

Umweltverträglichkeitsprüfung in der Verkehrswegeplanung

BERNHARD STÜER

Die Verkehrswegeplanung in Deutschland steht vor neuen Herausforderungen. Die Projekt-UVP, die sich im Fachplanungsrecht inzwischen etabliert hat, wird zukünftig durch die Plan-UP ergänzt. Danach unterliegen Pläne und Programme mit rahmensetzenden Vorgaben für UVP-pflichtige Projekte oder mit Auswirkungen für Habitat- und Vogelschutzgebiete einer strategischen Umweltprüfung. Plan-UP und Projekt-UVP ergänzen sich und sollen aus der Sicht des Europarechts gemeinsam dazu beitragen, dass die Umweltbelange in Planung und Projektzulassung an Bedeutung gewinnen¹.

I. Projekt-UVP in der Verkehrswegeplanung

Im Fachplanungsrecht hat die UVP bereits Tradition. Vorhaben mit besonderer Umweltrelevanz sind durch das europarechtliche Richtlinienrecht einer Projekt-UVP unterzogen.

1. UVP-pflichtige Verkehrswegeplanungen nach der UVP-RL und dem UVPG

Die Verkehrswegeplanung unterlag bisher einer Projekt-UVP nach der UVP-RL 85/337/EWG² und der UVP-ÄndRL 97/11/EG³ sowie dem UVPG⁴. Aus dem Europarecht leiten sich dabei folgende Vorgaben ab: Gegenstand der UVP sind öffentliche und private Projekte, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 1 UVP-RL). Zwingend UVP-pflichtig sind danach der Bau von Autobahnen und Schnellstraßen nach dem Übereinkommen über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15.11.1975. UVP-pflichtig ist auch der Bau von neuen vier- oder mehrspurigen Straßen oder die Verlegung und/oder der Ausbau von bestehenden ein- oder zweispurigen Straßen zu vier- und mehrspurigen Straßen, wenn diese Straßen eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweisen würden (Anhang I Nr. 7 UVP-RL). Die übrigen Straßen unterliegen nach der UVP-RL einer UVP nach Maßgabe der

¹ Zur UVP *W. Erbguth*, Zur Zulässigkeit von Regelungen über die Bauleitplanung in einer UVP-Verwaltungsvorschrift, NuR 1993, 249; *ders.*, Der Transrapid: Planungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung, NVwZ 1997, 116 am Beispiel des Metrorapid; *ders.*, Das Bundesverwaltungsgericht und die Umweltverträglichkeitsprüfung, NuR 1997, 261; *B. Stüer*, Strategische Umweltprüfung in der Verkehrswegeplanung, UPR 2003, 97; *ders.*, Habitatschutz in der Bundesverkehrswegeplanung?, NVwZ 2002, 1164; *B. Stüer/ W. Probstfeld*, Umweltverträglichkeit bei Straßenbauvorhaben. Das Ende der Plangenehmigung?, UPR 2001, 361.

² Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABIEG L 175/40). Zur Entstehung vgl. *W. Hoppe/ W. Haneklaus*, UVPG, 2. Aufl., Köln 2002, Vorb. Rn. 1; *W. Erbguth/ A. Schink*, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, 2. Aufl., München 1996, Einl. Rn. 2.

³ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABIEG L 73/5).

⁴ Die ÄndRL ist durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Umwelt Richtlinien zum Umweltschutz - BGBl. I 2001, S. 1950 in nationales Recht umgesetzt worden.

Regelungen in den Mitgliedstaaten. Diese sind allerdings in der Umsetzung nicht frei, sondern auf die effektive Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben verpflichtet. Das gilt für Bund und Länder in Gesetzgebung und Verwaltung gleichermaßen.

Auf dieser europarechtlichen Grundlage sind nach dem UVPG der Bau einer Bundesautobahn oder einer Schnellstraße im Sinne des europäischen Übereinkommens zwingend UVP-pflichtig. Dasselbe gilt für den Bau einer neuen vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße mit einer durchgängigen Länge von mindestens 5 km oder im Falle einer Verlegung bei einer Länge von mindestens 10 km. Für den Bau einer sonstigen Bundesstraße ist ein Vorprüfungsverfahren vorgesehen (Anlage 1 Nr. 14.3 zum UVPG).

Soweit bei Neubaumaßnahmen von sonstigen Bundesstraßen und bei Änderungen oder Erweiterungen von Bundesstraßen eine Vorprüfung einer förmlichen UVP vorgeschaltet ist, sind die materiellen Anforderungen in § 3c UVPG geregelt. Hiernach ist eine UVP durchzuführen, wenn das Vorhaben nach Einschätzung der zuständigen Behörde auf Grund überschlägiger Prüfung unter Berücksichtigung der in der Anlage 2 zum UVPG aufgeführten Kriterien erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die nach § 12 UVPG zu berücksichtigen wären. Bei der Anlage 2 handelt es sich im Anschluss an den Anhang III der UVP-ÄndRL um eine Art Checkliste. Weiteres bleibt den Ländern überlassen (§ 3d UVPG). Die Bezeichnung „Vorprüfung“ dürfte insoweit inhaltlich weitgehend mit dem derzeitigen Begriff „Einzelfalluntersuchung“ identisch sein. Der Anwendungsbereich der Regel-UVP ist damit auf größere, mindestens 4-streifige Neu- und Ausbauprojekte beschränkt worden. Alle übrigen Neu- und Ausbaumaßnahmen unterliegen einer Vorprüfung im Einzelfall.

2. Plangenehmigung

Durch die Neuregelungen ist der Anwendungsbereich der Plangenehmigung eingeschränkt worden. An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung nunmehr nur noch erteilt werden, wenn es sich dabei nicht um ein Vorhaben handelt, für das nach dem Gesetz über die UVP eine UVP durchzuführen ist, wenn mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist und Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben.

Abweichend von § 17 Ia Satz 1 Nr. 1 FStrG kann in den Ländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für ein Vorhaben, für das nach dem UVPG eine UVP durchzuführen ist und das vor dem 31.12.2006 beantragt wird, an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden. Die Öffentlichkeit ist entsprechend § 9 Abs. 3 UVP einzubeziehen (§ 17 Abs. 1b FStrG). Es ergeben sich aus diesen gesetzlichen Regelungen folgende Konsequenzen:

a) *Alte Bundesländer*

Vorhaben an Bundesfernstraßen, die regelmäßig einer UVP zu unterziehen sind (Regel-UVP), scheiden für eine Plangenehmigung aus. Das Gleiche gilt für Vorhaben, bei denen nach einer Vorprüfung im Einzelfall die Notwendigkeit einer UVP bejaht wird. Für UVP-pflichtige Vorhaben kann also in den alten Ländern kein Baurecht mehr durch

