysierte Verfahren mit und ohne UVP zu den im UVPG genannten Vorhabentypen in sechs ausgewählten Regionen in der Bundesrepublik Deutschland.

### Methodik

Das Forschungsvorhaben gliederte sich

in zwei Phasen: Die in Phase I entwickelte Methodik im Rahmen der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (nach Böhret & Konzendorf 2000) einschließlich der Vorgehensweise und des Erhebungskonzepts sowie der Ergebnisse der Pretests wurden in einer „Machbarkeitsstudie“ dargestellt (ausführlich Führ et al. 2006 sowie Bedke et al. 2006). Aufbauend auf den Ergebnissen der Phase I wurde in Phase II von Ende 2006 bis 2008 eine umfangreiche empirische Erhebung auf mehreren Ebenen („Kaskadenmodell“) durchgeführt. Ebene 1 beinhaltete eine bundesweite Sondierung von Daten zu Verfahren mit UVP. Ebene 2 umfasste eine Erhebung der Gesamtheit von 1999 bis 2005 durchgeführten Verfahren mit UVP in sechs Untersuchungsregionen. Ebene 3 diente einer detaillierten Falluntersuchung und stellt zusammen mit deren Auswertung das Kernstück des Forschungsvorhabens dar. Dafür wurden die Untersuchungsfälle mit Hilfe einer geschichteten Stichprobe aus der schrittweise aufgebauten Grundgesamtheit gezogen.<sup>4</sup> Die Analyse der 105 Fallstudien erfolgte mithilfe verschiedener Befragungs- und Erhebungsinstrumente. Sie umfasste eine Auswertung der gesamten Verfahrensdokumente,<sup>5</sup> die Befragung der Mitarbeiter der zuständigen Behörden<sup>6</sup> sowie weitere Beteiligte an Verfahren mit UVP, wie Antragsteller, Ersteller der Antragsunterlagen und auch Umweltverbände. Zentraler Ansatzpunkt bei der Analyse der Fallstudien war der Zielerreichungsgrad der UVP, also die Frage, inwiefern das

jeweilige Verfahren die mit der UVP intendierten Ziele erreicht und umgesetzt hat. Als Maßstab wurden die Vorgaben aus den EU-Richtlinien zur UVP, des UVPG und der UVP-Verwaltungsvorschrift (UVPVwV) herangezogen und die dort enthaltenen Ziele der UVP für die Evaluierung operationalisiert. Die „Stationen“ der UVP (Screening,<sup>7</sup> Scoping, Erstellung der Antragsunterlagen, Behördenbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung, zusammenfassende Darstellung, Bewertung, Berücksichtigung des UVP-Ergebnisses bei der Entscheidung<sup>8</sup>) wurden jeweils einzeln analysiert, um ihren Beitrag zum Gesamtergebnis näher bestimmen zu können. Ferner wurde den UVP-pflichtigen Verfahren (policy on) eine Anzahl vergleichbarer, nicht UVP-pflichtiger Verfahren (policy off) gegenübergestellt, um den Zielerreichungsgrad von Verfahren mit und ohne UVP genauer einschätzen zu können. Die vierte Ebene diente der näheren Betrachtung von möglichen Optimierungsansätzen und -instrumenten. Der nachfolgende Abschnitt erläutert die Ergebnisse der empirischen Untersuchung auf Ebene 3.

### Zentrale Ergebnisse der empirischen Untersuchung zur Umsetzung des UVPG

Originäre Aufgabe der UVP ist es, den zuständigen Behörden die relevanten Informationen über die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen eines Projekts zur Verfügung zu stellen, damit sie über die Zulassung eines bestimmten

Fachbeitrag

**Tabelle 1:** Qualitäts-Vergleich von Verfahren mit UVP (policy on) und Verfahren ohne UVP (policy off) im Rahmen der Aktenauswertung (hier anhand ausgewählter Kriterien<sup>9</sup> beispielhaft dargestellt).

Frage im Erhebungsinstrument (ZEG)	Policy on-Fälle	Policy off-Fälle
ZEG Nr. 13/U 7 (Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG) Wurden die Umweltauswirkungen auch güter- bzw. medienübergreifend und unter Einbeziehung der Wechselwirkungen ausführlich beschrieben? Bewertung als „vollständig ausführlich“ oder „zum Großteil ausführlich“:	21 % (N 70)*	5 % (N 19)
ZEG Nr. 19/U 13 (Nichttechnische Zusammenfassung nach § 6 UVPG) Wurden die Aussagen über die voraussichtlichen Umweltauswirkungen verständlich wiedergegeben? Bewertung als „vollständig verständlich“ oder „zum Großteil verständlich“:	83 % (N 66)	36 % (N 11)
ZEG Nr. 26/Z 5 (Zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG) Wurden differenzierte Aussagen über Vermeidungsmaßnahmen getroffen? Bewertung als „zum Großteil“ oder „insgesamt“ differenziert:	27 % (N 77)	11 % (N 18)
ZEG Nr. 29/B 1 (Bewertung nach § 12 UVPG) Erscheinen die angewendeten Bewertungsmaßstäbe (rechtlich, fachlich) für die Beurteilung der Erheblichkeit der ermittelten Umweltauswirkungen für alle vorgenommenen Bewertungen plausibel? Bewertung als „zum Großteil plausibel“ oder „vollständig plausibel“	45 % (N 83)	25 % (N 20)

\* N = Anzahl der zugrunde liegenden Fallstudien, bei denen zu der Frage eine Aussage vorliegt. Die Prozentangaben beziehen sich immer auf diese Zahl.

Vorhabens in Kenntnis der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt entscheiden können (Erwägungsgrund 1 der UVP-Änd.-RL). Nach § 1 UVPG besteht der Zweck des Gesetzes darin sicher zu stellen, 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 von bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben berücksichtigt wird.

Die Fallstudien zeigen sowohl anhand der Aktenauswertung als auch durch die Befragungen der Behördenmitarbeiter, dass die Zusammenstellung und Aufbereitung der umweltbezogenen Entscheidungsgrundlagen bei den Verfahren mit UVP tatsächlich nicht nur transparenter, sondern grundsätzlich systematischer und strukturierter ist und die Berücksichtigung von Umweltbelangen effektiver erfolgt. So zeigt sich bei der Aktenuntersuchung, dass die ermittelte Qualität der Verfahren, gemessen am Zielerreichungsgrad der UVP anhand von 36 Einzelkriterien, bei Verfahren mit UVP regelmäßig besser, vielfach auch deutlich besser als bei Verfahren

ohne UVP ausfällt (siehe beispielhaft Tabelle 1).

