

Vorbemerkung

Die „Strategische Umweltprüfung“ (SUP) ist eine Idee der späten 80er Jahre. Ergänzend zur 1985 eingeführten projektbezogenen Umwelt- (verträglichkeits-) prüfung sollte die vorbereitende staatliche Planung einem systematischen Umweltprüfverfahren unterworfen werden. Die Vorarbeiten zur SUP-Richtlinie verliefen äußerst schleppend. Nachdem sich die Kommission nach langer Diskussion auf einen Vorschlag verständigt hatte, wurde dieser von den wechselnden Vorsitzenden des Umweltrates nicht auf die Tagesordnung des Umweltrates genommen. Dies geschah erst 1999 unter deutscher Präsidentschaft. Ohne sorgfältige Analyse der Nutzen und der entstehenden Kosten auf deutscher und auf EU-Ebene wurde die Richtlinie in Rat und Parlament verhandelt und schließlich 2001 verabschiedet.

Unternehmen sind von der Richtlinie nicht unmittelbar betroffen. Auf den ersten Blick scheinen sie sogar Vorteile von der SUP zu haben: Wenn staatliche Planung bereits eine umfassende Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen von Plänen enthält, kann der Investor viele Daten für seinen konkreten Genehmigungsantrag übernehmen und damit Kosten sparen. Und: Wenn unter sorgfältiger Vorabprüfung aller Umweltauswirkungen ein Standort als geeignet für Investitionen erschlossen wurde, kann der Investor grundsätzlich von der Genehmigungsfähigkeit seines Antrags ausgehen.

Die Planungswirklichkeit in Deutschland ist aber eine andere und wird auch unter Geltung der SUP eine andere bleiben. Da die kommunalen und regionalen Planungsträger schon heute weder hinreichende personelle noch finanzielle Mittel haben, um allen Planungserfordernissen gerecht zu werden, wird auf Planung, wo immer möglich, verzichtet. Die für ein Projekt notwendige vorlaufende Planung muss der Investor selbst im Entwurf erstellen und „mitbringen“, um Planungsprozesse überhaupt in Gang zu setzen. Das im Baurecht mit dem „Vorhaben- und Erschließungsplan“ bereits in rechtliche Form gegossene Instrument der Selbsthilfe wird auch im sonstigen Planungsrecht weiter Anwendung finden und so letztlich Investitionen doch wieder verteuern.

Deshalb hätte sich der DIHK 1999 eine ausführliche Debatte über Sinn und Zweck einer Plan- und ProgrammUP gewünscht. Heute ist die Richtlinie wegen Ablaufs der Umsetzungsfrist bereits Planungspraxis und deshalb die Frage nach der Sinnhaftigkeit des Instruments ein Nachhutgefecht. Es kann jetzt nur noch darum gehen, Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden und darauf zu achten, die Richtlinie ohne weitere Verkomplizierungen der Planungsprozesse umzusetzen. Dringend fällig ist eine Konsolidierung des EU-Umweltrechts, bei der SUP, UVP und andere Instrumente besser aufeinander abgestimmt werden. Der DIHK hat Kommission und Parlament zu einer solchen Konsolidierung aufgefordert. („Umweltpolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa“, Brüssel, Mai 2004)

Fragen der Fraktionen SDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Anwendungsbereich

1. Würden sich nach den Anforderungen der SUP-Richtlinie Umsetzungsrisiken ergeben, wenn Umweltschutzplanungen (z. B. Lärminderungspläne oder Luftreinhaltepläne) vom Anwendungsbereich des SUPG ausgenommen würden, weil es Ziel dieser Pläne ist, die Umweltsituation zu verbessern?
2. Fallen Luftreinhalte- oder Lärminderungspläne in den Anwendungsbereich des Artikels 3 Abs. 2 Buchst. a) der SUP-Richtlinie, d.h. sind sie den dort genannten Sachbereichen zuzuordnen und setzen sie einen Rahmen für die Zulassung möglicher UVP-pflichtiger Projekte?

Antwort: Wie der den Sachverständigen zur Verfügung gestellte Schriftverkehr zwischen Bundesumweltministerium und EU-Kommission zum Thema deutlich zeigt, spielt es keine Rolle, welcher Art die Pläne sind, die einen Rahmen setzen für Projekte und deshalb unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Entscheidend ist, dass Grenzen für Projekte aufgezeigt werden und zugleich innerhalb dieser Grenzen ein Projekt für grundsätzlich unbedenklich erklärt wird.

Es ist eine Eigenart des Europäischen Umweltrechts, das auf eine interne Abstimmung der einzelnen Richtlinien meist verzichtet wird. Diese innere Abstimmung wird der nationalen Umsetzung und dem EuGH überantwortet.

