

## **Evaluation des UVPG des Bundes Ergebnisse der UVP-Evaluation aus bundesweiter Sicht**

**Ein Vorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes  
im Rahmen des Umweltforschungsplans  
(Förderkennzeichen 205 16 104 - finanziert mit Bundesmitteln)**

Vorträge im Rahmen der Fachtagung  
„UVP in Nordrhein-Westfalen – Standortbestimmung und Weiterentwicklung“

Susanne Schlagbauer

Die Evaluierung der Wirksamkeit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Steuerungsfunktion der ihr zu Grunde liegenden Normen nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) war zentrale Aufgabe des 2008 abgeschlossenen Forschungsvorhabens. Im Auftrag des Umweltbundesamtes führte die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia: Hochschule Darmstadt und Georg-August-Universität Göttingen) in Kooperation mit der Universität Kassel dieses Forschungsvorhaben durch. Im Rahmen der Fachtagung „UVP in Nordrhein-Westfalen – Standortbestimmung und Weiterentwicklung“ wurden wesentliche Ergebnisse und mögliche Instrumente zur Verbesserung festgestellter Defizite vorgestellt.

Die folgenden Texte sind analog zur Präsentation gegliedert. Ausführungen zu Methodik und Vorgehensweise, eine umfassende Darstellung der Ergebnisse und Verbesserungsvorschläge sowie detaillierte Vorschläge zu Instrumenten und rechtlichen Änderungen finden sich im Abschlussbericht (unter: [http://sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Studien/2009/UVPG-Evaluation\\_2009-03-09\\_fin.pdf](http://sofia-darmstadt.de/fileadmin/Dokumente/Studien/2009/UVPG-Evaluation_2009-03-09_fin.pdf) oder direkt beim Umweltbundesamt).

## **Impulsreferat 1: Bestandsaufnahme der UVP-Evaluation zur UVP**

### **Wesentliche stationenbezogene Analyseergebnisse**

#### **Scoping (Station 1)**

Die Untersuchung der Station 1, „Scoping“, zeigt eindeutig, dass eine gute Vorabstimmung zu einer Qualitätssteigerung der späteren Phasen beiträgt. Allerdings besteht Handlungsbedarf zur Erhöhung der Qualität bei der Festlegung der zu untersuchenden Schutzgüter, der zu untersuchenden Wirkfaktoren/Wirkpfade, bei der Festlegung des Untersuchungsraums für die Untersuchungsgegenstände sowie bei der Festlegung der anzuwendenden Untersuchungsmethoden zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der zur erwartenden Umweltauswirkungen. Bemerkenswert ist, dass sich in der Mehrzahl der untersuchten Fälle keine Dokumente zu Ergebnissen des Scopings in den Akten finden lassen.

Es empfiehlt sich, einen Scoping-Termin 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, bspw. durch den Einsatz eines Prüfbuchs und eines Pflichtenhefts, steigert das die Operationalisierung und vereinfacht dadurch das Verfahren.

#### **Unterlagen nach § 6 UVGP (Station 2)**

Die Qualität der Station 2 ist insgesamt positiv zu bewerten. Es wird zu fast allen Aspekten in mehr als der Hälfte der Fälle eine gute Qualität erreicht. Allerdings zeigen sich deutliche qualitative Unterschiede zwischen den einzelnen Vorhabengruppen. Stärkster Schwachpunkt ist, dass in vielen Fällen keine Konzentration auf die wesentlichen Umweltauswirkungen stattfindet. Es erscheinen daher Vorgaben notwendig, die spezifischer auf den jeweiligen „Vorhabentyp“ bezogen sind.

