

Die Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Zulassung von Infrastruktur- und Industrieanlagen

Von Regierungsdirektor **Achim Goldmann**, Düsseldorf*

Fragen des Umweltschutzes stehen bei der Planung und Verwirklichung von Großprojekten für die Industrie oder die öffentliche Infrastruktur regelmäßig im Mittelpunkt. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bezweckt die frühzeitige Berücksichtigung der Auswirkungen solcher Vorhaben auf ihre Umgebung. Dieses Instrument des Zulassungsverfahrens wird hier vorgestellt.

I. Einleitung

Die Errichtung, der Betrieb und der Ausbau von Fabriken, Flughäfen, Autobahnen oder Stromleitungen verursachen neben ihrem volkswirtschaftlichen Nutzen immer erhebliche Umweltkosten. Dies sind insbesondere der Verbrauch und die Beeinträchtigung von Naturgütern sowie die Belastung der betroffenen Bevölkerung mit Immissionen.

Der Bau z.B. eines Steinkohlekraftwerks im städtischen Außenbereich wird dort nicht nur zur Umgestaltung des Landschaftsbildes führen, sondern stets auch den Verlust von Biotopen, geschützten Pflanzen und Tieren sowie natürlichen Bodenfunktionen zur Folge haben. Gewässer- und Luftverunreinigungen, Lärm, störende Licht-, Geruchs- und Wärmeimmissionen drohen der Nachbarschaft durch die Inbetriebnahme der Anlage.

Vorhaben dieser Art bedürfen wegen ihres hohen Konflikt- und Gefahrenpotentials der Zulassung in einem besonderen Verwaltungsverfahren. Für die ortsgebundene Errichtung und den Betrieb technischer Anlagen ist grundsätzlich eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich.¹ Im Bereich des überörtlichen Verkehrswege- oder Fernleistungsbaus ist eine Planfeststellung² die Regel.

Bei ihrer abschließenden Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens muss die Verwaltungsbehörde je nach Maßgabe der einschlägigen Fachgesetze alle relevanten sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Belange in den Blick

nehmen. Mit der UVP (Umweltprüfung)³ werden bereits im Verfahren *allein* die Umweltauswirkungen eines Industrie- oder Infrastrukturprojekts systematisch erfasst und für die Sachentscheidung aufbereitet.

II. Rechtsgrundlagen

1. Europarecht

Die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie)⁴ führte die UVP in den Mitgliedstaaten ein. Ihre Konzeption entspricht insbesondere dem in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerten Vorsorgeprinzip⁵. Dieses zielt darauf ab, Umweltbelastungen durch frühzeitige Schutzmaßnahmen zu vermeiden, anstatt ihre schädlichen Folgen nachträglich bewältigen zu müssen. Die nachfolgende UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG⁶ modifizierte die Prüfpflicht von Projekten. Schließlich ergänzte die Richtlinie 2003/35/EG⁷ das UVP-Regelwerk um Vorgaben zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie zum Rechtsschutz, so dass die Europäische Union ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung aus der „Aarhus-Konvention“⁸ nachkommen konnte.

Fast 30 Jahre nach ihrem Inkrafttreten wurde die – im Jahr 2011 „neu-kodifizierte“⁹ – UVP-Richtlinie auch inhaltlich umfänglich überarbeitet.¹⁰ Dies führte im Ergebnis zu

³ Die projektbezogene UVP ist eine Umweltprüfung i.S.d. § 1 Nr. 1 UVPG. Der Begriff erfasst auch die Strategische Umweltprüfung für (höherstufige) Pläne und Programme, siehe Teil 3 sowie Anlagen 3 und 4 UVPG. Hierzu *Hendler*, NVwZ 2005, 977; *Sydow*, DVBl. 2006, 65; *Schink*, NVwZ 2005, 615. Im Folgenden bezieht sich „Umweltprüfung“ allein auf die Projekt-UVP.

⁴ ABl. EG 1985 Nr. L 175 v. 5.7.1985, S. 40, aufgehoben durch Art 14 der Richtlinie 2011/92/EU, siehe Fn. 9.

⁵ Zu den Grundprinzipien des Umweltrechts siehe *Scheidler*, Verwaltungsrundschau 2010, 401.

⁶ Änderungsrichtlinie 97/11/EG v. 3.3.1997 = ABl. EG 1997 Nr. L 73 v. 14.4.1997, S. 5.

⁷ Richtlinie 2003/35/EG v. 26.5.2003 = ABl. EU 2003 Nr. L 156 v. 25.6.2003, S. 17.

⁸ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access Justice in Environmental Matters v. 25.6.1998, im Internet abrufbar unter http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep_43e.pdf (31.1.2015).

⁹ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (kodifizierter Text) = ABl. EU 2012 Nr. L 26 v. 28.1.2012, S. 1.

¹⁰ Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16 April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei be-

* Der *Autor* ist Referent im Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und u.a. zuständig für die Planfeststellung und Genehmigung von Flughäfen. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

¹ Der Genehmigungsvorbehalt gemäß § 4 BImSchG für die Errichtung und den Betrieb (technischer) Anlagen stellt eine Kontrollerlaubnispflicht für den Vorhabenträger dar, dem bei Erfüllung aller gesetzlichen Anforderungen ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung zusteht. Zur Einführung in das Immissionsschutzrecht siehe *Jarass*, JuS 2009, 608.

² Die Planfeststellung (§§ 72 ff. VwVfG) ist eine behördliche Flächennutzungsentscheidung über komplexe, räumlich weitreichende Großvorhaben (Schienenwege, Wasserstraßen etc.), die i.d.R. einen erheblichen Koordinierungsbedarf konkurrierender Interessen auslösen und somit ein Planungsermessens der Fachbehörde rechtfertigen, BVerwGE 44, 235 (240), *Leist/Tams*, JuS 2007, 995 und 1093.

eher kleineren Anpassungen, z.B. beim Schutzgüterkatalog, der Vorprüfung oder den (formalen) Anforderungen an die Zulassungsentscheidung¹¹. Das deutsche Recht ist bis zum 16.5.2017 entsprechend anzugleichen.

2. Nationales Recht

Umgesetzt wird die Richtlinie durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.2.2010¹² sowie mittels diesem vorrangigen fachspezifischen Rechtsvorschriften (§ 4 S. 1 UVPG). Letzteres betrifft insbesondere das Immissionschutzrecht. Nach § 10 Abs. 10 BImSchG erlässt die Bundesregierung im Wege der Verordnung (9. BImSchV) nähere Bestimmungen zum Genehmigungsverfahren nebst UVP für emittierende Anlagen, die gemäß §§ 3a ff. i.V.m. Anlage 1 UVPG einer Umweltprüfung zu unterziehen sind.

Beispiel 1: Bestimmte, nach §§ 4 Abs. 1 S. 3 BImSchG, 1 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Nr. 8.1.1.1, Spalte c der 4. BImSchV genehmigungsbedürftige Behandlungsanlagen für gefährliche Abfälle, die auch UVP-pflichtig sind (§ 3b Abs. 1 i.V.m. Nr. 8.1.1.1, Spalte 1 Anlage 1 UVPG), unterliegen zur Durchführung der Umweltprüfung nur der 9. BImSchV und den diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften (§ 1 Abs. 2 S. 2 der 9. BImSchV). Das UVPG findet insoweit keine Anwendung.

III. Ziel und Funktion der UVP

Im Sinne des Vorsorgegrundsatzes hat die Zulassungsbehörde das Verfahren – ggf. schon vor der Antragstellung¹³ – auf die sorgfältige Untersuchung der Konsequenzen des Vorhabens für die geschützten Umweltgüter (§ 2 Abs. 1 S. 2 UVPG) auszurichten¹⁴.

Der Vorhabenträger soll jenseits unternehmerischer Erwägungen von Anfang an die ökologischen und sozialen Konsequenzen seines Projekts bedenken und zur entsprechenden Problembewältigung aktiv beitragen¹⁵ (Verursacherprinzip)¹⁶.

§ 1 UVPG (§ 1a der 9. BImSchV) bezeichnet die wesentliche Funktion der Umweltprüfung mit der frühzeitigen umfassenden Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der direkten und indirekten Umweltauswirkungen eines Vorhabens sowie mit der möglichst frühen Berücksichtigung der Ergeb-

nisse bei der Zulassungsentscheidung¹⁷. Unter einem Vorhaben sind insbesondere der Bau, der Betrieb wie auch bauliche und betriebliche Änderungen oder Erweiterungen von (technischen)¹⁸ Anlagen zu verstehen, welche das Gesetz typisiert auflistet (§ 2 Abs. 2 i.V.m. Anlage 1 zum UVPG).

