



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 33

11.08.2005

Christian Calliess:

Europäischer Umweltschutz durch Verfahren I – Die Plan-UVP bzw. Strategische Umweltprüfung als Beispiel

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Dieser Beitrag ist in gekürzter Fassung unter dem Titel „Verfahrensrechtliche Anforderungen der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung“, in Hendler (Hrsg.), Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts, UTR Band 60, 2004, S. 153 erschienen.

*Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M., Göttingen**

Europäischer Umweltschutz durch Verfahren I - Die Plan-UVP bzw. Strategische Umweltprüfung als Beispiel

I. Grundlagen der SUP-Richtlinie

Mit Erlass der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme¹ – auch Strategische Umweltprüfung (SUP) bzw. Plan-UVP genannt – wurde eine Lücke im vorsorgeorientierten Umweltrecht geschlossen: Denn bereits bei Erlass der Projekt-UVP-Richtlinie² bestand die Einsicht, dass vielfältige umweltrelevante Vorentscheidungen in Bezug auf ein konkretes Vorhaben, wie etwa die Standortauswahl,³ bereits im vorgelagerten Planungsstadium unwiderruflich gefällt werden. Erfolgte beispielsweise die Standortwahl für ein Projekt schon durch einen raumordnerischen Plan ohne Umweltverträglichkeitsprüfung, so konnten die Umweltfolgen dieser (Vor-) Entscheidung im Rahmen der Projekt-UVP nicht mehr angemessen berücksichtigt werden. Nur ein verbundenes Prüfsystem, wie es UVP und SUP in Kombination vorsehen, kann die Prüfung von Alternativen ermöglichen, sowie kumulative und synergetische Umweltauswirkungen mehrerer im Plan vorgesehener Projekte in den Blick nehmen.⁴ Von zentraler Bedeutung ist insoweit, dass auf dieser Verfahrensebene zu diesem frühen Zeitpunkt

* Der Verfasser ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht und Europarecht am Institut für Völkerrecht und Europarecht der Universität Göttingen. Für hilfreiche Unterstützung bei der Ausarbeitung dieses Vortrags danke ich meiner Assistentin Frau Mag. *Martina Lais*.

¹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.07.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197/30; ausführlich dazu die Beiträge in *R. Hendler* u.a. (Hrsg.), Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts, UTR Band 76, 2004, S. 15 ff.

² Vgl. *H. Ginzky*, Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – Interpretation und Umsetzungsempfehlungen, UPR 2002, 47 (47).

³ *J. Pietzcker/Ch. Fiedler*, Die Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie im Bauplanungsrecht, UVP-Report 3 (2002), 83 (83).

⁴ Vgl. dazu das die SUP vorbereitende Dokument der Kommission KOM (96) 511, 4 ff.; ferner *J. Ziekow*, Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung – ein neuer Anlauf, UPR 1999, 287 (288).

noch Alternativlösungen (insbesondere hinsichtlich der Wahl des Standorts) in Betracht kommen. Mit der Möglichkeit der Alternativenprüfung, die als zentrales Element der SUP angesehen werden kann⁵, wird einem maßgeblichen Aspekt des im Umweltverfassungsrecht der EG verankerten Vorsorgeprinzip (Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EGV) Rechnung getragen: Wirksame Vorsorge richtet sich nicht nur am Gebot der Frühzeitigkeit aus, sondern sucht auch nach der bestmöglichen Umweltoption, mithin der – abgesehen von der Nullvariante – die Umwelt am wenigsten belastenden Alternative.⁶

II. Zum Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie

Der Anwendungsbereich der SUP wird von der Richtlinie in zwei Stufen bestimmt: Auf einer ersten Stufe wird der Begriff der Pläne und Programme in Art. 2 lit. a SUP-RL definiert, um sodann auf einer zweiten Stufen anhand der Vorgaben des Art. 3 der Richtlinie dahingehend konkretisiert zu werden, welche Pläne und Programme unter welchen Umständen einer SUP zu unterziehen sind.

1. Zur ersten Stufe

Nach der Begriffsbestimmung des Art. 2 lit. a SUP-Richtlinie gelten die Vorschriften der Richtlinie für „Pläne und Programme (...) sowie deren Änderungen, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen wurden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“.^{7 8}

Wiewohl die Richtlinie zwischen „Plänen“ und „Programmen“ zu differenzieren scheint, besteht jedoch im Hinblick darauf, dass sowohl Pläne als auch Programme in Bezug auf die Richtlinienvorschriften völlig gleich behandelt werden, kein inhaltlicher Unterschied⁹. Neben der tatsächlichen Erstellung von Plänen und Programmen gelten

⁵ So zu Recht *Ziekow* (Fn. 4), 288, 293.

⁶ Dazu *C. Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat: zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, Tübingen 2001, S. 235 ff., 245 ff.

⁷ Art. 2 Abs. 1 lit. a), „Begriffsbestimmungen“.

⁸ Vgl. zum folgenden: *R. Henderl*, Zum Begriff der Pläne und Programme in der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, DVBl 2003, 227ff.

⁹ Vgl. dazu *Ch. Sangenstedt*, Die Bedeutung einer europäischen Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen für das Fachplanungsrecht, in: *J. Ziekow* (Hrsg.), Planung 2000 - Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, Berlin 2001, S. 27 (35), der insbesondere betont, dass die Richtlinie auch nicht näher konkretisiert, was genau sie unter einem „Plan“ bzw. einem „Pro-

die Verfahrensvorschriften der Richtlinie auch für deren „Änderungen“, soweit es sich nicht um lediglich „geringfügige“ Änderungen handelt. Jedoch können auch „geringfügige“ Änderungen einer Pflicht zur Umweltprüfung unterliegen, wenn der betreffende Mitgliedstaat bestimmt, dass die Änderungen „erhebliche Umweltauswirkungen“ haben.¹⁰

Die Pläne und Programme müssen entweder „von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen“ oder „von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden“. Rein private Pläne, also Vorhaben, die von Privatrechtssubjekten ausgearbeitet werden, fallen somit nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Wohl aber solche, die zwar von Privaten - etwa Consulting-Büros - erstellt, dann aber von einer Behörde angenommen werden,¹¹ wie z.B. der Vorhabens- und Erschließungsplan nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB (was allerdings umstritten ist).¹² Nach dem Wortlaut fallen auch Gesetzesentwürfe in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie. Die Richtlinie spricht insoweit von „Plänen und Programmen, die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege des Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden“¹³. Verfassungsrechtliche Bedenken in Bezug auf die Entscheidungsfreiheit des Parlaments bestehen insoweit zwar nicht, da nur die Behörden, die den Plan bzw. das Programm ausarbeiten, einer Umweltprüfungspflicht unterliegen, nicht jedoch das Parlament selbst. Das Parlament bleibt in der Entscheidung darüber, ob und gegebenenfalls mit welchem Inhalt es das Gesetz verabschiedet, völlig frei.¹⁴ Zu bedenken ist jedoch, dass die Pläne und Programme „aufgrund

programm“ versteht. Dies kann jedoch, seiner Ansicht nach, jedenfalls nicht dazu führen, dass die Durchführung einer Plan-UVP davon abhängt, ob ein bestimmtes Vorhaben „zufällig“ als „Plan“ bzw. „Programm“ bezeichnet wird. Jedenfalls „Pläne“ und „Programme“ im Sinne der Richtlinie sind „Bebauungspläne, Sanierungs- und Entwicklungssatzungen etc. (...) ebenso wie der Flächennutzungsplan“, nach *J. Pietzcker/ Ch. Fiedler*, Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im Bauplanungsrecht, DVBl 2002, 929 (930).

¹⁰ Vgl. dazu: Art. 3 Abs. 3 SUP-RL, „Geltungsbereich“, sowie näher unten.

¹¹ *Ginzky* (Fn. 2), 48.

¹² Dieser Plan wird in der Regel von einem Privaten ausgearbeitet und von der Gemeinde durch dessen Einbeziehung in ihren vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 Abs. 3 Satz 1 BauGB angenommen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Vorhaben- und Erschließungsplan trotzdem nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, da ihm das Merkmal der rechtlichen Aufstellungspflicht fehlt, *Ginzky* (Fn. 2), 48; ferner *A. Schink*, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Verfahrensanforderungen, NuR 2005, 143 (144); vgl. auch *W. Spannowsky*, Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP“ im deutschen Raumplanungssystem, UPR 6/2000, 201 (204), der die Ansicht vertritt, dass der vorhabenbezogene Bebauungsplan ein vom Vorhaben- und Erschließungsplan losgelöster, selbständiger Planungsakt ist.

¹³ Art. 2 lit. a), 1. SpStr. SUP-RL, „Anwendungsbereich“.

¹⁴ *Hendler* (Fn. 8), 231; *Ginzky* (Fn. 2), 48; *Sangenstedt* in: *Ziekow* (Fn. 9), S. 34.

von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften“ erstellt werden müssen, mithin also eine diesbezügliche rechtliche Pflicht bestehen muss¹⁵. Der Wortlaut der englischen¹⁶ und der französischen¹⁷ Sprachfassung sowie der Zweck der entsprechenden Regelung, der in der Ausgrenzung bloß politischer Konzeptionen besteht, bestätigen dies¹⁸. Demnach fallen informelle Pläne nicht unter die Umweltprüfungspflicht.¹⁹ Ob vor diesem Hintergrund der Bundesverkehrswegeplan oder Bedarfspläne in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, ist daher umstritten.²⁰ Im Zweifel ist zu prüfen, ob sich die geforderte Rechtspflicht nicht aus Art. 20a GG ergeben kann.²¹

2. Zur zweiten Stufe

Da die vorstehende Bestimmung des Anwendungsbereichs nur eine „geringe Detail-schärfe“ aufweist,²² ergibt sich der endgültige Anwendungsbereich der Richtlinie erst aus der Norm zu ihrem Geltungsbereich.²³ Erst durch die Vorschrift des Art. 3 wird genau festgelegt, welche der Pläne und Programme, die den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL genügen, tatsächlich einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen sind. Gemäß Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie unterfallen alle Pläne und Programme, die unter die Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 bis 4 SUP-RL fallen, einer Umweltprüfung. Zwingend ist die Umweltprüfung dabei für solche Pläne und Programme, die bestimmte Sektoren – Art. 3 Abs. 2 lit. a. SUP-RL nennt insoweit die Sektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung – betreffen und dabei

¹⁵ Ginzky (Fn. 2), 48.

¹⁶ „plans and programmes, (...) which are *required* by legislative, regulatory or administrative provisions“.

¹⁷ „les plans et programmes, (...) *exigés* par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives“.

¹⁸ Hender (Fn. 8), 231; Anderer Ansicht: L. Feldmann, Strategische Umweltprüfung (SUP) – zwei Drittel des Weges zur EG-Richtlinie geschafft, UVP-Report 2000, 109 (110), die der Meinung ist, dass die betreffenden Pläne und Programme lediglich auf Rechts- und Verwaltungsvorschriften basieren müssen und eine explizite Aufstellungspflicht aus dem Recht nicht ableitbar sein muss.

¹⁹ Ginzky (Fn. 2), 48.

²⁰ B. Stier, Strategische Umweltprüfung in der Verkehrswege-, Landes- und Regionalplanung, UPR 3/2003, 97 (99 f.).

²¹ Dazu Calliess (Fn. 6), S. 104 ff. (125 ff., 576 f.).

²² Anderer Ansicht: M. Schmidt/N. Rütz/S. Bier, Umsetzungsfragen bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) in nationales Recht, DVBl 2002, 357 (358), die von einer „genauen Definition“ der Pläne und Programme sprechen.

²³ Vgl. zum Folgenden: R. Hender, Der Geltungsbereich der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, NuR 2003, 2 ff.

- entweder einen Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte setzen²⁴,
- oder wegen ihrer möglichen Auswirkungen auf FFH-Gebiete oder Vogelschutzgebiete, eine Schutzgebietsverträglichkeitsprüfung erforderlich machen²⁵.

Andere Pläne und Programme sind dagegen nur fakultativ Plan-UVP-pflichtig, und zwar dann, wenn die Mitgliedstaaten diesen „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ bescheinigen²⁶.