Die UVP verursacht dabei sowohl formale als auch „materielle“ Effekte bzw. positive Auswirkungen auf die Umwelt.<sup>10</sup> Diese Effekte treten nach den Ergebnissen einer diesbezüglichen Akteursbefragung nicht allein infolge der Durchführung der UVP auf, wo insbesondere die Beteiligung der Fachbehörden eine besonders hohe Wirksamkeit bezogen auf die Ausgestaltung des Vorhabens sowie der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufweist (siehe Beispiel 2). Schon der Umstand, dass eine UVP durchzuführen ist, entfaltet den Befragungsergebnissen nach eine „Vorwirkung“, die bereits bei der Konzeption des Vorhabens zu einer stärkeren Berücksichtigung der Umweltbelange führt. So sehen in der Befragung 36 % (N 43) der Mitarbeiter der zuständigen Behörden in den von ihnen bewerteten Fallstudien eine bedeutsame bis sehr bedeutsame Vorwirkung der UVP auf die Standortfrage. Von den Erstellern der Antragsunterlagen testieren 42 % (N 12) Vorwirkungen in Bezug auf den Standort und bei den Umweltverbänden sind es noch 15 % (N 13) die einen hohen Ein-

fluss der UVP auf die Standortwahl bereits im Vorfeld ausmachen. Sehr große Vorwirkungen in Bezug auf die Realisierung des Vorhabens bestätigen sogar 37 % (N 43) der Mitarbeiter bzw. 21 % (N 14) der Umweltverbände, und sogar 58 % (N 12) der Ersteller der Antragsunterlagen konstatieren einen großen Einfluss der UVP darauf, ob das Vorhaben realisiert wird oder nicht.

Die Akteure stehen dem Instrument der UVP den Befragungsergebnissen nach grundsätzlich positiv gegenüber und bestätigen dessen hohe Relevanz. Die Anwendung der UVP führt nach Ansicht der Beteiligten „in der Regel“ oder „häufig“ zu einer systematischeren und strukturierteren Berücksichtigung von Umweltbelangen (23,8 %, n 63<sup>11</sup>) und zu einem besser strukturierten Verfahrensablauf (11,1 %, n 63), zur intensiveren Betrachtung von Umweltbelangen (11,1 %, n 63), zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Entscheidung (9,5 %, n 63) und zu einem gerichtsfesteren Beschluss (12,7 %, n 63) sowie zu einer generellen Sensibilisierung für die Umweltbelange (9,5 %, n 63). Lediglich 6,3 % der Nennungen (n 63) entfielen auf die Antwort, dass sich durch die UVP nichts verbessert habe.

Trotz der Erfolge ist zu konstatieren, dass die UVP in der praktischen Umsetzung hinter den Erwartungen des Gesetzgebers – und weit hinter den Anforderungen, die in der wissenschaftlichen Diskussion formuliert werden<sup>12</sup> – zurückbleibt.

Die nachfolgende Übersicht (Tabelle 2) stellt ausgewählte Befunde aus den einzelnen UVP-Stationen im Überblick zusammen.<sup>13</sup> Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die angeführten Befunde nicht nur punktuell, bezogen auf bestimmte Untersuchungsstationen und -aspekte, Verfahrens- und Vorhabentypen oder einzelne Untersuchungsregionen, sondern übergreifend auftreten, auch wenn es z. T. erhebliche regionale und auch vorhabentypbezogene Unterschiede gibt (siehe dazu ausführlich Führ et al. 2009).

Anzumerken ist auch, dass die Qualität einer einzelnen UVP-Station starken Einfluss auf nachfolgende Stationen<sup>14</sup> ausüben kann und sich Defizite in einer Station oftmals bis zum Ende des Verfahrens nicht (mehr) beheben lassen.

Im Folgenden werden anhand von zwei Beispielen relevante Befunde mit den daraus erwachsenden Konsequenzen für die Verfahren mit UVP vorgestellt.

**Beispiel 1: Bearbeitung der Umweltgüter**

Die Auswertung der Fallstudien hat ergeben, dass eine zielkonforme Bearbeitung der Umweltgüter ein großes Pro-

blem darstellt. Dieser Befund zieht sich durch die gesamte UVP. Bereits im Scoping erfolgt in 44 % der policy on-Fälle eine „zum Großteil nicht“ oder „insgesamt nicht“ plausible Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter.<sup>15</sup> In über der Hälfte der Fälle wurde eine gezielte Auswahl der zu untersuchenden Wirkfaktoren und Wirkpfade sowie eine schutzgutbezogene Abgrenzung des Untersuchungsraums nicht durchgeführt. Bei einem Viertel bis einem Drittel der analysierten Antragsunterlagen zeigt sich eine unzureichende Festlegung auf diese einzelfallspezifischen Untersuchungsgegenstände.

Eine güter- und medienübergreifende Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen unter Einbeziehung der Wechselwirkungen findet sowohl bei den Antragsunterlagen als auch in der zusammenfassenden Darstellung und Bewertung zu jeweils über 70 % nicht statt. Bei dieser Frage geht es in der Bewertung durch die Evaluatoren nicht nur um komplizierte ökologische oder ökosystemare Zusammenhänge, sondern auch um eine schutzgutübergreifende Betrachtung, die sich z. B. bei den einzelnen Wirkpfaden ergeben kann. Die Beschreibung der Umweltauswirkungen bleibt überwiegend sektoral auf einzelne Schutzgüter bezogen. Hinzu kommt, dass die verschiedenen Betriebsarten<sup>16</sup> in den Antragsunterlagen und der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG in jeweils über einem Drittel der Fälle nicht differenziert berücksichtigt werden.