Die UVP verwirklicht als Verfahrensinstrument das umweltrechtliche Integrationsprinzip¹⁹: Sämtliche Auswirkungen eines Vorhabens auf das hochkomplexe ökologische Wirkungsgefüge sind mittels einer Gesamtbetrachtung zu erfassen, die über die einzelnen Umweltschutzgüter hinaus auch Beziehungen zwischen diesen und wechselseitige Beeinflussungen untersucht.²⁰ Die erfolgreiche Problembewältigung in einem Umweltbereich (z.B. leistungsstärkere Filteranlagen zur Luftreinhaltung) kann sich nämlich als belastend für andere Umweltgüter herausstellen (Filterrückstände als kontaminierter Sondermüll). Die zu betrachtende „Umwelt“ beinhaltet daher gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG die Schutzgüter Mensch, Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie deren *Wechselwirkungen* (§ 1a der 9. BImSchV).

Die Bewertungsergebnisse der durchgeführten Umweltprüfung sind in die abschließende Sachentscheidung einzubeziehen. Welche Konsequenzen eine UVP für das Vorhaben hat, bestimmt hingegen allein das die Zulassung regelnde materielle Fachrecht (§ 12 UVPG bzw. § 20 Abs. 1b S. 3 der 9. BImSchV).²¹

IV. Die UVP im Verwaltungsverfahren

Die Umweltprüfung ist immer ein unselbständiger Bestandteil des fachgesetzlich angeordneten Planfeststellungs-²² bzw. des immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens²³ (§ 2 Abs. 1 S. 1 UVPG, § 1 Abs. 2 S. 1 der 9. BImSchV). Die UVP-Vorschriften gestalten diese „Trägerverfahren“ wie folgt:

stimmten öffentlichen und privaten Projekten = ABl. EU 2014 Nr. L 124 v. 25.4.2014, S. 1.

¹¹ Siehe hierzu *Sangenstedt*, ZUR 2014, 526.

¹² BGBl. I 2010, S. 94.

¹³ Siehe IV. 1. b).

¹⁴ BVerwGE 100, 238 (245) und Besprechung *Murswiek*, JuS 1997, 181.

¹⁵ BVerwGE 100, 238 (245) und Besprechung *Murswiek*, JuS 1997, 181; siehe nachfolgend IV. 2. a).

¹⁶ Siehe IV. 2. a).

¹⁷ Entscheidung i.S.d. § 2 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 UVPG sind Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Planfeststellungsbeschluss, *vorhabensbezogene* Bebauungspläne u.a.

¹⁸ Den Begriff technische Anlage definiert das UVPG nicht. Bei solchen Anlagen steht jedenfalls der technische Betriebsablauf (i.d.R. zu Produktionszwecken) im Vordergrund. Sie unterliegen regelmäßig dem Immissionsschutz-, Wasser- oder Abfallrecht oder dem Zulassungsregime für Leitungen (§§ 20 ff. UVPG). Bei technischen Anlagen gehören sowohl kumulativ als auch alternativ ihr Bau sowie ihr Betrieb zum UVP-relevanten Vorhaben (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. a UVPG), *Schink*, NuR 2012, 603 (606).

¹⁹ *Kirchberg*, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 2 Rn. 127; zum Integrationsprinzip siehe *Scheidler*, Verwaltungsrundschau 2010, 401 (405).

²⁰ Siehe hierzu BVerwGE 100, 238 (246).

²¹ BVerwGE 100, 238 (243); siehe nachfolgend IV. 3. b).

²² Siehe z.B. § 8 Abs. 1 LuftVG, § 17 FStrG, § 18 AEG, § 14 WaStrG, § 43 EnWG, § 35 Abs. 2 KrWG.

²³ UVP als sog. „Huckepackverfahren“, *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 4 Rn. 65.

1. Vorbereitung der Antragstellung

In der frühen Phase der Projektzulassung geht es dem Träger des Vorhabens insbesondere um die Erstellung der erforderlichen technischen Pläne, Gutachten und sonstigen Unterlagen zum Nachweis der Zulässigkeit.

Das Immissionsschutzrecht sieht hierfür eine Antragsberatung durch die Genehmigungsbehörde vor (§ 2 Abs. 2 der 9. BImSchV), um frühzeitig wesentliche Fragen zur Nachweisführung oder zum zeitlichen Ablauf zu klären.

Demgegenüber ist die sog. Planaufstellung durch den Vorhabenträger vor dem Beginn eines Planfeststellungsverfahrens nicht gesetzlich geregelt. Nach § 72 Abs. 1 Hs. 1 i.V.m. § 25 Abs. 2 VwVfG sind über die allgemeinen Regeln aber auch hier Vorgespräche und Abstimmungen zu Nachweisen und Unterlagen mit der zuständigen Behörde möglich.

Um die Transparenz und Akzeptanz von häufig in der Bevölkerung umstrittenen Großprojekten zu verbessern, hat der Bundesgesetzgeber mit § 25 Abs. 3 VwVfG²⁴ die Möglichkeit einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt. Sie findet – auf Hinwirken der Zulassungsbehörde – in Eigenregie des Vorhabenträgers statt und soll dazu führen, dass Einwände und Anregungen von Anwohnern oder anderen betroffenen Dritten noch vor der Eröffnung des förmlichen Verfahrens in die konkrete Planung des Vorhabens Eingang finden können.²⁵

a) Klärung der UVP-Pflicht

Regelmäßig vor der Antragsstellung wird auf Betreiben des Vorhabenträgers (§ 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 UVPG, § 2a S. 1 Alt. 1 der 9. BImSchV) entschieden, ob eine UVP überhaupt erforderlich ist. Hiervon hängen der Umfang der vorzulegenden Antragsunterlagen, die evtl. längere Verfahrensdauer und der zusätzliche Bearbeitungsaufwand ab. Oft ergibt sich mit der Feststellung der UVP-Pflicht auch erst die Notwendigkeit eines besonderen Verwaltungsverfahrens.

Beispiel 2: Nach § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. c der 4. BImSchV bedürfen Errichtung und Betrieb kleinerer Energie- oder Produktionsanlagen (Buchstabe V in Spalte c des Anhangs 1 zur 4. BImSchV) nur dann eines förmlichen Genehmigungsverfahrens gemäß § 10 BImSchG i.V.m. der 9. BImSchV, wenn das jeweilige Vorhaben UVP-pflichtig ist (siehe auch *Beispiel 3*).

Das Erfordernis einer Umweltprüfung wird anhand der §§ 3a bis 3f UVPG festgestellt. Die entsprechende Entscheidung der Zulassungsbehörde ist nicht selbständig anfechtbar (§ 3a UVPG).

aa) Ob für den Neubau und die Inbetriebnahme einer Anlage eine UVP durchzuführen ist, entscheidet sich entweder gemäß § 3b Abs. 1 UVPG durch das Erreichen oder Überschreiten der gesetzlichen Größen- und Leistungswerte in

Anlage 1, Spalte 1 zum UVPG (obligatorische Umweltprüfung bei „X“) oder durch das Ergebnis einer allgemeinen bzw. standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3c UVPG (sog. „Screening“ bei „A“ bzw. „S“ in Anlage 1, Spalte 2).

Sinn der Vorprüfungen ist, mittels einer überschlüssigen Untersuchung zügig einzuschätzen, ob kleinere Vorhaben unterhalb der gesetzlichen Größen- und Leistungsschwellenwerte obligatorischer UVP-Projekte erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben können, die bei der abschließenden Sachentscheidung – nach Maßgabe der fachrechtlichen Zulässigkeitskriterien – zu berücksichtigen wären. Sind solche Folgen zu befürchten, müssen sie auch mittels der umfassenden (förmlichen) Umweltprüfung ermittelt und bewertet werden.

Für die allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls sind sämtliche Kriterien der Anlage 2 zum UVPG heranzuziehen. Die vorgesehenen Prüfmerkmale betreffen das jeweilige Vorhaben (u.a. Größe der Anlage, Unfallrisiko beim Betrieb), dessen Standort (u.a. vorhandene Naturschutz- oder Wasserschutzgebiete) und dessen mögliche Auswirkungen (u.a. Eintrittswahrscheinlichkeit, Komplexität). Die standortbezogene Einzelfallprüfung für eher „unkritische“ Vorhaben betrachtet hingegen allein die räumliche Umgebung, die sich als ökologisch besonders empfindlich erweisen könnte.