Die Einbeziehung der verschiedenen Planungsinstrumente des Umweltschutzes ist auch folgerichtig. Denn bislang besteht die Tendenz, über Umweltfachpläne Teiloptimierung zu betreiben, ohne das große Ganze im Auge zu haben. Über die SUP kann zumindest eine Binnenharmonisierung der Umweltbelange durch Abstimmung der Anforderungen in den Fachplänen besser erreicht werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung

3. Stellt die Definition der „Öffentlichkeit“ in § 2 Abs. 6 E-UVPG sicher, dass sich alle Personen und Vereinigungen, die nach Artikel 6 Abs. 1, 2 und 4 der SUP-Richtlinie zu konsultieren sind, am Verfahren beteiligen können?
4. Ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Umfang notwendig?

Antwort: § 2 Abs. 6 setzt die Anforderungen der SUP-Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung korrekt um. Gegen die Notwendigkeit einer solchen Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich rechtlich und politisch argumentieren. So ist ein Erörterungstermin im Europäischen UVP-Recht und auch in der SUP-Richtlinie nicht vorgeschrieben. Art 6 Abs. 2 verlangt lediglich ganz allgemein die „frühzeitige und effektive“ Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Stärkung der Stellung von Verbänden ist politisch gewollt und dementsprechend auch rechtlich so geregelt worden. Die Diskussion über die richtige Machtverteilung in einer Demokratie, die Fähigkeit des Staates zu Entscheidungen und die Verantwortung von Entscheidungen oder von Nichtentscheidungen ist nicht in der nötigen Breite geführt worden.

Entbürokratisierung

5. Schöpft der Gesetzentwurf bei Plänen und Programmen, die einer Planungshierarchie angehören, die in Artikel 4 und 5 der SUP-Richtlinie eröffneten Möglichkeiten der Abschichtung und der Vermeidung von Doppelprüfungen aus?
6. Schöpft der Gesetzentwurf die in Artikel 11 Abs. 2 der SUP-Richtlinie eröffneten Möglichkeiten zur Verknüpfung von Umweltprüfverfahren aus?

Antwort: Im Wesentlichen ja. § 14f Abs. 3 übernimmt die Möglichkeiten der Richtlinie und erstreckt sie in das Zulassungsverfahren für konkrete Projekte. Problem ist, dass die Regelung für die Projekte systematisch etwas unglücklich „versteckt“ ist, da sie ja eigentlich die Festlegung des Untersuchungsrahmens für die UVP betrifft. Zudem schafft § 14f Abs. 3 nur eine Soll-Vorschrift, statt die Abschichtung verbindlich anzuordnen.

7. Wie beurteilen Sie die Kostenauswirkungen des SUPG auf Bund, Länder und Kommunen?

Antwort: Die Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Umweltbelangen war schon immer Bestandteil jeder staatlichen Planung. Allerdings wird der Planungsprozess durch die SUP stärker formalisiert. Vermutlich wird es deutlich häufiger als bisher notwendig sein, eigene Untersuchungen vorzunehmen oder Sachverständige mit Untersuchungen zu beauftragen, wo man bislang schon nach überschlägiger Prüfung zum Ergebnis kommen konnte, dass einzelne schädliche Umwelteinwirkungen nicht zu erwarten sind. Besonders kostentreibend dürfte sein, dass bei rahmensetzender Planung immer der „worst case“ mit berücksichtigt und bei Einzelprüfungen zugrundegelegt werden muss, auch wenn später ein Projekt deutlich unterhalb des worst-case-Szenarios realisiert wird. Kostentreibend ist ferner, dass der Prüfungsmaßstab aus dem Fachplanungsrecht herausgelöst wird und deshalb Prüfungen veranlasst werden können, die nachher gar nicht entscheidungsrelevant sind (§ 14 g Abs. 3: Bewertung „...im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge...“).

Völlig unklar sind aber die Auswirkungen des zwingenden Monitoring, das es bislang in dieser Form nicht gegeben hat. Die Planungsbehörden werden auch hier versuchen, sich verstärkt „Dritter zu bedienen“, um den Aufwand gering zu halten. Dies ist auch folgerichtig, da sie vermutlich kein zusätzliches Personal erhalten werden und gleichzeitig mit zahlreichen weiteren Planungs- und Monitoringpflichten aus anderen Umweltvorschriften der EU und des Bundes neu überzogen worden sind. Diese „Dritten“ werden die Kommunen und die Unternehmen sein. Letztere werden neue Berichtspflichten als Genehmigungsaufgaben erhalten und so dazu veranlasst werden, die Daten zu liefern, die die Planungsträger für das Monitoring brauchen.