Weitere Defizite bei der zielkonformen Bearbeitung finden sich bei der Bewertung der Erheblichkeit der Umweltauswirkungen. In 45 % der Fälle sind die angewendeten Bewertungsmaßstäbe „zum Großteil nicht“ oder „insgesamt nicht“ nachvollziehbar ausgewählt, auch die Bewertung der Auswirkungen wird in 36 % der Fälle als überwiegend nicht plausibel eingestuft. Bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens ist in 58 % der Fälle die Einschätzung der Bedeutung der Umweltbelange gegenüber den anderen Belangen nicht plausibel. Die UVP-bezogenen Entscheidungskriterien und -vorgänge sind oft wenig nachvollziehbar.<sup>17</sup>

Bei ca. einem Viertel bis einem Drittel dieser Fälle sind diese Defizite darauf zurückzuführen, dass keine vorhabenspezifischen und raumkonkreten Aussagen getroffen werden. So erfolgen bereits in den Antragsunterlagen (§ 6 UVPG) häufig eher generalisierte Darstellungen von Wirkfaktoren, die von bestimmten Vorhabentypen in der Regel ausgehen (können). Oftmals bleibt es bei einer reinen Aufzählung solcher möglicher allgemeiner Auswirkungen. Eine weitere Differenzierung hinsichtlich

Tabelle 2: Übersicht ausgewählter stationenbezogener Befunde der Evaluierung

Ausgewählte stationenbezogene Befunde zur Praxisumsetzung des UVPG

**Scoping nach § 5 UVPG:** Die Chancen des Scopings für eine gezielte und effektive Verfahrensvorbereitung zur Unterstützung eines zügigen Verfahrensablaufs werden häufig nicht genutzt, da wichtige Akteure nicht frühzeitig hinzugezogen werden und eine schriftliche Fixierung der Ergebnisse oder der beizubringenden Unterlagen in 52% der policy-on-Fälle (N 83) nicht in den Akten enthalten ist. Inhaltliche Mängel betreffen vor allem die Abgrenzung des Untersuchungsraums sowie die Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter und Wirkfaktoren (siehe Beispiel 1).

**Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG:** Sie weisen in der Gesamtheit der betrachteten Aspekte überwiegend eine gute Qualität auf. Allerdings werden in 57% der Fälle (N 72) Nachforderungen zu Umweltbelangen gestellt. Die gravierendsten Mängel sind die häufig fehlende integrative sowie vorhaben- und raumkonkrete Bearbeitung von Umweltauswirkungen (siehe Beispiel 1), unkonkrete Angaben zu Vermeidungsmöglichkeiten,<sup>27</sup> keine Berücksichtigung von Vorsorgeaspekten sowie unzureichende Alternativenprüfungen.<sup>28</sup> Es mangelt häufig an einer Konzentration auf die wesentlichen Umweltaspekte, insbesondere in der Zusammenfassung.

**Beteiligung von Behörden, Verbänden und der Öffentlichkeit nach §§ 7 bis 9b UVPG:** Die eingebrachten Umweltbelange in den Stellungnahmen sind in fast allen Fallstudien von hoher Qualität.<sup>29</sup> Die Einbeziehung der Fachbehörden hat den Erhebungsergebnissen nach eine grundlegende, ergebnisrelevante und qualitätssteigernde Bedeutung bei der Ausgestaltung des Vorhabens sowie bei den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.<sup>30</sup> Auch die Beteiligung der Öffentlichkeit und insbesondere der Umweltverbände ist von erheblicher Bedeutung.<sup>31</sup> Allerdings erfolgt deren Einbindung im Laufe des Verfahrens vielfach zu spät für eine sinnvolle Beteiligung in Bezug auf zu berücksichtigende Aspekte.<sup>32</sup> Der Zugang zu den relevanten Unterlagen ist für die Bürger häufig zu aufwändig bzw. unzureichend (insbesondere bei gestuften Verfahren).

**Zusammenfassende Darstellung und Bewertung nach §§ 11 und 12 UVPG:** Die Angaben sind häufig nicht raumkonkret und vorhabenspezifisch, sondern eher allgemein gehalten und gehen wenig auf die konkrete Situation des jeweiligen Vorhabens und der jeweiligen Umweltgegebenheiten ein. Eine konkrete Darstellung der tatsächlich zu erwartenden Umweltauswirkungen des Vorhabens fehlt häufig,<sup>33</sup> ebenso wie Angaben zu integrierten Vermeidungsmaßnahmen.<sup>34</sup> Die Bewertung ist meist nicht transparent; vielfach sind die angewendeten Bewertungsmaßstäbe nicht erkennbar und/oder nachvollziehbar (siehe auch Tab. 1).

**Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Entscheidung:**<sup>35</sup> Bei den Mitarbeitern in den Zulassungsbehörden sind größere Unsicherheiten über die Erfordernisse und Möglichkeiten der Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse in den jeweiligen Verfahrenstypen festzustellen. Die UVP-bezogenen Entscheidungskriterien und -vorgänge sind oft wenig plausibel und/oder nachvollziehbar. Die Elemente der Umweltvorsorge scheinen nicht immer ausreichend berücksichtigt zu werden.

Umfang und Intensität im konkreten Fall findet kaum statt. Infolgedessen ist dann auch häufig die Beschreibung der Auswirkungen dieser Wirkfaktoren auf die Umwelt, also die Zusammenführung der vom Vorhaben ausgehenden Wirkfaktoren mit der konkret vorhandenen Umwelt- und Raumsituation, völlig unspezifisch dargestellt (z. B.: „Durch die Bauarbeiten kann es zu Störungen von Flora und Fauna kommen.“). Die zusammenfassende Darstellung sowie die Bewertung der Umweltauswirkungen (§§ 11, 12 UVPG) und auch die Auflagen im Bescheid, die auf diesen Grundlagen aufbauen, bleiben entsprechend unspezifisch (z. B.: „Beeinträchtigungen der Flora und Fauna sind soweit möglich und zumutbar zu vermeiden“).

In diesen Fällen kann die UVP ihre Aufgabe, einen gesamthaften, einzelfall-

spezifischen Überblick über die voraussichtlichen Auswirkungen eines Vorhabens als Entscheidungsgrundlage über die Zulässigkeit eines Vorhabens zu liefern, nicht erfüllen. Eine Abschätzung des konkreten Ausmaßes der Umweltauswirkungen sowie eine angemessene Einschätzung der Bedeutung der Umweltbelange gegenüber anderen Belangen sind so kaum möglich.

**Beispiel 2: Bedeutung der Behördenbeteiligung**

Den Erkenntnissen der Studie zufolge werden durch die beteiligten Fachbehörden regelmäßig wesentliche Umweltaspekte in die Verfahren eingebracht und nachträgliche Ergänzungen zu den Angaben in den Antragsunterlagen vorgenommen. So fließen relevante Umweltbelange in 85 % (N 78) der Fälle

aus den Stellungnahmen der Behörden in die zusammenfassende Darstellung und in 83 % (N 72) der Fälle in die Bewertung ein und weisen demnach eine hohe Wirksamkeit für das Ergebnis der UVP auf.<sup>18</sup> Die Behördenbeteiligung bietet folglich in vielen Fällen die einzige Möglichkeit, wesentliche und das Verfahren stark beeinflussende Aspekte einzubringen. Dieser Umstand kommt besonders zum Tragen, wenn die Beteiligung frühzeitig, d. h. möglichst bereits beim Scoping, erfolgt. Dies trüge auch dazu bei, die in vielen Fällen unvollständigen Antragsunterlagen (vgl. Beispiel 1, Tabelle 3) und entsprechend notwendige Nachforderungen zu den Antragsunterlagen deutlich zu reduzieren und die Verfahren dadurch zeitlich zu straffen. Die Untersuchung zeigt, dass die Stellungnahmen der Behörden in 97 % (N 77) der Fälle eine hohe Qualität aufweisen