Plangenehmigung herbeigeführt werden. Sofern im Wege einer Vorprüfung die Notwendigkeit einer UVP verneint wird und dementsprechend eine Plangenehmigung erteilt werden kann, muss die Entscheidung nach § 3a UVPG der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Entscheidung ist nicht selbstständig anfechtbar. Hier ist allerdings nur eine passive Öffentlichkeitsbeteiligung gemeint, nach der die Öffentlichkeit nicht grundsätzlich, sondern nur auf Antrag über das Umweltinformationsgesetz Kenntnis erhält⁵. Diese Art der Öffentlichkeitsbeteiligung führt also regelmäßig nicht zu einem erhöhten Aufwand.

b) Neue Bundesländer

In den neuen Ländern können Plangenehmigungen auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben durchgeführt werden, wenn der Antrag vor dem 31.12.2006 gestellt wird. Der Plangenehmigungsbehörde bleibt es jedoch nicht mehr wie bisher überlassen, wie sie die Anhörung der Verfahrensbeteiligten durchführt bzw. organisiert. Die Neuregelung erfordert zwar kein Anhörungsverfahren, das den Erfordernissen von § 73 VwVfG entspricht. Die Öffentlichkeitsbeteiligung auf Grund von § 9 Abs. 3 UVPG ist jedoch nach folgenden Kriterien durchzuführen:

Das Vorhaben ist öffentlich bekannt zu machen. Die Unterlagen müssen während eines angemessenen Zeitraumes eingesehen werden können. Es ist Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Die Öffentlichkeit ist über die Entscheidung zu unterrichten. Zur Auslegung dieser Begriffe kann auf § 15 Abs. 2 UVPG zurückgegriffen werden⁶. Die Bekanntmachung ist in den Gemeinden vorzunehmen, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt; bei dem Zeitraum der Planauslegung erscheint ein Monat angemessen. Die Gelegenheit zur Äußerung kann auf weitere zwei Wochen beschränkt werden. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit ist nur im Hinblick auf den Entscheidungstenor erforderlich. Es dürfte zweckmäßig sein, die Entscheidung in derselben Weise zur Kenntnis zu geben, in der die Behörde die Öffentlichkeit zuvor über das Vorhaben informiert hat. Außerdem empfiehlt es sich, die Begründung während eines angemessenen Zeitraumes – etwa 2 Wochen – zur allgemeinen Einsicht bereit zu halten.

3. Projekt-UVP nach Landesrecht

Für Land-, Kreis- und Gemeindestraßen enthält das UVPG keine Regelungen. Diese sind vielmehr im jeweiligen Landesrecht zu treffen. Bei gesetzgeberischen Regelungsdefiziten ist die UVP-RL unmittelbar anzuwenden.

4. Projekt-UVP in der Linienbestimmung und im Raumordnungsverfahren

Die UVP erfasst die Zulassung von Projekten, die in der Planfeststellung bzw. im planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan (§ 17 III FStrG) erfolgt. Auch die Linienbestimmung nach § 16 FStrG unterliegt der UVP (§ 15 UVPG). Im Raumordnungsverfahren oder in einem anderen raumordnerischen Verfahren können die raumbedeutsamen Umweltauswirkungen eines Vorhabens entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens ermittelt, beschrieben und bewertet werden (§ 16 UVPG). Die UVP kann in Stufen er-

⁵ Amtliche Begründung zu § 3a UVPG.

⁶ P.-C. Storm/ T. Bunge/ C. Nicklas, Handbuch der UVP (HdUVP), Berlin 1988, 1. Band, Rn. 97.

folgen. Die Ergebnisse einer bereits durchgeführten UVP können an die weiteren Prüfungsstufen übergeben werden.

5. Keine Projekt-UVp bei vorbereitenden höherstufigen Planungen

Höherstufige Pläne im Verkehrswegebereich wie etwa der Bundesverkehrswegeplan, die Bedarfspläne oder Pläne auf Landesebene und die Regionalpläne (GEP) unterliegen nicht der Projekt-UVp. Denn es handelt sich bei diesen Planungen nicht um Projekte, sondern um nicht der Projekt-UVp unterliegende Pläne.

II. Plan-UP für Pläne und Programme nach der PlanUP-RL

Im Anschluss an die Projekt-UVp-RL 1985 und die Änderungsrichtlinie 1997, die sich auf Projekte bezieht (Projekt-UVp), ist durch die Plan-UP-RL eine Umweltprüfung für Pläne und Programme eingeführt worden⁷. Die Beschränkung der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Projekte ist durch diese Richtlinie aufgegeben worden, weshalb nunmehr von „Strategischer Umweltprüfung“⁸, kurz „SUP“⁹, gesprochen werden kann. Komplementär zum Begriff „Projekt-UVp“ wird aber auch vielfach der Begriff „Plan-UVp“ benutzt.¹⁰ Es werden aber auch die Begriffe „Plan- und Programm-UVp“¹¹, „stra-

⁷ Z.B. *U. Battis*, Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, NuR 1995, 448; *J. Wagner*, UVP und andere umweltschützende Verfahren im Rahmen der BauGB-Novelle, UVP-Report 1996, 227 (229); *H.D. Jarass*, Wirkungen des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus, DÖV 1999, 661; *W. Spannowsky*, Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVp“ im deutschen Raumplanungssystem, UPR 2000, 201; *A. Schink*, Was erwartet das Städtebaurecht von einem Umweltgesetzbuch?, UPR 2000, 127; *H. Ginzky*, Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, UPR 2002, 47; *M. Krautzberger*, Zur Städtebaugesetzgebung in der 14. und 15. Legislaturperiode, DVBl 2002, 285; *M. Krautzberger/B. Stüer*, Städtebaurecht 2004 – zur Novellierung des BauGB, BauR 2003, 1301; *J. Pietzcker*, Gutachten zum Umsetzungsbedarf der Plan-UP-Richtlinie, Bonn 2002, und *J. Pietzcker/C. Fiedler*, Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im Bauplanungsrecht, DVBl 2002, 929; *B. Stüer/H.-D. Upmeyer*, Städtebaurecht 2004. Vorschläge der Expertenkommission zur Änderung des BauGB, ZfBR 2003, 114. Zum Folgenden vor allem *C. Kläne*, Strategische Umweltprüfung in der Bauleitplanung. Eine Untersuchung zur Umsetzung der Plan-UP-RL in das deutsche Recht, Dissertation, Osnabrück 2002.

⁸ Z.B. *U. Platzer*, Strategische Umweltprüfung – Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, RdU 1994, 3; *H.-W. Rengeling*, Europarechtliche Planungen und Aspekte eines europäischen Planungsrechts, in: *W. Erbguth/J. Oebbecke/H.-W. Rengeling/M. Schulte* (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 883 (884); *M. Schmidt/N. Rütz/S. Bier*, Umsetzungsfragen bei der strategischen Umweltprüfung in nationales Recht, DVBl 2002, 357; *L. Feldmann*, Strategische Umweltprüfung (SUP) – 2/3 des Weges zur EG-Richtlinie geschafft, UVP-Report 2000, 109; *C. Jacoby*, Strategische Umweltprüfung (SUP), UVP-Report 2000, 37; *F. Scholles*, Szenarien zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in Deutschland, UVP-Report 2001, 127; *A. Näckel*, Strategische Umweltprüfung: Möglichkeiten der Implementation in das Bundesrecht, UVP-Report 2001, 130; *D. Bernotat/M. Herbert*, Verhältnis der Prüfung nach §§ 19c, 19d BNatSchG zur Umweltverträglichkeitsprüfung und zur Eingriffsregelung, UVP-Report 2001, 75. Die Bezeichnung „Strategische Umweltprüfung“ wurde auch für das Sonderheft 2/1998 des UVP-Reports sowie für das Schwerpunktthema in Heft 3/2001 gewählt.