Die Zulassungsbehörde hat im Rahmen der Vorprüfungen auch zu berücksichtigen, ob und wieweit der Vorhabenträger nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt durch Vermeidungs- bzw. Verminderungsmaßnahmen offensichtlich ausschließen kann (§ 3c S. 3 UVPG).

Werden bei Errichtung von gleichartigen, in einem engen Zusammenhang stehenden Vorhaben – für die jeweils gesondert eine Vorprüfung durchzuführen ist und die zeitgleich zusammentreffen – die maßgeblichen Werte der Anlage 1 in toto erreicht oder überschritten, ist ebenfalls eine UVP erforderlich (§ 3b Abs. 2 UVPG).

bb) Geht es um die Änderung oder Erweiterung von bestehenden, bislang nicht UVP-pflichtigen Anlagen, ordnet § 3b Abs. 3 UVPG die Durchführung einer Umweltprüfung für die jeweilige Maßnahme – unter Berücksichtigung der Auswirkungen der schon existenten Altanlage – an, wenn für die veränderte Anlage nun erstmalig der maßgebliche Größen- oder Leistungswert nach Anlage 1 erreicht bzw. überschritten wird. Man spricht vom „Hineinwachsen in die UVP-Pflicht“.²⁶

Steht die Änderung oder Erweiterung eines für sich bereits UVP-pflichtigen Projekts in Frage, bedarf es der Durchführung einer Umweltprüfung, wenn entweder die Änderungs- bzw. Erweiterungsmaßnahme selbst die Größen- oder Leistungswerte in Anlage 1, Spalte 1 UVPG erreicht bzw. überschreitet (§ 3e Abs. 1 Nr. 1 UVPG) oder die Maßnahme als solche nach dem Ergebnis einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls nachteilige Umweltauswirkungen haben kann (§ 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG). In diese Vorprüfung sind dann zusätzlich alle früheren Änderungen und Erweiterungen an

²⁴ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren – PIVereinG v. 31.5.2013 = BGBl. I 2013, S. 1388).

²⁵ Stürer, DVBl. 2013, 700 (701).

²⁶ Dienes, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 3b Rn. 36.

dem originär UVP-pflichtigen Vorhaben, d.h. der Altanlage, einzubeziehen, für die jeweils keine UVP durchgeführt wurde („Summationsbetrachtung“).

Für die wesentliche Änderung von Immissionsanlagen gemäß § 16 BImSchG gilt vorrangig § 1 Abs. 3 der 9. BImSchV.

Beispiel 3: Das Vorfeld B auf dem Großflughafen X – dessen „gedanklicher“ Neubau UVP-pflichtig wäre (§§ 3 Abs. 1 S. 1, 3b Abs. 1 i.V.m Nr. 14.12.1 der Anlage 1, Spalte 1 UVPG) – soll um fünf weitere Flugzeug-Stellpositionen ausgebaut werden. Die zusätzliche Herstellung von Vorfeldern muss als wesentliche Erweiterung eines Verkehrsflughafens gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 LuftVG planfestgestellt werden, wenn hierfür eine UVP erforderlich ist (§ 8 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 S. 2 Nr. 1 LuftVG). Für Vorhabenträger und Verwaltung weniger aufwändige Verfahren zur behördlichen „Absegnung“ der Baumaßnahme wie eine Plangenehmigung oder die sog. Unterbleibensentscheidung sind dann unzulässig.²⁷

Die Vorfelderweiterung ist einer Vorprüfung nach § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG zu unterziehen. Hierfür sind zunächst nur die Auswirkungen des konkreten, für sich genommen nicht UVP-pflichtigen Ausbaivorhabens abzuschätzen.²⁸ Würden in den Jahren zuvor schon Vorfeldflächen oder Rollbahnen ohne Planfeststellung und UVP angelegt, sind diese Erweiterungen zusätzlich in die Vorprüfung gemäß § 3e Abs. 1 Nr. 2 Hs. 2 UVPG einzubeziehen und ihre relevanten Umweltauswirkungen denen des zu beurteilenden Ausbaivorhabens hinzuzurechnen.

Ggf. lässt erst diese Zusammenschau im Rahmen der gebotenen überschlägigen Prüfung (§ 3c S. 1 UVPG) erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen befürchten, so dass für das anstehende Ausbaivorhaben eine UVP erforderlich wird. Die summative Betrachtung soll verhindern, dass mehrere nacheinander verwirklichte Teilbauabschnitte von der Zulassungsbehörde ohne umfassende Umweltprüfung „scheibchenweise durchgewunken“ werden (sog. Salamatik).²⁹

b) Klärung des Prüfungsumfanges

Steht fest, dass für das Vorhaben eine UVP durchzuführen ist, regeln § 5 UVPG bzw. § 2a der 9. BImSchV das sog. „Scoping“, d.h. die Festlegung des Untersuchungsbedarfs zu den voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen.

²⁷ Durch das PIVereinG (siehe Fn. 24) kommt es zu Rückführungen von Regelungen des Fachrechts in das allgemeine VwVfG. Die Länder passen ihre Landesgesetze entsprechend an. Die Zulässigkeit der Plangenehmigung oder das Entfallen von Planfeststellung und Plangenehmigung beurteilen sich dann allein nach § 74 Abs. 6, 7 VwVfG. Zum PIVereinG siehe *Schmitz/Prell*, NVwZ 2013, 745.

²⁸ Zur Relevanz der bestehenden „Altanlage“ siehe BVerwG, Urt. v. 25.6.2014 – 9 A 1/13, Rn. 22 (juris) und BVerwG NVwZ 2014, 515 m. Anm. *Hansmann*, NVwZ 2014, 522.

²⁹ Zu Summation und Kumulation im Umweltrecht siehe *Hermann/Wagner*, NuR 2005, 20 (22).

Hierbei handelt es sich um eine spezialgesetzliche Ausprägung der allgemeinen behördlichen Auskunft- und Beratungspflicht (§ 25 Abs. 2 VwVfG). Durch die Festlegung von Untersuchungsreichweite und -tiefe werden wesentliche Vorentscheidungen getroffen: Der Vorhabenträger soll einschätzen können, welche UVP-Unterlagen er seinem Antrag auf Zulassung beifügen muss, also welche Beeinträchtigungen für welche Umweltgüter in welchem Ausmaß zu untersuchen sind. Die entsprechende Mitteilung erhält er auf Antrag oder ggf. von Amts wegen. In einem sog. Scoping-Termin vor dieser Unterrichtung können Zulassungsbehörde, Vorhabenträger und andere betroffene Behörden mit Umweltaufgaben die beizubringenden Unterlagen und die schutzgutbezogenen Modalitäten der Verträglichkeitsuntersuchung besprechen, z.B. die Messverfahren für die Erfassung von Boden- oder Grundwasserverunreinigungen. Zur Besprechung können auch Sachverständige, Umweltschutzverbände und sonstige Dritte hinzugezogen werden (§ 5 S. 4 UVPG, § 2a Abs. 1 S. 4 der 9. BImSchV).

2. Antragstellung und Einreichung des Plans

Mit dem Antrag auf Genehmigung oder Planfeststellung³⁰ des Vorhabens wird das förmliche Prüfverfahren eingeleitet. Hierbei werden die eigenen Ermittlungen der Zulassungsbehörde um die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie anderer Fachbehörden ergänzt.

a) Erforderliche Angaben

Dem Verursacherprinzip³¹ folgend muss der Vorhabenträger das Tatsachenmaterial für die Umweltprüfung liefern, d.h. die entscheidungserheblichen Unterlagen beibringen (§ 6 Abs. 1 S. 1 UVPG bzw. §§ 4 Abs. 1 S.1, 4 e der 9. BImSchV). deren Inhalt und Umfang wird durch das einschlägige Zulassungsrecht festgelegt (§ 6 Abs. 2 S. 1 UVPG).

Für das immissionschutzrechtliche Genehmigungsverfahren bestimmen §§ 4 ff. der 9. BImSchV detailliert die erforderlichen Angaben, insbesondere zur baulichen Anlage, zum Betrieb, zu Schutzmaßnahmen wie auch zu den Auswirkungen des Vorhabens auf die UVP-Schutzgüter einschließlich der Wechselwirkungen (§ 4e der 9. BImSchV).