und dass der Behördenbeteiligung sowohl für die UVP-Qualität als auch für die materielle Wirkung der UVP ein besonders hoher Stellenwert zukommt. Der Einfluss der Behördenbeteiligung auf die Ausgestaltung des jeweiligen Vorhabens wird von den befragten Mitarbeitern der zuständigen Behörden zu 51 % (N 55), den Erstellern der Antragsunterlagen zu 44 % (N 16) und den Umweltverbänden zu 33 % (N 12) als hoch bis sehr hoch eingeschätzt. Noch häufiger wird die Behördenbeteiligung für die Ausgestaltung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als wichtig eingestuft (von den Mitarbeitern der zuständigen Behörden in 58 % (N 52), den Erstellern der Antragsunterlagen in 50% (N 14) und den Umweltverbänden in 55 % (N 11) der durchgeführten Akteursbefragungen). Von besonderer Bedeutung sind dabei die Naturschutzbehörden:

Insbesondere ihre hohe Raumkenntnis zur Situation der Umwelt spielt eine wichtige Rolle. Da die Mitarbeiter in den zuständigen Behörden nach eigenem Bekunden oftmals weder über ausreichende Fachkenntnisse noch über ausreichende Arbeitskapazitäten verfügen, verlassen sie sich bei der Prüfung der Antragsunterlagen in hohem Maße auf die Aussagen der beteiligten Fachbehörden: Wenn von diesen keine Einwände oder Ergänzungen kommen gehen sie davon aus, dass die Angaben in den Antragsunterlagen vollständig und sachlich richtig sind. Wenn nun – wie die Praxis zeigt – die Beteiligung durch den fortschreitenden Abbau von Ressourcen der Umweltbehörden<sup>19</sup> zunehmend zurückgefahren wird, ergeben sich für die Qualität der UVP und konkreter für die gesamthafte Betrachtung der Umweltaspekte erhebliche Probleme. Außerdem findet nach den Beobachtungen in den Fallstudien die Beteiligung der Umweltbehörden gerade am Scoping nur in sehr geringem Ausmaß statt, sodass sie bei wichtigen Weichenstellungen nicht ausreichend mitwirken können.

**Tabelle 3: Relevante Befunde der Untersuchung der Verfahrensakte bei policy on-Fällen zum Aspekt „vorhaben- und raumspezifische UVP-Bearbeitung“.**

Festzustellender Befund in % der policy on-Fälle bei der Station:	Scoping nach § 5 UVPG	Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG	Zusammenfassende Darstellung nach § 11 UVPG	Bewertung nach § 12 UVPG	Berücksichtigung in der Entscheidung nach § 12 UVPG
Überwiegend nicht plausible Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter	44 % (N 64)	29 % (N 83)			
Überwiegend nicht plausible Auswahl der zu untersuchenden Wirkfaktoren und Wirkpfade	54 % (N 63)	25 % (N 83)			
Überwiegend nicht plausible Auswahl des Untersuchungsraums	59 % (N 64)	31 % (N 83)			
Wenig intensive Auseinandersetzung mit den Umweltauswirkungen auf die zu untersuchenden Schutzgüter		22 % (N 83)			
Keine differenzierte Berücksichtigung der verschiedenen Betriebsarten		37 % (N 81)	34 % (N 80)		
Keine güter- bzw. medienübergreifende Beschreibung/Bewertung der Umweltauswirkungen unter Einbeziehung der Wechselwirkungen		71 % (N 71)	76 % (N 82)	78 % (N 83)	
Keine nachvollziehbare Auswahl der angewendeten Bewertungsmaßstäbe				45 % (N 83)	
Keine plausible Bewertung der Umweltauswirkungen				36 % (N 83)	
Keine plausible Einschätzung der Bedeutung der Umweltbelange gegenüber den anderen Belangen					58 % (N 66)

**Weitere Vollzugsprobleme**

Anhand dieser beiden Beispiele zeigt sich, dass die Chancen der UVP für einen Verfahrensablauf mit frühzeitiger Kenntnis und Berücksichtigung aller relevanten Umweltaspekte und damit für eine möglichst umfassende Umweltvorsorge in vielen Fällen nicht ausreichend genutzt werden. Das gilt auch im Hinblick auf vermeidbare Verfahrensverzögerungen durch neu auftretende Erkenntnisse.

Über den gesamten Untersuchungszeitraum gesehen lassen die Analyseergebnisse keine substantielle Verbesserung der UVP-Qualität erkennen. Tatsächlich ist sogar ein leichter Rückgang der Qualität bei der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung (§§ 11, 12 UVPG) zwischen 1999 und 2007<sup>20</sup> zu verzeichnen. Bereits bekannte Defizite bei der praktischen Anwendung der UVP wurden auch in den letzten Jahren nicht behoben. Auch weisen Verfahren mit UVP, die von Mitarbeitern der zuständigen Behörden mit einer größeren UVP-Erfahrung bearbeitet wurden, kaum eine bessere Qualität auf als diejenigen von Bearbeitern mit wenig UVP-Erfahrung. Dies ist ein Indiz dafür, dass weder eine zunehmende Routine bei der Bearbeitung der UVP noch zusätzliche rechtliche Vorgaben wie die UVPVwV, Literatur und Leitfäden etc. im Untersuchungszeitraum nennenswerte qualitätssteigernde Effekte entfalten.

Mögliche Ursachen für die festgestellten Defizite liegen nach den Erkenntnissen der Erhebungen in folgen-

den Umständen: Die Behördenmitarbeiter arbeiten unter schwierigen Rahmenbedingungen, die einen sachgerechten Vollzug erschweren. Die Vorgaben des

UVPG in den Zulassungs- und Genehmigungsverfahren stellen sehr hohe fachliche, rechtliche und methodische Ansprüche an alle Beteiligten, insbesondere

an die Mitarbeiter der zuständigen Behörde. Von ihnen werden auch (umwelt-)technische Kenntnisse zum jeweiligen Vorhaben, Kenntnisse der Verfahrensführung sowie kommunikative Fähigkeiten erwartet. Die untersuchten Fälle und die durchgeführten Befragungen machen sehr deutlich, dass ein einzelner Mitarbeiter diese überaus komplexen Anforderungen kaum umfassend erfüllen kann. Die vorhandenen Kenntnisse reichen – auch nach eigenen Aussagen der Behördenmitarbeiter selbst – für eine den Anforderungen entsprechende Bearbeitung häufig nicht aus. So bestehen offenbar vielfach Unklarheiten und Fehleinschätzungen über die rechtlichen Anforderungen, die fachlichen Inhalte und deren angemessene methodische Bearbeitung sowie über die Ausgestaltung der Verfahrensschritte der UVP, die durch die zuständige Behörde durchzuführen sind.

