

Schriften zum Umweltrecht

Band 53

Die Umweltverträglichkeitsprüfung in parallelen Zulassungsverfahren

Von

Christoph Landel



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH LANDEL

**Die Umweltverträglichkeitsprüfung
in parallelen Zulassungsverfahren**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 53

Die Umweltverträglichkeitsprüfung in parallelen Zulassungsverfahren

Von

Christoph Landel



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Landel, Christoph:

Die Umweltverträglichkeitsprüfung in parallelen
Zulassungsverfahren / von Christoph Landel. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 53)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08280-X

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08280-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
B. Die Umweltverträglichkeitsprüfung	15
I. Definition	15
II. Das Anforderungsprofil der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27.06.1985	17
1. Begriff.....	17
2. Umsetzung von EG-Richtlinien in innerstaatliches Recht.....	18
a) Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft.....	18
b) Die Regelungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltrechts.....	19
c) Ziel der Rechtsharmonisierung.....	22
d) Kontrollkompetenzen der Europäischen Gemeinschaft.....	23
e) Konflikt zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem Recht der Mitgliedstaaten.....	24
f) Direktwirkung von EG-Richtlinien	26
g) Die formellen Umsetzungsprobleme	32
3. Die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.....	34
a) Der Erlaß der EG-RL UVP	34
b) Die Grundprinzipien	35
aa) Harmonisierung	35
bb) Vorsorgeprinzip	36
(1) Frühzeitigkeitsgebot	36
(2) Der integrative Ansatz	37
c) Die Leitlinien	42
aa) Projektbezug	42

bb) Die Verfahrensausrichtung	43
(1) Pflichten des Projektträgers	43
(2) Verfahrensbeteiligung	44
4. Die europarechtlichen Vorgaben zur Gestaltung der Umweltverträglichkeitsprüfung in parallelen Genehmigungsverfahren	45
a) Die Verfahrensregelungen	46
b) Der integrative Ansatz.....	47
c) Das Gebot des einheitlichen Gesamtergebnisses	51
d) Der Projektbegriff der EG-RL UVP	53
5. Die Behandlung paralleler Zulassungsverfahren in den Umsetzungsnormen anderer EG-Mitgliedstaaten und in den USA	54
a) Einbindung in das bestehende Rechtssystem	55
aa) Implementation in bestehende Verwaltungsverfahren	55
bb) Selbständige Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren	55
b) Verantwortlichkeiten im Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren.....	56
c) Beteiligung anderer Behörden	58
aa) Funktion der Beteiligung.....	58
bb) Neue Konsultationserfordernisse	58
d) Verknüpfung von Umweltverträglichkeitsprüfung und Entscheidung	59
III. Die Umsetzung im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12.02.1990	61
1. Vorgaben für die Umsetzung der EG-Richtlinie	61
a) Intention der „optimalen Umsetzung“	61
b) Integration in bestehende Verfahren	63
c) Harmonisierungsbedarf.....	64
2. Der Begriff und die Zielsetzung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung.....	65
3. Der Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfung	67
4. Das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung.....	69
a) Abstimmung des Untersuchungsrahmens, § 5 UVPG.....	69
b) Unterlagen des Vorhabenträgers, § 6 UVPG	70
c) Behördenbeteiligung, § 7 UVPG	71
d) Beteiligung der Öffentlichkeit, § 9 UVPG	72