#### **Beteiligung (Station 3 und 4)**

Die „Beteiligung der Fachbehörden“ (Station 3) wirkt sich stark auf die Standortwahl des Projektvorhabens, auf die planerische und technische Ausgestaltung des Projektvorhabens und auch auf die Wahl der Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen aus. Die Qualität der Beteiligung der Fachbehörden wird von den Mitarbeitern der „zuständigen Behörde“ sehr hoch bewertet: Die Stellungnahmen und Einwendungen der Öffentlichkeit (Station 4) und vor allem der Umweltverbände sind von hoher fachlicher Qualität. Bei der Befragung nach ihrer Einschätzung zur Qualität der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ geben knapp drei Viertel der Behördenmitarbeiter an, dass die Qualität dieser Beteiligung in den konkret untersuchten Verfahren nach ihrer Einschätzung gut bis sehr gut sei. Die Beteiligung der Fachbehörden und der Öffentlichkeit verbessert die Qualität der UVP. Optimierungsansätze bestehen bei der Beteiligung vor allem in einer frühzeitigen Einbeziehung der Akteure.

#### **Zusammenfassende Darstellung und Bewertung (Stationen 5 und 6)**

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 vorhabensspezifisch. Das Zusammenführen der Umweltbelange aus anderen Unterlagen, wie FFH-Verträglichkeitsstudie oder landschaftspflegerischem Begleitplan, findet häufig ebenso wenig statt, wie eine schutzgutbezogene Integration der Stellungnahmen. Der Bewertungsvorgang erfolgt meist nicht erkennbar anhand vorhabensspezifischer Bewertungskriterien. Eine nachvollziehbare Darstellung der angewendeten Bewertungskriterien fehlt in den meisten Fäl-

len.

Aufgrund der relativ geringen Qualität der Bewertung bei den kleineren Vorhaben ist zu überlegen, gerade in diesem Bereich zusätzliche Kompetenz und zusätzlichen Aufwand zu investieren und dadurch den Bearbeitern verstärkte Hilfestellung zu bieten.

### Station 7 Entscheidung

Bei Station 7, „Entscheidung“, dem zentralen Bindeglied zwischen dem UVPG und dem sektoralen Umweltrecht, entfalten die Ergebnisse des UVP-Verfahrens ihre Wirksamkeit. Dabei ist festzustellen, dass die Umweltauswirkungen, die als „erheblich“ eingestuft wurden, zum Großteil berücksichtigt werden. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass zu einem überraschend hohen Anteil umweltrelevante Auswirkungen im Laufe des Prozesses als „nicht erheblich“ bewertet werden.

Häufig fehlt es an einer plausiblen Begründung zur Abwägung zwischen Umweltbelangen und anderen Belangen bzw. zur vorgenommenen Einschätzung der Zulassungsvoraussetzungen, auch wenn Fälle mit UVP-Verfahren deutlich besser abschneiden als Fälle ohne Umweltverträglichkeitsprüfung.

### Stationenübergreifende Ergebnisse

Die Befragung der Behördenmitarbeiter, der Unterlagen-Ersteller und der Umweltverbände beinhaltet auch die *Vorwirkung* des UVPG. Bereits der Umstand, dass für ein Vorhaben eine UVP durchzuführen ist, kann die Planung des Vorhabens beeinflussen. Festzuhalten ist, dass die Vorwirkung einen durchaus nennenswerten Einfluss auf die Frage der Realisierung und den Standort eines Vorhabens ausübt. Aber auch im Rahmen der Durchführung der UVP lassen sich – gegenüber vergleichbaren Verfahren ohne UVP – deutliche materielle Auswirkungen, wie z.B. auf die Standortwahl sowie die Qualität von Vermeidungs- und Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen feststellen. Ferner wird durch die UVP das Verfahren transparenter und die Bearbeitung der Umweltbelange inhaltlich besser. Dies macht sich bemerkbar in einer besseren Abstimmung zwischen den Beteiligten, der systematischeren Erfassung und Bewertung der Umweltbelange sowie einer Sensibilisierung der beteiligten Akteure.