Nach eigenem Bekunden der befragten Mitarbeiter sind die Defizite u. a. auf sehr hohe fachliche und methodische Anforderungen, auf zeitliche Restriktionen, eine unzureichende Aus- und Fortbildung sowie zu wenig praxistaugliche Handreichungen zurückzuführen. Auch fühlen sich die Behördenmitarbeiter gerade bei komplexen Verfahren mit UVP mit Ressourcen unterversorgt. Ein Qualitätsmanagement (inklusive Fortbildungsmaßnahmen) zur UVP findet in vielen Behörden so gut wie nicht statt; einzig die verschiedentlich vorhandenen UVP-Leitstellen leisten hier wertvolle Hilfestellung. Es existiert zwar eine Fülle an wissenschaftlicher Literatur und Leitfäden zur Anwendung der UVP, welche aber für die konkrete Bearbeitungssituation nicht ausreichend detailliert und vor allem nicht anwendungsbezogen sind. In Kombination mit dem gravierenden Stellenabbau in den (Umwelt-) Behörden der letzten Jahre führen auch Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung der Länder, wie die im Rahmen der Fallstudien beobachtete Abschaffung der Mittelinstanzen, und die Verlagerung umfangreicher Aufgaben auf die kommunale Ebene zu einer weiteren Verschärfung der Arbeitssituation der Mitarbeiter in den zuständigen Behörden.

Die Erhebung zeigt aber auch immer wieder das Bestreben der Mitarbeiter, den Anforderungen so gut wie möglich gerecht zu werden. Sie sind sich der hohen Anforderungen durchaus bewusst, werden aber mit dem Vollzug der UVP und bei der Erfüllung dieser Anforderungen weitgehend allein gelassen. Die erforderlichen organisatorischen und administrativen Rahmenbedingungen für einen zielkonformen UVP-Vollzug sind nicht ausreichend gewährleistet. Somit mangelt es auch an Anreizen (auch

Tabelle 4: Ausschnitt aus den stationenbezogenen Empfehlungen

**Stationenbezogene Empfehlungen**

**Scoping nach § 5 UVPG:**

- Operationalisierung und Vereinfachung der schutzgutbezogenen Abgrenzung des Untersuchungsraums und der Abschtichtung bei gestuften Verfahren.
- Beteiligung sämtlicher Akteursgruppen (einschließlich der Umweltverbände) zum Zeitpunkt des Scopings.
- Schriftliche Dokumentation aller während des Scopings getroffenen Absprachen.
- Einsatz eines „Pflichtenhefts“, das vorhaben- und raumspezifisch zu klärende Aufgaben für den Antragsteller enthält.

**Unterlagen des Vorhabenträgers nach § 6 UVPG:**

- Generelle Anforderung der Alternativenprüfung analog zu § 14g Satz 1 UVPG (SUP).
- Konkretisierung der umweltfachlichen Ziele und Maßstäbe für eine Prioritätensetzung in der Alternativenprüfung.
- Stärkung der rechtlichen Anforderungen zur Vermeidung von erheblichen negativen Umweltauswirkungen und deren Operationalisierung.
- Rechtliche Präzisierung und weitergehende untergesetzliche Konkretisierung/Standardisierung der fachinhaltlichen Anforderungen der UVP (etwa durch einen „vorhabentypspezifischen Leitfaden“ – ganz konkret bezogen auf einzelne Vorhabentypen wie z. B. Eisenbahn\* oder Intensivtierhaltung).
- Einsatz eines „Pflichtenhefts“ und eines „Prüfbuchs“. Das Prüfbuch enthält wesentliche zu klärende Elemente im Bezug auf das zu prüfende Vorhaben für die zuständige Behörde sowie weitere Hilfestellungen und Hinweise.
- Sicherstellung der erforderlichen fachlichen Kompetenzen bei den Erstellern der Antragsunterlagen – z. B. durch fachspezifische Zertifizierung.

**Beteiligung von Behörden, Verbänden und der Öffentlichkeit nach §§ 7 bis 9b UVPG:**

- Festlegung der zu behandelnden Inhalte bei gestuften Verfahren.
- Frühzeitige Einbindung der Umweltverbände und Fachbehörden.
- Stärkung der Beteiligung der Naturschutzbehörden – z. B. durch Benehmensregelung.
- Möglichkeit der Stellungnahme zu den Unterlagen nach § 6 UVPG durch die Öffentlichkeit.
- Harmonisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen den Bundesländern.
- Obligatorischer öffentlicher Erörterungstermin.

**Zusammenfassende Darstellung und Bewertung nach §§ 11 und 12 UVPG:**

- Erhöhung der Aussagekraft der zusammenfassenden Darstellung.
- Explizite, raumkonkrete und vorhabenspezifische Beschreibung sämtlicher notwendiger Maßnahmen zu Vermeidung, Verminderung und zum Ausgleich.
- Berücksichtigung relevanter Umweltauswirkungen auch aus dem vorgelagerten Verfahren.
- Nachvollziehbare Dokumentation von Bewertungskriterien, -vorgang und -ergebnissen.
- Unterstützung durch vorhabentypspezifische Hilfsangebote – z. B. eine themen-/fachbezogene Beratung zur Bedeutungseinschätzung von Auswirkungen.
- Operationalisierung der Zusammenführung der Ergebnisse aus den Umweltprüfungen.
- Stärkere Einbindung der Naturschutzbehörden bei der zusammenfassenden Darstellung.

**Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Entscheidung nach § 12 UVPG:**

- Aufnahme der zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung in die Begründung der Entscheidung und verpflichtende Veröffentlichung zusammen mit der Entscheidung.
- Überprüfung und Gewährleistung der Berücksichtigungsfähigkeit der UVP-Ergebnisse in den Zulassungsentscheidungen, rechtliche Konkretisierung.
- Stärkere Akzentuierung von vorhabenspezifischen Aspekten.
- Stärkere Akzentuierung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen.
- Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidung.