e) Die zuständige Behörde	73
5. Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen, § 11 UVPG	73
6. Bewertung der Umweltauswirkungen, § 12 Halbs. 1 UVPG	75
7. Berücksichtigung der Umweltverträglichkeitsprüfung, § 12 Halbs. 2 UVPG	79
8. Unterrichtung über die Entscheidung, § 9 Abs. 2 UVPG	84
IV. Das Umsetzungsverfahren	85
1. Das Umsetzungsgesetz	85
a) Bund	85
b) Länder	86
c) Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften	89
2. Die betroffenen Rechtsgebiete	92
a) Abfallrecht, Art. 2 UVP-UmsG	92
b) Atomrecht, Art. 3 UVP-UmsG	94
c) Immissionsschutzrecht, Art. 4 UVP-UmsG	95
d) Wasserrecht, Art. 5 UVP-UmsG	97
e) Naturschutzrecht, Art. 6 UVP-UmsG	98
f) Verkehrswegegesetze, Art. 7-12 UVP-UmsG i. v. m. § 15 UVPG ..	99
g) Raumordnungsrecht, § 16 UVPG	99
h) Bauplanungsrecht, § 17 UVPG	101
i) Bergrecht, § 18 UVPG	103
j) Flurbereinigungsrecht, § 19 UVPG	104
k) Gentechnikrecht, § 8 GenTG	104
3. Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Beitrittsgebiet	105
a) Das Umweltrecht der ehemaligen DDR	105
b) Die Überleitung des UVPG in das Beitrittsgebiet	109
C. Die parallelen Zulassungsverfahren im UVPG	114
I. Umweltverträglichkeitsprüfung als unselbständiges Verfahren	114
II. Konkurrenzlagen bei Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung	118
1. Der Anwendungsbereich nach § 3 UVPG	118
2. Die Anforderungen des § 2 Abs. 1 Satz 4 UVPG	119
3. Die Vorrangregelung des § 4 UVPG	120
4. Der Anwendungsbereich des § 14 UVPG	122

5. Die Bestimmung der federführenden Behörde durch landesrechtliche Umsetzung nach § 14 Abs. 1 Satz 1 UVPG	127
6. Vorbehalt einer Zuständigkeitsbegründung durch landesrechtliche Umsetzung nach § 14 Abs. 1 Satz 2 UVPG für die Aufgaben gemäß §§ 6 bis 9 UVPG	131
III. Anwendungsfälle	134
1. Genehmigung von Investitionsvorhaben nach §§ 4, 15 BImSchG, Nr. 1 der Anl. zu § 3 UVPG	134
a) Zuständigkeit.....	134
b) Anwendungsbereich.....	135
c) Genehmigungsvoraussetzungen	138
d) Genehmigungswirkung	141
2. Genehmigung von kerntechnischen Anlagen nach § 7 AtG, Nr. 2 der Anl. zu § 3 UVPG, Nr. 2 im Anh. zu Nr. 1 der Anl. zu § 3 UVPG.....	144
a) Zuständigkeit.....	144
b) Anwendungsbereich.....	145
c) Genehmigung	146
3. Zulassung von Abwasserbehandlungsanlagen nach § 18 c WHG, Nr. 5 der Anl. zu § 3 UVPG	147
a) Zuständigkeit.....	147
b) Anwendungsbereich.....	147
c) Zulassung	148
4. Genehmigung von Rohrleitungsanlagen nach § 19 a WHG, Nr. 16 der Anl. zu § 3 UVPG	150
a) Zuständigkeit.....	150
b) Anwendungsbereich.....	150
c) Genehmigung	150
IV. Die Zuständigkeitsbegründung der federführenden Behörde nach § 14 UVPG	151
1. Gesetzgebungskompetenz	152
a) Kompetenz zur Umsetzung materiellrechtlicher Regelungen	152
b) Kompetenz zur Umsetzung verfahrensrechtlicher Regelungen	154
2. Der Zuständigkeitsbegriff nach § 14 UVPG	157
a) Die Zuständigkeitsbegriffe.....	157
aa) Sachliche Zuständigkeit	157
(1) Verbandskompetenz	158