Nach Art. 3 Abs. 8 und 9 SUP-RL gibt es darüber hinaus bestimmte Pläne und Programme, die von der Umweltprüfungspflicht gänzlich ausgeschlossen sind. Eine Umweltprüfung ist also selbst dann nicht durchzuführen, wenn die Pläne und Programme alle Voraussetzungen für eine Prüfungspflicht erfüllen. Dies sind nach Art. 3 Abs. 8 SUP-RL zunächst „Pläne und Programme, die ausschließlich Zwecken der Landesverteidigung oder des Katastrophenschutzes dienen“ sowie „Finanz- oder Haushaltspläne und –programme“ und nach Art. 3 Abs. 9 SUP-RL „Pläne und Programme, die (vom) Rat mitfinanziert werden“.

Zunächst zum Begriff der „erheblichen Umweltauswirkungen“ - einem „Schlüsselbegriff der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung“²⁷: Von der Auslegung dieses Begriffes hängt insbesondere die rechtliche Reichweite der Richtlinie in besonderem Maße ab. Fraglich ist, ob sich dieser nur auf nachteilige (negative) oder auch auf vorteilhafte (positive) Umweltauswirkungen bezieht. Denn, würde er vorteilhafte Umweltauswirkungen ausklammern, könnte auf eine Umweltprüfung immer dann verzichtet werden, wenn ein Plan bzw. Programm ökologische Verbesserungen zum Ziel hätte. Da jedoch in der Richtlinie selbst keine ausdrückliche Spezifizierung getroffen, also insbesondere nicht ausdrücklich auf negative Umweltauswirkungen abgestellt wird, ist anzunehmen, dass „erhebliche Umweltauswirkungen“ nach der Richtlinie sowohl negativer als auch positiver Art sein können.²⁸ Diese Annahme wird auch durch die Tatsache gestützt, dass in Anhang I lit. f Fn. (1) der Richtlinie sowohl die negativen als auch die positiven Umweltauswirkungen erwähnt werden.

²⁴ Art. 3 Abs. 2 lit. a), „Geltungsbereich“.

²⁵ Art. 3 Abs. 2 lit. b) SUP-RL, „Geltungsbereich“.

²⁶ Art. 3 Abs. 4 bis 7 und Art. 4 Abs. 4 SUP-RL: Das insoweit notwendige „Screening“ durch die Mitgliedstaaten stellt auch schon eine erste verfahrensrechtliche Anforderung der Richtlinie dar.

²⁷ *Hendler* (Fn. 23), 3; vgl. auch *A. Epiney*, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2. Aufl., Köln 2005, S. 221.

²⁸ *Hendler* (Fn. 23), 3.

Das Vorliegen „erheblicher Umweltauswirkungen“ wird in Bezug auf jene Pläne und Programme, die der *obligatorischen Umweltprüfungspflicht* unterliegen, automatisch vorausgesetzt. Dabei handelt es sich zunächst um Pläne und Programme, die in bestimmten Sektoren – also Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung und Bodennutzung – ausgearbeitet werden. Die Interpretation dieser Sektorenbezeichnungen erfolgt dabei nach Gemeinschaftsrecht und nicht nach nationalem Recht. Während ein Großteil der aufgezählten Sektoren abgrenzbare Spezialbereiche umfasst, stellen die Raumordnung und die Bodennutzung allgemeine Materien dar. Sie sind durch ihren die anderen Sachbereiche übergreifenden Charakter gekennzeichnet. Die Pläne und Programme aus den aufgezählten Spezialmaterien unterscheiden sich einerseits von denen aus der Bodennutzung durch ihre „weniger weitreichende Konkretisierungsstufe“ und andererseits von denen aus der Raumordnung durch ihr „sachlich begrenztes Zielspektrum“.²⁹ Allerdings ist es für die Klärung der Frage nach der Umweltprüfungspflicht nicht erforderlich, alle Sachbereiche systematisch voneinander abzugrenzen, da allein entscheidend ist, dass die betreffenden Pläne oder Programme überhaupt einem der aufgezählten Sachbereiche zugeordnet werden können.

Die Pläne und Programme nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL müssen darüber hinaus den „Rahmen für die künftige Genehmigung“ von Projekten nach den Anhängen I und II der Projekt-UVP-Richtlinie setzen. Das heißt, die Inhalte der betreffenden Pläne oder Programme sind bei der behördlichen Genehmigung von Projekten der Anhänge I und II UVP-Richtlinie zu „beachten“ oder zu „berücksichtigen“.³⁰ Dies ist etwa der Fall, wenn durch den Plan bzw. das Programm eine Voraussetzung für die Genehmigung vorgegeben bzw. im Plan oder Programm eine Vorentscheidung etwa über den Standort des Projekts gefällt wird, von der die Genehmigung abhängt.³¹ Darunter fallen etwa grundstücksbezogene Nutzungsfestsetzungen oder standortbestimmende Vorentscheidungen wie die Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebieten.³² Als Beispiel

²⁹ *Hendler* (Fn. 23), 4f.

³⁰ Kein solcher „Rahmen“ mit Bezug auf die Genehmigung eines konkreten Projekts wird etwa bei technischen Regelwerken, wie der TA Lärm oder Grenzwertfestlegungen durch rechtliche Vorschriften, gesetzt, da diese Vorgaben lediglich generell-abstrakter Natur sind. Pläne mit denen lediglich „Umweltqualitätsziele“ aufgestellt werden, fallen ebenso nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie, *Ginzky* (Fn. 2), 48f.

³¹ *Spannowsky* (Fn. 12), 204.

³² *Spannowsky* (Fn. 12), 204; *Pietzcker/Fiedler* (Fn. 9), 930.

kann etwa die Ausweisung von Vorranggebieten für Steinbrüche im Regionalplan angeführt werden, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 Satz 2 BauGB zur Folge hat, dass die Genehmigung für Steinbruchvorhaben von der Behörde nur noch unter erschwerten Bedingungen abgelehnt werden kann. Zudem ist zu beachten, dass auch „reine Negativplanungen“, also Pläne und Programme, die für näher bezeichnete Gebiete die Verwirklichung von Projekten der Anhänge I und II UVP-Richtlinie ausschließen, ohne für die betreffenden Gebiete eine bestimmte Nutzung positiv herauszustellen, nach dieser Vorschrift umweltprüfungspflichtig sein können.³³

Dieser „Rahmen“ den der betreffende Plan bzw. das Programm setzt, muss sich auf „die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG“ – also der Projekt-UVP-Richtlinie – „aufgeführten Projekte“ beziehen. Dabei ist die Rechtslage in Bezug auf die Projekte nach Anhang I der UVP-Richtlinie weitgehend klar. Denn diese sind jedenfalls einer Umweltverträglichkeitsprüfung, und damit auch einer strategischen Umweltprüfung, zu unterziehen. Schwieriger gestaltet sich die Rechtslage bei Plänen, die einen Rahmen für Projekte nach Anhang II der UVP-Richtlinie setzen. Denn, ob diese Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, hängt erst von einer entsprechenden Entscheidung der Mitgliedstaaten ab. Und das Ergebnis dieser Entscheidung ist nach Art. 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie wiederum davon abhängig, ob durch das Projekt mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Kommt der Mitgliedsstaat also zu der Erkenntnis, dass in Bezug auf ein Projekt des Anhanges II der UVP-Richtlinie nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, besteht auch keine Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung. Denn eine solche Pflicht würde über die Zielsetzung der SUP-Richtlinie hinaus gehen.³⁴ Schließlich verlangt auch diese eine Umweltprüfung nur bei Vorliegen „erheblicher Umweltauswirkungen“ durch einen Plan bzw. ein Programm. Wenn die betreffenden Pläne und Programme jedoch den Rahmen lediglich für solche Projekte setzen, bei denen nicht mit derartigen „erheblichen“ Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist,

³³ *Hendler* (Fn. 23), 7; Anderer Ansicht insoweit *Pietzcker/ Fiedler* (Fn. 9), 930, die davon ausgehen, dass „negative Planungen (...) nicht schon als „negativer Rahmen“ eine Prüfpflicht auslösen“. Sie vertreten die Ansicht, dass bei der „Ausweisung einer Grünfläche“ oder in Bezug auf „Bauleitpläne, (...) die (...) ein Kern- oder Mischgebiet ausweisende Bebauungspläne dahingehend ändern, dass dort Vergnügungsstätten bestimmter Art nicht zulässig sind“ kein Rahmen für die Genehmigung von Projekten gesetzt wird.

³⁴ *Hendler* (Fn. 23), 5; Anderer Ansicht: *Ginzky* (Fn. 2), 48, der eine solche Einschränkung alleine durch die „gegebenenfalls einengende nationale Umsetzung“ in Widerspruch mit dem Wortlaut der Richtlinie sieht.

kann man wohl auch in Bezug auf die Pläne und Programme für diese Projekte nicht von „erheblichen“ Auswirkungen ausgehen. Das bedeutet, dass bei Plänen und Programmen, die einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten des Anhangs II der Projekt-UVP-Richtlinie setzen, die in § 3c UVPG vorgesehene Vorprüfung bereits auf der Planungsebene stattfindet. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass ein Plan bzw. Programm nur Projekte des Anhangs II erfasst. Werden auch solche des Anhangs I erfasst, besteht jedenfalls eine Prüfungspflicht. Außerdem muss festgehalten werden, dass auf solche Vorprüfungen auch zugunsten einer sogleich durchgeführten kompletten Umweltprüfung verzichtet werden kann. Bei der Vorprüfung handelt es sich nur um eine (gemeinschaftsrechtlich zulässige) Option, deren Inanspruchnahme in geeigneten Fällen zu einer Aufwandsbegrenzung beitragen kann.

Neben Plänen und Programmen, die den Rahmen für Projekte der Anhänge I und II der Projekt-UVP-Richtlinie vorgeben, unterliegen nach Art. 3 Abs. 2 lit. b) solche Pläne und Programme einer obligatorischen Umweltprüfungspflicht, „bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 FFH-Richtlinie“³⁵ für erforderlich erachtet wird. Demnach sind jene Pläne und Programme einer Umweltprüfungspflicht zu unterziehen, die sich auf FFH-Gebiete oder Europäische Vogelschutzgebiete auswirken können. In diesem Fall ist es unerheblich, ob sie in bestimmten Sachbereichen ergehen oder sich auf konkrete Projekte beziehen.

Neben der obligatorischen Umweltprüfung enthält die SUP-Richtlinie zudem Vorschriften über eine *fakultative bzw. konditionale Umweltprüfung*. Danach bedürfen bestimmte Pläne und Programme nur dann einer Umweltprüfung, wenn eine mitgliedstaatliche Entscheidung dies ausdrücklich bestimmt. Die Mitgliedstaaten haben insofern die Wahl zwischen der Feststellung der Prüfungspflicht im jeweiligen Einzelfall und der generellen Normierung bestimmter Arten von Plänen und Programmen als prüfungspflichtig. Zudem können sie auch eine Kombination der beiden Methoden vorsehen.³⁶ Jedoch

³⁵ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG 1992 206/7, geändert durch die Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27.10.1997 zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, ABl. EG 1997 L 305/42.

³⁶ Art. 3 Abs. 5 SUP-RL; *Ginzky* (Fn. 2), 49, vertritt dazu die Ansicht, dass, auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH zum Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie (etwa *EuGH* Urteil vom 02.05.1996, Rs C-133/94, Slg. 1996, I-2323 (Kommission/Belgien)) wohl davon ausgegangen werden kann, „dass nur eine Kombination der Methoden den europarechtlichen Anforderungen genügt“. Denn, nur so könnten „wie es der EuGH verlangt, die besonderen Standortbedingungen angemessen berücksichtigt werden“.

müssen sie nach Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL jedenfalls sicherstellen, dass alle Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, auch tatsächlich erfasst werden.³⁷ Bei der Entscheidung sind „die einschlägigen Kriterien des Anhangs II“ (der SUP-Richtlinie) zu „berücksichtigen“. Die Richtlinie normiert drei Anwendungsfälle für die sog. konditionale Umweltprüfung, wovon zwei in Art. 3 Abs. 3 SUP-RL als Ausnahmetatbestände der obligatorischen Prüfungspflicht normiert sind und sich einer aus Art. 3 Abs. 4 SUP-RL ergibt.

Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie nimmt all jene Pläne und Programme aus der zwingenden Pflicht zur Umweltprüfung aus, die „die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen“ (sog. Bagatellklausel) oder die lediglich „geringfügige Änderungen“ von Plänen und Programmen nach Art. 3 Abs. 2 SUP-RL darstellen. Die „lokale Ebene“ wird dabei von Gemeinden gebildet und die Festlegung „kleiner Gebiete“ zielt auf „gemeindliche Gebietsteile“ ab.³⁸ Das Hauptbeispiel diesbezüglich stellt der kleinflächige Bebauungsplan dar, während der Flächennutzungsplan, der sich nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB über das gesamte Gemeindegebiet erstreckt, nicht erfasst wird. Jedoch fällt nicht jeder Bebauungsplan unter diese Ausnahmebestimmung. Denn der Bebauungsplan einer Großstadt kann durchaus ein größeres Gebiet umfassen als der Flächennutzungsplan einer kleinen Gemeinde. Als geringfügig wird die Änderung eines Plans oder Programms dann bezeichnet, wenn die Änderung die Grundzüge des Plans oder Programms nicht berührt.³⁹ Diese Charakterisierung folgt einem Muster, das im Planungsrecht bereits des öfteren zur Kennzeichnung von Maßnahmen verminderter Relevanz eingesetzt worden ist, so in § 13 BauGB und in § 11 ROG.

Schließlich bestimmt Art. 3 Abs. 4 SUP-RL als eine Art Auffangklausel, dass all jene Pläne und Programme, die zwar nicht unter die obligatorische SUP gem. Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallen, durch die aber dennoch der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, wiederum von den Mitgliedstaaten einer Umweltprüfung zu unterwerfen sind, wenn sie „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ haben. Da die meisten umweltrelevanten Pläne und Programme jedoch ohnehin bereits der obligatorischen Umweltprüfung unterliegen, wird die Anzahl der weiteren einer Plan-UVP

³⁷ Vgl. dazu *Ginzky*, (Fn. 2), 49, der sich, „aus Gründen der Rechtssicherheit und der Effektivität“ für die Normierung von „Positivlisten“ ausspricht.

³⁸ *Hendler* (Fn. 23), 10.

³⁹ Zur Frage, ob auch „geringfügige Ergänzungen“ wie geringfügige Änderungen zu behandeln sind: *Pietzcker/Fiedler* (Fn. 9), 931.

zu unterziehenden Pläne und Programme eher gering sein.⁴⁰ Als Beispiele für die Anwendung des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL lassen sich Standortplanungen von Projekten in den Sachbereichen Gesundheit, Bildung, Kultur und Sport anführen. Dies betrifft u.a. Krankenhäuser, Sanatorien, Universitäten, Fachhochschulen, Fußballstadien, Golfplätze, Museen und Musicalhallen.

3. Zwischenergebnis

Die ungewöhnliche Differenzierung im Rahmen der zweistufigen Konkretisierung des Anwendungsbereichs der SUP birgt wegen der ungenauen Definition des Plan- bzw. Programmbegriffs und der nachfolgenden Konkretisierung durch die Bestimmungen zum Geltungsbereich der Richtlinie nicht unerhebliche Risiken im Hinblick auf die europarechtskonforme Umsetzung und Anwendung der Richtlinie. Verfahren vor dem EuGH werden damit vom europäischen Gesetzgeber schon im Vorfeld fahrlässig provoziert.

III. Die SUP als Ausprägung eines vorsorgeorientierten und integrierten Umweltschutzes

1. Die SUP als Ausprägung des Vorsorgeprinzips (Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EGV)

Ausweislich ihrer 1. Begründungserwägung dient die SUP-Richtlinie auf Grundlage des Vorsorgeprinzips der Verwirklichung der in Art. 174 Abs. 1 EGV genannten Ziele des Umweltschutzes. Der Vorsorgegrundsatz ist gem. Art. 174 Abs. 2 Satz 2 EGV rechtsverbindliches Leit- und Strukturprinzip des europäischen Umweltrechts. Neben der sog. Risikovorsorge, die zuvorderst auf die Bewältigung von durch Ungewißheit und Unsicherheit definierte Risikosituationen angelegt ist, zielt die – in der gemeinschaftsrechtlichen Vorsorgekonzeption etwas vernachlässigte⁴¹ – Ressourcenvorsorge darauf ab, Umweltressourcen im Interesse ihrer zukünftigen Nutzung durch Nichtausschöpfung der ökologischen Belastungsgrenzen zu schonen.⁴² Unterstrichen wird dieser Aspekt

⁴⁰ Ginzky (Fn. 2), 49; Sangenstedt in: Ziekow (Fn. 9), S. 37.

⁴¹ Europäische Kommission, Mitteilung über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM (2000) 1 endg. vom 02.02.2000; kritisch insoweit daher zu Recht: I. Appel, Europas Sorge um die Vorsorge – Zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, NVwZ 2001, 395 (397).

⁴² Ausführlich dazu Calliess (Fn. 6), S. 74 ff., insbesondere 179 ff., 197 ff. m.w.N.

dadurch, dass die 1. Begründungserwägung zusätzlich auf die sog. Querschnittsklausel des Art. 6 EGV verweist, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen. Beiden Normen des europäischen Umweltverfassungsrechts ist der Aspekt der Frühzeitigkeit immanent: Indem Umweltbelange so früh wie möglich, mithin nicht erst auf der konkreten Projektebene, sondern schon auf der vorgelagerten abstrakten Gestaltungs- und Planungsebene mitberücksichtigt werden sollen, soll die Umwelt wirksam geschützt werden.⁴³ Als Normen des Umweltverfassungsrechts prägen sie in diesem Sinne Umsetzung und Auslegung der SUP-Richtlinie.

2. Die SUP als Teil des Integrierten Umweltschutzes

Die Bezugnahme der 1. Begründungserwägung auf Vorsorgeprinzip und Querschnittsklausel, aber auch die Konzeption der SUP sowie ihr Anhang I, lit. f) machen deutlich, dass sich die Richtlinie 2001/42/EG als Teil des nach wie vor schillernden, gleichwohl das europäische Umweltrecht zunehmend dominierenden Konzepts des Integrierten Umweltschutzes⁴⁴ versteht. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Aspekte des Konzepts systematisiert und zwischen Externer bzw. Interner Integration unterscheidet.⁴⁵

a) Externe Integration: Die SUP als Umsetzung des Ansatzes der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 6 EGV

Unter Externer Integration lässt sich – in Anlehnung an die insoweit maßgebliche Norm des Art. 6 EGV⁴⁶ – das Erfordernis verstehen, die Belange des Umweltschutzes bei der normativen Ausgestaltung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken, wie z.B. Verkehr, Landwirtschaft oder Energie, zu berücksichtigen und zur Förderung einer wirt-

⁴³ Vertiefend *Calliess* (Fn. 6), S. 235 ff. m.w.N.

⁴⁴ *Schröder*, Europarecht und integriertes Umweltrecht in: *W. Erbguth*, Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, Baden-Baden 2001, S. 29.

⁴⁵ *H.-W. Rengeling*, Überlegungen zur Qualität des Gemeinschaftsrechts in: *ders*, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), Köln 1998, Bd.II, § 92, Rn. 52; *E. Wagner*, Integratives Umweltrecht auf nationaler und europäischer Ebene, RdU 1999, 3 (4); *Schröder* (Fn. 44), S. 29 ff.

⁴⁶ Dazu *C. Calliess*, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl 1998, 559 ff.

schaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen.⁴⁷ Externe Integration wirkt also politikenübergreifend. Im Wege der Querschnittsklausel des Art. 6 EGV – und damit im Wege der Externen Integration – sollen die Verpflichtung der EG auf eine wirksame Umweltvorsorge aus Art. 174 Abs. 2 EGV einerseits und die als Kernziel des EGV vorgegebene wirtschaftliche und soziale Entwicklung andererseits in rechtlich verbindlicher Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden. Über den Begriff der „Durchführung“ in Art. 6 EGV werden auch die für den Vollzug grundsätzlich zuständigen Mitgliedstaaten – wenn sie denn Gemeinschaftsrecht vollziehen bzw. im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts handeln – von den Vorgaben des Art. 6 EGV erfasst. Im Kern folgt aus der Querschnittsklausel also die Verpflichtung von Gesetzgeber und Verwaltung, der komplexen Aufgabe des Umweltschutzes⁴⁸ durch deren Verständnis als „problembezogene Querschnittsaufgabe“⁴⁹ Rechnung zu tragen, und alle Politiken und Maßnahmen so frühzeitig wie möglich auf ihre Umweltverträglichkeit zu überprüfen.⁵⁰

b) Interne Integration: Die SUP und der medienübergreifende Umweltschutz

Im Rahmen der Internen Integration rückt demgegenüber das Ziel ins Zentrum der Aufmerksamkeit, die Auswirkungen von umweltbelastenden Stoffen oder Tätigkeiten nicht nur im Hinblick auf ein einzelnes Medium, sondern im Hinblick auf die Umwelt als Ganzes zu regeln. Es geht hier mithin um einen medienübergreifenden ökologischen Ansatz, der im Unterschied zu sektoralen bzw. medialen Umweltschutzkonzepten von einer ganzheitlichen Betrachtung der Umwelt ausgeht und so dem Problem der Belastungsverlagerungen in besonderer Weise Rechnung tragen will. Im Kontext der Internen Integration darf sich integrierter Umweltschutz daher nicht auf die bloße Zusammenführung der einzelnen Umweltmedien bzw. –schutzgüter beschränken, sondern soll, den naturwissenschaftlichen Erkenntnissen der Ökologie korrespondierend, das Beziehungsgeflecht und die Wechselbeziehungen bei der Regelung und Bewertung umweltrelevanter Sachverhalte berücksichtigen.⁵¹ Kurz gesagt wirkt Interne Integration – inner-

⁴⁷ Schröder (Fn. 44), S. 29 f..

⁴⁸ Dazu E.-H. Ritter, *Umweltpolitik und Rechtsentwicklung*, NVwZ 1987, 929 ff.

⁴⁹ R. Breuer, *Umweltschutzrecht* in: E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 12. Aufl., Berlin 2003, Rn. 36.

⁵⁰ Ausführlich dazu Calliess (Fn. 46), 559 ff.

⁵¹ Schröder (Fn. 44), 30; W. Erbguth, *Integrierter Umweltschutz*, DÖV 1984, 699.

halb der Umweltpolitik – also medienübergreifend. Darüber, wie Interne Integration zu bewirken ist, herrscht freilich Streit. Angesichts der zu bewältigenden Komplexität vertraut das Recht auch hier auf eine im Schwerpunkt verfahrensrechtliche Umsetzung (vgl. z.B. Art. 7 IVU-Richtlinie).

c) Integrierter Umweltschutz durch Verfahren

Integrierter Umweltschutz ist demnach sowohl in der Variante der Externen Integration als auch in der Variante der Internen Integration zuvorderst durch Verfahren zu verwirklichen.⁵² Externe Integration verlangt im Rahmen der Verwaltungsorganisation spezielle, mit einem aufschiebenden Vetorecht ausgestattete Instanzen, die auf Grundlage einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung zur Verteidigung der Umweltbelange in die geplanten sektoriellen Maßnahmen einer umweltexternen Fachbehörde „hineingrätchen“. Dies kann von außen geschehen, durch die mit einem Kontroll- und Vetorecht ausgestattete Umweltfachbehörde, idealiter geschieht dies jedoch von innen, indem in der jeweiligen umweltexternen Fachbehörde – gleichsam als „trojanisches Pferd“ – eine Umweltabteilung eingerichtet wird, die konsequent und konstant in die Ausarbeitung der sektoriellen Maßnahme eingebunden wird. Interne Integration erfordert demgegenüber die Bündelung und Vernetzung zwischen verschiedenen mit dem Umweltschutz befaßten Umweltfachbehörden. Ziel ist es, fachintern und in Reaktion auf die Komplexität des Umweltschutzes, eine medienübergreifende, die Wechselwirkungen zwischen den Umweltmedien berücksichtigende Gesamtbetrachtung zu ermöglichen, mit der Problemverlagerungen so weit wie möglich (Grundsatz der bestmöglichen Umweltoption) vermieden werden.