\* Hier liegt bereits ein entsprechender Leitfaden durch das EBA vor (Roll et al. 2005)

im Sinne von Qualitätskontrolle, Ressourcenausstattung, Anerkennung, Unterstützung etc.) für die Behördenmitarbeiter, eine bessere Qualität der UVP mit entsprechendem Aufwand zu forcieren.

Obwohl erstens so gut wie alle der in der Studie ermittelten Defizite in der Praxis der UVP nicht unbekannt sind – wenn auch nicht immer in dem Ausmaß – und zweitens zum Teil bereits ausführlich in der Fachliteratur beschrieben sind<sup>21</sup> sowie drittens inzwischen auch umfangreiche und z. T. sehr ausführliche Handreichungen und Handlungsanweisungen vorliegen<sup>22</sup>, zeigt die stagnierende UVP-Qualität, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen offensichtlich nicht dort ansetzen, wo sie den Behördenmitarbeitern tatsächlich helfen.

### Wesentliche Handlungsfelder und Empfehlungen

Die Hauptansatzpunkte des Forschungsvorhabens für Empfehlungen und Instrumente zur Optimierung der UVP liegen daher vorrangig in einer Verbesserung der Anreizstrukturen<sup>23</sup> für die UVP-Umsetzung sowie in gezielten, vollzugsorientierten Unterstützungsmaßnahmen für die Mitarbeiter in den Behörden. Dadurch ergibt sich eine breite Palette an Verbesserungsvorschlägen, die sowohl institutionelle und ressourcenbezogene Rahmenbedingungen, die rechtlichen und untergesetzlichen Vorgaben<sup>24</sup> als auch fachlich-inhaltliche Anforderungen betreffen. Die entwickelten Angebote sind dabei trotz der Breite spezifisch auf die Anforderungen aus der Praxis zugeschnitten. Einen Überblick über ausgewählte stationenbezogene Verbesserungsmöglichkeiten aus dem Vorhaben gibt Tabelle 4.<sup>25</sup> Ein Großteil der Empfehlungen hat das Forschungsvorhaben im Zuge der Instrumentenentwicklung vertieft aufgegriffen und in Form konkreter Maßnahmen zur Verbesserung des institutionellen Umfelds sowie in Form von Instrumenten für eine konkrete Unterstützung im Vollzug ausgearbeitet.

Als Ansätze zur Minimierung der Kompetenzdefizite in den Verfahren kommen darüber hinaus die Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements<sup>26</sup> sowie die Optimierung von Informationsmaterialien zum Vollzug in Betracht. Insbesondere eine Klarstellung, Schärfung und vorhabentypspezifische Präzisierung der rechtlichen Vorgaben und eine stärkere Beachtung von erforderlichen Personal- und Ressourcenkapazitäten bei der Behördenstrukturierung könnten zu einer Reduzierung der Defizite im Vollzug beitragen. Anzumerken ist, dass eine Veränderung der rechtlichen Vorgaben aus Sicht der Eva-

luierungsergebnisse jedoch nur dann sinnvoll erscheint, wenn auch die Rahmenbedingungen der UVP-Umsetzung dementsprechend verändert und verbessert werden. Anders gesagt: Rechtsänderungen können wirkungslos bleiben, wenn die Voraussetzungen für deren Umsetzung in der Praxis nicht vorhanden sind bzw. geschaffen werden.

### Ausblick

Die Untersuchung von über 100 UVP-Fallstudien in Verbindung mit der Befragung von Akteursgruppen hat offenbart, dass es gemessen am Zweck des UVPG zwar deutliche Vollzugsdefizite gibt, dennoch aber gegenüber Vorhaben ohne UVP-Pflicht eine verbesserte Berücksichtigung von Umweltbelangen stattfindet und der UVP von den Beteiligten eine hohe Relevanz bescheinigt wird. Ziel weiterer Anstrengungen muss es folglich sein, die im Praxisvollzug des UVPG auftretenden Schwierigkeiten zu beheben.

Für die UVP-Forschung bedeutet dies, dass es weniger um eine immer weiter ausdifferenzierte und für den Vollzugsbeamten kaum umsetzbare Methoden- oder Verfahrensdiskussion gehen kann, sondern beispielsweise um eine Operationalisierung der schutzgutbezogenen Abgrenzung des Untersuchungsraums, eine Festlegung von Schwellenwerten, eine Zusammenstellung konkreter und aktueller integrierter Vermeidungstechnologien und -maßnahmen sowie vor allem um verbesserte Rahmenbedingungen für die Umsetzung des UVPG. Insbesondere hinsichtlich der Bewertung der UVP-Ergebnisse und der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens ergibt sich Forschungsbedarf bezüglich einer Operationalisierung und Konkretisierung von Bewertungs- und Gewichtungskriterien. Hier spielt auch die anwenderbezogene Klarstellung und Präzisierung der Berücksichtigungsmöglichkeiten der UVP-Ergebnisse in den einzelnen Typen der Zulassungs- und Genehmigungsverfahren eine wesentliche Rolle.

Die zentrale Frage lautet: Wie kann man die Behördenmitarbeiter mit den benötigten Kenntnissen und Fähigkeiten versorgen bzw. diese in die Verfahren einbringen, um der UVP dazu zu verhelfen, ihre angestrebte Wirkung zu entfalten? Dazu hat das Forschungsvorhaben verschiedene Instrumente entwickelt, die geeignet erscheinen, eine Verbesserung der Qualität der UVP herbeizuführen. Eine ausführliche Darstellung der Vorschläge zu den potenziell einsetzbaren Instrumenten und deren Einsatzmöglichkeiten ist Inhalt eines weiteren Aufsatzes, der in Kürze an gleicher Stelle erscheinen soll.