⁹ Vgl. *Feldmann* (Fn. 8), 109; *Kläne* (Fn. 7); *Schmidt/Rütz/Bier* (Fn. 8), 357; *Jacoby* (Fn. 8), 37; *Scholles* (Fn. 8), 127; *Näckel* (Fn. 8), 130; *Bernotat/Herbert* (Fn. 8), 75.

¹⁰ Vgl. zu Plan-UP z.B. *Otto*, Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen, Köln 1997; *Kläne* (Fn. 7).

tegische UVP¹² oder Strategie-UVP¹³ verwendet. Die strategische Umweltprüfung will dabei zugleich dem Nachhaltigkeitsprinzip Rechnung tragen.¹⁴

Die auf Art 175 I EGV gestützte¹⁵ Plan-UP-RL besteht aus 15 Artikeln und 2 Anhängen. Vorangestellt sind 20 Erwägungsgründe. Artikel 1 „Ziele“ enthält die Zielsetzung der Richtlinie, durch Einführung einer Umweltprüfung dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden. Artikel 2 „Begriffsbestimmungen“ bezeichnet näher, was im Sinne der Richtlinie unter „Pläne und Programme“, „Politiken“, „Umweltprüfung“, „Umweltbericht“ und „Öffentlichkeit“ zu verstehen ist. Artikel 3 regelt den „Geltungsbereich“ der Richtlinie. Absatz 2 legt fest, welche Pläne und Programme potentiell so umweltgefährdend sind, dass sie zwingend einer Umweltprüfung nach der Richtlinie zu unterziehen sind, während die Absätze 3 und 4 „weichere“ Screening-Bestimmungen für nur unter Umständen prüfungspflichtige Pläne und Programme enthalten. Art. 3 V regelt in Verbindung mit Anhang II die Frage, auf welche Weise die Mitgliedstaaten im nationalen Recht für die unter Absatz 3 und 4 fallenden Pläne und Programme festlegen bzw. ermitteln können, ob insofern erhebliche Umweltauswirkungen zu befürchten sind. Die Kriterien des Anhang II müssen hierbei in jedem Fall berücksichtigt werden. In den Artikeln 4 bis 9 ist das eigentliche Verfahren, die „Umweltprüfung“, geregelt. Kern des Verfahrens ist die Erstellung eines so genannten „Umweltberichts“ (Art. 5 Plan-UP-RL), in dem die Umweltauswirkungen ermittelt, beschrieben und bewertet werden müssen. Anhang I legt fest, welche Informationen zu diesem Zweck vorzulegen sind, u.a. die Nullvarianten- und Alternativenprüfung. Dem Anhang I der Plan-UP-RL kommt in inhaltlich-

¹¹ Z.B. *K. Runge*, Kumulative Umweltbelastungen – eine Aufgabe der UVP von Plänen und Programmen, UVP-Report 1995, 174; *K.-H. Hübler*, Ist die Plan- und Programm-UVP der Königsweg der Umweltpolitik im Jahre 2002?, UVP-Report 1998, 65; *W. Hoppe/ M. Deutsch*, Umweltschutz und Raumordnung sowie Bodennutzung, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), 2. Aufl., Köln 2003, § 88, Rn. 73.

¹² Z. B. *U. Voß/ G. Wiehe*, Die Entwicklung des Europäischen Umweltrechts im Jahre 1997, in: P. Marburger/ M. Reinhardt/ M. Schröder (Hrsg.), UTR Bd. 45 (1998), 449 (469); *E. Knieps/ W. Schmiedecken*, Strategische UVP – Plan- und Programm-UVP, UVP-Report 1998, 62; *J. Ziekow*, Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung – ein neuer Anlauf, UPR 1999, 287; *Schink* (Fn. 7), 129; *C. Rühl*, Das Verhältnis von Umweltverträglichkeitsprüfung bei Bauleitplänen und nachfolgender Umweltverträglichkeitsprüfung in Vorhabenzulassungsverfahren, UPR 2002, 129; vgl. *Kläne* (Fn. 7).

¹³ *E. Böhm-Amtmann*, Perspektiven des EU-Umweltrechts, WiVerw 1999, 135 (152).

¹⁴ *U. Weiland*, Strategische Umweltprüfung als Beitrag zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, UVP-Report 1998, 74; zum Nachhaltigkeitsprinzip vgl. *A. Bunzel*, Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die kommunale Flächennutzungsplanung. Was bringt das novellierte Baugesetzbuch?, NuR 1997, 583; *W. Erbguth*, Konzeptionelle und rechtliche Konsequenzen des Gebots nachhaltiger Raumentwicklung, DÖV 1998, 673; *S. Mitschang*, Der Planungsgrundsatz der Nachhaltigkeit, DÖV 2000, 14.

¹⁵ Ob darin eine ausreichende Rechtsgrundlage liegt, ist allerdings gelegentlich bestritten worden, so Beschluss des Bundesrates vom 06.06.1997 (BR-Drs. 277/97, S. 3), bestätigt durch Beschluss vom 09.12.1999 (BR-Drs. 693/99, S. 4); vgl. auch *E. Knieps/ W. Stein*, Umweltfolgenabschätzung für Pläne und Programme. EU-Richtlinienvorschlag in der Diskussion, UVP-Report 1998, 77; vgl. auch *R. Steinberg*, Umweltverträglichkeitsprüfung von Programmen und Plänen, in: *W. Erbguth/ J. Oebbecke/ H.-W. Rengeling/ M. Schulte* (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 494; *Kläne* (Fn. 7).

methodischer Hinsicht besondere Bedeutung zu, weil hier die Inhalte von Umweltberichten rahmensetzend vorgegeben werden.¹⁶

Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ist im Wesentlichen in den Art. 6 „Konsultationen“ und Art. 7 „Grenzüberschreitende Behördenbeteiligung“ geregelt. Artikel 10 regelt die Überwachung (so genanntes „Monitoring“) der Umweltauswirkungen bei der Durchführung der Programme und Pläne durch die Mitgliedstaaten und in Artikel 11 wird das Verhältnis der Richtlinie zu anderen Gemeinschaftsvorschriften, insbesondere zur UVP-Richtlinie, festgelegt. Deren Anforderungen müssen zwar gleichwohl erfüllt werden (Absatz 1), es wird aber die Möglichkeit eingeräumt, koordinierte oder gemeinsame Verfahren zur Erfüllung der einschlägigen Rechtsvorschriften vorzusehen, um Mehrfachprüfungen zu vermeiden (Absatz 2). Nach Art. 12 tauschen die Mitgliedstaaten und die Kommission Informationen über die Anwendung der Richtlinie aus. Art. 13 enthält Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie¹⁷ und ferner eine Bestimmung, gemäß der die Mitgliedstaaten der Kommission eine Liste von Typen von Plänen und Programmen übermitteln, die sie aufgrund der Richtlinie einer Umweltprüfung unterziehen.