(2) Ressortkompetenz	158
bb) Instanzielle Zuständigkeit	161
cc) Örtliche Zuständigkeit	161
b) Der funktionale Zuständigkeitsbegriff des § 14 UVPG	161
V. Die Koordinationsaufgaben der federführenden Behörde nach § 14 UVPG	163
1. Zuständigkeit nach § 14 Abs. 1 Satz 1 UVPG für die Unterrichtung des Vorhabenträgers und die zusammenfassende Darstellung gemäß §§ 5 und 11 UVPG	163
2. Koordinationsaufgaben nach § 14 Abs. 2 Satz 2 UVPG	167
3. Die Koordinationsaufgaben der federführenden Behörde aus verfassungsrechtlicher Sicht.....	171
4. Verfahrensrechtliche Möglichkeiten zur Sicherstellung der Koordination	172
D. Der Rechtsschutz gegenüber Einzelentscheidungen in parallelen Zulassungsverfahren	179
I. Rechtsschutz im laufenden Zulassungsverfahren	182
II. Der Rechtsschutz nach abgeschlossenem Zulassungsverfahren	183
1. Kontrolleröffnung	183
2. Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO.....	184
a) Drittschützende Wirkung materiellrechtlicher Regelungen.....	184
b) Drittschützende Wirkung von Verfahrensvorschriften	185
c) Die Klagebefugnis von Naturschutzverbänden	189
3. Kontrollumfang	191
a) Materielle Rechtswidrigkeit der Zulassungsentscheidung	192
b) Verletzung von Verfahrensvorschriften des UVPG.....	192
III. Umfang der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle in parallelen Zulassungsverfahren.....	196
1. Grundlagen	196
a) Konzentrationswirkung	198
b) Fehlende oder eingeschränkte Konzentrationswirkung	200
aa) Vollbindung	200
bb) Separation	201
cc) Fachbindung	202
2. Lösungsansatz.....	202
3. Konsequenzen für die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung	209

a) Anlagenbegriff	209
b) Rechtsschutzinteresse	210
c) Sachentscheidungskompetenz	213
aa) Abfall- und Baurecht	215
bb) Abfall- und Wasserrecht	216
cc) Atom- und Wasserrecht	217
dd) Bau- und Atomrecht	218
ee) Bau- und Gaststättenrecht	219
ff) Bau- und Gewerberecht	223
gg) Bau- und Luftverkehrsrecht	223
hh) Baugenehmigung und Sondernutzungserlaubnis	223
ii) Bauplanungs- und Immissionsschutzrecht	224
jj) Berg- und Baurecht	225
kk) Immissionsschutz- und Wasserrecht	226
ll) Straßen- und Straßenverkehrsrecht	226
d) Bindungswirkung von Verwaltungsentscheidungen in parallelen Zulassungsverfahren	228
IV. Umfang der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle in parallelen Zulassungsver- fahren unter Einschluß der Umweltverträglichkeitsprüfung	237
1. Vollbindung	238
2. Separation	239
3. Fachbindung	239
4. Vorläufige Gesamtprüfung	240
5. Vorschlag	240
E. Zusammenfassung der Ergebnisse	243
Literaturverzeichnis	247

A. Einleitung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist vorhabenbezogen. Die in der Anlage zu § 3 UVPG aufgeführten Vorhaben sind solche, die zumeist mehreren verwaltungsbehördlichen Verfahren unterliegen. Parallele Verfahren bereiten Schwierigkeiten, wenn sie miteinander konkurrieren. Eine solche Friktion ist im UVPG geradezu angelegt, da sie bei der Einzelfallentscheidung eine medienübergreifende Berücksichtigung der Umweltauswirkungen des Vorhabens fordert, §§ 2 Abs. 1 Satz 2, 12 UVPG. Eine umfassende Lösung der Problematik paralleler Verfahren liegt darin, eines der konkurrierenden Verfahren mit Konzentrationswirkung auszustatten¹. Ebendiese Lösung ist im UVPG nicht vorgesehen. Vielmehr ist die Umweltverträglichkeitsprüfung ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren nach Maßgabe der geltenden Gesetze, §§ 2 Abs. 1 Satz 1, 12 UVPG.

Ziel dieser Schrift ist zu überprüfen, ob das UVPG auch hinsichtlich der parallelen Zulassungsverfahren richtlinienkonform ist oder ob sich andere Lösungen zur Auflösung der aufgeworfenen Problematik finden lassen. Gerade in dieser Hinsicht wird allseits Harmonisierungsbedarf konstatiert und sogar die Einführung einer Konzentrationsregelung in einem der parallelen Verfahren erwogen.

Zunächst sollen die allgemeinen Anforderungen an eine Richtlinienumsetzung, anschließend die besonderen im Hinblick auf die Umweltverträglichkeitsprüfung insbesondere unter Berücksichtigung der parallelen Zulassungsverfahren untersucht werden. Es folgt ein kurzer Abriss der Umweltverträglichkeitsprüfung nach deutschem Recht, wobei die einzelnen Anwendungsfälle dargestellt werden.