3. Die SUP als Kombination von Externer und Interner Integration

Interessant ist, dass die SUP in Umsetzung des Vorsorgeprinzips Externe und Interne Integration miteinander kombiniert. Dies geschieht, indem die SUP als Rahmen für Genehmigungen UVP-pflichtiger Projekte in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfall, Wasserbewirtschaftung, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung und Bodennutzung wirkt und so – ganz im Sinne von Art. 6 EGV – die planende Ausgestaltung verschiedener Politikbe-

⁵² Ausführlich hierzu und zum folgenden C. Calliess, in: M. Ruffert (Hrsg.), *Recht und Organisation*, Berlin 2003, S. 73 ff.

reiche einer Umweltprüfung unterwirft (Externe Integration). Die Interne Integration verwirklicht sich im Rahmen der SUP - ebenso wie bei der klassischen Projekt-UVP – durch den verfolgten medienübergreifenden Ansatz (vgl. Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I lit. f SUP-RL), der hier jedoch rein prozedural ausgestaltet (vgl. den 2. Erwägungsgrund) ist. Nach Art. 8 der Richtlinie ist das Ergebnis der Umweltprüfung jedoch bei allen Akten zu berücksichtigen, die Plänen und Programmen Verbindlichkeit verschaffen sollen. Indem die SUP für alle Pläne und Programme (gedacht wurde anfangs sogar auch an Gesetze) in den umweltexternen Sektoren verbindlich vorgeschrieben wird, müssen die jeweiligen Fachbehörden, ganz im Sinne der prozeduralen Vorgaben der Querschnittsklausel des Art. 6 EGV, Umweltbelange bereits im Planungsstadium aller möglichen Maßnahmen berücksichtigen. Dies geschieht auf Grundlage eines Umweltberichts, der gem. Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I lit. f) SUP-RL medienübergreifend angelegt ist.

IV. Die SUP-Richtlinie als Verfahrensregelung

1. Umweltprüfung durch Verfahren

Das grundlegende Ziel, das die Richtlinie verfolgt, besteht nach Art. 1 SUP-RL in der Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Zur Erreichung dieser Zielvorgaben sieht sie allerdings keine materiellrechtlichen Standards vor, sondern normiert ausschließlich⁵³ bzw. in erster Linie⁵⁴ verfahrensrechtliche Anforderungen an die Berücksichtigung von Umweltauswirkungen. In diesem Sinne wird auch im 9. Erwägungsgrund betont, dass die Richtlinie den „Verfahrensaspekt“ betrifft. Die (materiellen) Ziele des Umweltschutzes sollen im Ergebnis also durch verfahrensrechtliche Anforderungen erreicht werden⁵⁵, wobei die umweltbezogenen Anforderungen der Richtlinie zudem unmittelbar auf die Ausgestaltung des Planungsprozesses einwirken.⁵⁶

⁵³ Vgl. 9. Erwägungsgrund der Richtlinie, der festlegt, dass sie den „Verfahrensaspekt“ betrifft.

⁵⁴ Vgl. *Spannowsky*, (Fn. 12), 206, der in der Richtlinie auch „inhaltliche Anforderungen an die Plan-UVP“ vorgesehen sieht.

⁵⁵ Vgl. *B. Wegener*, Anmerkung zum BVerwG: Die UVP in der Fernstraßenplanung, ZUR 1996, 324.

⁵⁶ *Spannowsky* (Fn. 12), 206.

2. Zur Bedeutung des Verfahrens im Europarecht: Mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie und effektiver Vollzug des Gemeinschaftsrechts

Mit ihrer Verfahrenorientierung liegt die SUP im Trend des europäischen Umweltrechts, das zunehmend auf das nationale Verfahrensrecht einwirkt. Dies wird besonders deutlich in der Trias von UVP-Richtlinie, IVU-Richtlinie und jetzt SUP-Richtlinie, die allesamt dem materiell unbestimmten Konzept des Integrierten Umweltschutzes folgen. Diese Einwirkung auf das Verfahren ist unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten freilich nicht ganz unproblematisch. Denn die EG hat nur eine eng begrenzte Kompetenz im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts:⁵⁷ Grundsätzlich gilt, dass die EG auf Grundlage und in Anwendung ihrer Kompetenzen (z.B. Umweltpolitik: Art. 175 EGV) materielles Recht setzt, das die Mitgliedstaaten bzw. deren Verwaltungsbehörden vollziehen (dezentraler bzw. indirekter Vollzug des Gemeinschaftsrechts), wobei dem Vollzug im Falle einer Richtlinie noch der nationale gesetzgeberische Umsetzungsakt vorgeschaltet ist. In der Folge kann die EG in der Regel nur dann konkrete verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen treffen, wenn diese von den Voraussetzungen der in Anspruch genommenen, primär materiellrechtlich ausgerichteten Kompetenznorm gedeckt sind (Art. 5 Abs. 1 EGV). Dies kann dann der Fall sein, wenn die verfahrensrechtlichen Regelungen zur möglichst wirksamen Verwirklichung (effet utile) der materiellen Ziele der Gemeinschaftskompetenz erforderlich sind. Hier ist notfalls dann ergänzend auf die Implied-Powers-Kompetenz oder gar auf die Kompetenzergänzungsnorm des Art. 308 EGV zurückzugreifen.⁵⁸

Die Mitgliedstaaten genießen im Rahmen ihres grundsätzlichen Vollzugsrecht also eine Art „Verwaltungsautonomie“. Beide können als Ausdruck einer vertikalen Gewaltenteilung verstanden werden: Wenn die EG schon zentral die Gesetze „macht“, dann soll ihr Vollzug – und damit ihre Konkretisierung für den Einzelfall – wenigstens dezentral, den Gegebenheiten vor Ort angepasst erfolgen. In der Folge existieren grundsätzlich⁵⁹ keine umfassenden gemeinschaftsrechtlichen Verfahrensregeln für den mitgliedstaatlichen

⁵⁷ Ausführlich dazu *W. Kahl*, Hat die EG die Kompetenz zur Regelung des Allgemeinen Verwaltungsrechts?, *NVwZ* 1996, 865 ff. m.w.N.

⁵⁸ Dazu *C. Calliess*, in: ders./ *M. Ruffert*, Kommentar zu EUV und EGV, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 5, Rn. 8 ff..

⁵⁹ Nur vereinzelt finden sich entsprechende sekundärrechtliche Regelungen, wie etwa im Zollrecht der Zollkodex.

Verwaltungsvollzug.⁶⁰ Dieser richtet sich grundsätzlich nach nationalem Verwaltungs-
verfahrens- bzw. Verwaltungsorganisationsrecht.⁶¹ Man spricht auch vom „Prinzip der
institutionellen Eigenständigkeit“⁶² der Mitgliedstaaten bzw. vom „Grundsatz der insti-
tutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie der Mitgliedstaaten“.⁶³

Der Grundsatz der institutionellen Autonomie bedeutet, dass sich die Ausgestaltung des
mitgliedsstaatlichen Gemeinschaftsrechtsvollzugs nach den nationalen Verfassungsord-
nungen richtet. Das bedeutet welche Gebietskörperschaft (Bund, Land) zur Umsetzung
gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben zuständig ist und in welcher Handlungsform dies zu
geschehen hat, ergibt sich allein aus den entsprechenden nationalen (verfassungsrechtli-
chen) Vorgaben, und wird in keiner Weise durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben
beeinflusst.⁶⁴

Der Grundsatz der verfahrensmäßigen Autonomie bezieht sich demgegenüber auf die
„verfahrensrechtlich-technischen Fragestellungen“, die im Zusammenhang mit dem
Vollzug von Recht auftreten.⁶⁵ Darunter fallen, neben der grundsätzlichen Regelung der
Verwaltungsorganisation, insbesondere welche Behörde im Einzelfall für den Vollzug
zuständig ist, alle Fragen des Verwaltungsverfahrensrechts⁶⁶.

Allerdings gilt der Grundsatz der Verwaltungsautonomie nicht unbeschränkt: Zum ei-
nen kann eine Richtlinie im Rahmen der materiellen Rechtssetzungskompetenz der EG

⁶⁰ Vgl. dazu allerdings die umfangreiche Literatur zur Möglichkeit einer Kodifikation des Verwaltungs-
verfahrensrechts auf Gemeinschaftsebene, *Kahl* (Fn. 57), 865; *K.-P. Sommermann*, Europäisches Verwal-
tungsrecht oder Europäisierung des Verwaltungsrechts?, DVBl 1996, 889 (896ff.).

⁶¹ *EuGH* Urteil vom 21.09.1983, Verb. Rs. 205-215/82, Slg. 1983, 2633, Rn. 19 (Deutsche Milchkontor);
EuGH Urteil vom 14.12.1995, Rs C-312/93, Slg. 1995, I-4599, Rn. 12 (Peterbroeck); Vgl. dazu *A. Hatje*,
Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, Baden-Baden 1998, 111 ff.; *W. Kahl*,
Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht, Die Verwaltung 29 (1996), 341 ff.; *J. Oeb-
becke*, Die europäische Integration und die Organisation der Verwaltung, FS-Heymanns Verlag, 1995,
607; *H.-W. Rengeling*, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen,
VVdStRL 53 (1994), 202 (211 ff., 213 ff.).

⁶² *Th. Oppermann*, Europarecht, 2. Aufl., München 1999, S. 239.

⁶³ *Th. v. Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996; *W. Pühls*,
Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht, Berlin 1997, S. 96 f.; allgemein zum „Grundsatz der Autonomie
der MS“, begriffsprägend *H.-W. Rengeling*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und nationaler Rechts-
schutz – unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH und deutscher Gerichte, GS-
Sasse, Bd. I, 1981, S. 197; *G.C. Rodriguez-Iglesias*, Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autono-
mie der Mitgliedsstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 1997, 289. Kritisch dazu:
Kahl, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 58), Art. 10 Rn. 24, der sich für die Formulierung „Grundsatz der Anwen-
dung nationaler Verfahrens- und Prozessordnungen“ ausspricht.

⁶⁴ Konkrete Beispiele unter Bezugnahme auf das deutsche Verfassungsrecht: *P.M. Huber*, Recht der Eu-
ropäischen Integration, 2. Auflage, München 2002, S. 364.

⁶⁵ *Huber* (Fn. 64), S. 364.

⁶⁶ *Kahl* (Fn. 61), 341 ff.; *D.H. Scheuing*, Europäisierung des Verwaltungsrechts. Zum mitgliedsstaatli-
chen Verwaltungsvollzug des EG-Rechts am Beispiel der Rückforderung gemeinschaftsrechtswidriger
Beihilfen, Die Verwaltung 34 (2001), 107 (111), jeweils m.w.N.

auch Verfahrensregelungen beinhalten und damit die mitgliedstaatliche Verwaltungsaautonomie durch konkrete Vorgaben beschränken. Zum anderen steht sowohl die legislative Umsetzung einer Richtlinie wie auch der ihr nachfolgende administrative Vollzug unter der Ausstrahlungswirkung des Art. 10 EGV, der Gemeinschaftstreue. Ihr Ziel ist es, dem Erfordernis der „einheitlichen und gleichmäßigen Geltung des Unionsrechts“ so weit wie möglich Rechnung zu tragen.⁶⁷ Auf der Basis des Art. 10 EGV statuierte der *EuGH* ein Effizienzgebot, wonach eine Richtlinie zunächst so umzusetzen ist, dass sie ihre größte praktische Wirksamkeit entfalten kann. In der Folge dürfen die im nationalen Verwaltungsrecht vorgesehenen Verfahrensweisen die Verwirklichung bzw. Durchsetzung einer Gemeinschaftsregelung nicht praktisch unmöglich machen bzw. übermäßig erschweren.⁶⁸ Soweit diesem Gebot nicht schon bei der Richtlinienumsetzung genügt worden ist, prägt es im Wege der richtlinienkonformen Auslegung alle Vorschriften des nationalen Verfahrensrechts. Die Mitgliedstaaten trifft in diesem Zusammenhang eine „Gewährleistungsfunktion für die effektive Anwendung und Durchsetzung des Unionsrechts“.⁶⁹ Die nationalen Rechtsordnungen müssen also in einer Weise gestaltet bzw. ausgelegt werden, dass dem Gemeinschaftsrecht zu umfassender Wirksamkeit – Stichwort ist insoweit die Auslegungsregel des „*effet utile*“ - verholfen wird.⁷⁰ Wenn also das gemeinschaftliche Umweltrecht den gebotenen Umweltschutz primär bzw. wie im Falle der SUP allein durch verfahrensrechtliche Regelungen bewirken will, so greift es weitgehend in die grundsätzlich bestehende mitgliedstaatliche Verfahrensaautonomie ein. Dies gilt mit Blick auf das aus Art. 10 EGV fließende gemeinschaftsrechtliche Effizienzgebot selbst dann, wenn sich das Gemeinschaftsrecht, wie im Falle der SUP-Richtlinie (vgl. z.B. die Konsultation der Öffentlichkeit gem. Art. 6 der Richtlinie) auf möglichst rudimentäre Vorgaben beschränkt.