Der Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung lässt sich bereits Art. 3 der Richtlinie 85/337/EWG entnehmen: „Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert ... Auswirkungen eines Projektes auf folgende Faktoren: Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft. Die Wechselwirkung zwischen den unter dem ersten und dem zweiten Gedankenstrich genannten Faktoren, Sachgüter und das kulturelle Erbe.“ Durch die UVP-ÄndRL 1997 sind diese Faktoren sogar aufgewertet worden, indem nunmehr die Reihenfolge lautet: Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und kulturelles Erbe. Die Wechselwirkung zwischen den unter dem ersten, dem zweiten und dem dritten Gedankenstrich genannten Faktoren.

Die Plan-UP-RL knüpft an die Projekt-UVP-RL an. Deshalb ist die Annahme berechtigt, dass die Richtlinien einen identischen Umweltbegriff zugrunde legen. Das wird auch durch den Anhang I der Plan-UP-RL bestätigt, der die Informationen des Umweltberichts aufführt. Hier werden die umweltrelevanten Auswirkungen wie folgt benannt: „Die Informationen, die gemäß Artikel 5 Absatz 1 nach Maßgabe von Artikel 5 Absätze 2 und 3 vorzulegen sind, umfassen ... die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen¹⁸, einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich des architektonischen und archäologischen Erbes, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren.“

Ziel der Plan-UP-RL ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen ein-

¹⁶ *Jacoby* (Fn. 8), 28.

¹⁷ Die Umsetzungsfrist ist auf Druck des Rates von 2 auf 3 Jahre erhöht worden, so dass bis zum 21. Juli 2004 das nationale Recht angepasst werden muss.

¹⁸ Einschließlich sekundärer, kumulativer, synergetischer, kurz-, mittel- und langfristiger, ständiger und vorübergehender, positiver und negativer Auswirkungen.

bezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden (Art. 1 Plan-UP-RL)¹⁹.

Die Plan-UP-RL versteht unter „Plänen“ und „Programmen“ Pläne und Programme, einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten sowie deren Änderungen, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und die auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen (Art. 2a Plan-UP-RL).

Diese Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, werden einer Umweltprüfung nach Art. 4 bis 9 Plan-UP unterzogen. Dabei werden die obligatorische Umweltprüfung (Art. 3 II Plan-UP-RL) und die konditionale Umweltprüfung²⁰ (Art. 3 III und IV Plan-UP-RL) unterschieden. Bei allen Plänen und Programmen, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Projekt-UVP-RL aufgeführten Projekte gesetzt wird oder bei denen angesichts der voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 FFH-RL für erforderlich erachtet wird, ist eine Plan-UP durchzuführen. Für die rahmensetzende Wirkung der Pläne ist die Steuerungswirkung von Plänen und nicht die strikte rechtliche Verbindlichkeit der Planvorgaben für die Zulassung eines UVP-Projekts entscheidend. Aus der Sicht der Kommission reicht es aus, wenn Pläne nachfolgende Zulassungsentscheidungen „beeinflussen“²¹.

Neben die obligatorische Plan-UP tritt die konditionale Plan-UP. Hierunter fallende Pläne und Programme, welche die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der vorgenannten Pläne und Programme bedürfen nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Bei anderen, nicht unter die obligatorische Umweltprüfung fallenden Plänen und Programmen mit rahmensetzender Wirkung für die künftige Genehmigung bestimmen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Plan-UP-RL, ob voraussichtlich mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist (Art. 3 IV Plan-UP-RL). Dabei kann der Mitgliedstaat entweder eine Einzelfallprüfung anordnen oder bestimmte Arten von Plänen

¹⁹ Zur Entstehungsgeschichte Entwurf für eine Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Politiken, Plänen und Programmen vom 16.08.1990, Vorlage der Kommission an den Rat, XII/194/90-DE; vgl. dazu *J. Wagner*, Überlegungen zur Einführung einer UVP für Programme und Pläne in das deutsche Recht, UVP-Report 1991, 98; Entwurf für eine Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Politiken, Plänen und Programmen vom 04.06.1991, Vorlage der Kommission an den Rat, XI/194/90-DE.REV.4, S. 2; Entwurf einer Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung vom 07.04.1995 (überarbeiteter Entwurf vom 19.05.1995); vgl. dazu *D. Wagner*, Strategische Umweltprüfung – ein neuer Anlauf, UVP-Report 1995, 166 ff.; *Kläne* (Fn. 7).

²⁰ *Jacoby* (Fn. 8), 38.

²¹ Vgl. Nr. 1.7 der Begründung zum KOM-E 1997 (abgedruckt in BT-Drs. 277/97, S. 3); vgl. auch *Platzer* (Fn. 8), 3 (7).

und Programmen für UP-pflichtig erklären oder aber auch beide Modelle kombinieren (Art. 3 V Plan-UP-RL²²).

III. Bundesverkehrswegeplan und Bedarfspläne

Der Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne in den Bereichen Straße, Schiene und Wasserstraße unterfallen der UP-RL nur, wenn es sich dabei um Pläne oder Programme handelt, die auf der Grundlage von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen, die den Rahmen für UVP-pflichtige Projekte setzen oder bei denen auf Grund ihrer Auswirkungen eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-RL erforderlich ist.

1. Bundesverkehrswegeplan

Die Bundesregierung stellt einen Bundesverkehrswegeplan auf, der als Infrastrukturleitplan ein Programm für die künftigen Verkehrsprojekte enthält. Zu diesen Vorhaben gehören u. a. auch Straßen, Eisenbahnen oder Wasserstraßen. Auch die 17 Verkehrsprojekte Deutsche Einheit stehen mit diesem Bundesverkehrswegeplan im Zusammenhang. Der Bundesverkehrswegeplan wird durch die Bundesregierung beschlossen und enthält keine förmlichen Bindungen für nachfolgende Planungsentscheidungen. Allerdings wird die Finanzierung von Projekten von einer entsprechenden Aufnahme im Bundesverkehrswegeplan abhängig gemacht.