### Anmerkungen

- 1 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FKZ 205 16 104) gefördert im Rahmen des Umweltforschungsplans aus Bundesmitteln. Auftragnehmer: Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia: Hochschule Darmstadt und Georg-August-Universität Göttingen) in Kooperation mit der Universität Kassel; Forschungsbericht veröffentlicht unter: <http://www.sofia-darmstadt.de/uvpg-evaluation.0.html>.
- 2 Die Evaluierung bezog die SUP für Pläne und Programme in die Untersuchung nicht mit ein.
- 3 Endpräsentation der Forschungsergebnisse am 24.04.2008 mit UBA, BMU und Bund-Länder-Arbeitskreis UVP in Göttingen, UVP-Kongress am 01. und 02.10.2008 in Bad Kissingen, Präsentation der Ergebnisse am 16.02.2009 im UBA in Dessau, Fachtagung „UVP in Nordrhein-Westfalen“ am 13.05.2009, sowie auch der Vortrag zu ersten vorläufigen Ergebnissen auf dem Planerforum des Instituts für ökologische Raumentwicklung Dresden am 20.02.2008.
- 4 Zur Auswahl der Fallstudien siehe ausführlich Führ et al. (2009: Kapitel 3).
- 5 Unterlagen inkl. Vermerke zu: Scoping, Antragsunterlagen nach § 6 UVPG, Stellungnahmen aus den Beteiligungen, Anhörungstermin, zusammenfassende Darstellung, Bewertung sowie Entscheid und ggf. Rechtsmittelersatz gegen den Entscheid.
- 6 Es handelt sich dabei um Mitarbeiter der Anhörungs- und/oder der Entscheidungsbehörden.
- 7 Das Screening bzw. die „Vorprüfung“ war nicht expliziter Gegenstand der Untersuchung; die dazu erreichbaren Daten wurden gleichwohl mit erfasst und ausgewertet und sind in der Studie beschrieben (siehe Führ et al. 2009, Kapitel 4.2).
- 8 Die UVP endet mit der Bewertung. Hinsichtlich der Umsetzung der Ergebnisse nach Maßgabe der geltenden Gesetze wurde aber die Station „Berücksichtigung der Ergebnisse in der Entscheidung“ mit in die Untersuchungen einbezogen.
- 9 Insgesamt wurden 36 Kriterien im Rahmen der Aktenauswertung überprüft.
- 10 Die materiellen Wirkungen einer UVP werden hier verstanden als positive Auswirkungen auf die Umwelt, die sich z. B. in der Standortwahl, bei der Ausgestaltung des Vorhabens oder auch in Umweltschutzaufgaben niederschlagen, die im Beschluss festgelegt werden.
- 11 Das kleine n markiert die Gesamtanzahl der Nennungen bei Fragen ohne Antwortvorgaben, wobei Mehrfachnennungen möglich waren.
- 12 Siehe dazu u. a. Storm & Bunge (1988), Balla (2003), Gassner et al. (2005).
- 13 Siehe ausführlich hierzu Führ et al. (2009), Kapitel 4.
- 14 Die Auswertung der empirischen Untersuchung zeigt eine starke Korrelation zwischen der Qualität des „Scoping“ und der Qualität der „Unterlagen“ (f 0,49). Ein schwächer ausgeprägter Zusammenhang besteht auch mit der „Zusammenfassende Darstellung“ (f 0,32). Gleichfalls besteht eine starke Korrelation zwischen der hochwertigen Qualität der „Unterlagen nach § 6 UVPG“ und der Qualität der „zusammenfassenden Darstellung“ nach § 11 UVPG (f 0,58).
- 15 Zu den Zahlenangaben in diesem Abschnitt siehe Tabelle 3.

16 Aussagen über Art, Umfang, Häufigkeit der Umweltauswirkungen „umfasst auch Aussagen über die voraussichtlichen Veränderungen der Umwelt bei Errichtung und bestimmungsgemäßem Betrieb, bei nötigenfalls Betriebsstörungen und bei Stör- oder Unfällen [...]“ (Peters 2002: § 11 Rn. 5)

17 In der Untersuchung erfolgte die Bewertung der Qualität der einzelnen UVP-Stationen jeweils unabhängig von der vorausgehenden Station. Fehler, die in einer vorangehenden Station auftreten (z. B. unvollständige Auswahl von Schutzgütern), werden in der nachfolgenden Station („Folgefehler“) ausgeklammert. Eine an sich korrekt durchgeführte Bewertung führt zu einer hohen Qualitätseinstufung, auch wenn einzelne Schutzgüter aufgrund von (Fehl-)Entscheidungen auf den vorausgehenden Stationen fehlen. Nur so kann der Steuerungsbedarf für die einzelnen Stationen korrekt eingeschätzt werden. In der Praxis wird aber die Qualität der nachfolgenden Stationen durch die Fehler der vorausgegangenen zusätzlich beeinträchtigt.

18 Die Wirksamkeit könnte noch deutlich erhöht werden, wenn die Naturschutzbehörden auch bei der zusammenfassenden Darstellung (§ 11) stärker eingebunden würden.

19 Die Wirksamkeit könnte noch deutlich erhöht werden, wenn die Naturschutzbehörden auch bei der zusammenfassenden Darstellung (§ 11) stärker eingebunden würden.

20 Bei der vertieften Fallstudienanalyse wurde der Zeitraum der Betrachtung teilweise bis auf das Jahr 2007 ausgedehnt.

21 Siehe dazu z. B. Storm & Bunge (1988), Gianella et al. (1997); Wende (2001); Bechmann (2002 + 2003); Peters (2002), Bechmann & Steitz (2004).

22 Siehe u. a. Gassner et al. 2005; Sinner et al. 2002, Roll 2005.

23 Siehe zur verhaltenstheoretischen Fundierung grundlegend Bizer & Gubaydullina (2007).

24 Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurden zu den einzelnen UVP-Stationen so auch zahlreiche (Änderungs-)Vorschläge zum UGB entwickelt, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Siehe dazu Führ et al. (2009), Kapitel 7.4.

25 Siehe ausführlich hierzu Führ et al. (2009), Abschnitt 4 sowie Abschnitt 7.1, die zusätzlich auch die UVP-Stationen „Screening“ (Station 0) sowie „Überwachung“ (Station 8) berücksichtigen.

26 Einschließlich Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie einer Verbesserung der Anreizstrukturen, wie u. a. Sicherstellung einer geeigneten behördlichen Instanz als Zulassungsstelle, um Interessenkonflikte zu vermeiden und Bearbeitungsressourcen zu berücksichtigen.

27 Eine Entwicklung von Vermeidungsmaßnahmen erfolgt in 43 % (N 36) der Fälle „zum Großteil nicht plausibel“ oder „insgesamt nicht plausibel“.

28 Die UVP-Gesetze schreiben keine Alternativenprüfung vor. Allerdings sieht das deutsche Planungsrecht schon immer eine Prüfung von Alternativen vor, wenn es sich „anbietet oder aufdrängt, sodass diese von daher in entsprechenden Planfeststellungs- oder Bebauungsplanverfahren auch der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen“ (Peters 2002, UVPG § 2, Rn. 41).

29 Die Stellungnahmen der Behörden sind „fast vollständig nachvollziehbar“ dargelegt (97 %, N 77), ebenso die Stellungnahmen der Öffentlichkeit bzw. der Umweltverbände (90 %, N 67).

30 Die relevanten Umweltbelange aus den Stellungnahmen der Behörden gehen zu 85 % (N 78) in die zusammenfassende Darstellung (§ 11 UVPG) und zu 83% (N 72) in die Bewertung (§ 12 UVPG) ein.