Im Ergebnis wird man zur Kostenfrage feststellen können: Der Aufwand für Planung steigt, es entsteht neuer Aufwand für systematisches Monitoring, neue Stellen gibt es nicht. Daher sind die Kosten nicht in Euro auszudrücken, vielmehr ist zu analysieren, mit welchen Strategien die Behörden der Überforderung begegnen und welche Aufgaben sie vernachlässigen werden (bzw. müssen). Dass die Unternehmen schon heute über zu weitgehende Berichtspflichten klagen, ist bekannt. Untersuchungen zu dort verstärkt anfallenden Kosten sind, soweit ersichtlich, weder im Verfahren zum Erlass der Richtlinie noch danach gemacht worden.

8. Können sich durch die Durchführung Strategischer Umweltprüfungen auch kostenentlastende Effekte für die öffentlichen Haushalte ergeben?

Antwort: Theoretisch ja. Wenn man unterstellt, dass es bislang umweltschädliche Planung gegeben hat, die jetzt unterbunden wird, kann sich der Staat nachsorgenden Aufwand ersparen. Auch wäre der Investor begünstigt, wenn ihm für sein Projekt Daten, Untersuchungen und Bewertungen in Form einer aussagekräftigen Umweltprüfung an die Hand gegeben werden könnten und er dadurch eigene Untersuchungen erspart. Die Praxis dürfte aber anders aussehen, siehe unsere Vorbemerkung und unsere Antwort zu Frage 7.

9. Wird die vorgesehene Überwachungsregelung (§ 14m E-UVPG) den Anforderungen der SUP-Richtlinie und den Anforderungen der Praxis gerecht?

Antwort: Das Monitoring wird entsprechend SUP-RL in deutsches Recht eingeführt. Eine Diskussion über die Machbarkeit wurde leider in der Beratung über die SUP-Richtlinie nicht geführt. Das Monitoring wird in der Praxis die stärksten kostentreibenden Effekte auslösen. Zu erwarten ist allerdings, dass die zuständigen Planungsbehörden das Monitoring delegieren und so unmittelbare Kostenfolgen für sich vermeiden.

Sonderregelungen für die Landschafts- und Verkehrswegeplanung

10. Wie beurteilen Sie das Verhältnis zwischen der SUP bei der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene (§ 19b E-UVPG) und der UVP im Linienbestimmungsverfahren (§ 15 E-UVPG)?
11. Halten Sie bei der Linienbestimmung eine Beschränkung der Prüfung auf Trassenvarianten für ausreichend oder sollten hier auch verkehrsträgerübergreifende Alternativen geprüft werden?
12. Wie beurteilen Sie die Konzeption des § 19a E-UVPG für die Durchführung der SUP in der Landschaftsplanung (Ergänzung der Landschaftsplanung um fehlende SUP-Elemente)?

Antwort: Auch zur Umsetzung in der Landschafts- und Verkehrswegeplanung besteht keine Alternative. Verkehrsträgerübergreifende Fragen kommen auch heute schon bei Planfeststellungen zum Tragen, wenn der Bedarf einer Planung (Planrechtfertigung) zu prüfen ist. Im Rahmen der Rechtfertigung einer Planung wird ermittelt, ob etwa bei Planung einer Autobahn oder einer Magnetschwebbahntrasse ein entsprechend hohes Verkehrsaufkommen zu erwarten ist.

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

1. Ist der Titel „Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung“ nach der Aufnahme der strategischen Umweltprüfung, noch zutreffend?

Antwort: Nein. Nachdem neuer Oberbegriff die „Umweltprüfung“ ist, sollte der Titel des Gesetzes und auch der Titel der projektbezogenen Umweltprüfung angepasst werden. Dabei handelt es sich nicht nur um nachrangige Gesetzeskosmetik. Der Begriff „Umweltverträglichkeit“ suggeriert einen materiellen Gehalt dieser Prüfung, der so nicht in der Richtlinie angelegt ist. Beabsichtigt war von vornherein ein *Prüfverfahren*, in dem eine Entscheidung sorgfältig vorbereitet werden soll. Die Maßstäbe für die Entscheidung liefert dabei das jeweilige Fachgesetz. Das Missverständnis, durch die UVP kämen neue materielle Anforderungen in die Verfahren hinein, hat unzählige Verfahren in der Vergangenheit belastet. Heute wäre der richtige Zeitpunkt, mit diesem Irrtum endlich Schluss zu machen.

2. Wurde die Richtlinie 2001/42/EG eins zu eins in deutsches Recht überführt?
3. Ist durch den Gesetzentwurf eine schlanke und bürokratiearme Umsetzung gewährleistet? Wenn nein, welche Verbesserungsmöglichkeiten gibt es noch?

Antwort: Im Wesentlichen stellt der Entwurf eine richtige und notwendige Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG in deutsches Recht dar. Ausnahmen stellen die Beibehaltung des Titels des Gesetzes und der § 14g Abs 3 dar. Hier wird die Bewertung „im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge“ verlangt, was so nicht verlangt ist und zusätzlichen Prüfaufwand provozieren kann.