Die Planfeststellung kennt lediglich allgemeine Vorschriften des Gesetzgebers zum Inhalt der Planunterlagen. Diese müssen mit Blick auf die folgende Öffentlichkeitsbeteiligung jedenfalls die sog. Anstoßfunktion³² erfüllen können, d.h. durch Zeichnungen und Erläuterungen zu den Auswirkungen des Vorhabens auf fremde Grundstücke und Anlagen (§ 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG) den Betroffenen die Beurteilung ermöglichen, ob und inwieweit sie in ihren Belangen berührt werden.

Fehlen konkrete fachgesetzliche Anforderungen, richten sich die UVP-relevanten Antragsinhalte ergänzend nach § 6

³⁰ In der Einreichung des Plans liegt der Antrag auf Planfeststellung des Vorhabens, insb. auf Einleitung des Anhörungsverfahrens gem. § 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG.

³¹ *Kment*, in: *Hoppe/Beckmann* (Fn. 26), § 6 Rn. 2.

³² *Kirchberg* (Fn. 19), § 2 Rn. 87 f.

Abs. 3 und 4 UVPG: Nötig sind zumindest Informationen zum Vorhaben an sich, den erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, begleitenden Umweltschutz- und Kompensationsmaßnahmen sowie ggf. Detailangaben zu technischen Verfahren, der Art und Menge anfallender Emissionen, Abfällen, Abwässer etc. Der Vorhabenträger muss zudem eine allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung der erwähnten Angaben beifügen (§ 6 Abs. 3 S. 2 und Abs. 4 S. 2 UVPG bzw. § 4 Abs. 3 S. 1 der 9. BImSchV).

b) Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungs- und das Planfeststellungsverfahren befassen die Öffentlichkeit und andere Fachbehörden mit dem Vorhaben. Die ggf. grenzüberschreitende Beteiligung erschließt der Zulassungsbehörde weitere entscheidungsrelevante Informationen und zusätzliches Fachwissen. Sie schafft zudem Transparenz für Dritte und eröffnet ihnen (bei eigener Betroffenheit) eine Teilhabemöglichkeit sowie einen vorverlagerten individuellen Rechtsschutz.³³

Die Beteiligung Dritter nach § 10 BImSchG i.V.m. §§ 8 ff. der 9. BImSchV durch die Genehmigungsbehörde und in der Planfeststellung das regelmäßig von einer gesonderten Behörde geführte Anhörungsverfahren (§ 73 VwVfG i.V.m. §§ 7 ff. UVPG) laufen im Überblick³⁴ wie folgt ab:

Das Vorhaben ist öffentlich bekanntzumachen und der Antrag bzw. der Plan nebst den wesentlichen, entscheidungserheblichen Unterlagen einen Monat lang für die breite Öffentlichkeit – insbesondere in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben (voraussichtlich) auswirkt³⁵ – zur Einsicht auszuliegen (§§ 73 Abs. 2 VwVfG, 9 Abs. 1 UVPG; § 10 Abs. 3 S. 1 und 2 BImSchG i.V.m. §§ 8 ff. der 9. BImSchV).

Bis zu zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann bei der Anlagengenehmigung auch Jedermann Einwendungen erheben (§ 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG).

Das Anhörungsverfahren in der Planfeststellung beschränkt diese im gleichen Umfang befristete Einwendungsbefugnis auf diejenigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden (§§ 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG, 9 Abs. 1 S. 3 UVPG; siehe auch betroffene Öffentlichkeit i.S.d. § 2 Abs. 6 S. 2 Hs. 1 UVPG).

Hiernach tritt in beiden Verfahrensarten die materielle Präklusion ein: alle Einwendungen sind ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen (§ 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG, § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG).

Spätestens gleichzeitig mit der öffentlichen Bekanntmachung der Antragsunterlagen durch die Genehmigungsbehörde bzw. innerhalb eines Monats nach Eingang des vollständigen Plans bei der Anhörungsbehörde sind die Fachbehörden,

deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur fristgebundenen Stellungnahme aufzufordern (§ 10 Abs. 5 S. 1 BImSchG i.V.m. § 11 der 9. BImSchV bzw. § 73 Abs. 2, 3a VwVfG i.V.m. § 7 UVPG). Die Aufforderung ergeht zumindest an die Behörden, deren anderenfalls eigenständige Entscheidung zu bestimmten Aspekten des Vorhabens von der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung oder dem Planfeststellungsbeschluss formell konzentriert wird (§ 13 BImSchG, § 75 S. 1 VwVfG).³⁶

Die rechtzeitig erhobenen Einwendungen sowie die fachbehördlichen Stellungnahmen können in einem Erörterungstermin verhandelt werden (§ 10 Abs. 6 BImSchG i.V.m. §§ 12 Abs. 1 S. 2, 14 ff. der 9. BImSchV bzw. § 73 Abs. 6 VwVfG)³⁷. Für den Fall, dass von einem Vorhaben grenzüberschreitende Umweltauswirkungen ausgehen können, geben §§ 8, 9 a UVPG³⁸ und § 11 a der 9. BImSchV die Art und Weise der Einbindung zuständiger ausländischer Behörden sowie der ausländischen Öffentlichkeit vor.

3. Zulassungsentscheidung

Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren endet mit Erlass des Genehmigungsbescheids, wenn alle für das Vorhaben bedeutsamen Umstände ermittelt sind (§ 20 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV).

Die Planfeststellungsbehörde stellt den Plan fest (§ 74 Abs. 1 S. 1 VwVfG), d.h. sie entscheidet anhand aller im Verfahren gewonnenen Erkenntnisse darüber, ob – und ggf. wie – die Planung des Vorhabenträgers realisiert werden darf.

In beiden Verfahrensarten sind die umweltrelevanten Informationen aufzubereiten und in die Entscheidungsfindung über das Vorhaben einzubeziehen.

a) Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen

Mithilfe der Antragsunterlagen, der Resultate der Behörden- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung sowie eigener Ermittlungen (§ 11 S. 2 UVPG) hat die Zulassungsbehörde die erheblichen Umweltauswirkungen, d.h. die prognostizierten³⁹ Auswirkungen des Vorhabens auf die UVP-Schutzgüter, zusammenfassend darzustellen (§ 11 S. 1 UVPG, § 20 Abs. 1a S. 1 der 9. BImSchV). Gefordert ist die systematische und strukturierte Aufbereitung der für eine Bewertung relevanten Tatsachen, einschließlich der Beschreibung von Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung und Kompensation nachteiliger

³⁶ Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 34), § 2 Rn. 69.

³⁷ Das jeweilige Fachplanungsrecht stellt die Durchführung eines Erörterungstermins regelmäßig in das Ermessen der Anhörungsbehörde (z.B. § 14a Nr. 1 WaStrG).

³⁸ § 9b UVPG regelt die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn ein ausländisches Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland haben kann.

³⁹ Der Vorhabenträger (bei Antragstellung) und die Zulassungsbehörde (in der Darstellung) prognostizieren die Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmter (negativer) Auswirkungen auf die geschützten Umweltgüter, siehe Appold, in: Hoppe/Beckmann (Fn. 26), § 2 Rn. 54 ff.

³³ Wagner, in: Hoppe/Beckmann (Fn. 26), § 9 Rn. 6.

³⁴ Zu den förmlichen Einzelheiten der Öffentlichkeitsbeteiligung siehe Schmidt/Kahl/Gärditz (Fn. 23), § 7 Rn. 29 ff. (Immissionsschutzrecht); Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 4. Aufl. 2012, § 2 Rn. 68 ff. (Planfeststellungsrecht).

³⁵ Nach § 10 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV auch bei der Genehmigungsbehörde und ggf. einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts des Vorhabens.

Auswirkungen. Darstellung und Bewertung müssen bzw. können in die Begründung von Planfeststellungsbeschluss und Genehmigung aufgenommen werden (§ 11 S. 4 UVPG, § 21 Abs. 1 Nr. 5 der 9. BImSchV).