Eine andere rechtliche Einschätzung ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass der Bundesverkehrswegeplan rein tatsächlich wichtige Vorentscheidungen für die weitere Verkehrsplanung trifft. Denn nach dem Wortlaut von Art. 2a) Plan-UP-RL ist für die Anwendung der Richtlinie erforderlich, dass die Pläne oder Programme auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Das ist beim Bundesverkehrswegeplan nicht der Fall.²³

2. Bedarfspläne

Unterfällt der Bundesverkehrswegeplan nicht dem Anwendungsbereich der Plan-UP-RL, so stellt sich die Frage, ob die Rechtslage hinsichtlich der Bedarfspläne anders zu beurteilen ist. Denn im Gegensatz zu dem Bundesverkehrswegeplan haben die Bedarfspläne Wirkungen für die einzelne Projektplanung dadurch, dass mit der gesetzlichen Anordnung der Bedarf für das einzelne Projekt festgesetzt worden ist. Der Bedarf kann danach nur noch in Zweifel gezogen werden, wenn erfolgreich geltend gemacht wird, dass das Bedarfsplangesetz verfassungswidrig ist. In diesen Wirkungen der Bedarfspläne für die konkrete Projektplanung könnten sich auch Unterschiede hinsichtlich der Anwendbarkeit der Plan-UP ergeben.

²² Kläne (Fn. 7).

²³ So auch Stüer (Fn. 1), 1164.

a) *Das Konzept der Bedarfspläne*

Im Gegensatz zum Bundesverkehrswegeplan werden die Bedarfspläne in den Bereichen Straße und Schiene als förmliches Parlamentsgesetz beschlossen. Um einen effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten und vordringliche Straßenbauvorhaben auch verwirklichen zu können, hat der Bund im Rahmen eines Gesamtplanes den voraussichtlichen Bedarf an Straßen im Fernstraßenausbaugesetz verbindlich festgestellt.²⁴ Die Feststellung des Bedarfs ist gem. § 1 II 2 FStrG für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich. Damit erhält der Bedarfsplan zugleich für die einzelnen Vorhaben eine gesetzlich begründete Planrechtfertigung. Ist ein Vorhaben gemäß § 1 II 2 FStrAG durch den Gesetzgeber in einen Bedarfsplan aufgenommen worden, können die Voraussetzungen des tatsächlichen Bedarfs nicht mehr in Frage gestellt werden, es sei denn, es liegt eine offensichtlich fehlerhafte Entscheidung des Gesetzgebers vor. Dann ist die Entscheidung des *BVerfG* einzuholen. Die gesetzgeberische Bedarfsentscheidung ist dabei nicht nur für die Planrechtfertigung verbindlich,²⁵ sondern erstreckt sich auch auf den Bedarf als abwägungserheblichen Belang.

Vergleichbar mit dem Ausbau des Bundesfernstraßennetzes besteht für den Bau des Schienennetzes ein Bundesschienenwegebedarfsplan, der als Bundesgesetz beschlossen wurde und für die Planfeststellung verbindlich ist (§ 1 I Bundesschienenwegeausbaugesetz).²⁶ Damit hat der Bundesgesetzgeber den Bedarf i. S. der Planrechtfertigung grundsätzlich mit bindender Wirkung auch für die zur Rechtmäßigkeitskontrolle von Planfeststellungen berufenen Gerichte konkretisiert.²⁷ Verfassungsrechtliche Bedenken wegen der Kompetenzverteilung im GG oder im Hinblick auf enteignungsrechtliche Vorwirkungen der Planfeststellung stehen dem vom Grundsatz her nicht entgegen.

b) *Bedarfspläne werden nicht auf Grund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt*

Die Bedarfspläne werden auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplans durch den Gesetzgeber aufgestellt. Dem Anwendungsbereich der Plan-UP-RL unterliegen solche Pläne allerdings nur, wenn sie auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Diese Anforderungen sind bei einer strengen Auslegung dieses Merkmals nicht erfüllt. Denn die Bedarfspläne, die als Anlage zu den vom Parlament beschlossenen Ausbaugesetzen erlassen werden, müssen nicht auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden und unterfallen daher nicht dem Begriff der „Pläne“ i. S. der Plan-UP-RL.²⁸

²⁴ *BVerwG*, DVBl. 1997, 798 – Nesselwang-Füssen; kritisch *W. Blümel*, Planung und Verwaltungsgewaltsbarkeit, in: B. Stür (Hrsg.) *Verfahrensbeschleunigung*, Osnabrück 1997, S. 17; vgl. auch *D. Hönig*, Aktuelle Probleme der Fernstraßenplanung, in: B. Stür (Hrsg.), *Verfahrensbeschleunigung*, Osnabrück 1997, S. 162.

²⁵ Die von der Rechtsprechung des *BVerwG* zur Planrechtfertigung entwickelten Grundsätze gelten auch für den Ausbau von Verkehrsflughäfen in den neuen Ländern, so *BVerwG*, DVBl. 1998, 1188 = UPR 1998, 457 – Erfurt.

²⁶ *BVerwG*, NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 – Erfurt – Leipzig/Halle.

²⁷ *BVerwG*, NuR 1998, 221 – Staffelstein; *BVerwG*, UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 – Staffelstein.

²⁸ *Stür* (Fn. 1), 1164; *ders.*, Straßenrecht in Europa. Bericht über die Straßenrechtstagung 2003 in Saarbrücken, DVBl. 2003.

3. Linienbestimmung als Gegenstände der Plan-UP

An die Bedarfsplanung schließt sich die Bestimmung der Linienführung (Linienbestimmung) für den einzelnen Straßenzug gem. § 16 I 1 FStrG an. Der Bundesminister für Verkehr bestimmt im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen²⁹ In der Sache gleicht die Linienbestimmung dem Raumordnungsverfahren; es handelt sich um eine behördeninterne Vorabstimmung, wenn auch unter anderer Federführung. Die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens sind im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Die Linienbestimmungen nach § 16 I FStrG und § 13 I WaStrG sind Pläne und Programme i.S. des Art. 2a Plan-UP-RL und fallen in den in Art. 3 Plan-UP-RL festgelegten Geltungsbereich. Die vorgenannten Planungsinstrumente müssen auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden und werden von einer Behörde in den Bereichen Raumordnung und Bodennutzung auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und setzen den Rahmen für künftige Verwaltungsentscheidungen (Art. 3 IIa Plan-UP-RL). Damit unterliegen diese Planungen dem Regelungsbereich der Plan-UP-RL, weil sie den Plänen und Programmen und nicht der eigentlichen Zulassungsentscheidung zuzurechnen sind, für die die Projekt-UVP-RL anzuwenden ist.

IV. Raumordnungspläne und Regionalplanung

Für das Gebiet eines jeden Landes ist ein zusammenfassender und übergeordneter Plan aufzustellen. Die Raumordnungspläne benachbarter Länder sind aufeinander abzustimmen. In den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen kann der Flächennutzungsplan diese Aufgabe übernehmen. In den Ländern mit Verflechtungsbereichen mehrerer zentraler Orte oberster Stufe sind Regionalpläne aufzustellen. Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan zu entwickeln. Die Raumordnungspläne haben in ihren Zielaussagen Bindungswirkung für die gemeindliche Bauleitplanung (§ 3 Nr. 2 ROG), aber auch für besondere Bundesmaßnahmen (§ 5 ROG) und in der Reichweite des Darstellungsprivilegs für Private (§ 7 III ROG, § 35 III 3 BauGB). Die in den Raumordnungsplänen enthaltenen Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind bei nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsentscheidungen zu berücksichtigen.