Die Befunde der untersuchten Fallstudien machen aber auch deutlich, dass es erhebliche Defizite gibt. So werden die *Umweltauswirkungen häufig nicht vorhabenspezifisch und raumkonkret* ermittelt, beschrieben und bewertet. Die Unterlagen des Vorhabenträgers enthalten bei ein Viertel bis zu einem Drittel der Fallstudien keine ausreichend vorhabenspezifischen und raumkonkreten Darstellungen der Umweltauswirkungen. Stattdessen findet sich vielfach eine Auflistung generell möglicher Wirkungen des betreffenden Vorhabentyps, welche dann relativ pauschal abgehandelt und oftmals als „nicht erheblich“ eingestuft werden. .

Aus dem UVPG ergeben sich *hohe fachliche Ansprüche* an alle Beteiligten. Dies gilt in besonderem Maße für die Mitarbeiter der „zuständigen Behörde“, bei denen eine Reihe von Unsicherheiten zu konstatieren sind. Diese betreffen z.T. die adäquate Abschichtung von Untersuchungsinhalten in gestuften Verfahren oder auch Funktion und Inhalte einer zusammenfassenden Darstellung, die korrekte umweltfachliche Bewertung und Gewichtung der Umweltbelange bis hin zur rechtlich gegebenen Möglichkeit zur Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP in der Zulassungsentscheidung. Die vorhandenen Kenntnisse reichen - auch nach eigenen Aussagen der Behördenmitarbeiter - dafür häufig nicht aus.

Mögliche Handlungsansätze sind die stärkere Sicherstellung der erforderlichen Kompetenzen und Qualifizierungen bei den Behördenmitarbeitern durch Fortbildung, stärkere Berücksichtigung des Ausbildungshintergrundes (insbes. bei den Mitarbeitern der „zuständigen Behörden“) oder externe Unterstützung (etwa durch „Behördengutachter“). Schließlich wäre von zentraler Bedeutung, die

Personalkapazitäten bei der Aufgabenverteilung bzw. den Umstrukturierungen in den Behörden im Blick zu behalten, um deren Arbeitsfähigkeit zu erhalten und damit auch die erforderliche Qualität der UVP-Bearbeitung zu sichern.

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

## Impulsreferat 2: Evaluierungsvorschläge für die Optimierung der UVP

Aufgabe der Untersuchung ist es, Instrumente zu entwickeln, die geeignet sind, eine rechtskonforme Umsetzung der UVP zu unterstützen und damit die Qualität – und zugleich den gesellschaftlichen Nutzen – der UVP zu steigern. Die Instrumente haben dabei bei den Hemmnissen anzusetzen, die eine Umsetzung des UVPG fundamental behindern. Grundlegendes Problem bei der Umsetzung des UVPG ist, dass die Mitarbeiter/innen der „zuständigen Behörden“ häufig unter schwierigen und sehr heterogenen Rahmenbedingungen arbeiten, die einen sachgerechten Vollzug erschweren. Oberstes Ziel der Instrumentenentwicklung ist es, hier vorrangig Hilfestellung zu leisten. Grundsätzlich sind die Instrumente daher so angelegt, dass sie je nach dem konkreten Bedarf, einzeln oder auch in Kombination einsetzbar sind und sowohl kurzfristig wie auch mittel und langfristig wirksam werden können. Ferner geht es darum, die UVP aus sich heraus weiter zu entwickeln. Dazu werden bereits praktizierte best-practice-Ansätze aufgegriffen und weiterentwickelt. Schließlich zielt die Instrumentenentwicklung auf eine stärkere Standardisierung im UVP-Vollzug und berücksichtigt Kompatibilität und Synergieeffekte mit anderen Instrumenten. Insgesamt hat die vorliegende Studie zwei Hauptinstrumente vertieft untersucht sowie zu zehn weiteren Instrumenten konzeptionelle Überlegungen angestellt.