Als Abschluss der Umweltprüfung⁴⁰ sind die dargestellten Umweltauswirkungen gemäß § 12 UVPG, § 20 Abs. 1b der 9. BImSchV daraufhin zu bewerten, ob sie überhaupt ins Gewicht fallen, hinnehmbar oder zu kompensieren sind oder nicht toleriert werden dürfen. Die Maßstäbe für diese „ökologie-interne“ Beurteilung⁴¹ bieten medienbezogene Vorgaben, z.B. Umweltstandards in Form von Grenz-, Richt- oder Referenzwerten⁴² für Emissionen und Immissionen, die sich aus den spezifischen Umweltschutzgesetzen, ausführenden Verordnungen, Satzungen oder ggf. aus norminterpretierenden bzw. normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften (UVPVwV,⁴³ TA Luft, TA Lärm) ergeben. Fehlen solche mehrheitlich außenverbindlichen⁴⁴ Maßstäbe, können zur Orientierung auch nicht-hoheitliche Standards wie technische Regelwerke privater Einrichtungen (VDI, DIN, ISO usw.) oder Empfehlungen bzw. Arbeitshilfen der Fachverwaltungen mit bloß indizieller Bedeutung⁴⁵ herangezogen werden. Verbindliche Bewertungsgrundlage können zudem auch Festlegungen hoheitlicher Planungsträger sein.⁴⁶

Beispiel 4: Bei der UVP-pflichtigen Planfeststellung für den Bau von Schienenwegen nebst weiteren Betriebsanlagen der Eisenbahn (§§ 18, 18b AEG, 3 Abs. 1 S. 1, 3b Abs. 1 S. 1 i.V.m. Nr. 14.7 der Anlage 1 zum UVPG) ist der prognostizierte Betriebslärm dann als schädliche Umwelteinwirkung für das Schutzgut „menschliche Gesundheit“ zu bewerten, wenn die Immissionsgrenzwerte nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV (§§ 2 Abs. 1 Nr. 4, 41 Abs. 1, 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG) bzw. – ergänzend – der TA Lärm⁴⁷ überschritten werden.

Der mit den Baumaßnahmen verbundene, unvermeidbare Eingriff in Natur und Landschaft (§ 14 Abs. 1 BNatSchG) ist hinsichtlich der Schutzgüter Pflanzen und Tiere als schwere Beeinträchtigung zu beurteilen, wenn ein kommunaler Landschaftsplan für das Eingriffsgebiet in einem Streckenabschnitt die unbedingte Erhaltung, den Schutz

und die Pflege der vorhandenen Lebensstätten für Tiere und Pflanzen vorschreibt (§ 9 Abs. 5 S. 2 BNatSchG).

b) Berücksichtigung des Prüfungsergebnisses

Die UVP-Richtlinie bzw. das UVPG stellen Anforderungen an die Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens,⁴⁸ beinhalten oder verschärfen selbst aber keine materiellen Schutz-Standards für die einzelnen Umweltgüter.⁴⁹

Die Zulassungsbehörde muss sich mit den „Ergebnissen“ der UVP sachlich und rechtlich auseinandersetzen. Sie hat die bewerteten Umweltauswirkungen nach Maßgabe der geltenden Gesetze zu berücksichtigen (§§ 12 UVPG, 20 Abs. 1b S. 3 der 9. BImSchV), d.h. in der fachgesetzlich vorgesehenen Art und Weise zu verarbeiten. Ausschlaggebend ist somit die Struktur der Zulassungsnorm für das in Frage stehende Vorhaben.

aa) Im Falle der Planungsentscheidung⁵⁰ verlangt das Rechtsstaatsprinzip die gerechte Abwägung aller vom Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange.⁵¹ Ob sich dabei die kollidierenden Umweltinteressen gegen das Vorhaben durchsetzen oder ob sie zurückgestellt werden mit der Folge, dass ein das Baurecht gewährender, ggf. mit Auflagen zum Umweltschutz versehener Planfeststellungsbeschluss erlassen wird, fällt grundsätzlich⁵² in das Planungsermessen bzw. die planerische Gestaltungsfreiheit⁵³ der Behörde.

Um dem Abwägungsgebot zu entsprechen, muss eine Abwägung überhaupt stattfinden und sämtliche Belange erfassen, die „nach Lage der Dinge“ einzustellen sind. Hierbei darf weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt werden noch der Ausgleich zwischen diesen so erfolgen, dass er zum objektiven Gewicht einzelner Belange außer Verhältnis steht.⁵⁴

Es sind die folgenden Abwägungsfehler zu vermeiden:

- (Gänzlicher) Ausfall des behördlichen Abwägungsvorgangs;
- Vernachlässigung bzw. Nicht-Betrachtung eines erheblichen Belangs („Abwägungsdefizit“);
- Fehleinschätzung der Bedeutung bzw. unzutreffende Gewichtung eines Belangs;
- Unverhältnismäßiger Ausgleich der gegenläufigen Belange („Abwägungsdisproportionalität“).⁵⁵

⁴⁰ *Erbguth*, ZuR 2014, 515 (522).

⁴¹ *Kirchberg* (Fn. 19), § 2 Rn. 162.

⁴² *Gassner/Winkelbrandt*, UVP, 4. Aufl. 2005, S. 286.

⁴³ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeit (§ 24 UVPG), unter <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de> (31.1.2015) abrufbar.

⁴⁴ Zur Außenwirkung sog. „normkonkretisierender“ Verwaltungsvorschriften siehe *Koch*, in: *Koch*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 4 Rn. 96.

⁴⁵ BVerwGE 79, 254 (258); 81, 197 (202).

⁴⁶ Z.B. sind nach § 9 Abs. 5 S. 1 BNatSchG in Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen. Nach S. 2 der Norm sind die Inhalte der Landschaftsplanung insbesondere für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit heranzuziehen.

⁴⁷ Vgl. *Hellriegel/Schmitt*, NVwZ 2010, 1046 (1047).

⁴⁸ BVerwGE 100, 238 (243).

⁴⁹ BVerwGE 100, 238 (243).

⁵⁰ *Voßkuhle*, JuS 2008, 117 (119); *Grüner*, UPR 2011, 50.

⁵¹ BVerwGE 41, 67 (68 ff.); BVerwG DÖV 1978, 410; siehe auch die Fachplanungsgesetze, z.B. § 8 Abs. 1 S. 2 LuftVG, § 14 Abs. 1 S. 2 WaStrG, § 17 S. 2 FStrG, § 18 S. 2 AEG.

⁵² Kein Planungsermessen besteht bei der Bindung an zwingendes Recht, z.B. dem Vermeidungsgebot nach § 15 Abs. 1 S. 1 BNatSchG, siehe *Leist/Tams*, JuS 2007, 995 (999).

⁵³ *Ziekow*, in: *Ziekow* (Fn. 19), § 6 Rn. 2 ff.

⁵⁴ BVerwGE 34, 301 (309); 48, 56 (63 f.); 56, 110 (116 f.); 87, 332 (341).

⁵⁵ *Leist/Tams*, JuS 2007, 995 (999 f.).

Im Planfeststellungsverfahren trägt die UVP zur vollständigen Sammlung des umweltrelevanten Abwägungsmaterials sowie zur angemessenen Gewichtung der vom Vorhaben betroffenen Umweltschutzgüter im Abwägungsvorgang und im Abwägungsergebnis⁵⁶ bei.

Beispiel 5: Bei der erforderlichen Planfeststellung für die Erweiterung des Vorfeldes B auf dem Großflughafen X (siehe *Beispiel 3*) geht die Planfeststellungsbehörde unzutreffend davon aus, dass es durch die zusätzlichen fünf Abstellpositionen nicht zu einem dauerhaften Anstieg der Flugbewegungen kommen werde. Selbst wenn es aber zu mehr Verkehr käme, läge der Anstieg des Flug- und Bodenlärms nach ihrer Einschätzung jedenfalls unterhalb der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle (Grenzwerte nach § 2 Abs. 2 FluglärmG). Die Behörde hält Untersuchungen hierzu nicht für erforderlich und geht entgegenstehenden Einwendungen im Anhörungsverfahren nicht nach. Über evtl. erforderliche Betriebsregelungen zur Entlastung der Anwohner verhält sich der abschließende Planfeststellungsbeschluss nicht.