4. Wer ist in erster Linie von den Regelungen des Gesetzentwurfes betroffen?

Antwort: Direkt betroffen sind alle Planungsträger. Sie müssen sich mit der Frage auseinandersetzen, wie sie ihre Prozesse ändern, welche zusätzlichen Prüfschritte sie bei Planungsprozessen vollziehen müssen und wie sie das kostenträchtige Monitoring organisieren. Die indirekte Betroffenheit reicht deutlich weiter. Zusatzerfordernisse an Behörden bei allenfalls gleichbleibender Personalausstattung werden im Rahmen des rechtlich Möglichen abgelastet. Umschichtungen werden im Aufgabenspektrum vorgenommen. Viele Aufgaben, insbesondere das Monitoring, werden an Unternehmen abgelastet werden.

5. Mit welchem zusätzlichen Verwaltungs- und Vollzugsaufwand ist durch die Regelungen des Gesetzentwurfes zu rechnen?
6. Welcher zusätzliche Personalbedarf wird durch die Pflicht zur strategischen Umweltprüfung bei den zuständigen Stellen entstehen?
7. Welche zusätzlichen Kosten werden durch die Regelungen des Gesetzentwurfes zur Strategischen Umweltprüfung entstehen? Wie verteilen sich diese auf Länder und Kommunen?

Antwort: Die Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Umweltbelangen war schon immer Bestandteil jeder staatlichen Planung. Allerdings wird der Planungsprozess durch die SUP stärker formalisiert. Vermutlich wird es deutlich häufiger als bisher notwendig sein, eigene Untersuchungen vorzunehmen oder Sachverständige mit Untersuchungen zu beauftragen, wo man bislang schon nach überschlägiger Prüfung

zum Ergebnis kommen konnte, dass einzelne schädliche Umwelteinwirkungen nicht zu erwarten sind. Besonders kostentreibend dürfte sein, dass bei rahmensetzender Planung immer der „worst case“ mit berücksichtigt und bei Einzelprüfungen zugrundegelegt werden muss, auch wenn später ein Projekt deutlich unterhalb des worst-case-Szenarios realisiert wird. Kostentreibend ist ferner, dass der Prüfungsmaßstab aus dem Fachplanungsrecht herausgelöst wird und deshalb Prüfungen veranlasst werden können, die nachher gar nicht entscheidungsrelevant sind (§ 14 g Abs. 3: Bewertung „...im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge...“).

Völlig unklar sind aber die Auswirkungen des zwingenden Monitoring, das es bislang in dieser Form nicht gegeben hat. Die Planungsbehörden werden auch hier versuchen, sich „Dritter zu bedienen“, um den Aufwand gering zu halten. Dies ist auch folgerichtig, da sie vermutlich kein zusätzliches Personal erhalten werden und gleichzeitig mit zahlreichen weiteren Planungs- und Monitoringpflichten neu überzogen worden sind. Diese Dritten werden die Kommunen und die Unternehmen sein. Letztere werden neue Berichtspflichten als Genehmigungsaufgaben erhalten und so dazu veranlasst, die Daten zu liefern, die die Planungsträger für das Monitoring brauchen.

Im Ergebnis wird man die Kostenfrage nur sehr subtil beantworten können: Der Aufwand für Planung steigt, es entsteht neuer Aufwand für systematisches Monitoring, neue Stellen gibt es nicht. Daher sind die Kosten nicht in Euro auszudrücken, vielmehr ist zu analysieren, mit welchen Strategien die Behörden der Überforderung begegnen und welche Aufgaben sie vernachlässigen werden (bzw. müssen). Dass die Unternehmen schon heute über zu weitgehende Berichtspflichten klagen, ist bekannt. Untersuchungen zu dort verstärkt anfallenden Kosten sind, soweit ersichtlich, weder im Verfahren zum Erlass der Richtlinie noch danach gemacht worden.

8. Inwieweit stellt die bisherige Rechtslage sicher, dass Umweltbelange bei der Aufstellung von Plänen und Programmen berücksichtigt werden?

Antwort: Jede staatliche Planung steht unter dem Vorbehalt, dass sie dem Gemeinwohl dienen muss, das in den Fachgesetzen im Einzelnen unterschiedlich gewichtet und beschrieben wird. Die Berücksichtigung aller relevanten Umweltbelange in Planungsentscheidungen ist Standard. Wo dies nicht geschehen ist, liegt dies an Vollzugsdefiziten, nicht an einem Rechtsdefizit.

Interessant ist, dass gerade die Interessenten der Landschaftsplanung sich dagegen gewehrt haben, unter den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie zu fallen. Dabei sollte man erwarten können, dass unterschiedliche Umweltfachpläne wie der Landschaftsplan, die Fachpläne des Wasser- und Immissionsschutzrechts und Planungen zum Ausbau regenerativer Energien frühzeitig miteinander verzahnt werden.