Ein Hauptinstrument ist die „vorhabentypspezifische Anlaufstelle“, d.h. eine Anlaufstelle für Mitarbeiter, die einen bestimmten Vorhabentyp (z.B. Eisenbahn, Straßenbau etc.) bearbeiten. Sie ist geeignet für einen bestimmten Vorhabentyp spezifische Informationen für den Praxisvollzug aufzubereiten und vorzuhalten, im konkreten Vorhaben gezielt Hilfestellung für die zuständigen Bearbeiter zu geben und kann so – wie Praxisbeispiele gezeigt haben - die Effektivität deutlich und nachhaltig steigern. 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. Dadurch kann die Anlaufstelle auch den Anfang einer Qualitätssicherung und Standardisierung bilden. 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. Allerdings bedürfen die Anlaufstellen eines zusätzlichen behördeninternen Personalaufwands. Positiv ist zu verbuchen, dass die Behördenkompetenz im Umgang mit der UVP langfristig steigt.

Das zweite Hauptinstrument „Behördengutachter“ zielt auf eine externe Unterstützung behördlicher Aufgaben. Es ist geeignet sowohl im Bereich der fachlichen Qualität der UVP als auch hinsichtlich der Koordinierung des UVP-Verfahrens bereits kurzfristig Verbesserungen zu erzielen. Positiv ist, dass das Instrument sehr flexibel und je nach Bedarf von der Behörde optional eingesetzt werden kann und direkt der Unterstützung der Behörden dient. Außerdem ist eine höhere Rechtssicherheit der Verfahren infolge verbesserter Qualität der Bewertungsgrundlagen zu erwarten. Allerdings kann ein dauerhafter und umfassender Einsatz von „Behördengutachtern“ zu einer Verringerung der behördeninternen Kompetenz führen

Die beiden Hauptinstrumente können jeweils durch weitere Instrumente in ihrer Anwendung unterstützt werden. Dazu sind im Rahmen administrativer und organisatorischer Maßnahmen sowie hinsichtlich der Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen konzeptionelle Vorschläge für zehn weitere Instrumente erarbeitet worden.

Die 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.

„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 zur Vorgehensweise im Rahmen der UVP liefern. Dieser Leitfaden ist vorhabentypspezifisch zu konzipieren und sollte die jeweiligen landesrechtlichen Besonderheiten berücksichtigen. Zum anderen ist ein so genannter „Online-Beratungsservice“ einzurichten, der den Behördenmitarbeitern bei Fragen zum Leitfaden und zum Vollzug weiterhelfen kann. Mit ähnlicher Absicht, wenn auch nicht vorhabentypspezifisch, stellt das Instrument „rechtliche Infoline“ den Behördenmitarbeitern auf einen Blick sämtliche aktuellen und ggf. sich abzeichnende gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen im Rahmen der UVP und die damit verbundenen Implikationen 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.

Die einzelnen „Transparenz- und Dokumentationspflichten“ stellen ein wesentliches Element der Kompetenzsicherung in den UVP-Verfahren dar. Sie verstärken die Anreize zur Qualitätssicherung bereits durch die Möglichkeit einer Kontrolle durch Dritte. Sie erlauben zudem eine innerbehördliche Kompetenzsteigerung infolge verbesserter Informations- und Entscheidungsgrundlagen. Beispielsweise kann ein UVP-Register einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten, weil es möglich ist, auf ähnlich gelagerte Fälle zurückzugreifen (Arbeitsentlastung durch Methodentransfer). Ein Teil dieser Aufgaben lässt sich mit relativ geringem Aufwand 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 auswirken. In Anlehnung an die Erfahrungen dieser Länder kann das Instrument entsprechend den Anforderungen in Deutschland ausgestaltet werden. Sinnvoll erscheint die Schaffung einer gesetzlichen Basis für „Pflichtenheft“ und „Prüfbuch“, um damit auch eine gewisse Verbindlichkeit für die Beteiligten zu erreichen.

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

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

Eine „Überwachung“ bzw. ein Monitoring 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.