Die Lärmschutzinteressen der Anwohner des Flughafens sind jedoch auch dann abwägungsrelevant, wenn es um Belastungen *unterhalb* der fachrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle geht⁵⁷. Diese gilt es bei der Sachverhaltsaufklärung zu ermitteln und in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Die Planfeststellungsbehörde begeht einen Abwägungsfehler, soweit sie zusätzliche, nicht bloß geringfügige Lärmbeträchtigungen ignoriert (Abwägungsdefizit). Dem soll insbesondere die Pflicht zur zusammenfassenden Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen (§§ 11, 12 UVPG) entgegenwirken. Diese Vorgaben zur strukturierten „Aufarbeitung“ der Umweltauswirkungen fungieren formal wie inhaltlich als Zwischenschritte, die der allgemeinen Abwägung vorgeschaltet sind. Sie sollen dem Abwägungsvorgang in Bezug auf die Umweltbelange eine erhöhte Richtigkeitsgewähr vermitteln.⁵⁸

bb) Bei den Kontrollerlaubnissen wie der immissionschutzrechtlichen Genehmigung besteht für den privaten Antragsteller ein – regelmäßig grundrechtlich unterlegter⁵⁹ – Anspruch auf Erteilung der Anlagenzulassung, wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (gebundene Entscheidung). Die Berücksichtigung der UVP-Ergebnisse hat sich hier bei der Auslegung der umweltbezogenen Tatbestandsmerkmale bzw. unbestimmten Rechtsbegriffe⁶⁰ der Genehmigungsvorschrift zu verwirklichen.⁶¹

Beispiel 6: Bei der Entscheidung über eine Genehmigung für ein Heizkraftwerk mit einer Feuerungswärmeleistung von 50 MW und mehr (§ 4 Abs. 1 S. 1 und 3 BImSchG i.V.m. § 1 Abs. 1 S. 1 und Nr. 1.1 Spalte c Anhang 1 der 4. BImSchV) hat die zuständige Behörde gemäß § 20 Abs. 1b S. 3 der 9. BImSchV die Bewertung der Umweltauswirkungen nach Maßgabe der hierfür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Einschlägig ist der Tatbestand des § 6 Abs. 1 BImSchG, wonach die Genehmigung erteilt werden *muss*, wenn die Erfüllung der Betreiberpflichten sichergestellt ist und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes nicht entgegenstehen. Die Betreiberpflichten ergeben sich insbesondere aus § 5 Abs. 1 BImSchG. Hiernach müssen zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt u.a. schädliche Umwelteinwirkungen (S. 1 Nr. 1) und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft vermieden und Vorsorge gegen diese (S. 1 Nr. 2) getroffen werden. Die konkrete Interpretation der schädlichen Umwelteinwirkungen (siehe § 3 Abs. 1 BImSchG) für die relevanten Schutzgüter folgt aus der Umweltfolgenbewertung nach § 20 Abs. 1b S. 1 der 9. BImSchV.

Seit Einführung der UVP in Deutschland gibt es mit Blick auf die unionsrechtlichen Bestimmungen Bedenken, ob die bewerteten Umweltauswirkungen in die abschließende Entscheidungsfindung über das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 BImSchG hinreichend einbezogen werden können: Der medienübergreifende integrative Ansatz der UVP komme in der Struktur der gebundenen Kontrollentscheidungen nicht zur Geltung, da das Gesetz eine zu einseitige Schutzrichtung (Luftreinhaltung/Lärmbekämpfung) aufweise und die Wechselwirkungen zwischen den betroffenen Umweltgütern nicht oder nur lückenhaft erfasse.⁶² Auch mindere das dominierende, hinsichtlich des gebundenen Zulassungsanspruchs starre „Immissionsgrenzwertdenken“⁶³ sowie die fehlende Pflicht zum Alternativenvergleich gegenüber einer Abwägungsentscheidung das Schutzpotential bzw. die Wirksamkeit der UVP.

Umso schwerer wiegt solche Kritik, als der Bewertung und Berücksichtigung gemäß § 12 UVPG vom Schrifttum – entgegen der Rechtsprechung des BVerwG – ein materiellrechtlicher Charakter in Gestalt eines Berücksichtigungsgebots⁶⁴ zugewiesen wird.⁶⁵ Auch der EuGH sieht jedenfalls in der behördlichen Bewertungspflicht (Art. 3 UVP-RL) eine materielle Vorgabe.⁶⁶

⁵⁶ Beckmann, in: Hoppe/Beckmann (Fn. 26), § 12 Rn. 107 ff.

⁵⁷ BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 107504/13, Rn. 268 (juris).

⁵⁸ BVerwG, Urt. v. 18.11.2004 – 4 CN 11/03, Rn. 25 (juris).

⁵⁹ Siehe hierzu Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 9 Rn. 51 ff.

⁶⁰ Schmidt/Kahl/Gärditz (Fn. 23), § 4 Rn.76.

⁶¹ Jarass, BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 10 Rn. 116; Erbguth/Goldbecher, JuS 2008, 992 (995).

⁶² Zusammenfassend Beckmann (Fn. 56), § 12 Rn. 114 ff.

⁶³ Koch (Fn. 44), § 4 Rn. 175.

⁶⁴ Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 4 Rn. 30; Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 34), § 2 Rn. 17.

⁶⁵ Erbguth, ZuR 2014, 515 (519 f.); Schmidt/Kahl/Gärditz (Fn. 23), § 4 Rn. 74

⁶⁶ EuGH, Urt. v. 3.3.2011 – C-50/09 (Kommission/Irland) = Slg. 2011, I-873, Rn. 37 ff., insb. Rn. 40.

Mittlerweile hat sich der Genehmigungstatbestand für Immissionsanlagen durch den Einfluss des Unionsrechts⁶⁷ aber einem medienübergreifenden Ansatz geöffnet, insbesondere durch die Aufnahme der Integrationsklausel („[...] zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt [...]“) in § 5 Abs. 1 BImSchG. Der erweiterte Schutzzweck des BImSchG richtet sich nun – im Kontext der Anlagenzulassung – auf die Verhinderung der schädlichen Immissionsbelastung für die Mehrzahl der UVP-relevanten Umweltgüter (§ 3 Abs. 2 BImSchG) sowie auf den weiterreichenden Schutz vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen⁶⁸. Wechselwirkungen können weitgehend auch über den Verweis des § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG auf andere Zulassungsvorschriften, insbesondere die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§§ 14 Abs. 1, 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.⁶⁹ Eine Pflicht zur Alternativenprüfung beinhaltet weder die UVP-Richtlinie noch das UVPG⁷⁰. Somit erscheint die unionsrechtskonforme Berücksichtigung der Ergebnisse einer UVP bei der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung durchaus möglich⁷¹.

V. Rechtsschutz⁷²

Die *isolierte* Rüge einer unterlassenen oder von der Behörde fehlerhaft durchgeführten Umweltprüfung kann vor den Verwaltungsgerichten grundsätzlich nur dann zulässig und erfolgreich sein, wenn die missachteten Regelungen des UVPG subjektiv-öffentliche Rechte⁷³ i.S.d. §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1 VwGO vermitteln. Gemäß der Schutznormtheorie⁷⁴ müssten sich hier Vorschriften ausmachen lassen, die zumindest auch den Schutz von Individualinteressen derart bezwecken, dass ein bestimmter bzw. bestimmbarer Personenkreis die Einhaltung der Regelung durchsetzen kann.⁷⁵

Nach der deutschen Rechtsprechung sind die UVP-Anforderungen reines Verfahrensrecht und gestalten nur das Prozedere, ohne („individualisierbare“) materiell-rechtliche Vorgaben für die Zulässigkeit umweltrelevanter Vorhaben einzuführen oder zu verschärfen.⁷⁶ Solche Bestimmungen gewähren dem Einzelnen grundsätzlich keine geschützten Rechts-

positionen, weil sie allein dem öffentlichen Interesse an der „Produktion“ richtiger Sachentscheidungen durch die Behörden *dienen*.⁷⁷

Ausnahmsweise erkennt das BVerwG eine Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO an, wenn die (verletzte) prozedurale Vorschrift nicht bloß die Ordnung des Verfahrensablaufs sichern, sondern dem Betroffenen in spezifischer Weise und unabhängig vom materiellen Recht eine eigene, selbständig durchsetzbare Rechtsposition zuweisen soll.⁷⁸ Diese seltenen absoluten Verfahrensrechte erzwingen wegen der besonderen Schutzwürdigkeit der betroffenen Interessen ein bestimmtes Verhalten der Behörde als Selbstzweck. Beispiele sind das Recht der Gemeinden auf Beteiligung im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren (§ 6 LuftVG)⁷⁹ oder das Mitwirkungsrecht der Naturschutzverbände im Planfeststellungsverfahren (§ 63 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG).⁸⁰ Ihre Verletzung führt für sich bereits zur Aufhebung der Behördenentscheidung.⁸¹

Darüber hinaus ist die Missachtung von „dienenden“ Verfahrensvorschriften nach der Rechtsprechung nur rügefähig, wenn es nach dem Vortrag des Klägers zugleich um die mögliche Verletzung eigener materieller Rechtspositionen geht⁸² (sog. relative Verfahrensrechte)⁸³. Im Rahmen der gerichtlichen Begründetheitsprüfung muss zusätzlich die konkrete Möglichkeit bestehen, dass sich der Verfahrensfehler auf die abschließende Sachentscheidung ausgewirkt hat.⁸⁴ Die Behörde müsste also ohne den Fehler anders – d.h. für den Kläger weniger belastend – entschieden haben (Kausalitätserfordernis, § 46 VwVfG).