9. Welche konkreten positiven Umweltauswirkungen sind durch die Regelungen des Gesetzentwurfes zu erwarten?
10. Steht der zusätzliche Zeit- und Kostenaufwand in angemessenem Verhältnis zu den durch die Strategische Umweltprüfung erzielten positiven Effekten auf die Umwelt?

Antwort: Mit konkreten positiven Umweltauswirkungen ist nicht zu rechnen. Schon deshalb sind die SUP-Richtlinie und deren Umsetzung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kritisch zu sehen.

11. Welche Ergänzungen der Landesplanungsgesetze werden durch den Gesetzentwurf notwendig werden?

Antwort: Die Landesplanungsgesetze enthalten unterschiedliche Planungsinstrumente. Da sie aber allesamt einen Rahmen für Projekte setzen, müssen die Vorschriften der §§ 14 a ff. im Wesentlichen übernommen werden. § 25 Abs. 7 sieht dies (unbeschadet der derzeit bestehenden Direktwirkung der Richtlinie) zutreffend vor.

12. Wurden die in der Praxis erkennbaren Schwächen der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Gesetzentwurfes berücksichtigt und behoben?

Antwort: Soweit Schwächen durch den Bund beseitigt werden können, wurden die Chancen nicht genutzt. Dies betrifft, wie angesprochen, die Terminologie. Zweitens hat es bereits in früheren Entwürfen zum Umweltgesetzbuch Überlegungen gegeben, die Umweltprüfung voll zu integrieren. Diese Ansätze sind leider vertagt worden. Grund hierfür ist in erster Linie die Verfassungslage in Deutschland, die die Schaffung eines integrierten Umweltrechts auf Bundesebene verhindert.

13. Wurden die Instrumente der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Strategischen Umweltprüfung ausreichend gekoppelt, um unnötige Doppelregelungen zu vermeiden?

Antwort: Wenn § 14f Abs. 3 vorsieht, dass die Ergebnis der SUP berücksichtigt werden sollen, ist ein erster Schritt getan. Natürlich würden wir es begrüßen, wenn der Gesetzgeber eine Pflicht zur Abschichtung des Prüfungsstoffs anordnen würde.

14. Ist mit einer zeitlichen Verzögerung der Planungsverfahren durch die neuen Regelungen zu rechnen?

Antwort: Zeitliche Verzögerungen sind zu erwarten. Schon bisher wurden Umweltbelange in Planungsprozessen berücksichtigt. Es wird aber über die neuen Verfahren und Bewertungsschritte zu Unsicherheiten kommen.

15. Ist es rechtlich zulässig, den Anhang eines Gesetzes, wie in § 3 Absatz 1a des Gesetzentwurfes vorgesehen, durch Rechtsverordnung zu ändern?

Antwort: Der DIHK hatte in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf darauf hingewiesen, dass § 3 Abs. 1a Satz 2 des Referentenentwurfs auf etwas Unmögliches gerichtet war. Auf fruchtbaren Boden ist unsere Anregung allerdings nicht gefallen: Der Kabinettsbeschluss hat die Formulierung beibehalten.

Gemeint ist mit der Aufnahme von Plänen in die Anlage 3 wohl, dass neben die unverändert fortbestehende Anlage 3 des Gesetzes eine Rechtsverordnung gestellt wird, in die weitere Plantypen aufgenommen werden, die dann in gleicher Weise der SUP unterliegen. Das ist allerdings keine Aufnahme in die Anlage 3, wie im Gesetzentwurf gesagt. Der Text sollte korrigiert werden.

16. Wie wurde der unbestimmte Begriff der „erheblichen Umweltauswirkung“ aus Artikel 3 Absatz 3 bis 5 der Richtlinie 2001/42/EG im Gesetzentwurf konkretisiert? Ist diese Konkretisierung ausreichend?

Antwort: Das System der Richtlinie zur Abschichtung relevanter Pläne und Programme wurde in §§ 14b und 14d übernommen. Auf eine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der erheblichen Umweltauswirkung wurde aber verzichtet. So wird sich die Praxis vermutlich an den zur Erheblichkeit bei Änderungen von Anlagen nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz entwickelten Prinzipien orientieren. Es erscheint akzeptabel, insoweit dem Vollzug Spielraum zu geben.

17. Ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Vorprüfung im Einzelfall dazu geeignet, voraussichtlich erhebliche Umwelteinwirkungen festzustellen?

Antwort: Die Vorprüfung im Einzelfall ist 2001 für die projektbezogene UVP eingeführt worden, um Konsequenzen aus einem Urteil des EuGH gegen die Republik Irland zu ziehen. Man muss darauf vertrauen, dass die Behörden mit dem Instrument umzugehen verstehen. Es besteht allerdings immer die Gefahr, dass die Vorprüfung sich zu einer normalen Prüfung auswächst.