V. Das Verfahren der SUP: Eine Umweltprüfung in sechs Akten

Die eingangs genannten Pläne und Programme, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, sind einer umfassenden „Umweltprüfung“ zu unterziehen⁷¹. Nach Art. 2 lit. b) SUP-RL umfasst die Umweltprüfung „die Ausarbeitung eines Umweltberichts,

⁶⁷ *Huber* (Fn. 64), S. 365.

⁶⁸ *EuGH* Urteil vom 14.12. 1995, Rs. C-312/93, Slg. 1995, I-4599 (Peterbroeck).

⁶⁹ *Huber* (Fn. 64), S. 365.

⁷⁰ Vgl. *G. Hirsch*, Europarechtliche Perspektiven der Verwaltungsgerichtsbarkeit, VBIBW 2000, 71 f.

⁷¹ Vgl. 4. Erwägungsgrund, Art. 2 lit. b), Art. 4 SUP-RL.

die Durchführung von Konsultationen, die Berücksichtigung des Umweltberichts und der Ergebnisse der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung und die Unterrichtung über die Entscheidung“.⁷² Über diese ausdrückliche Festlegung des Verfahrensinhaltes hinaus lassen sich noch das sogenannte „Screening“, also die Vorprüfung bezüglich der möglichen Plan-UVP-Pflichtigkeit durch den Mitgliedsstaat, sowie das sogenannte „Scoping“, das in der Festlegung des inhaltlichen Umfangs der Prüfung besteht, zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen zählen.⁷³ Hinzu tritt schließlich noch das in Art. 10 SUP-RL geregelte Monitoring.

Insgesamt stellt sich die SUP als Prüfung in sechs Akten bzw. Verfahrensschritten dar:

1. Konkretisierungsphase
2. Informationsphase
3. Kommunikationsphase
4. Entscheidungsphase
5. Publizitätsphase
6. Kontrollphase

Diese sechs Verfahrensschritte sollen im folgenden nun genauer betrachtet werden.

1. Die Konkretisierungsphase: „Screening“ (Art. 3 Abs. 3 bis 7 SUP-RL) und „Scoping“ (Art. 5 Abs. 4 SUP-RL)

Unter „Screening“ wird jene „Vorprüfung“ durch die Mitgliedsstaaten verstanden, mit Hilfe derer ermittelt werden soll, welche jener Pläne und Programme, die nicht unter die zwingende Plan-UVP-Pflicht nach Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie fallen, wegen ihrer „vor-aussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen“ nach Art. 3 Abs. 3 bis 7 SUP-RL trotzdem einer Plan-UVP zu unterziehen sind.⁷⁴ Diese Vorprüfung kann – wie schon erwähnt – für den Einzelfall oder allgemein, durch die Festlegung bestimmter „Arten von Plänen und Programmen“, erfolgen.⁷⁵ Die getroffene Entscheidung sowie die Gründe dafür sind gemäß Art. 3 Abs. 7 SUP-RL der Öffentlichkeit „zugänglich“ zu machen.

⁷² Die einzelnen Teilbereiche der Umweltprüfung sind in den Art. 4 bis 9 geregelt.

⁷³ *Ginzky* (Fn. 2), 50.

⁷⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 5 SUP-RL.

⁷⁵ Vgl. dazu *Ginzky* (Fn. 2), 49, der sich, aus Gründen der „Rechtssicherheit und der Effektivität“, für die Erstellung von „Positivlisten“ zur Festlegung des Anwendungsbereichs ausspricht.

Eine eigenständige Anfechtbarkeit dieser Entscheidung ist – ähnlich wie bei § 3a Satz 2 UVPG – mit Blick auf § 44a VwGO nicht geboten.⁷⁶

Durch das in Art. 5 Abs. 4 SUP-RL angesprochene „Scoping“ wird der Rahmen für die Untersuchung in Bezug auf die Umweltauswirkungen, die insoweit geeignete Methode und damit auch der inhaltliche Umfang des Umweltberichts festgelegt. Mit anderen Worten, es wird ermittelt, welche Teile bzw. welche Inhalte des Plans oder Programms auf ihre Umweltauswirkungen überprüft werden müssen.⁷⁷ Dementsprechend wird das Scoping als entscheidender Faktor für die „Qualität der Umweltprüfung insgesamt“ angesehen.⁷⁸ Zum Teil wird diese Festlegung der „Reichweite der Berichtspflicht“ daher nicht als verfahrensrechtliche Anforderung, sondern als „inhaltlich-methodische“ Anforderung an die Umweltprüfung interpretiert.⁷⁹ Anders als nach den Vorgaben des Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie, der lediglich die Beteiligung jener Behörden vorsieht, die gemäß Art. 6 Abs. 3 SUP-RL „von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein könnten“, sollte insoweit, analog zu § 5 Satz 4 UVPG, auch beim Scoping der Sachverstand von Umweltverbänden integriert werden.⁸⁰

Auslegungsrelevantes Ziel der Konkretisierungsphase ist, den administrativen Aufwand durch ein sachgerechtes und effektives Verfahrensmanagement sinnvoll zu begrenzen⁸¹, ohne dabei aber den vorstehend erläuterten „effet utile“ (Art. 10 EGV) der Richtlinie zu schmälern. Möglich ist in diesem Rahmen insbesondere die ebenenspezifische Abschichtung von Prüfungsinhalten mit dem Ziel der Vermeidung von Mehrfachprüfungen. Dies kann durch eine ebenenadäquate Festlegung des Prüfspektrums und der Untersuchungstiefe geschehen.

⁷⁶ So *Ginzky* (Fn. 2), 50.

⁷⁷ *Ginzky* (Fn. 2), 50.

⁷⁸ Vgl. *Ginzky* (Fn. 2), 50, der sich dabei auf Auskünfte der Planungspraktiker in *Ginzky/Krätschmer*, Die strategische Umweltprüfung in der umweltrechtlichen Fachplanung – Die Plan-UVP-Richtlinie und ihre Umsetzung ins nationale Recht, i.E., stützt.

⁷⁹ *Spannowsky* (Fn. 12), 206.

⁸⁰ *Ginzky* (Fn. 2), 50, *Schink* (Fn. 12), 145.

⁸¹ Dazu *Schink*, (Fn. 12), 144.

2. Informationsphase: Erstellung des Umweltberichts (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I SUP-RL)

Nach der Legaldefinition des Art. 2 lit. b) SUP-RL ist die Erstellung des Umweltberichts der erste Schritt und zugleich der zentrale Teil⁸² der Umweltprüfung⁸³. Beim Umweltbericht handelt es sich nicht, wie man vielleicht vermuten könnte, um das Abschlussdokument der Umweltprüfung.⁸⁴ Vielmehr dient seine Erstellung als Grundlage für das weitere Verfahren der Umweltprüfung: Der Umweltbericht muß den Behörden und der Öffentlichkeit im Rahmen der Konsultation zugänglich gemacht werden, er stellt die wesentliche Entscheidungsgrundlage für die endgültige Entscheidung dar.

Inhaltlich handelt es sich beim Umweltbericht im Wesentlichen um eine Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse der Behörden. Nach Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie werden in ihm „die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet“. Die genauen Inhaltserfordernisse ergeben sich aus Anhang I der Richtlinie. Danach muss der Umweltbericht u.a. den Inhalt und die wichtigsten Ziele des geprüften Plans oder Programms⁸⁵, den derzeitigen Umweltzustand und „dessen voraussichtliche Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder Programms“⁸⁶ beschreiben, sowie die erwarteten voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen⁸⁷ und die geplanten Maßnahmen zu deren Verhinderung bzw. Verringerung⁸⁸ dokumentieren.

Anders als nach bislang geltender Rechtslage im deutschen Planungsrecht, derzufolge andere Lösungsmöglichkeiten lediglich ermittelt werden müssen, soweit dies „für eine sachgerechte Entscheidung und eine zweckmäßige Gestaltung des Verfahrens erforderlich ist“⁸⁹, wird durch Art. 5 Abs. 1 SUP-RL im Rahmen des Plan-UVP-Verfahrens eine

⁸² Seine Erstellung ist als ein „Kernbestandteil der Richtlinie“ anzusehen und daher als zwingend zu qualifizieren, *Ginzky* (Fn. 2), 51; *Epiney* (Fn. 27), 222.

⁸³ Durch den Umweltbericht wird zum einen bewiesen, dass eine Umweltprüfung durchgeführt wurde und zum anderen wird durch den Bericht auch die Reichweite der Prüfung manifestiert, *Spannowsky* (Fn. 12), 205.

⁸⁴ *Ginzky* (Fn. 2), 51; s. hierzu *Schink* (Fn. 12), 145.

⁸⁵ Anhang I, lit. a).

⁸⁶ Anhang I, lit. b).

⁸⁷ Anhang I, lit. f).

⁸⁸ Anhang I, lit. g).

⁸⁹ *BVerwG* Beschluß vom 14.05.1996 -7 NB 3.95- *BVerwGE* 101, 166 (173); *BVerwG* Urteil vom 19.05.1998 -4 A 9.97-, *BVerwGE* 107, 1.

Alternativenprüfung zwingend vorgeschrieben. Zu berücksichtigen sind allerdings nur „vernünftige“ Alternativen. Insoweit sind nach der Richtlinie die Ziele und der geographische Anwendungsbereich eines Plans oder eines Programms maßgebend. Nicht zu berücksichtigen sind daher z.B. Lösungsvarianten, die abweichende Ziele verfolgen oder außerhalb jeder Realisierungschance liegen. Ausgeschlossen ist es andererseits, nur solche Alternativen zu berücksichtigen, die sich als bessere Lösung geradezu aufdrängen⁹⁰ oder sich letztlich als pro-forma Alternativen erweisen. Es muß also eine echte, alle realistischen Möglichkeiten berücksichtigende Prüfung der Alternativen aus dem Umweltbericht ersichtlich werden.

In concreto sind dabei zwei Verfahrensschritte zu unterscheiden⁹¹: Zunächst müssen die vernünftigen Alternativen, also jene Lösungsmöglichkeiten, die realistischerweise in Betracht kommen, ermittelt werden. Die diesbezügliche Auswahlentscheidung ist gem. Anhang I lit. h) zu begründen. Sodann muß im Rahmen der Bewertung zwischen diesen vernünftigen Alternativen abgewogen werden. Nach der Plan-UVP-Richtlinie sind also – im Unterschied zu den bislang geltenden Anforderungen im Rahmen der Abwägung – alle realistischen Alternativen zunächst zu ermitteln und sodann in einem zweiten Schritt zu vergleichen. Von entscheidender Bedeutung ist dabei, dass gem. Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I lit. b) SUP-RL auch die „Nullvariante“ mitzuberechnen ist.⁹² Diese Möglichkeit, die bereits im Rahmen der Projekt-UVP immer wieder gefordert worden war, hat nach anfänglichem Zögern auf Bestreben des Europäischen Parlaments Eingang in die SUP gefunden.⁹³ Zu diesem frühen Zeitpunkt, zu dem noch kein konkretes privates Vorhaben in Rede steht, erscheint die „Nullvariante“ als bedeutsame Alternative, die geeignet ist, die Umweltverträglichkeit eines Planes oder Programms wirksam abzusichern. Denn zu diesem frühen Zeitpunkt gibt es zum einen noch keine aus Vorentscheidungen fließenden Sachzwänge, zum anderen sind auch die unter dem Stichwort „Anspruch auf Genehmigung“ aus den Grundrechten fließenden Zwänge⁹⁴ noch nicht konkretisiert.