Das Fehlen einer notwendigen UVP oder Mängel derselben stellt hiernach zunächst nur einen schlichten Verfahrensfehler dar, der für sich allein z.B. bei der Planfeststellung noch nicht zu einem durchschlagenden Abwägungs- und damit Entscheidungsmangel führen konnte.⁸⁵

⁶⁷ IVU-Richtlinie und IE-Richtlinie, siehe *Schmidt/Kahl/Gärditz* (Fn. 23), § 7 Rn.7.

⁶⁸ *Erbguth*, *ZuR* 2014, 515 (518).

⁶⁹ *Beckmann* (Fn. 56), § 12 Rn. 124.

⁷⁰ *Sangenstedt*, *ZUR* 2014, 526 (532); *BVerwGE* 101, 166 (168 ff.).

⁷¹ *Glaser/Klement*, *Umweltrecht mit Planungsrecht*, Fall 2 Rn. 93.

⁷² Zur Entwicklung des Umweltrechtsschutzes siehe *Guckelberger*, *JA* 2014, 647.

⁷³ *Kahl/Ohlendorf*, *JA* 2010, 872. Im Bereich des Umweltschutzes sind gesetzlich fixierte subjektiv-öffentliche Rechte, wie z.B. § 3 Abs. 1 S. 1 UIG, eher selten, siehe *Guckelberger*, *JA* 2014, 647 (648).

⁷⁴ *Ramsauer*, in: *Koch* (Fn. 44), § 3 Rn. 183 ff.

⁷⁵ *Kopp/Schenke*, *VwGO*, 20. Aufl. 2014, § 42 Rn. 83 ff.

⁷⁶ *BVerwG NVwZ* 1996, 788 (789) und *Besprechung Murswiek*, *JuS* 1997, 181.

⁷⁷ Zur „dienenden Funktion“ des Verfahrensrechts *Schmidt/Kahl/Gärditz* (Fn. 23), § 5 Rn. 23.

⁷⁸ *St. Rsp.*: *BVerwG NVwZ* 1999, 876 (877 m.w.N.).

⁷⁹ *BVerwGE* 81, 95 (106).

⁸⁰ *BVerwG NVwZ* 1991, 162 und *Besprechung Murswiek*, *JuS* 1991, 518.

⁸¹ *Kopp/Schenke* (Fn. 75), § 42 Rn. 95.

⁸² *Kopp/Schenke* (Fn. 75), § 42 Rn. 95. Dies kann bei einer angegriffenen Fachplanungsentscheidung der Anspruch auf gerechte Abwägung eigener Belange sein. So können Kläger z.B. geltend machen, dass ihre Lärmschutzinteressen wegen des Unterlassens einer erforderlichen UVP fehlerhaft ermittelt, bewertet und gewichtet worden seien, siehe *BVerwGE* 132, 123 (126 f.).

⁸³ *Wysk*, in: *Wysk*, *VwGO*, 2011, § 42 Rn. 181.

⁸⁴ Dies gilt selbst für den sog. „Vollüberprüfungsanspruch“ des enteignend betroffenen Grundstückseigentümers, *Schütz*, in: *Ziekow* (Fn. 19), § 8 Rn. 28 ff., insb. Rn. 32; kritisch hierzu *Gassner*, *DVB1.* 2011, 214.

⁸⁵ *BVerwGE* 98, 339 (361); 100, 238 (247); 131, 352 (368); *Wysk* (Fn. 83), § 42 Rn. 183.

Nunmehr ermöglicht § 4 Abs. 1, 3 UmwRG⁸⁶ sowohl anerkannten Umweltschutzvereinigungen (§§ 2 und 3 UmwRG) als auch natürlichen Personen die erfolgreiche Klage in Bezug auf Zulassungsentscheidungen i.S.d. § 1 Abs. 1 UmwRG, die entweder ohne die erforderliche UVP oder ohne die gebotene bzw. nach Maßgabe des § 3a S. 4 UVPG fehlerfreie Einzelfall-Vorprüfung zustande gekommen bzw. gänzlich unterblieben sind (§ 1 Abs. 1 S. 2 UmwRG).

Fraglich ist, ob der Gesetzgeber in diesen Fällen ein selbstständig durchsetzbares subjektives Recht eingeführt hat, welches Dritten die unbedingte Klagebefugnis nebst Aufhebungsanspruch vermitteln kann.

Für die Annahme eines solchen absoluten Verfahrensrechts wird auf Art. 11 Abs. 1, 3 UVP-Richtlinie (n.F.)⁸⁷ verwiesen, wonach für die betroffene Öffentlichkeit auch die verfahrensmäßige Rechtmäßigkeit von umweltrelevanten Entscheidungen gerichtlich überprüfbar sein soll. Diese Anordnung liefe leer, wenn UVP-Verfahrensrechte dem Einzelnen weder die Rügebefugnis noch einen Aufhebungsanspruch vermittelten. Da die menschliche Gesundheit sowie Sachgüter (Eigentum) nach § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und Nr. 3 UVPG vom Schutzbereich des Gesetzes erfasst seien, müssten zumindest jene UVP-Regelungen mit Bezug zu diesen Schutzgütern, insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung, als dritt-schützend gelten.⁸⁸ Durch die Erstreckung des Aufhebungsanspruchs nach § 4 Abs. 1, 3 UmwRG auf die Rechtsbehelfe von natürlichen und juristischen Personen (§ 61 Nr. 1 VwGO) habe der Gesetzgeber die in Bezug genommenen UVP-Verfahrensvorschriften „subjektiv-rechtlich angereichert“.⁸⁹

Das BVerwG sieht in § 4 Abs. 1, 3 UmwRG für Individualkläger hingegen keine „andere gesetzliche Bestimmung“ i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO. Die Regelung betreffe allein die Sachprüfung,⁹⁰ d.h. die Begründetheit des Rechtsbehelfs. In diesem Zusammenhang schließe die Norm – als Sondervorschrift zu § 46 VwVfG – das Erfordernis der Fehlerkausalität aus und ver helfe dem Kläger unabhängig von einer subjektiven Betroffenheit (§ 113 Abs. 1 S.1 VwGO) zum Klageerfolg. Für die Klagebefugnis, welche von § 4 Abs. 1, 3 UmwRG vorausgesetzt werde, müsse auch weiterhin die Verletzung eigener Rechte durch das UVP-pflichtige Vorhaben in

Frage stehen⁹¹. Ein Verstoß gegen Unionsrecht sei hiermit nicht verbunden, weil Art. 11 Abs. 1 lit. b, Abs. 3 S. 1 UVP-Richtlinie dem nationalen Gesetzgeber ausdrücklich freistelle, den Gerichtszugang von einer Rechtsverletzung abhängig zu machen.⁹²

Diese Haltung des Gerichts wird zwar insbesondere durch den Wortlaut der Vorschrift – vgl. die Sachprüfung gemäß § 46 VwVfG⁹³ – gestützt („Die Aufhebung [...] kann verlangt werden, [...]“). Dennoch bleiben gewichtige Zweifel an der Vereinbarkeit der restriktiven Anerkennung wehrfähiger Verfahrensrechte für Individualkläger mit der Maßgabe des Art. 11 Abs. 3 S. 1 UVP-Richtlinie, wonach der betroffenen Öffentlichkeit ein *weiter* Zugang zu Gericht zu gewähren ist. Ein erheblicher Teil der materiellen Umweltvorschriften dient ausschließlich dem Allgemeinwohl und bewirkt keinen Drittschutz⁹⁴ als Basis für eine individuelle Rügebefugnis. Die über Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie gewährleistete Anfechtbarkeit „der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen“ für Einzelne als Mitglieder der durch die Norm begünstigten „betroffenen Öffentlichkeit“ (Art. 1 Abs. 2 lit. d und e UVP-Richtlinie) bliebe weitgehend folgenlos, wenn ein durch § 4 Abs. 1, 3 UmwRG erweiterter Aufhebungsanspruch mangels möglicher eigener Rechtsverletzung in der Regel vom Gericht nicht geprüft wird.⁹⁵ Zudem dürfte der Gesetzgeber in Bezug auf die Verfahrensfehler nach § 4 Abs. 1 UmwRG von selbständigen subjektiv-öffentlichen Rügerechten ausgegangen sein.⁹⁶