18. Wie wird die Berücksichtigung bekannter Äußerungen der Öffentlichkeit nach § 14 f Absatz 2 Satz 2 des Gesetzentwurfes beurteilt?

Antwort: Mit der Pflicht zur Berücksichtigung der „bekannten Äußerungen der Öffentlichkeit“ im Untersuchungsrahmen wird ein Kostentreiber ins Gesetz eingebaut. Öffentlichkeit sind nach § 2 Abs. 6 einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen. Wenn alle Äußerungen aus diesem offenen Personenkreis den Untersuchungsrahmen bestimmen, muss dieser regelmäßig sehr weit gesteckt werden. Beispiel: Die Behauptung einer Person, eine seltene Art im Plangebiet gesehen oder gehört zu haben, löst die Pflicht aus, nach dieser seltenen Art sachverständig zu suchen. Es sollten Einschränkungen vorgenommen werden, um den Prüfungsaufwand zu reduzieren.

19. Ist es sachdienlich, dass nach § 14 g das Gesetz selbst den Bewertungsmaßstab für die strategische Umweltprüfung festlegt und dieser sich nicht, wie der Untersuchungsrahmen auch, an den in § 14 f Absatz 2 genannten maßgeblichen Rechtsvorschriften orientiert?

Antwort: Nein. Die zusätzliche Bezugnahme auf die „wirksame Umweltvorsorge“ ist Grund für Unsicherheiten in der Praxis. Es ist auch nicht sinnvoll, Prüfungsaufwand zu erzeugen, der letztlich für die eigentliche Sachentscheidung nicht relevant ist.

20. Wie wird die Beteiligung anderer betroffener Behörden nach § 14 f Absatz 4 des Gesetzentwurfes sowie die Möglichkeit der Hinzuziehung Sachverständiger und weiterer Dritter beurteilt?

Antwort: Die Sachverständigen und die Dritten sind das Ventil, um den Zusatzaufwand aufzufangen. Da die Planungsbehörden zusätzlichen Aufwand haben, aber kein Personal zusätzlich bekommen, werden sie versuchen, den Mehraufwand ohne entsprechenden Personalmehraufwand zu erledigen, möglichst unter Hinzuziehung solcher Dritter, die akquirierten Sachverstand auch finanzieren.

21. Sind die Regelungen zur Strategischen Umweltprüfung im Gesetzentwurf sinnvoll, wenn Unternehmer selbst noch nicht den genauen letztendlichen Umfang ihrer Vorhaben vorhersehen können?

Antwort: Das ist eine der großen Schwächen des SUP-Ansatzes. Die Frage hätte vor Verabschiedung der Richtlinie intensiv diskutiert werden müssen. Leider ist es jetzt zu spät, das Instrument der SUP entsprechend zu hinterfragen.

Fragen der Fraktion der FDP

1. **Setzt der SUP-Gesetzentwurf die Plan-UP-Richtlinie "1:1" um, und wenn nein, in welchen Bereichen geht der Gesetzentwurf über die zwingend erforderliche Umsetzung der EG-Richtlinie hinaus? Halten Sie die Umsetzung insoweit für sinnvoll und wie begründen Sie Ihre Auffassung?**

Antwort: Es ist Luxus, dass wir unser Gesetz weiterhin Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung nennen. Es ist unnötig, die Umweltprüfung „im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge“ zu bewerten, weil insoweit ein Plus im Verhältnis zum relevanten Fachrecht abgeprüft wird. In einigen Einzelfragen hätte das Gesetz nach unserer Ansicht noch etwas anwendungsfreundlicher gestaltet werden können. Aber im Großen und Ganzen ist die Umsetzung nicht zu beanstanden.

2. Sind die in Anlage 3 des SUP-Gesetzentwurfs als SUP-pflichtig aufgezählten Pläne und Programme zwingend auch nach Artikel 3 der Plan-UP-Richtlinie SUP-pflichtig, insbesondere
 - a) erfordert die Plan-UP-Richtlinie eine zwingende SUP-Pflicht für Abfallwirtschaftspläne auch für den Fall, daß diese keine Standortentscheidungen beinhalten und lediglich nachrichtlich die bestehenden Standorte darstellen, weil die Entsorgungssituation dauerhaft gesichert ist? Halten Sie insoweit den für eine strategische Umweltprüfung der Abfallwirtschaftspläne erforderlichen bürokratischen und finanziellen Aufwand für gerechtfertigt?
 - b) ist die SUP-Pflicht für die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten nach der Plan-UP-Richtlinie gefordert, und wenn nein, wie bewerten Sie dies speziell vor dem Hintergrund, daß es sich bei der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten nicht um eine Planentscheidung sondern um eine rechtlich gebundene Entscheidung ohne planerische Gestaltungsfreiheit handelt, bei der die Festsetzung vom Vorhandensein gesetzlich definierter Gegebenheiten abhängt?
 - c) wie bewerten Sie die zwingende SUP-Pflicht für Landschaftsplanungen auch wenn diese selbst keine eigene Rechtswirkung entfalten, sondern nur in Rechtswirkung entfaltende Fachplanungen übernommen werden und dort die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen und u.a. bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit heranzuziehen sind (vgl. § 14 Abs. 2 S. 2 BNatSchG)?
 - d) wie bewerten Sie die SUP-Pflicht für forstliche Rahmenpläne, obwohl diese zum einen keine unmittelbaren Rechte und Pflichten begründen und beispielsweise lediglich ein Fachgutachten darstellen und zum zweiten im Zuge der Novellierung des Bundeswaldgesetzes eine Streichung der Vorschrift vorgesehen beziehungsweise vom Bundesumwelt- und Bundeslandwirtschaftsministerium angekündigt ist?

