

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Ergebnisse des Planspiels zu den Entwürfen der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift nach § 20 UVPG und der Novelle zur Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

1. Beschluß des Deutschen Bundestages vom 16. November 1989

Der Deutsche Bundestag faßte bei der Verabschiedung des UVP-Gesetzes am 16. November 1989 eine EntschlieÙung, in der die Bundesregierung u. a. gebeten wird, „über die Ergebnisse des zu den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Planspiels . . . zu berichten“ (Drucksache 11/5532, S. 3 i. V. m. dem Plenarprotokoll 11/176 vom 16. November 1989, S. 13406 ff.).

Das Planspiel fand vom 30. Mai bis 1. Juni 1990 in Neustadt an der Weinstraße zu Entwürfen

- der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift nach § 20 UVPG (UVPVwV, Stand 9. Mai 1990) und
- der Novelle zur Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BImSchV, Stand: April 1990)

statt. *)

Die Vorschriftenentwürfe stellten Arbeitsentwürfe des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit dar, die mit den Bundesressorts nicht abgestimmt waren.

*) Der Bericht und die Auswertungsergebnisse der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer können beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Arbeitsgruppe Z II 5 – Tel. 22 57 – angefordert werden.

2. Zielsetzung, Teilnehmer und Gegenstand des Planspiels

a) Zielsetzung

Ziel des Planspiels war es, die genannten Durchführungsvorschriften zum UVP-Gesetz und zum Bundes-Immissionsschutzgesetz im Entwurfsstadium einem praxisorientierten Bewährungstest zu unterziehen, da durch das UVP-Gesetz neuartige Verfahrensschritte in die bestehenden Zulassungsverfahren eingeführt werden. Mit Hilfe des Planspiels wurden

- Verständlichkeit,
- Vollziehbarkeit und Verwaltungspraktikabilität,
- verfahrensbeschleunigende oder verfahrensverzögernde Wirkungen und
- fachliche Angemessenheit

der Vorschriftenentwürfe für die Vorhabenbereiche Industrieanlagen und Abfallentsorgungsanlagen (Nr. 1 und 4 der Anlage zu § 3 UVPG) überprüft. Dabei standen die durch das UVP-Gesetz in die Zulassungsverfahren eingeführten administrativen und rechtlichen Neuerungen im Vordergrund:

- Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der UVP,
- zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens,

- Medienübergreifende Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens nach § 12 UVPG,
- Funktionsweise der federführenden Behörde in parallelen Zulassungsverfahren.

Zur Bauleitplanung und zum Bau von Verkehrswegen enthielten die Vorschriftenentwürfe keine Aussage.

b) Teilnehmer

Das Planspiel wurde am Beispiel einer

- Neugenehmigung für ein Kohlekraftwerk,
- Änderungsgenehmigung für eine integrierte chemische Anlage und
- Planfeststellung einer Hausmülldeponie durchgeführt.

Planspieler waren in der Rolle

- der Vorhabenträger
 - Genehmigungsexperten der Firmen RWE, HEW und STEAG im Kohlekraftwerksfall und der Firmen BASF, Bayer AG und Hoechst AG im Chemieanlagenfall,
 - Beamte des Landes Baden-Württemberg im Deponiefall,
- der Zulassungs- und Fachbehörden
 - Beamte des Landes Nordrhein-Westfalen im Kohlekraftwerks- und Chemieanlagenfall und
 - Beamte des Landes Baden-Württemberg im Deponiefall,
- der Standort- und Nachbargemeinden kommunale Wahlbeamte aus Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sowie
- der Öffentlichkeit
 - Experten des Ökoinstituts Darmstadt und verschiedener Umweltverbände.

Insgesamt wirkten 39 Planspieler mit, auf deren Auswahl die Bundesregierung keinen Einfluß hatte. Sie wurden für die vorgenannten Planspielrollen jeweils von den Ländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, den Industrieverbänden VDEW und VCI, dem Deutschen Städtetag sowie vom BUND und DNR benannt.

Hinzu kamen 8 neutrale Beobachter des Planspiels. Es wurden jeweils 2 Beobachter von

- der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes,
- der EG-Kommission und
- dem Umweltministerium der ehemaligen DDR

entsandt. Für den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages beobachteten die Abgeordneten Harries (CDU) und Schütz (SPD) das Planspiel.

Die Vorbereitung und wissenschaftliche Leitung des Planspiels lag bei Prof. Dr. Carl Böhret von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer.

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und das Umweltbundesamt wirkten bei der Organisation des Planspiels mit. Die übrigen Bundesressorts waren am Planspiel vom 30. Mai und 1. Juni 1990 nicht beteiligt. Die Ressorts wurden jedoch vor dem Planspiel in einer Ressortbesprechung und in einer zweitägigen Einführungsveranstaltung mit den Planspielern über Konzeption und Gegenstand des Planspiels unterrichtet und erhielten nach dem Planspiel in zwei Veranstaltungen Gelegenheit, mit den Planspielern die Ergebnisse des Planspiels zu erörtern.

c) Gegenstand

Gegenstand des Planspiels war im Kohlekraftwerksfall die geplante Errichtung eines Steinkohlekraftwerks mit einer elektrischen Leistung von 1 494 MW. Die Umweltprobleme des Falles beruhten vor allem auf dem Umfang der vorgesehenen Eingriffe in Natur und Landschaft, der Wasserentnahmemenge für Kühlzwecke, der Einleitung chloridbelasteter Abwässer und der Wechselwirkungen zwischen Luftreinhaltung und Gewässerbelastung. Die Problemlage war auf den Test eines Bewertungsgrundsatzes im Sinne des § 20 Nr. 3 UVPG (Nr. 1.4.4.1 Buchstabe a UVPVwV) zugeschnitten. Bei Modifizierung der Kraftwerksplanung erschien das Vorhaben genehmigungsfähig.