Hierbei sind insbesondere die Zuständigkeitsbegründung, Befassungs- und Entscheidungskompetenz der federführende Behörde nach § 14 UVPG einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Dabei werden jeweils die Anforderungen der EG-RL UVP in Bezug genommen.

Schließlich wird der Rechtsschutz gegenüber Einzelentscheidungen in parallelen Zulassungsverfahren begutachtet. Nun sind diese kein neues Phäno-

¹ Zu dieser Grundproblematik: *Püttner*, *VerwLehre*, 117.

men. Es stellt sich indessen die Frage, ob die Regelung des § 14 UVPG eine Veränderung der Kontrollmöglichkeiten gegen umweltbezogene Einzelentscheidungen nach sich zieht oder diese Problematik im Grunde unberührt läßt. Dazu werden die vielfältigen Theorien zur Bewältigung der problematischen Parallelverfahren in Detail betrachtet und es wird endlich untersucht, inwieweit diese Ansätze im § 14 UVPG aufgenommen worden sind oder gar über diese Norm hinausgehen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung soll später als Umweltfolgenprüfung in den Allgemeinen Teil eines Umweltgesetzbuchs des Bundes eingebunden werden². Zudem ist zu berücksichtigen, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung in Gesetzentwürfen wie das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz verfestigt werden soll³. Daneben besteht das Bestreben in Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensgesetzes⁴ eine Modellregelung für komplexe Genehmigungsverfahren zu normieren, in der Aspekte wie die Konzentrationswirkung, parallele Verfahren und auch Umweltverträglichkeitsprüfung berücksichtigt werden⁵. Auf der Gemeinschaftsebene liegt ein Richtlinienentwurf vor, mit dem spezifisch planerische Vorentscheidungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden sollen⁶.

Auf der anderen Seite ist bereits zu beobachten, daß ein so bedeutendes Instrument wie die Umweltverträglichkeitsprüfung in mancherlei Hinsicht in anderweiten Gesetzen mit der Begründung zurückgenommen wird, daß die Wiedervereinigung einen erhöhten Bedarf an verkürzten und beschleunigten Zulassungsverfahren in den neuen Bundesländern begründet hätte. Ein einge-

² *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig*, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, 51; *dies.*, DVBl. 1991, 339, 342.

³ § 5 und Art. 5 des Entwurfs eines Gesetzes zur Vermeidung von Rückständen, Verwertung von Sekundärrohstoffen und Entsorgung von Abfällen – KrWAbfG –: BT-Drs. 12/5672, S. 3, 31 und BR-Drs. 245/92. Dazu: ZRP 1993, 274-277.

⁴ Erstes Gesetz zur Bereinigung des Verwaltungsverfahrenrechts vom 18.02.1986 (BGBl. I S. 265). Zweites Rechtsbereinigungsgesetz vom 16.12.1986 (BGBl. I S. 2441). Drittes Rechtsbereinigungsgesetz vom 28.06.1990 (BGBl. I S. 1221). Entwurf eines Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Regelungen (BT-Drs. 12/2997) betr. Einführung des § 49 a VwVfG. Zu allem: *Bonk* in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, Komm. VwVfG, § 1 Anm. 140-143.

⁵ *Pfeil*, DVBl. 1993, 474, 476, 481.

⁶ Entwurf einer „Richtlinie des Rates zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten“ vom 21.09.1988 (ABl. EG Nr. C 247). Dazu: *Feldmann*, UPR 1991, 127, 132; *Hoppe*, NVwZ 1990, 816, 817; *J. Wagner*, Planbezogene UVP, 1990. Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaft für eine „Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Politiken, Plänen und Programmen“ vom 16.08.1990. Dazu: *Wagner*, DVBl. 1993, 583, 584; *Willner*, VBIBW 1992, 281, 287. Zur weiteren Fortentwicklung der EG-RL UVP vgl. NJW 1994, H. 15, S. XXXVII.

schränkter Rechtsschutz wird in Kauf genommen⁷. In dieser Hinsicht sind das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz⁸, das Planungsvereinfachungsgesetz⁹ und das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz¹⁰ zu nennen¹¹. Diese Entwicklung wird sich entgegen der ursprünglich geäußerten Intention absehbar auf die alten Bundesländer auswirken. Insoweit ist allerdings nicht die Richtlinienkonformität des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung unmittelbar betroffen. Auf die Entwicklung sei nur hingewiesen.