Auch die Landesplanung unterliegt der Umweltprüfung, wenn sie auf Grund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzustellen ist und den Rahmen für nachfolgende Zulassungsentscheidungen UVP-pflichtiger Vorhaben setzt oder auch Vorhaben betrifft, für die eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-RL durchzuführen ist. Die in der Form der Landesentwicklungspläne ergehenden Raumordnungspläne gehören zu diesen Plänen und Programmen nach Art. 2a Plan-UP-RL. Sie sind nach § 8 ROG aufzustellen und unterliegen nach Art. 3 II UP-RL der Umweltprüfung, weil sie rahmensetzende Wirkung für Projekte haben, die der UVP-RL unterliegen. Zudem werden von den Projekten nicht selten Vorhaben mit FFH-Auswirkungen betroffen sein. In die Umweltprüfung sind aber auch Landesentwicklungsprogramme einzubeziehen, wenn sie auf der

²⁹ § 16 FStrG.

Grundlage des jeweiligen Landesplanungsgesetzes aufgestellt werden und rahmensetzende Vorgaben für nachfolgende Projektentscheidungen haben.

Auch die Regionalpläne und Gebietsentwicklungspläne³⁰ in Ländern, deren Gebiet die Verflechtungsbereiche mehrerer Zentraler Orte oberster Stufe umfasst, unterliegen der Umweltprüfung. Diese Regionalpläne sind nach § 9 I ROG aufzustellen und setzen nach § 3 Nr. 2, 3, 6 und 7 ROG den Rahmen für nachfolgende Zulassungsentscheidungen. Auch die brandenburgischen Braunkohlen- und Sanierungspläne (§§ 12 BbgRegBKPI-G), die nordrhein-westfälischen und sächsischen³¹ Braunkohlenpläne³² (§§ 11, 24 NRW-LPIG, § 8 SächsLPIG) sowie die schleswig-holsteinischen Kreisentwicklungspläne (§§ 11 ff. SchlHLPIG) gehören zu den umweltprüfungspflichtigen Plänen, da sie den Regionalplänen nach § 9 ROG gleichzustellen sind. Keiner Umweltprüfung bedürfen demgegenüber die schleswig-holsteinischen Regionalbezirkspläne (§ 3 Abs. 1, § 7a SchlHLPIG), da es bei ihnen an der Planaufstellungspflicht fehlt.

V. Umweltprüfung auch bei der hochstufigen Verkehrswegeplanung empfehlenswert

Die hochstufige Bundesverkehrswegeplanung wäre nach den bisherigen Ausführungen wegen des fehlenden Erfordernisses auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften von einer Umweltprüfung freigestellt, während die Landesplanung und die Regionalplanung, soweit sie den Verflechtungsbereich mehrerer Oberzentren umfasst, der Umweltprüfung unterläge.

Allerdings muss beim Bundesverkehrswegeplan und bei den Bedarfsplänen die Frage, ob diese einer Umweltprüfung unterliegen, im Hinblick auf ihr Erfordernis auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und im Hinblick auf ihre rahmensetzenden Wirkungen für die Folgeentscheidungen als noch nicht abschließend geklärt bezeichnet werden. Eine Übernahme der Grundstrukturen der Plan-UP-RL in das nationale Recht würde die Umsetzung der Plan-UP-RL damit rechtssicherer machen. Dies gilt vor allem für die Bedarfspläne, die für die konkrete Projektplanung den Bedarf verbindlich feststellen und die in ein rechtlich gestuftes Planungssystem eingebunden sind.

Ein Konzept der „Minimalumsetzung“ böte demgegenüber gewisse Risiken wegen einer nicht völlig auszuschließenden, vom *EuGH* festgestellten Europarechtswidrigkeit mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen der Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland und der unmittelbaren Geltung der Plan-UP-RL. Es erscheint auch nicht

³⁰ Zum Rechtsschutz gegen die Gebietsentwicklungspläne *VerfGH Münster*, NWVBL 1990, 51 – Mühlheim a.d.R.; *VerfGH Münster*, NWVBL 1991, 371; *VerfGH Münster*, NVwZ 1992, 875; *VerfGH Münster*, NWVBL 1992, 242; *VerfGH Münster*, NWVBL 1993, 170; *VerfGH Münster*, NWVBL 1995, 373; *VerfGH Münster*, NWVBL 1988, 11; *BVerfG*, DVBl. 1988, 41 zu § 91 BVerfGG; *W. Hoppe*, Plädoyer für eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle von Gebietsentwicklungen in NRW, in: B. Bender (Hrsg.), Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz, Festschrift für Konrad Redeker, München 1993, S. 377.

³¹ *VerfG Potsdam*, DVBl. 1996, 37 = UPR 1995, 354 – Horno.

³² *VerfGH Münster*, DVBl. 1997, 824 = NVwZ-RR 1998, 478; *VerfGH Münster*, DVBl. 1997, 1107 = NVwZ-RR 1998, 473; vgl. auch *BVerwG*, RdL 1991, 151 = ZfB 1991, 140 = NVwZ 1991, 992 – Untersuchungsbohrungen Garzweiler II.

ausgeschlossen, dass in anhängigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren die nicht ordnungsgemäße Umsetzung des Europarechts gerügt werden könnte mit der Folge, dass sich hier erhebliche Rechtsunsicherheiten ergeben würden. Zwar hat das *BVerwG* zur Projekt-UVP die Auffassung vertreten, dass Fehler im Verfahren von einem durch Enteignung betroffenen Eigentümer nur dann erfolgreich gerügt werden können, wenn der Verfahrensfehler Einfluss auf die Sachentscheidung hatte.³³ Ob diese Rechtsprechung aber auch auf die Plan-UP übertragen wird, ist keinesfalls sicher.

VI. Stufenverhältnis von Plan-UP und Projekt-UVP

Plan-UP und Projekt-UVP finden in einem gestuften Verfahren statt, das sich von der hochstufigen Bundesverkehrswegeplanung über die Linienbestimmung, die Raumordnung bis zur konkreten Projektzulassung in der Planfeststellung erstreckt. Auch das EG-Recht geht von diesem gestuften Entscheidungsverfahren aus. Pläne und Programme mit rahmenbildender Funktion für künftige Zulassungsverfahren unterliegen unter den Voraussetzungen der Art. 2 und 3 Plan-UP-RL der UP. Projekte, bei denen unter anderem auf Grund ihrer Art, Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, sind einer Genehmigungspflicht zu unterwerfen und einer UVP zu unterziehen (Art. 2 I Projekt-UVP-RL). Die Projekte sind in Art. 4 Projekt-UVP-RL definiert und unterscheiden sich in Projekte des Anhangs I, für die zwingend eine UVP durchzuführen ist, und Projekte des Anhangs II, die nach Maßgabe der Regelungen der Mitgliedstaaten einer fakultativen UVP unterliegen. Während sich die Plan-UP-RL auf für Genehmigungen und Projekte rahmensetzende Pläne und Programme bezieht, werden von der Projekt-UVP-RL Projekte betroffen, die einem konkreten Genehmigungsverfahren unterliegen. Die Schnittstelle zwischen beiden Richtlinien ist also der Beginn des Genehmigungsverfahrens, mit dem der Anwendungsbereich der Plan-UP-RL in den der Projekt-UVP-RL übergeht.