⁹⁰ So z.B. *BverwG* Urteil vom 30.05.1984 -4 C 58.81- BVerwGE 69, 256 (273).

⁹¹ *Ginzky* (Fn. 2), 51.

⁹² *Ch. Jacoby*, Referat über die Alternativenprüfung in der räumlichen Planung, UVP-Kongress 2002, UVP-Report 3 (2002), (78); ebenso sprechen sich *Pietzcker/Fiedler* (Fn. 3), 88.

⁹³ *Ziekow* (Fn. 4), 291 f..

⁹⁴ Hierzu *Calliess* (Fn. 6), S. 264 ff., 376 ff..

Auch wenn Art. 5 der Richtlinie dies nicht (mehr) in aller Deutlichkeit erkennen läßt, so muss dem Umweltbericht in Umsetzung des Konzepts des Integrierten Umweltschutzes, wie sich über Anhang I lit. e) erschließt, eine medienübergreifende Umweltprüfung zugrunde liegen, die die Wechselwirkungen zwischen den genannten Schutzgütern, zu denen nunmehr auch die biologische Vielfalt zählt, berücksichtigt.

Mit Blick auf den konkreten Inhalt des Umweltberichts enthält Art. 5 Abs. 2 SUP-RL allerdings eine „Zumutbarkeitsklausel“, indem er auf die „Angaben, die vernünftigerweise verlangt werden können“ verweist. Dabei sind insbesondere der „gegenwärtige Wissensstand und aktuelle Prüfmethode“ zu berücksichtigen. Die Ermittlungs- und Bewertungsmethoden müssen also nicht „das Niveau der jeweils aktuellen umweltwissenschaftlichen Avantgarde“ erreichen.⁹⁵

3. Kommunikationsphase: Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (Art. 6 SUP-RL)

Gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie muß der Umweltbericht sodann zusammen mit dem Planentwurf den Behörden sowie der Öffentlichkeit „zugänglich“ gemacht, d.h. zur Verfügung gestellt werden.⁹⁶ Ihnen muss gemäß Art. 6 Abs. 2 SUP-RL „frühzeitig und effektiv“ Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden.

Die zu konsultierenden Behörden ergeben sich letztendlich im einzelnen aus der nationalen Zuständigkeitsverteilung. Die genaue Definition der zu konsultierenden Behörden sowie der „Öffentlichkeit“ liegt dabei grundsätzlich im Entscheidungsbereich der Mitgliedstaaten.⁹⁷ Deren Entscheidungsspielraum schränkt die Richtlinie allerdings in zweierlei Hinsicht ein: Zum einen sind gem. Art. 6 Abs. 3 SUP-RL alle Behörden erfasst, die „von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen“⁹⁸ sind. Zum anderen wird der Begriff der Öffentlichkeit weit definiert. Zu ihr zählen zunächst schon einmal alle, „die vom Entscheidungsprozess (...) betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden oder ein Interesse daran haben“. Die Richtlinie sieht mit dem Begriff des Interesses eine weitreichende Beteili-

⁹⁵ Pietzcker/Fiedler (Fn. 3), 88.

⁹⁶ Ginzky (Fn. 2), 205.

⁹⁷ Spannowsky (Fn. 12), 205; zu den Grenzen der mitgliedstaatlichen Verwaltungsautonomie siehe bereits oben unter III. 2. sowie Kahl (Fn. 61), 341 ff.; Calliess, in: Ruffert (Fn. 52), S. 99 ff.

⁹⁸ Art. 6 Abs. 3 SUP-RL; Welche Behörden von den „verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein könnten“, ergibt sich daher letztendlich aus der nationalen Zuständigkeitsverteilung, Spannowsky (Fn. 12), 205.

gung, die unabhängig von einer etwaigen subjektivrechtlichen Betroffenheit⁹⁹ ist, vor. Damit korrespondiert sie mit der Rechtsprechung des EuGH, die auch beim Zugang zum Gericht die Verletzung eines tatsächlichen, rechtlich geschützten Interesses ausreichen läßt.¹⁰⁰ Desweiteren werden aber auch „relevante Nichtregierungsorganisationen“, wie etwa Organisationen zur Förderung des Umweltschutzes¹⁰¹, zu denen sicher die staatlich anerkannten Naturschutz- und Umweltverbände¹⁰² zählen, vom Begriff der Öffentlichkeit umfasst. Im Interesse einer effizienten Öffentlichkeitsbeteiligung durch Bündelung von Interessen sollten auch Bürgerinitiativen (als Zusammenschluss von betroffenen oder interessierten Bürgern) als Öffentlichkeit beteiligt werden.

Die Einzelheiten der Konsultation können dabei zwar von den Mitgliedstaaten festgelegt werden, auf jeden Fall muss aber die Abgabe der Stellungnahmen „innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv“ möglich sein¹⁰³. Die Ausgestaltung des Konsultationsverfahrens sollte zwar einerseits keine übermäßigen Anforderungen, die den Entscheidungsprozess möglicherweise behindern, beinhalten.¹⁰⁴ Mit Blick auf das Gebot einer effektiven Konsultation sollte deren konkrete Ausgestaltung jedoch auf den jeweiligen regionalen Bezug sowie die unterschiedlichen Plan-Typen und die daran anknüpfende Abschichtung von Entscheidungen Bedacht nehmen.¹⁰⁵ Auch wenn von der Richtlinie – anders als vom Europäischen Parlament in seiner Stellungnahme vorgeschlagen¹⁰⁶ – keine umfassende planungsbegleitende Beteiligung der Öffentlichkeit vorgeschrieben wird, so ist mit Blick auf die Vorgabe einer frühen und effektiven Konsultation überdies zu überlegen, ob nicht die Planung begleitende Arbeitskreise, bestehend aus Vertretern der Behörden und Umweltverbände, eingerichtet werden sollten, so dass wenigstens der vorhandene Sachverstand laufend berücksichtigt werden kann.¹⁰⁷ Hiermit würde nicht etwa die vom Europäischen Parlament intendierte „permanente Prozessstruktur“, derzufolge die Umweltbehörden und die Öffentlichkeit schon vor Beginn der Arbeiten am Plan und dann nochmals während des Scoping beteiligt werden sollten,

⁹⁹ W. Kumpfer, Referat zur Öffentlichkeitsbeteiligung, UVP-Kongress 2002, UVP-Report 3 (2002), (79); Schink (Fn. 12), 147.

¹⁰⁰ Calliess (Fn. 6), S. 474 ff. und 478 ff..

¹⁰¹ Art. 6 Abs. 4 SUP-RL.

¹⁰² Hierzu C. Calliess, Die umweltrechtliche Verbandsklage nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NJW 2003, 97 ff.

¹⁰³ Art. 6 Abs. 2 SUP-RL.

¹⁰⁴ Ginzky (Fn. 2), 51.

¹⁰⁵ Vgl. dazu Ginzky (Fn. 2), 51, Fn. 44;.

¹⁰⁶ ABl. EG 1998 C 341, S. 18; kritisch Ziekow (Fn. 4), 290.

¹⁰⁷ Ginzky (Fn. 2), 51.

durch die Hintertür im Wege der Auslegung eingeführt.¹⁰⁸ Denn die hier vorgeschlagene planbegleitende Konsultation ist nicht allgemein auf die Öffentlichkeit bezogen, sondern will nur den besonderen Sachverstand einbeziehen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung an sich ist im Hinblick auf den hohen Abstraktionsgrad von Plänen und Programmen und der daraus resultierenden Schwierigkeit, etwaige Auswirkungen auf die Umwelt allgemein verständlich zu machen, ohnehin nicht ganz unproblematisch. Auch ist zu bedenken, dass im Vergleich zur Öffentlichkeit bei Projekten im konkreten Planungsstadium eine unüberschaubar große Anzahl potenziell Betroffener bestehen kann. In diesem Zusammenhang und auf der Grundlage der Erfahrungen mehrerer österreichischer Pilotverfahren wird daher u.a. eine kurze, ansprechende Darstellung von Planentwurf und diesbezüglichem Umweltbericht, eine leichte Zugänglichkeit aller notwendigen Informationen und Unterlagen, die transparente Verdeutlichung von Betroffenheit und Einflussmöglichkeiten sowie eine kontinuierliche Beteiligung der Öffentlichkeit in der gesamten Umweltprüfung gefordert.¹⁰⁹ Insoweit sollten die Möglichkeiten des Internet genutzt werden. Überdies könnte die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie oben schon angedeutet, mit Blick auf die unterschiedlichen Plan- typen sowie ihren jeweiligen regionalen Bezug ausgestaltet werden. Nimmt man z.B. einmal den Bundesverkehrswegeplan, so stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, auf dieser abstrakten Planungsebene einen Erörterungstermin zu veranstalten. Dies gilt um so mehr, als die Erfahrung in den erwähnten österreichischen Pilotverfahren gezeigt hat, dass die Bürger auf einer abstrakten Planungsebene kaum partizipieren wollen. Folglich sollte nicht auf allen Planungsebenen ein Erörterungstermin stattfinden, sondern vielmehr sollte insoweit nach der geeigneten Ebene gesucht werden. Auf den anderen, relativ abstrakteren Ebenen hat zwar auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattzufinden, diese könnte jedoch unter Einbeziehung der Möglichkeiten des „e-government“¹¹⁰ ausgestaltet werden. Insoweit ist freilich immer darauf zu achten, dass die jeweilige kon-

¹⁰⁸ EP Stellungnahme, ABl. EG 1998, C 341/18; dazu kritisch *Ziekow* (Fn. 4), 290 f., der hierin einen – mit Blick auf die sozio-ökonomischen Folgekosten unvermeidbaren – Versuch sieht, einen allgemeinen Umweltdiskurs zu etablieren.

¹⁰⁹ *R Aschemann*, Referat über die Öffentlichkeitsbeteiligung, UVP-Kongress 2002, UVP-Report 3 (2002), (79).

¹¹⁰ Vgl. dazu etwa *M. Eifert*, Electronic Government als gesamtstaatliche Organisationsaufgabe, ZG 2001, 115 ff.; *H. Reinermann/J. v. Lucke* (Hrsg.), Electronic Government in Deutschland, Speyerer Forschungsberichte Nr. 226, Juli 2002.

krete Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung den Effektivitätsanforderungen des Art. 6 Abs. 2 SUP-RL bzw. denjenigen des Art. 10 EGV genügen muss.