Im Chemieanlagenfall ging es um eine Änderungsgenehmigung für die Erweiterung einer Spezialkautschukanlage, die mit einer anderen genehmigungsbedürftigen Anlage in einem verfahrenstechnischen Verbund stand (integrierte chemische Anlage).

Die Umweltprobleme des Falles lagen vor allem im Immissions-, Gewässer- und Bodenschutz sowie in den Wechselwirkungen zwischen Gewässerschutz und Bodenbelastungen. Die Problemlage war ebenfalls auf den Test eines Bewertungsgrundsatzes im Sinne des § 20 Nr. 3 UVPG (Nr. 1.4.4.1 Buchstabe b UVPVwV) zugeschnitten. Bei einer Modifizierung der geplanten Erweiterungsanlage erschien das Vorhaben genehmigungsfähig.

Der Deponiefall betraf die Errichtung einer Hausmülldeponie mit einer Gesamtfläche von ca. 50 ha. Die Umweltprobleme des Falles lagen vor allem im Immissions-, Gewässer- und Naturschutz. Hinzu kam die Problematik von Wechselwirkungen zwischen dem Schutz von Luft und Gewässern einerseits und hierdurch verursachten, nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft andererseits. Die Problemlage war auf den Test eines dritten Bewertungsgrundsatzes im Sinne des § 20 Nr. 3 UVPG (Nr. 4.4.4.3 Buchstabe d UVPVwV) zugeschnitten. Bei einer Verkleinerung der Deponiefläche erschien die Planfeststellung des Vorhabens zulässig.

3. Wesentliche Ergebnisse des Planspiels

Die Ergebnisse des Planspiels sind in dem beigefügten Bericht von Carl Böhret und Michael Hofmann, UVP-Planspiel – Bericht und Auswertungsergebnisse (November 1990), dargestellt. Die wesentlichen Planspielergebnisse werden dort wie folgt zusammengefaßt:

a) Planspielverlauf

Mit einer Ausnahme wurden in den drei Planspielfällen alle UVP-Verfahrensschritte gespielt. Lediglich im Planspiel Chemieanlage entfiel die Öffentlichkeitsbeteiligung, weil die Genehmigungsbehörde bereits vor diesem Verfahrensschritt die beantragte immissionsschutzrechtliche Genehmigung ablehnte. Ablehnungsgründe waren die Unvollständigkeit der Antragsunterlagen und die materiellrechtliche Nichtgenehmigungsfähigkeit des Anlagenkonzepts, das der Vorhabenträger nicht modifizieren wollte.

Im Planspiel Kohlekraftwerk wurden die beantragten Genehmigungen vor allem aus wasserrechtlichen Gründen abgelehnt. Auch in diesem Fall weigerte sich der Vorhabenträger, seine Planungen entsprechend den behördlichen Forderungen zu modifizieren.

Im Planspiel Deponie wurde die Hausmülldeponie mit einer – gegenüber der ursprünglichen Planung – verkleinerten Fläche planfestgestellt.

b) Befragungsergebnisse

Die Beurteilung des Planspielverlaufs und der Vorschriftenentwürfe durch die Planspieler wurden mit Hilfe von Spielprotokollen und zwei Fragebögen ermittelt, die jeweils von den Planspielern auszufüllen waren.

Der Planspielbericht enthält u. a. folgende Befragungsergebnisse:

- UVP-Gesetz und UVP-Verwaltungsvorschrift wurden im Planspiel ebenso häufig angewandt wie die Fachgesetze (Planspielbericht S. 12).

- Es besteht eine Diskrepanz zwischen Allgemeinkritik an der UVP-Verwaltungsvorschrift (Planspielbericht S. 97, 114) und überwiegender Zustimmung zu konkreten Regelungen, insbesondere zu den Bewertungsregeln für Industrieanlagen und Abfallentsorgungsanlagen (Planspielbericht S. 70, 81, 84, 93, 106, 107, 117).

- Überwiegend wird die Aufnahme bundeseinheitlicher Umweltqualitätsstandards, insbesondere für die Bereiche Wasser, Boden, Natur und Landschaft in die UVP-Verwaltungsvorschrift befürwortet (Planspielbericht S. 102, 103).

- Die Regelungen der UVP-Verwaltungsvorschrift zur Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen und zur Koordinierung paralleler Zulassungsverfahren durch die federführende Behörde werden als Chance zur Beschleunigung betrachtet (Planspielbericht S. 129).

- Verständlichkeit und Praktikabilität der 9. BImSchV-Novelle, stoßen auf breite Zustimmung (Planspielbericht S. 113, 126).

4. Folgerungen

Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zieht aus den Planspielergebnissen für die Fortentwicklung der Vorschriftenentwürfe nachstehende Folgerungen:

- Umstrukturierung des dem Planspielentwurf zugrundeliegenden juristisch-deduktiven Aufbaus der UVP-Verwaltungsvorschrift in einen stärker ablauforientierten Aufbau der Vorschrift,
- Festlegung von operationalisierten Umweltqualitätsanforderungen in der UVP-Verwaltungsvorschrift,
- Präzisierung der Bewertungsgrundsätze nach § 12 UVPG,
- Beibehaltung des Regelungsansatzes des Planspielentwurfs der 9. BImSchV-Novelle, der durch ein Nebeneinander von immissionsschutzrechtlichen Vorschriften und UVP-Verwaltungsvorschriften gekennzeichnet ist.