31 Einschätzung durch die Behördenmitarbeiter: Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung ist „gut“ bis „sehr gut“ (73 %, N 56).

32 Die Umweltbelange aus den Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der Umweltverbände werden in einem Viertel (23 %, N 62) der untersuchten Fallstudien in der zusammenfassenden Darstellung „überwiegend nicht berücksichtigt“ und in der Bewertung sogar zu 43 % (N 54) der Fälle „überwiegend nicht berücksichtigt“.

33 In 34 % der untersuchten policy on-Fälle findet sich in der zusammenfassenden Darstellung die Beschreibung der mit dem Vorhaben voraussichtlich verbundenen Umweltauswirkungen „zum Großteil nicht plausibel“ bzw. „insgesamt nicht plausibel“ wiedergegeben (N 80). Demgegenüber liegt bei den nicht UVP-pflichtigen der Anteil der Vorhaben sogar bei 85 % (N 20).

34 Insgesamt fehlen in 60% der untersuchten policy on-Verfahren in der zusammenfassenden Darstellung differenzierte Aussagen zu Vermeidungsmaßnahmen „überwiegend“ bzw. „insgesamt“ (N 77).

35 Die viel diskutierte Problematik der „Berücksichtigung des UVP-Ergebnisses bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens nach Maßgabe der geltenden Gesetze“ wird an dieser Stelle nicht behandelt. Die Studie befasst sich ausführlich mit diesem Thema (siehe Führ et al. 2009, Kapitel 4).

## Literatur

UVPG – Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 25. Juni 2005, BGBl. I: 1757, zuletzt geändert am 11. August 2009, BGBl. I: 2723.

UVP-RL – Richtlinie 85/337/EWG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. Juni 1985. ABl. EG L 175: 40-48, zuletzt geändert am 26. Mai 2003 ABl. EG L 58: 17-24.

UVP-Änd.-RL v Richtlinie 97/11/EG des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 3. März 1997. ABl. EG L 73/5.

Balla, S. (2003): Bewertung und Berücksichtigung von Umweltauswirkungen nach § 12 UVPG in Planfeststellungsverfahren. Berlin (Beiträge zur Umweltgestaltung, A 153).

Bedke, N.; Dopfer, J.; Kellert, S. & Kober, D. (2006): Evaluation des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Auswirkungen auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren. UVP-report 20 (5): 211-214.

Bechmann, A. (2002): Das Praxisdefizit der Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland: Eine Kurzcharakteristik. SYNÖK-Institut, Barsinghausen (SYNÖK-Report 27).

Bechmann, A. (2003): Das Praxis-Defizit der

Umweltverträglichkeitsprüfung; Struktur, Ausmaß, Ursachen, Folgen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland, Bd. 1, Bericht an Bundesumweltminister Jürgen Trittin, Barsinghausen.

Bechmann, A. & Steitz, M. (2004): UVP-Entwicklung und Verwaltungsmodernisierung – Synergieeffekte nutzen. UVP-report 18 (2+3): 123-126.

Bizer, K. & Gubaydullina, Z. (2007): Das Verhaltensmodell der interdisziplinären Institutionenanalyse in der Gesetzesfolgenabschätzung. In: Führ, M.; Bizer, K. & Feindt, P. (Hrsg.): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. 37-51, Baden-Baden (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, 43).

Böhret, C. & Konzendorf, G. (2000): Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin.

Führ, M.; Bizer, K.; Mengel, A.; Dopfer, J.; Bedke, N.; Kellert, S. & Kober, D. (2006): Machbarkeitsstudie zur Evaluation des UVPG des Bundes. Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen (Phase I). UBA/BMU/ unveröffentlichter Bericht.

Führ, M.; Bizer, K.; Mengel, A.; Dopfer, J.; Schlagbauer, S.; Bedke, N.; Belzer, F.; Kampen, S. v. & Kober, D. (2009): Evaluation des UVP-Gesetzes des Bundes. Darmstadt (Sofia Berichte sB 01).

Gassner, E.; Winkelbrandt, A. & Bernotat, D. (2005): UVP – Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis: Rechtliche und fachliche Anleitung für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Heidelberg.

Gianella, V.; Stähli, R. & Suter, E. (1997): Die UVP kann noch besser werden. Umweltschutz (4): 32-34.

Peters, H.-J. (2002): UVPG. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Handkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden.

Roll, E.; Walter, B.; Hauke, C. & Sommerlatte, K. (2005): Umweltleitfaden zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebbahnen. 5. Fassung, Teil III: Umweltverträglichkeitsprüfung, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. [http://www.eba.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Infothek/PF/Umweltauswirkungen/23\\_Umwelt-Leitfaden\\_Teil\\_3\\_templateId=raw,property=publicationFile.pdf/23\\_Umwelt-Leitfaden\\_Teil\\_3.pdf](http://www.eba.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Infothek/PF/Umweltauswirkungen/23_Umwelt-Leitfaden_Teil_3_templateId=raw,property=publicationFile.pdf/23_Umwelt-Leitfaden_Teil_3.pdf) (Stand 7.7.2009)

Sinner, W.; Gassner, U. & Hartlik, J. (2002): Umweltverträglichkeitsprüfung, Strategische Umweltprüfung. Bearbeitung umweltrechtlicher Praxisfälle. Erläuterungswerk. Loseblattausgabe, 2. Auflage 2008.

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) (2007): Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Sondergutachten. Berlin.

Storm, P.-C. & Bunge, T. (Hrsg.) (1988): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung; Bd. 1-4, Berlin.

Wende, W. (2001): Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren. Eine empirische Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.

Dipl.-Bau.-Ing.  
Jaqui Dopfer

E-Mail: [dopfer@sofia-darmstadt.de](mailto:dopfer@sofia-darmstadt.de)

Dipl.-Ing.  
Susanne Schlagbauer

E-Mail: [schlagbauer@hawk-hhg.de](mailto:schlagbauer@hawk-hhg.de)  
Hochschule Darmstadt  
Sonderforschungsgruppe  
Institutionenanalyse  
Haardtring 100  
64295 Darmstadt

Dipl.-Ing.  
Simone von Kampen

E-Mail: [vonkampen@asl.uni-kassel.de](mailto:vonkampen@asl.uni-kassel.de)  
Universität Kassel  
Fachbereich Architektur,  
Stadtplanung, Landschaftsplanung  
Fachgebiet Ökonomie  
der Stadt- und  
Regionalentwicklung  
Henschelstraße 2  
34127 Kassel