Die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das bundesdeutsche Verwaltungssystem wird sicher noch einigen Aufwand und geraume Zeit beanspruchen. Man ist geteilter Meinung über den Umstand, inwieweit die Umweltverträglichkeitsprüfung die ohnedies langwierigen Zulassungsverfahren erschweren und verlängern wird¹². Teils wird vertreten, daß die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung eine nur eingeschränkte Bedeutung für die Schwierigkeiten in parallelen Verfahren aufweise¹³. Es soll sich indes

⁷ Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 22.04.1993 (BGBl. I S. 466). Koalitionsvereinbarung zur Zwölften Legislaturperiode Abschn. XI Nr. 12, abgedr. in CDU-Dokumentation 2/1991 = Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 21 v. 25.01.1991, S. 7, 8.

⁸ Vom 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174). Dazu: *Ronellenfitsch*, DVBl. 1991, 920-933; *Wagner*, NVwZ 1992, 232-235. Überaus krit. und die Richtlinienkonformität des Gesetzes verneinend: *Brohm*, NVwZ 1992, 1025, 1027; *Hübler/Zimmermann*, UVP am Wendepunkt, 121-136; *Viebrock*, NVwZ 1992, 939, 942. And. Ans.: *Ronellenfitsch*, DVBl. 1991, 920, 928.

⁹ Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz - PIVereinfG -) vom 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123); Entw. Regierungsvorlage BR-Drs. 756/92 = BT-Drs. 12/4328.

¹⁰ Vom 22.04.1993 (BGBl. I S. 466). Entw., Regierungsvorlage BR-Drs. 868/92. Dazu allgemein: *Erbguth*, NVwZ 1993, 956-958; *Gaßner/Schmidt*, NVwZ 1993, 946-951; *Krautzberger/Runkel*, DVBl. 1993, 453-464. Zu § 38 BauGB: *Engel*, UPR 1993, 209-212. Zu den Auswirkungen auf die Umweltverträglichkeitsprüfung: *Wagner*, DVBl. 1993, 583-589.

¹¹ Zu den angesprochenen Gesetzen: Forschungsseminar „Reform des Verwaltungsverfahrensrechts“ am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 03. - 05.05.1993. Dazu Tagungsbericht von *Pfeil*, DVBl. 1993, 474-482.

¹² Bej.: *Becker*, BayVBl. 1990, 353, 356; *Fluck*, NVwZ 1992, 114, 115; *Huber*, BayBgm 1989, 95, 96; *Sihler* (ehem. Präsident des Verbands der Chemischen Industrie), Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 238 v. 13.10.1989, S. 18; *Wessely* (Hauptgeschäftsführer des Verbandes der Technischen Überwachungsvereine), Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 59 v. 11.03.1993. Abl.: *Böhret/Hofmann*, DÖV 1991, 901, 908; *Gallas*, UPR 1991, 214, 218; *Knopp*, NuR 1993, 401, 407; *Nisipeanu*, NVwZ 1993, 319, 326; *Vetter*, BWVP 1993, 28, 33; *Willner*, VBIBW 1992, 281, 285. Offen: *Bühr*, BWVP 1993, 1, 4; *Sendler*, UPR 1990, 41, 48. Nach der Entschließung des Bundestags soll die Bundesregierung ihr besonderes Augenmerk auf die Dauer der Zulassungsverfahren richten. BT-Drs. 11/5532, S. 3 Ziff. II 1 a = BR-Drs. 687/89, S. 1 Ziff. 1 a. Allgemein zur Verfahrensbeschleunigung durch Parallelprüfungen: *Bullinger*, JZ 1993, 492-500.

¹³ *Hoppe/Püchel*, DVBl. 1988, 1, 8; *Weber*, UPR 1988, 206, 215. And. Ans.: *Lange*, DÖV 1992, 780, 785.