Überwindet man auf diese Weise die möglichen Probleme, so bringt die durch die Plan-UVP bewirkte frühe Beteiligung der Öffentlichkeit im Ergebnis aber doch vielfältige Vorteile mit sich: So eröffnet sie auf der einen Seite der Öffentlichkeit die Möglichkeit der „frühzeitigen und dadurch potenziell stärkeren“ Einflussnahme auf den Planungsprozess. Und dies wirkt sich wiederum auf der anderen Seite auch positiv auf die Stellung der Planungsträger aus, da diese dadurch unter Umständen mit einer höheren Akzeptanz der Ergebnisse ihrer Tätigkeit in der Gesellschaft rechnen können.¹¹¹

Schließlich sind die Behörden der Mitgliedsstaaten unter bestimmten Umständen gemäß Art. 7 der Richtlinie zu grenzüberschreitenden Konsultationen verpflichtet, und zwar dann, wenn der betroffene Mitgliedsstaat einen entsprechenden Antrag stellt, oder wenn der Mitgliedsstaat, in dem der Plan erstellt und das Projekt durchgeführt werden soll, zu der Auffassung gelangt, dass die Durchführung des Plans „voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt“ des anderen Mitgliedsstaates haben wird. Dem Nachbarstaat sind in diesem Fall der Plan- oder Programmentwurf sowie der Umweltbericht zu übermitteln, und es ist ihm Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen¹¹². Zur Frage, ob die betreffenden Unterlagen zu übersetzen sind bzw. ob zusätzlich eine Übersetzung übermittelt werden muss, enthält die Richtlinie keine Regelungen. Es wird zwar angenommen, dass keine entsprechende Verpflichtung besteht¹¹³, wobei davon ausgegangen wird, dass sich die Praxis „am Grundsatz der Gegenseitigkeit ausrichten“ wird.¹¹⁴ In der Richtlinie selbst ist lediglich festgelegt, dass für die Abgabe einer Stellungnahme eine „angemessene Frist“ zur Verfügung stehen muss.¹¹⁵ Wiederum bleibt die genauere Ausgestaltung des Verfahrens den Mitgliedsstaaten überlassen, jedoch dürfte sich aus dem aus Art. 10 EGV fließenden Effektivitätsgebot bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie eine entsprechende Pflicht zur Übersetzung ergeben.

¹¹¹ S. Heiland, Referat über die Öffentlichkeitsbeteiligung, UVP-Kongress 2002, UVP-Report 3 (2002), (79).

¹¹² Art. 7 Abs. 1,2 SUP-RL.

¹¹³ Spannowsky (Fn. 12), 205, unter Berufung auf das „Schweigen“ dazu in der Richtlinie.

¹¹⁴ Spannowsky (Fn. 12), 205.

¹¹⁵ Art. 7 Abs. 3 SUP-RL.

4. Entscheidungsphase: Berücksichtigung bei der Entscheidungsfindung (Art. 8 SUP-RL)

Art. 8 der Richtlinie statuiert in Bezug auf den Umweltbericht, die nach Art. 6 SUP-RL abgegebenen Stellungnahmen sowie die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen eine Pflicht zur Berücksichtigung. Dementsprechend muss das Ergebnis der Umweltprüfung bei der „Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren“ zur Kenntnis genommen – was die Pflicht zur Auseinandersetzung mit deren Inhalten umfasst – und sodann sichtbar in die planerische Entscheidung integriert werden.¹¹⁶

Wie schon bei der Projekt-UVP-Richtlinie ist auch im Rahmen der Plan-UVP-Richtlinie umstritten, ob über die Berücksichtigungspflicht materiellrechtliche Vorgaben Eingang in die Endentscheidung finden. Dagegen spricht zwar der bereits erwähnte 9. Erwägungsgrund der Richtlinie, der ihren Inhalt auf den „Verfahrensaspekt“ beschränkt. Die Richtlinie enthält so gesehen keine materielle Vorgaben, etwa darüber, ob dem Umweltschutz der Vorrang vor anderen Planungszielen einzuräumen ist bzw. ob umweltfreundlichen Alternativen einer höhere Bedeutung als anderen Alternativen beizumessen ist. Andererseits ist in Art. 1 SUP-RL festgelegt, dass die Richtlinie „die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und ein hohes Umweltschutzniveau“ zum Ziel hat, was über das Effizienzgebot des Art. 10 EGV und die „effet-utile“-Auslegung auch rechtliche Relevanz für die Anwendung des Umsetzungsrechts durch die Verwaltung und die sie kontrollierende Rechtsprechung hat. Das bedeutet: Auch wenn die Ziele der Richtlinie primär über die Einhaltung verfahrensrechtlicher Anforderungen erreicht werden sollen, so ist damit aber zugleich intendiert, dass die verfahrensrechtliche Sonderbehandlung der Umweltbelange mit ihren spezifischen Ermittlungs- und Berichtspflichten faktisch und unmittelbar auf die inhaltliche Relevanz der Umweltaspekte einwirkt.¹¹⁷ Dies gewährleistet z.B. der über Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I lit. f) SUP-RL zu berücksichtigende integrierte Umweltschutz, der prozedurale und materielle Aspekte in sich vereint. Überdies beinhaltet die

¹¹⁶ *Epiney* (Fn. 27), S. 223.

¹¹⁷ *Pietzcker/Fiedler* (Fn. 3), 88; vgl. dazu auch *Spannowsky* (Fn. 12), der in Bezug auf den Inhalt des Umweltberichts meint, dass es sich hierbei „um eine die Planungsentscheidung bestimmende inhaltliche Anforderung“ handelt und dass dabei „im Gewand von Verfahrenserfordernissen (...) gemeinschaftsrechtliche planerische Anforderungen einher“ gehen.

zusammenfassende Erklärung nach Art. 9 Abs. 1 lit. b) SUP-RL zwangsläufig materielle Gesichtspunkte.

Mit Blick auf die Umsetzung der unbestimmt bleibenden Berücksichtigungspflicht bei der Abwägung mit kollidierenden Belangen wäre daher ein relativer Vorrang des Umweltschutzes, wie er von der UGB-Kommission in § 9 KomE-UGB u.a. für die der SUP ähnliche Umweltgrundlagenplanung (§§ 69-73 KomE-UGB) vorgeschlagen wurde¹¹⁸, von großer Bedeutung. Ein solcher relativer Vorrang diene mit seinem klarstellenden Charakter der von Art. 10 EGV geforderten effektiven Umsetzung und damit einem effektiven Vollzug der SUP-Richtlinie.

5. Publizitätsphase (Art. 9 SUP-RL)

Die endgültige Entscheidung ist dann gemäß Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie ebenfalls den Behörden, die „von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein könnten“, sowie der Öffentlichkeit „zugänglich“ zu machen. Im Einzelnen müssen dabei neben dem angenommenen Plan bzw. Programm, eine zusammenfassende Erklärung sowie die dazu festgelegten Überwachungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Die zusammenfassende Erklärung muss gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. b) SUP-RL darstellen, auf welche Art und Weise Umwelterwägungen, sowie die gegebenenfalls abgegebenen Stellungnahmen und die Ergebnisse der Konsultationen in die Endentscheidung einbezogen wurden bzw. warum der angenommene Plan bzw. das Programm gegenüber anderen möglichen Lösungsvarianten bevorzugt wurde. Diese gemeinschaftsrechtliche Begründungspflicht gewährleistet eine genaue Darstellung des Inhalts und der Reichweite des angenommenen Plans bzw. Programms.¹¹⁹ Die zusammenfassende Erklärung ist also das Abschlussdokument für die Umweltprüfung. Ihre Erstellung ist, ebenso wie jene des Umweltberichts, zwingend vorgeschrieben.¹²⁰

¹¹⁸ Dazu R. Hendler/ J. Heimlich, Raumplanung und Umweltschutz, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2000, UTR 54, 2000, 7 (23 ff.).

¹¹⁹ Spannowsky (Fn. 12), 205.

¹²⁰ Ginzky (Fn. 2), 52.

6. Kontrollphase

a) Monitoring gem. Art. 10 SUP-RL

Das in Art. 10 der Richtlinie vorgesehene Monitoring dient der Vollzugskontrolle: Es soll verhindert werden, dass die Mitgliedstaaten, wie so oft, die SUP-Richtlinie formal umsetzen und anwenden, dann aber bei der konkreten Durchführung des Plans die Umweltbelange weitgehend ignorieren. Vor diesem Hintergrund verpflichtet Art. 10 SUP-RL die Mitgliedstaaten dazu, die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne auf die Umwelt zu überwachen, um auf diese Weise frühzeitig unvorhergesehene negative Umweltauswirkungen ermitteln und ihnen begegnen zu können. Dementsprechend muss auch der Umweltbericht gem. Anhang I lit. i) Informationen zu den geplanten Überwachungsmaßnahmen enthalten.¹²¹ Nicht durchsetzen konnte sich insoweit der Vorschlag des Europäischen Parlaments, den nationalen Umweltministerien eine obligatorische Verantwortung für die ordnungsgemäße Anwendung von Umweltschutzmaßnahmen bei überregionalen Plänen und Programmen aufzuerlegen. Dies hätte einen von Art. 10 EGV nicht mehr gedeckten Eingriff in die mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie, die die Verwaltungsorganisation mitumfasst, bedeutet.¹²²

b) Auswirkungen von Fehlern bei der Durchführung der Umweltprüfung

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Richtlinie in erster Linie verfahrensrechtliche Anforderungen zur Durchführung einer Plan-UVP vorsieht, stellt sich die Frage, welche Auswirkungen Verfahrensfehler haben. Nach der bisherigen Rechtsprechung des *BVerwG* zur UVP wirken sich verfahrensrechtliche Mängel auf die Rechtmäßigkeit der Sachentscheidung nur dann aus, wenn nachgewiesen werden kann, dass diese Mängel von Einfluss auf den Inhalt der Sachentscheidung waren.¹²³ Fraglich ist, ob diese – mit Blick auf die Effektivität der UVP durchaus problematische – Rechtsprechung auch auf die Plan-UVP übertragen werden kann. Überdies kann mit Blick auf die klaren und

¹²¹ Ausführlich hierzu *Roder*, in: *Hendler* (Fn. 1), S. 225 ff.; ferner, *Schink* (Fn. 12), 149 f..

¹²² EP Stellungnahme, ABl. EG 1998 C 341, 18; dazu kritisch *Ziekow* (Fn. 4), 290.

¹²³ *BVerwG* Urteil vom 25.01.1996 -4 C 5.95-, BVerwGE 100, 238 (247); *BVerwG* Urteil vom 08.06.1995 -4 C 4.94- BVerwGE 98, 339 (344f.); BVerwG, NuR 1993, 125 (126); kritisch zu der Rechtsprechung des *BVerwG*: *W. Erbguth*, Das Bundesverwaltungsgericht und die UVP, NuR 1997, 261; *R. Steinberg*, Chancen einer Effektivierung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Gerichte?, DÖV 1996, 221; *Wegener* (Fn. 55), 324. Siehe auch neuere Rechtsprechung, die bei Fehlen einer UVP einen – heilbaren – Abwägungsfehler annimmt: *BVerwG* Beschl. vom 22.03.1999 -4 BN 27/98-, NVwZ 1999, 989; sowie *OVG Münster*, Urteil vom 10.08.2000, 7 a D 162/98.NE. (ZUR 2001, 220).

zum Teil zwingenden verfahrensrechtlichen Anforderungen, die die Richtlinie normiert, nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden, dass sich – insbesondere vor dem Hintergrund der vorstehend geschilderten Bedeutung des Verfahrensrechts für das europäische Umweltrecht, die durch das Effizienzgebot des Art. 10 EGV sowie die „effet-utile“-Auslegung untermauert und abgesichert wird – ein Verfahrensmangel auf den Inhalt der Endentscheidung auswirkt. Mithin erhöht sich zumindest die Begründungspflicht des *BVerwG* gewaltig, will es an seiner bisherigen Rechtsprechung festhalten.¹²⁴

VI. Ausblick

1. Weitere Umsetzungsvorgaben

Die wichtigsten Leitlinien für die Umsetzung der SUP-Richtlinie sind EG-Rechtskonformität, Klarheit und Praxistauglichkeit. Vor dem Hintergrund vorstehend dargestellter Vorgaben ist eine Praxis der „Minimal“-¹²⁵ bzw. „1:1“-Umsetzung zugunsten einfacher und „großzügiger“ Regelungsansätze nicht sinnvoll, birgt sie doch die latente Gefahr nicht europarechtskonform zu sein. Andererseits ist es notwendig, den zusätzlichen Verfahrensaufwand, der sich für die Aufstellung von Plänen und Programmen ergeben wird (etwa aus der Notwendigkeit eines Umweltberichts, der zwingenden Öffentlichkeitsbeteiligung, der Begründung der Planentscheidung im Lichte der SUP sowie der Überwachung) durch ein effektives und sachgerechtes Verfahrensmanagement zu begrenzen. Zwar ist dies in erster Linie eine Aufgabe der Vollzugspraxis, jedoch müssen auch auf der rechtlichen Ebene die dafür notwendigen Instrumente geschaffen werden. Die SUP-Richtlinie sieht in Form von Vorschriften zur Festlegung des Untersuchungsrahmens (sog. „Scoping“), der Nachkontrolle (sog. „Monitoring“) sowie der Verknüpfung der SUP mit anderen Prüfverfahren hierfür die notwendigen Steuerungsmöglichkeiten vor. So erhält die Behörde im Rahmen des „Scopings“ nach Art. 5 Abs. 4 SUP-RL die Möglichkeit der flexiblen Gestaltung des Prüfumfanges bzw. der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen. Diese dient insbesondere der Konkretisierung der Regelung des Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten „zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen“ „berücksichtigen“ müssen, „dass die Prüfung gemäß der vorliegenden Richtlinie auf verschiedenen Stufen dieser Hierarchie durchgeführt wird“. Bei einer Plan- oder Programmhierarchie wird über das „Scoping“

¹²⁴ Skeptisch *Schink* (Fn. 12), 151.