Wegen des deutlichen „personalen Einschlags“ der Schutzgüter der UVP-Richtlinie (menschliche Gesundheit, Sachgüter) und der vergleichsweise großzügigen Zuweisung wehrhafter subjektiver Verfahrensrechte für betroffene Einzelne durch den EuGH,⁹⁷ dürften jedenfalls die Bestimmungen des UVP-Rechts über die Partizipation der betroffenen Öffentlichkeit sowie zur Bewertung und zur Berücksichtigung der ermittelten Umweltauswirkungen eines Vorhabens subjektive Rechtspositionen gewähren.⁹⁸ Das Effektivitäts-

⁸⁶ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-RL 2003/35/EG – Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.4.2013 = BGBl. I 2013, S. 753). Zur Unionsrechtswidrigkeit dieses Gesetzes in seiner ursprünglichen Fassung betreffend die Verbandsklage siehe Schlussanträge der GA'in *Eleanor Sharpston* zur Rechtsache C-115/09 (EuGH [GA'in *Sharpston*], Schlussanträge v. 16.12.2010 – C-115/09) = ZUR 2011, 79 m. Anm. *Wegener*.

⁸⁷ Siehe Fn. 10, vormals Art. 10a Richtlinie 85/337/EWG.

⁸⁸ *Gärditz*, NVwZ 2014, 1 (3 f.); *Schmidt/Kahl/Gärditz* (Fn. 23), § 5 Rn. 24.

⁸⁹ *Kment* (Fn. 31), § 4 Rn. 21.

⁹⁰ BVerwG NVwZ 2012, 573 (574).

⁹¹ BVerwG NVwZ 2014, 367 (369); BVerwG NVwZ 2012, 573 (575).

⁹² BVerwG NVwZ 2014, 367 (369).

⁹³ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 15. Aufl. 2014, § 46 Rn. 42.

⁹⁴ Z.B. Natur- u. Artenschutzrecht o. Vorsorgebestimmungen, *Ramsauer* (Fn. 74), § 3 Rn. 190 und 194.

⁹⁵ OVG NRW, Beschl. v. 23.7.2014 – 8 B 356/14, Rn. 19 ff., insb. Rn. 22 (juris); nur ausnahmsweise bestünde eine Klagebefugnis bei Fachplanungsentscheidungen hinsichtlich der evtl. fehlerhaften Abwägung eigener schutzwürdiger und mehr als nur geringfügig berührter privater Belange (siehe Fn. 82).

⁹⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften = BT-Drs. 17/10957, S. 17; *Sauer*, ZUR 2014, 195 (200).

⁹⁷ EuGH NVwZ 2004, 593 (596) sowie EuGH, Urt. v. 14.3.2013 – C-420/11, Rn. 32 (juris); hierzu *Held*, NVwZ 2012, 461 (465); *Greim*, NuR 2014, 81 (86).

⁹⁸ *Scheidler*, NVwZ 2005, 863 (867); *Greim*, NuR 2014, 81 (86).

prinzip (Art. 4 Abs. 3 EUV) dürfte es gebieten, in direkter oder analoger Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO ein selbstständiges subjektives Recht z.B. auch in § 9 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 2 Abs. 6 S. 2 UVPG – als Folge der unionsrechtlichen „Aufladung“⁹⁹ – zu erkennen. Eine „uferlose Ausweitung“ zur bedingungslosen Popularklage dürfte nicht drohen, weil auch der Einzelne als Mitglied der betroffenen Öffentlichkeit durch die Zulassungsentscheidung tatsächlich in seinen Interessen beeinträchtigt werden muss (§ 2 Abs. 6 S. 2 UVPG).¹⁰⁰

Mit Blick auf die Begründetheit von Klagen hat der EuGH den Ansatz des deutschen Gesetzgebers zur Begrenzung des isolierten Aufhebungsanspruchs nunmehr verworfen. Bezug nehmend auf Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie hat der Gerichtshof im „Altrip-Urteil“ vom 7.11.2013¹⁰¹ festgestellt, dass grundsätzlich *jeder Mangel* der Umweltprüfung zur erfolgreichen Anfechtung der Zulassungsentscheidung führen kann. Allerdings darf das nationale Recht die Begründetheit der Klage vom Kausalitätserfordernis abhängig machen, weil sich dies noch im Rahmen des den Mitgliedstaaten eingeräumten Umsetzungsspielraums hält.¹⁰²

Wie es bereits der Wortlaut des § 46 VwVfG nahelegt,¹⁰³ hat hierbei jedoch die Behörde und nicht der Kläger den Nachweis zu erbringen, dass die angegriffene Entscheidung ohne den geltend gemachten Verfahrensfehler *nicht anders ausgefallen wäre*. In diesem Zusammenhang ist es ferner bedeutsam, die Schwere des geltend gemachten Fehlers zu berücksichtigen und mit Blick auf die Zielsetzung der UVP-Richtlinie insbesondere zu prüfen, ob für die betroffene Öffentlichkeit der Zugang zu Informationen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens und die Beteiligung am Entscheidungsprozess vereitelt wurde.

Es dürfte demnach den Anforderungen des Unionsrechts eher entsprechen, in den Bestimmungen zur UVP, welche insbesondere die Schutzinteressen der „betroffenen Öffentlichkeit“ sichern, absolute Verfahrensrechte zu sehen, deren Verletzung schon per se zur Aufhebung der Zulassungsentscheidung führt. Dies gilt jedoch – in unionsrechtskonformer Anwendung des § 46 VwVfG – nicht für den Ausnahmefall, dass die Behörde nachweisen kann, dieselbe Sachentscheidung wie bei ordnungsgemäßer Durchführung der UVP getroffen zu haben.

Das mit § 2 Abs. 1 UmwRG eingeführte Rügerecht der Umweltverbände musste bereits nachträglich an das Unionsrecht angepasst werden. In seiner Trianel-Entscheidung vom 12.5.2011 urteilte der EuGH, dass die ursprünglich im UmwRG angelegte Beschränkung der Umweltverbände auf Klagen gegen die Verletzung von Umweltvorschriften, welche losgelöst vom Einzelfall Drittschutz vermitteln (sog. „Schutznormakzessorietät“, § 2 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG a.F.), nicht mit

Art. 11 UVP-Richtlinie¹⁰⁴ vereinbar ist. Die Richtlinie ermögliche nämlich jedenfalls den Umweltverbänden, die Verletzung aller nationalen Rechtsvorschriften, die europäisches Umweltrecht umsetzen, zu beanstanden sowie die Nichtbeachtung unmittelbar anwendbaren europäischen Umweltrechts geltend zu machen, ohne dass es auf die Vermittlung subjektiv-öffentlicher Rechte durch die betreffende Norm ankäme.¹⁰⁵

Die derzeitige Ausgestaltung des Umweltrechtsschutzes durch das UmwRG wirkt mit Blick auf Verfahrensregelungen wie Präklusion oder selbständige Klagbarkeit (§ 44a VwGO) sowie auch die völkerrechtlichen Vorgaben der Aarhus-Konvention noch weitere Fragen auf.¹⁰⁶

⁹⁹ OVG NRW, Beschl. v. 23.7.2014 – 8 B 356/14, Rn. 28 ff., insb. Rn. 32 (juris).

¹⁰⁰ OVG NRW, Beschl. v. 23.7.2014 – 8 B 356/14, Rn. 36 (juris).

¹⁰¹ EuGH NVwZ 2014, 49.

¹⁰² EuGH NVwZ 2014, 49 (51 ff.).

¹⁰³ Schmidt/Kahl/Gärditz (Fn. 23), § 5 Rn. 35.

¹⁰⁴ Vormals Art. 10a Richtlinie 85/337/EWG.

¹⁰⁵ EuGH NVwZ 2011, 801 und Besprechung Murswiek, JuS 2011, 1147, siehe auch Fn. 86.

¹⁰⁶ Schmidt/Kahl/Gärditz (Fn. 23), § 5 Rn. 27 ff. und 47 ff.; Ziekow, NuR 2014, 229; Schlacke, NVwZ 2014, 11; Beckmann, ZUR 2014, 541 (546 f.); Sauer, ZUR 2014, 195; Murswiek, JuS 2011, 1147.