Legen die anderen EU-Mitgliedstaaten Art. 3 der Plan-UP-Richtlinie bzw. die Begriffe "Pläne und Programme" (Art. 2 lit. a der Plan-UP-Richtlinie) ebenso aus wie die Bundesregierung?

3. Ist es nach der Plan-UP-Richtlinie erforderlich, Pläne und Programme, die aus Umweltschutzgründen aufgestellt werden (z.B. Lärminderungspläne) ihrerseits wiederum einer SUP zu unterwerfen? Wenn nein, halten Sie insoweit eine Überprüfung dennoch für sinnvoll, z.B. mit dem Argument, daß dadurch Schutzplanungen optimiert werden

können, oder teilen Sie die Einschätzung, daß eine Prüfungspflicht insoweit zu überflüssiger Bürokratie führen wird?

Antwort: Nach Lektüre des Schriftverkehrs zwischen Bundesumweltministerium und EU-Kommission wird der Anwendungsbereich der Richtlinie weit zu fassen sein. Entscheidend ist, dass ein Rahmen gesetzt wird. Die gilt für die angesprochenen Pläne wohl auch. Die Fehler liegen in der mangelnden inneren Abstimmung des EU-Rechts, im Wortlaut der SUP-Richtlinie und in der Tatsache, dass man zu unkritisch einen Konsens über die SUP-Richtlinie gesucht hat. Über die Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten ist uns derzeit noch nichts bekannt.

4. Nutzt der Gesetzentwurf die Möglichkeiten zur Aufwandsminimierung (z. B. Abschichtung mit dem Ziel, Mehrfachprüfungen zu vermeiden; Integration verschiedener Umweltprüfungen und Verfahren; Zusammenfassung von Plänen in einem integrierten Plan auf Bundes-, Landes-, regionaler oder kommunaler Ebene) aus und wenn nein, wo besteht Spielraum zur weiteren Vereinfachung?

Antwort: Im Wesentlichen ja. Die Probleme liegen hier in der relativen Weite der Richtlinie. Abschichtungen werden sich in der Praxis irgendwann als Routine entwickeln. Etwas unglücklich ist die Verbindung zwischen der SUP und der Projekt-UVP. Hier wird die Abschichtung als Soll-Vorschrift in § 14f Abs. 3 geregelt, man hätte sich eine korrespondierende Vorschrift im Projekt-UVP-Teil des Gesetzes gewünscht.

5. Wie bewerten Sie die Regelungen über die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung? Halten Sie die Regelungen für geeignet, um die Verfahren insbesondere bei überregionalen Verfahren jeweils in angemessener Zeit mit angemessenem Aufwand durchführen zu können?

Antwort: Die Regelungen orientieren sich am Umsetzungsbedarf. Dass Planungen deshalb komplizierter und teurer werden, ist allerdings nicht zu bestreiten.

6. Wie bewerten Sie im Hinblick auf das Ziel eines möglichst effizienten und zügig durchgeführten SUP-Verfahrens die Regelung in diesem Gesetzentwurf im Vergleich zu der im Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (EAG Bau) festgelegten Regelung? Wie bewerten Sie die Einschätzung, daß im EAG Bau eine im Vergleich zum SUPG-Entwurf unbürokratischere Regelung gefunden wurde?

Antwort: Die SUP-Regelungen im Bauplanungsrecht haben ihren Praxistest noch vor sich. Daher sind Bewertungen verfrüht, die dem EAG Bau eine unbürokratischere Wirkung bescheinigen. An der Aufblähung des Aufwands für die Bauleitplanung durch die Integration der SUP wird die Praxis nicht vorbei kommen. Da die Bauleitplanung aber häufig auf UVP-pflichtige Projekte zielt (jedenfalls bei der Aufstellung von Bebauungsplänen), hat man im Bauplanungsrecht seit 2001 bereits gewisse Routine mit dem Instrument des Umweltberichts gewonnen. Es besteht die Hoffnung, dass die Gemeinden auf dieser Routine aufbauen können.