1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Plan-UP und Projekt-UVP

Plan-UP-RL und Projekt-UVP-RL bilden dabei keinen Gegensatz, sondern haben Gemeinsamkeiten: Beide Richtlinien sehen einen Umweltbericht vor (Art. 5 Plan-UP-RL, Art. 5 III Projekt-UVP-RL). Die UP geht allerdings hinsichtlich der zu prüfenden Alternativen wohl etwas weiter. Auch ist bei der Plan-UP-RL ein Monitoring vorgesehen. Im Umweltbericht werden die voraussichtlich erheblichen Auswirkungen, welche die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, welche die Ziele und den geografischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet. Beide Richtlinien sehen eine Behörden- und eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor (Art. 6 Plan-UP-RL, Art. 6 Projekt-UVP-RL). Die Behördenbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung ist allerdings tendenziell bei der Zulassung von Projekten differenzierter angelegt als bei (hochstufigen) Plänen und Programmen. Hier kann der Mitgliedstaat bestimmen, was unter Öffentlichkeit i.S. des Art. 6 II Plan-UP-RL zu verstehen ist (Art. 6 IV Plan-UP-RL).

³³ *BVerwGE* 100, 238 = DVBl. 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; *B. Stüer*, Der UVP-pflichtige Bebauungsplan, *BauR* 2001, 1195; *ders.*, Der UVP-pflichtige Bebauungsplan, *JURA* 2002, 54; *Kläne* (Fn. 7).

Die Plan-UP für Pläne und Programme und die Projekt-UVP für die Zulassung von Projekten ergänzen sich daher. Die rechtlichen Anforderungen sind den jeweiligen Stufen von Planung und Zulassung zugeordnet. Die Anforderungen an die Plan-UP bzw. Projekt-UVP sind nach den beiden Richtlinien umso geringer, je mehr lediglich hochstufige Planungen oder Programme betroffen sind. Die Anforderungen sind umso höher, je konkreter der Bereich der Zulassungsentscheidung ansteht. Dabei kann die Projekt-UVP bereits in vorgelagerten Planungsstufen erfolgen (Art. 2 I Projekt-UVP-RL: „vor Erteilung der Genehmigung“).

Insoweit können sich bei der Plan-UP und der Projekt-UVP auch tendenziell etwas andere Schwerpunkte ergeben: Die Projekt-UVP ist auf die Verwirklichung eines konkreten Projektes gerichtet. Auf der Plan- und Programmebene werden dagegen oft eine Vielzahl von Maßnahmen, Vorhaben oder Planungen in einem größeren Raum und die sich hieraus ergebenden Summenwirkungen wiederum unter noch relativ globalen Vorgaben untersucht und ermittelt.³⁴ Auch auf Grund dieser unterschiedlichen Funktionen ergeben sich detaillierte projektbezogene Untersuchungen erst auf der Ebene der Projekt-UVP.

2. Plan- und Programmhierarchie

Gehören Pläne und Programme zu einer Plan- oder Programmhierarchie, so berücksichtigen die Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen die Tatsache, dass die Prüfung gem. der Plan-UP-RL auf verschiedenen Stufen dieser Hierarchie durchgeführt wird (Art. 4 III Plan-UP-RL). Dies wirkt sich auch auf den Umweltbericht aus (Art. 5 II und III Plan-UP-RL). Auch kann die Umweltprüfung der Plan-UP-RL insbesondere mit der UVP nach der Projekt-UVP-RL harmonisiert werden (Art. 11 I Plan-UP-RL). Hier können die Mitgliedstaaten koordinierte oder gemeinsame Verfahren vorsehen. Die Plan-UP-RL gibt den Mitgliedstaaten daher einen Spielraum, die Umweltprüfung auf die einzelnen Planungsstufen zu verteilen. Das Modell einer gestuften Prüfung auf den einzelnen Planungsebenen ist in der Plan-UP-RL geradezu angelegt.

Es empfiehlt sich daher, in dieses gestufte und koordinierte System der Plan-UP und Projekt-UVP alle Planungs- und Zulassungsstufen vom Bundesverkehrswegeplan über die Bedarfspläne sowie die Linienbestimmung einzubeziehen und sodann ggf. im Raumordnungsverfahren und im konkreten Zulassungsverfahren fortzusetzen. Dasselbe gilt für die Landesplanung und die Gebietsentwicklungsplanung. Die in den beiden Richtlinien bestehenden Unterschiede sollten in den nationalen gesetzlichen Regelungen harmonisiert werden (Art. 11 II Plan-UP-RL), sodass die Umweltprüfungen bei Plänen und Programmen einerseits und bei Zulassungsentscheidungen für Projekte andererseits vom Ansatz her gleichen rechtlichen Maßstäben unterliegen. Es liegt allerdings auf der Hand, dass die rechtlichen Anforderungen an die Plan-UP bzw. Projekt-UVP in den einzelnen Stufen der Planung und Zulassung unterschiedlich sind. Je geringer der Konkretisierungsgrad der Planung, umso geringer sind auch die Anforderungen an die UP. Mit steigendem Konkretisierungsgrad wachsen dagegen die Anforderungen an UP bzw. UVP. Dabei können die Ergebnisse der vorhergehenden Planungsstufen in das weitere Verfahren übernommen werden. Doppelprüfungen sind zu vermeiden.

³⁴ C. Jacoby, UVP in der Bauleitplanung, in: K.-H. Hübler (Hrsg.), UVP bei Plänen und Programmen, Bonn 1992, S. 17 (23).

3. Umweltrisikoprüfung

Bei der Ermittlung der Umweltbelange könnte an die Umweltrisikoprüfung (URE) angeknüpft werden.³⁵ Diese erfasst und bewertet Auswirkungen von Verkehrsprojekten auf die Schutzgüter Natur und Landschaft, Wasser und Boden, Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen. Hier kann das Früherkennungssystem zur Projektauswahl für die URE und die eigentliche Umweltrisikoprüfung einen wichtigen Beitrag leisten. Die Detailschärfe ist dem jeweiligen Aussagewert und Konkretisierungsgrad der Verkehrsprojekte anzupassen.