¹²⁵ Vgl. auch *Stüer* (Fn. 20), 102, der vor den „Gefahren einer Minimalumsetzung“ warnt.

damit eine ebenenspezifischen Abschichtung ermöglicht. Die durchzuführende Umweltprüfung soll sich auf die jeweils planerheblichen Aspekte konzentrieren. Wenn also etwa verschiedene Ebenen der Bauleitplanung einer Umweltprüfung unterliegen, kann die Umweltprüfung gestuft vorgenommen werden. Die höheren Planungsstufen sollen sich mit einer Art „Grobprüfung“ begnügen können, die dann mit dem Konkretisierungsgrad der weiteren Planungsstufen an Detailschärfe gewinnt. Im Flächennutzungsplan werden die Gesamtstrukturen der gemeindlichen Entwicklung dargestellt. Der Bebauungsplan enthält konkrete Festsetzungen für die einzelnen Grundstücke. Die Detailschärfe der Umweltprüfung könnte dem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad dieser städtebaulichen Pläne angepasst werden.¹²⁶ In Bezug auf das Raumordnungsrecht besteht bereits eine entsprechende Abschichtungsregelung zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen in § 16 UVPG. Allerdings gilt diese nicht für das Verhältnis von Landes- und Regionalplanung, soweit dort eine Umweltprüfung stattgefunden hat, und müsste daher entsprechend ausgeweitet werden. Zudem trägt § 17 Satz 3 UVPG, wonach die Prüfung der Umweltverträglichkeit im nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden kann, der Notwendigkeit der Vermeidung von Doppelprüfungen und der Abschichtung von Prüfungsanforderungen nicht hinreichend Rechnung. Die Bestimmung sollte daher insofern ergänzt werden, dass, soweit bereits im Raumordnungsverfahren oder im Rahmen der Landes- und Regionalplanung bezüglich einer standort-, projekt- oder vorhabenbezogenen Festlegung eine Umweltverträglichkeitsprüfung stattgefunden hat, die Prüfung in dem Umfang, in dem sie stattgefunden hat, im Rahmen der Bauleitplanung nicht wiederholt werden muss. Eine Beschränkung der Prüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens sollte ausreichen.¹²⁷

Die strategische Umweltprüfung (SUP) bildet auf der Plan- und Programmebene eine sinnvolle und folgerichtige Ergänzung der auf Projektebene durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung¹²⁸. Auch strukturell bestehen zwischen UVP und SUP zahlreiche Parallelen. Zwar stellt es die Richtlinie den Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 SUP-RL

¹²⁶ B. Stüer/C. Upmeier, Städtebaurecht 2004 – Vorschläge der Expertenkommission zur Änderung des BauGB, ZfBR 2/2003, 115; vgl. dazu auch Stüer (Fn. 20), 103; Dabei könnte auch die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend gestuft ausgestaltet werden.

¹²⁷ Spannowsky (Fn. 12), 208.

¹²⁸ Vgl. auch Sangenstedt, in: Ziekow (Fn. 9), S. 30, der insbesondere davon spricht, dass durch die PlanUVP bestehende UVP-Lücken geschlossen werden sollen.

weitgehend frei, ob sie die verfahrensmäßigen Anforderungen der Richtlinie „in bestehende Verfahren zur Annahme von Plänen und Programmen oder in neue Verfahren, die festgelegt werden, um dieser Richtlinie nachzukommen“ übernehmen. Eine Umsetzung, die die Anforderungen der Richtlinie möglichst in die bestehenden Verfahren einbezieht, erscheint jedoch im Interesse der Reduzierung des Koordinationsaufwands gegenüber einem gesonderten neuen „Plan-UVP-Verfahren“ vorzugswürdig.¹²⁹ Ganz in diesem Sinne ergibt sich aus Art. 11 Abs. 2 SUP-RL für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, „koordinierte oder gemeinsame Verfahren vor(zu)sehen“. Hiernach kann die strategische Umweltprüfung mit anderen Umweltprüfverfahren, etwa nach der FFH-Richtlinie oder der Wasserrahmenrichtlinie, verbunden werden („koordinierte oder gemeinsame Verfahren“). Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass eine solche Zusammenführung umweltrechtlicher Prüfverfahren rechtliche und praktische Grenzen hat. Denn, eine „Überfrachtung der SUP zu einem allumfassenden „integrierten Umweltprüfungsverfahren“, in dem undifferenziert zugleich diverse andere umweltbezogene Prüfungen (UVP, FFH-Verträglichkeit, Seveso-II-Richtlinie, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) abgearbeitet werden, könnte leicht zu einer unzulässigen Verkürzung und Vermischung von Prüf- und Verfahrensanforderungen führen.¹³⁰ Insbesondere sind bei einer Verknüpfung der Verfahren der unterschiedlich weite Prüfrahmen sowie die unterschiedlichen Schutzgüter, auf die sich die FFH- und die SUP- bzw. die UVP-Richtlinie jeweils beziehen, zu berücksichtigen.¹³¹ Während eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie rein gebietsbezogen erfolgt – d.h. die Vereinbarkeit des Plans bzw. Projekts wird allein anhand der Schutzziele, die für das jeweils betroffene Gebiet aufgestellt worden sind, geprüft - geht es bei der SUP- bzw. der UVP-Prüfung um die generelle Vereinbarkeit des Vorhabens mit der „biologischen Vielfalt, der Bevölkerung, der Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatischen Faktoren, Sachwerten, dem kulturellen Erbe einschließlich der architektonisch

¹²⁹ *Spannowsky* (Fn. 12), 207, der ohnehin die Kompetenz des Bundes in Bezug auf die Einführung eines selbständigen Plan-UVP-Verfahrens anzweifelt, „zumal die Planungsverfahren überwiegend von den Ländern durchgeführt werden“; Vgl. auch: *Schmidt/Rütz/Bier* (Fn. 22), 363.

¹³⁰ Auch Ch. *Jacoby* vertritt insofern die Ansicht, dass ein „Prüfverfahren auf einer bestimmten Planungsebene, eine oder mehrere Umweltprüfungen auf nachfolgenden Ebenen oder ein UVP-Verfahren auf Projektebene nicht ersetzen“ können wird und dass in diesem Zusammenhang vor allem dem „Scoping“ eine bedeutende Rolle zugewiesen werden muss, UVP-Report 2001, 29 f.

¹³¹ Vgl. G. *Schmidt-Eichstaedt*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung vor der Reform: die Folgen für das Bau- und Planungsrecht, UPR 11,12/2000, 401 (409), der ebenfalls die Ansicht vertritt, dass lediglich „Teilharmonisierungen“ möglich erscheinen.

wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, der Landschaft und der Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren“¹³². Eine Plan-UVP reicht damit erheblich weiter. Zudem erfordern die jeweils durchzuführenden Verfahren unterschiedliche Prüf- und Arbeitsschritte mit speziellen Anforderungen, die nicht ohne weiteres austauschbar sind. Die strategische Umweltprüfung besteht in erster Linie aus bestimmten Verfahrensanforderungen, deren Ergebnisse bei der Endentscheidung abwägend „zu berücksichtigen“ sind. Fehlende FFH-Verträglichkeit ist demgegenüber ein materielles Entscheidungskriterium, das einer Annahme des Plans oder Programms grundsätzlich entgegensteht.¹³³ Nicht zuletzt muß das Prüfverfahren für den Rechtsanwender und die Öffentlichkeit auch transparent und praktikabel bleiben.¹³⁴

2. Bewertung

Im Ergebnis kann konstatiert werden, dass mit der SUP-Richtlinie eine empfindliche Lücke, die die UVP-Richtlinie entgegen ursprünglichen Vorstellungen nicht hatte abdecken können, geschlossen worden ist: Durch die vorgeschaltete SUP werden künftig nicht umweltverträgliche Vorentscheidungen auf der Planungsebene vermieden. Hilfreich ist insoweit die Anordnung einer Alternativenprüfung. Auf diese Weise werden Vorgaben des Vorsorgeprinzips (Frühzeitigkeit; Ressourcenschonung) und des mit diesem eng verbundenen Integrierten Umweltschutzes – und zwar der Externen Integration (Art. 6 EGV) und Internen Integration (medienübergreifende Betrachtung) verwirklicht. Nicht ganz unproblematisch ist freilich der rein prozedurale Charakter der SUP. Die Vorgaben für das Verfahren sind sehr weit gefasst und unbestimmt, sie lassen den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum bei der Umsetzung. Dies korrespondiert zwar mit der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten, ist aber einem effektiven Vollzug hinderlich. Die Gründe hierfür liegen zunächst einmal in der bereits erwähnten, eng begrenzten Kompetenz der EG im Bereich des Verwaltungsverfahrensrechts.¹³⁵ Dennoch gerät das mitgliedstaatliche Verfahrensrechts aber in den Sog des Gemeinschaftsrechts. Dies

¹³² Anhang I lit. f) SUP-RL.

¹³³ Vgl. auch *K.-P. Dolde*, Umweltprüfung in der Bauleitplanung – Novellierung des BauGB – Bericht der unabhängigen Expertenkommission, NVwZ 2003, 297 (299).

¹³⁴ Vgl. dazu auch die Diskussion der Kommission darüber, ob die Umweltprüfung „zu einer umfassenden, auch soziale, ökonomische und kulturelle Belange umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung erweitert werden soll“, wovon sie schließlich abrät, weil „dies zur Überfrachtung der Bauleitplanung führen und dem Vereinfachungsgedanken widersprechen könnte“, Dolde (Fn. 133), 299.

¹³⁵ Instruktiv dazu *Kahl* (Fn. 57), 865 ff.

hat viel damit zu tun, dass es im Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene oftmals schwierig ist, zwischen 25 (und nach der nächsten Erweiterung 27!) verschiedenen Rechtsordnungen sowie den insoweit bestehenden nationalen Interessen Übereinstimmung zu erzielen. Dies ist insbesondere immer wieder dort ein Problem, wo es – wie im Umweltrecht – um die Einigung auf konkrete materielle Standards geht, die dann europaweit gelten sollen. Mühsam gefundene Kompromisse kommen rechtlich dann oftmals in zwar konsensfähigen, aber unbestimmten Rechtsbegriffen zum Ausdruck. Deren weitere Konkretisierung wird sodann auf die nationale Verwaltung „delegiert“. Im Zuge dessen dient der Vollzug dann aber nicht mehr nur der Normkonkretisierung, sondern er wird zunehmend auch zur norm-nach-schöpferischen Phase. Diese Vorgehensweise korrespondiert zwar durchaus mit dem Gedanken des Subsidiaritätsprinzips, das auf diese Weise durch eine vertikale Gewaltenteilung abgerundet wird. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass in der Folge die für eine Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft unabdingbare einheitliche Rechtsdurchsetzung latent herausgefordert wird. Nicht von ungefähr ist in den letzten Jahren zunehmend das gemeinschaftsrechtliche Vollzugsdefizit in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Um ein Auseinanderfallen der Rechtsgemeinschaft zu verhindern, ist der *EuGH* vor diesem Hintergrund geradezu verpflichtet, immer stärker in die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten einzugreifen. Die SUP-Richtlinie ist in genau diesem Problemfeld angesiedelt und wird die skizzierte Entwicklung daher einmal mehr beflügeln.