7. Ist das Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften bei der SUP (§ 14e SUPG-E) so eindeutig geregelt, daß für die Rechtsanwender genügend Klarheit besteht und eine einheitliche Umsetzung des SUP-Rechts auf Länderebene durch die Ländergesetze und bei der Anwendung sichergestellt ist, und wenn nein, warum nicht?

Antwort: Die Regelung entspricht alter UVP-Tradition. Sie sollte sicherstellen, dass das SUP-Recht in den einschlägigen Verfahren Anwendung findet. Dass § 14e erläuterungsbedürftig ist, bleibt unbestritten. Die Erläuterung kann aber durch Vollzugshinweise gegeben werden.

8. Wie hoch schätzen Sie die Kosten, die durch Ausarbeitung, Annahme und Änderung der SUP-pflichtigen Pläne und Programme für den Bund, die Länder und die Kommunen entstehen werden?

Antwort: Die Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung von Umweltbelangen war schon immer Bestandteil jeder staatlichen Planung. Allerdings wird der Planungsprozess durch die SUP stärker formalisiert. Vermutlich wird es deutlich häufiger als bisher notwendig sein, eigene Untersuchungen vorzunehmen oder Sachverständige mit Untersuchungen zu beauftragen, wo man bislang schon nach überschlägiger Prüfung zum Ergebnis kommen konnte, dass einzelne schädliche Umwelteinwirkungen nicht zu erwarten sind. Besonders kostentreibend dürfte sein, dass bei rahmensetzender Planung immer der „worst case“ mit berücksichtigt und bei Einzelprüfungen zugrundegelegt werden muss, auch wenn später ein Projekt deutlich unterhalb des worst-case-Szenarios realisiert wird. Kostentreibend ist ferner, dass der Prüfungsmaßstab aus dem Fachplanungsrecht herausgelöst wird und deshalb Prüfungen veranlasst werden können, die nachher gar nicht entscheidungsrelevant sind (§ 14 g Abs. 3: Bewertung „...im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge...“).

Völlig unklar sind aber die Auswirkungen des zwingenden Monitorings, das es bislang in dieser Form nicht gegeben hat. Die Planungsbehörden werden auch hier versuchen, sich verstärkt „Dritter zu bedienen“, um den Aufwand gering zu halten. Dies ist auch folgerichtig, da sie vermutlich kein zusätzliches Personal erhalten werden und gleichzeitig mit zahlreichen weiteren Planungs- und Monitoringpflichten aus anderen Umweltvorschriften der EU und des Bundes neu überzogen worden sind. Diese „Dritten“ werden die Kommunen und die Unternehmen sein. Letztere werden neue Berichtspflichten als Genehmigungsaufgaben erhalten und so dazu veranlasst werden, die Daten zu liefern, die die Planungsträger für das Monitoring brauchen.

Im Ergebnis wird man zur Kostenfrage feststellen können: Der Aufwand für Planung steigt, es entsteht neuer Aufwand für systematisches Monitoring, neue Stellen gibt es nicht. Daher sind die Kosten nicht in Euro auszudrücken, vielmehr ist zu analysieren, mit welchen Strategien die Behörden der Überforderung begegnen und welche Aufgaben sie vernachlässigen werden (bzw. müssen). Dass die Unternehmen schon heute über zu weitgehende Berichtspflichten klagen, ist bekannt. Untersuchungen zu dort verstärkt anfallenden Kosten sind, soweit ersichtlich, weder im Verfahren zum Erlass der Richtlinie noch danach gemacht worden.

9. Wie bewerten Sie die Möglichkeit, mittels Durchführung von SUP-Planspielen bei den unter die Gesetzesregelung fallenden Plänen und Programmen zusätzliche Erkenntnisse über Praktikabilität, Kosten- und Zeitaufwand sowie Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten zu gewinnen? Halten Sie die Durchführung von entsprechenden Planspielen für sinnvoll und würden Sie dies befürworten?

Antwort: Für die Umsetzung der SUP kommen die Planspiele zu spät. Nützlich wären sie aber, um Hinweise für eine Konsolidierung des geltenden Umweltrechts zu liefern. Die Deregulierungs- und Entbürokratisierungsdebatte wird heute zu hektisch geführt. Im Umweltrecht müssen wir meist EU-Recht novellieren. Dazu braucht man belastbare Informationen, die u.a. aus Planspielen gewonnen werden können. Derzeit kommen die Vorschläge zur Modernisierung des Anlagenzulassungsrechts aus den Niederlanden

und dem Vereinigten Königreich. Deutschland ist in diesem Zusammenhang keine treibende Kraft in Brüssel.