Im Rahmen des Früherkennungssystems zur Projektauswahl für die URE werden Analysekriterien entwickelt und nach Grundregeln gewichtet. Aus den Gewichtungsregeln wird eine Grundmatrix zur Festlegung der Priorität für die Durchführung der URE entwickelt. Die Grundbewertung erfolgt vierstufig (von Prioritätsstufe I = sehr hoch, bis Stufe IV = gering). Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Früherkennungssystems wird dann die eigentliche Umweltrisikoprüfung vorgenommen. Diese besteht aus (1) einer Raumanalyse und -bewertung zur Ermittlung des umweltbezogenen Raumwiderstandes, (2) einer Beurteilung der Wirkungen des Vorhabens und (3) einer Ermittlung des Umweltrisikos durch Verknüpfen von Wirkungen und konfliktrelevanten Raumeigenschaften. Dabei werden die verschiedenen Verkehrsträger vergleichbar behandelt. Die URE zielt damit auf die Ermittlung und Bewertung von Umweltbelangen ab. Die Plan-UP könnte an diese methodischen Ansätze anknüpfen und diese ggf. ausbauen.

Auch die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung kann entsprechend gestuft werden. Dies wird aus den unterschiedlichen Regelungen in Art. 6 Plan-UP-RL und Art. 6 Projekt-UVP-RL deutlich. Auf der hochstufigen Ebene des Bundesverkehrswegeplans und der Bedarfspläne ist eine umfassende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich. Vielmehr kann die Beteiligung hier auf Behörden und eine Öffentlichkeit beschränkt werden, die der hochstufigen Planung angemessen ist. Eine Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit ist auf dieser Planungsstufe nicht erforderlich. Der Mitgliedstaat hat hier entsprechende Bestimmungs- und Konkretisierungsmöglichkeiten, die dem Charakter der hochstufigen Planung gerecht werden.

Im Verfahren zur Erarbeitung der Europäischen Grundrechtscharta ist vom Grundrechtskonvent die Zivilgesellschaft beteiligt worden. Es handelt sich um Vertreter verschiedener Organisationen wie etwa Naturschutzverbänden, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Kirchen oder Vertreter der Jugend. Eine vergleichbare Beteiligung hat der europäische Verfassungskonvent durchgeführt.³⁶ Eine Öffentlichkeitsbeteiligung im traditionellen Sinne würde sich dann auf den Ebenen der Linienbestimmung und im Planfeststellungsverfahren ergeben. In diesen Verfahren kann die Prüfung der Umweltauswirkungen auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden (§ 15 IV UVPG).

Es empfiehlt sich aber, die Regelungen für den Umweltbericht im Zulassungsverfahren nach Art. 5 III Projekt-UVP-RL mit den zusätzlichen Angaben des Umweltberichts in

³⁵ Bundesministerium, Bundesverkehrswegeplan 2003, Grundzüge der gesamtwirtschaftlichen Bewertung.

³⁶ B. Stürer/ D. von Arnim, Quo vadis Europa?, DVBl. 2003, 245.

Art. 5 I Plan-UP-RL anzureichern. Dies hätte den Vorteil, dass der Umweltbericht vom Ansatz her einheitlichen Prüfungskriterien genügt.

Die Bekanntgabe der Entscheidung nach Art. 9 Plan-UP-RL muss an die beteiligten Behörden und die Öffentlichkeit erfolgen. Dabei sind der angenommene Plan oder das angenommene Programm, eine zusammenfassende Erklärung über die Umwelterwägungen sowie die beschlossenen Überwachungsmaßnahmen zugänglich zu machen. Die zusammenfassende Erklärung setzt eine entsprechende Abwägung voraus. Auch diese ist allerdings auf den einzelnen Ebenen der Planung und Zulassung gestuft. Für den Bereich der Bundesverkehrswegeplanung könnte dies im Zusammenhang mit der Bekanntgabe der jeweiligen Pläne bzw. Gesetze erfolgen. Es empfiehlt sich, auch für die Zulassungsentscheidung nach einheitlichen Grundsätzen zu verfahren und eine zusammenfassende Erklärung auch für die konkrete Zulassungsentscheidung einzuführen.

4. Landesplanung und Regionalplanung

Nach vergleichbaren Grundsätzen ist auch bei den Raumordnungsplänen des Landes und den Regionalplänen (Gebietsentwicklungsplänen) zu verfahren. Die Anforderungen an die Umweltprüfung müssen sich nach dem Grad der Konkretisierung der Planaussagen richten. Die hochstufigen Landesentwicklungsprogramme und Raumordnungspläne für das Landesgebiet unterliegen hinsichtlich ihres Detaillierungsgrades geringeren Prüfungsanforderungen als die Regionalpläne, deren rahmensetzende Funktion für konkrete Projekte stärker in den Vordergrund tritt. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung kann diesem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad angepasst werden. Auf der Ebene der Landesplanung wird eine Öffentlichkeitsbeteiligung ausreichen, wie sie auch für die Bundesverkehrswegeplanung vorgeschlagen wird. Bei der Regionalplanung könnte sich eine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Bürgerbeteiligung empfehlen. Der Projektbezug der Pläne ist auf dieser Ebene bereits größer. Zudem spricht auch das aus der Eigentumsgarantie folgende Gebot, den betroffenen Eigentümern vor einer bindenden Wirkung des Darstellungsprivilegs in § 35 III 3 BauGB Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren³⁷, für eine Ausweitung der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Bürgerbeteiligung auf die Ebene der Regionalplanung. Die Beteiligung könnte in den einzelnen Gemeinden durchgeführt werden. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung wäre an die Regionalplanung zu vermitteln.

VII. Von Rostock nach Berlin

Der Gesetzgeber steht bei der Umsetzung der Plan-UP-RL vor einer schwierigen Aufgabe: „DOKTRINA MULTIPLEX VERITAS UNA“ „Die Weitergabe des Wissens durch Lehre ist die Vervielfältigung der einen Wahrheit“. Vielleicht kann der deutsche Gesetzgeber diesen Grundsatz, der das Eingangportal zum Rostocker Universitäts-hauptgebäude zierte, auch bei der Umsetzung der Plan-UP-RL beherzigen und den europarechtlichen Gedanken des Umweltschutzes im nationalen Recht vervielfältigen. Dabei gilt es auf der einen Seite, dem Stellenwert des Umweltschutzes in den künftigen Regelungen ein ausreichendes Gewicht zu verleihen. Zugleich müssen auf der anderen Seite

³⁷ BVerwGE 115, 17 = DVBl. 2001, 1855.

die gesetzlichen Regelungen aber auch noch von den Rechtsanwendern verstanden und in die Praxis umgesetzt werden können. Diese bedarf vor allem der Rechtssicherheit. Regelungen, die wegen ihrer Kompliziertheit in der Praxis nicht mehr verstanden werden oder bereits außer Kraft getreten sind, bevor sie sich in der Praxis so richtig herumgesprochen haben, verfehlen ihren Zweck. Der Gesetzgeber wird die schwierige Umsetzungsaufgabe nur erfüllen, wenn er durch behutsame Regelungen die richtige Mitte zwischen der erforderlichen Kontinuität und den notwendigen Anpassungsprozessen nicht aus den Augen verliert.