Das umstrittene Dritte Modernisierungsgesetz Bayern in UVP-Fragen mit hoher Wahrscheinlichkeit europarechtswidrig

Der Gesetzentwurf zum Dritten Modernisierungsgesetz Bayern (Drs. 19/6496) in seinen die UVP betreffenden Regelungsvorschlägen ist aus Expertensicht sehr kritisch zu bewerten, die Ziele der UVP-Richtlinie werden verfehlt und es wird offensichtlich gegen die Rechtsprechung des EuGH verstoßen.

Nach dem Entwurf sollen unter anderem die Schwellenwerte und Kriterien für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei der Genehmigung von Seilbahnen und Skiliften nach dem Bayerischen Eisenbahn- und Seilbahngesetz (BayEBG), bei der naturschutzrechtlichen Erlaubnispflicht für Skipisten nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz (BayNatSchG) sowie bei der wasserrechtlichen Genehmigung der Errichtung und des Betriebs von Beschneigungsanlagen nach dem Bayerischen Wassergesetz (BayWG) deutlich angehoben werden.

Im Einzelnen ist vorgesehen, für den Bau von Beschneigungsanlagen die Grenze für eine UVP-Pflicht von 15 Hektar auf 20 Hektar zu erhöhen, in Schutzgebieten von 7,5 Hektar auf 10 Hektar. Für Skipisten soll die Grenze von 10 auf 20 Hektar erhöht werden, in Schutzgebieten von 5 auf 10 Hektar. Auch beim Bau von Seilbahnen sollen die Voraussetzungen für eine UVP-Pflicht gelockert werden. Bisher galt diese bei Erreichen einer bestimmten Beförderungskapazität oder bei einer bestimmten Luftlinienlänge zwischen Tal- und Bergstation. Künftig müssen für die UVP-Pflicht beide Bedingungen erfüllt sein, außerdem soll die Luftlinie von 1.000 (Schlepplifte) bzw. 2.500 m (übrige Seilbahnen) auf pauschal 3.000 m verlängert werden.

Dies hätte zur Folge, dass zukünftig viele derartige Projekte im hoch sensiblen Alpenraum mit einem hohen Potenzial an erheblichen Umweltauswirkungen ohne Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung und damit ohne ein formelles Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt werden können.

Damit entfällt zukünftig für diese Projekte im Zulassungsverfahren ein öffentlicher Diskurs und eine umfassende Ermittlung und Bewertung möglicher Umweltfolgen. Die Chance, im Vorfeld der Zulassung kritische Punkte transparent zu diskutieren und zu klären wird vergeben. Die Möglichkeit, alle Optionen für Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen sowie Kompensation transparent und umfassend im Vorfeld der Zulassungsentscheidung zu prüfen und zu bewerten, wird eingeschränkt. Dies ist umso mehr zu kritisieren, da der fortschreitende Klimawandel schwer vorhersehbare Folgewirkungen für die alpinen Ökosysteme mit sich bringt und damit auch die Prognosen über die Auswirkungen von Eingriffen in die sensible Bergnatur immer unsicherer werden.¹

Hinzu kommt, dass die vorgesehenen Gesetzesänderungen mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen EU-Recht verstoßen und damit im Falle einer Klage vor dem EuGH wieder aufgehoben werden müssten. Die Gesetzesänderung würde damit ihr Ziel, mehr Rechtssicherheit und Bürokratieabbau zu erreichen, vermutlich gar nicht erreichen, denn Vorhabenträger und Behörden werden eher verunsichert, wenn eine gesetzliche Grundlage in dem begründeten Verdacht steht, europarechtswidrig zu sein. Ein mögliches, beim EuGH eingereichtes

---

¹ Siehe dazu auch Roseo et al. 2025. Ski resorts threaten climate refugia for high-elevation biodiversity under current and future conditions in the Alps, *Biological Conservation*, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2024.110890>.

Klageverfahren würde zudem unkalkulierbare Verzögerungen bewirken und damit dem Ziel der Planungsbeschleunigung völlig zuwiderlaufen.

Für die fehlende EU-Rechtskonformität ist folgendes entscheidend. Die Mitgliedstaaten haben bei der Umsetzung der Regelungen zur UVP-Pflicht bei Vorhaben nach Anhang II der UVP-RL (dazu gehören auch die Vorhaben, die Gegenstand des bayerischen Gesetzentwurfs sind) grundsätzlich einen Bewertungsspielraum. Dieser ist aber nicht grenzenlos. Vielmehr müssen die UVP-Schwellenwerte und Kriterien nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH so festgelegt werden, dass Vorhaben, die nach den Auswahlkriterien des Anhangs III der UVP-Richtlinie mit **erheblichen Umweltauswirkungen** verbunden sein können, tatsächlich erfasst und einer UVP unterzogen werden (so z.B. das Urteil des EuGH vom 25.05.2023, Rechtssache C-575/21, Rn. 39). Nun ist der Maßstab der erheblichen Umweltauswirkungen relativ unbestimmt und eröffnet gerade deshalb auch den Mitgliedstaaten den angesprochenen Bewertungsspielraum. Dieser Bewertungsspielraum ist aber eindeutig überschritten, wenn die Kriterien und/oder Schwellenwerte so festgelegt sind, dass in der Praxis die Mehrheit aller Projekte einer bestimmten Art von vornherein von der Pflicht zur UVP ausgenommen wären. So hat es der EuGH in der bereits zitierten Entscheidung mit Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung ausgeführt.

Genau dieser Fall trifft offensichtlich auf die bayerischen Änderungsvorschläge zu. Mit der Anhebung der Schwellenwerte sollen ein Großteil, wenn nicht alle Vorhaben aus den Bereichen Skipisten, Beschneiungsanlagen und Skilifte von der UVP-Pflicht entbunden werden. Das Land Bayern führt selbst in seiner Begründung aus, dass der Gesetzgeber bei der ursprünglichen Einführung des Schwellenwerts für Beschneiungsanlagen davon ausgegangen sei, dass auf Grundlage der vorliegenden Statistiken über in Bayern errichtete Beschneiungsanlagen nur in etwa 10% der Genehmigungsverfahren eine UVP durchzuführen sei (Drs.14/994, S. 28) und aufgrund der Entwicklung in den letzten 20 Jahren und der entsprechenden Vergrößerung der Beschneiungsflächen eine Anhebung der Schwellenwerte vertretbar sei.

Mit keinem Wort wird auf die Umweltrelevanz derartiger Vorhaben abgestellt. Dabei ist es offensichtlich, dass Projekte des Skitourismus in den betroffenen sensiblen Gebirgsregionen mit negativen Folgen für die Umwelt verbunden sein können. Zudem ist davon auszugehen, dass bei zunehmender Erweiterung bestehender Beschneiungsflächen und einer Vergrößerung von Beschneiungsflächen in einem Skigebiet aufgrund von Vorbelastungen die Umweltrelevanz entsprechender Projekte eher zu- als abnimmt. Entsprechendes gilt für die Erweiterung von Skipisten oder Liftanlagen.

Dessen ungeachtet sollen die Schwellenwerte für die UVP in signifikantem Umfang heraufgesetzt werden, d.h. letztlich soll die Durchführung solcher Projekte umweltverfahrensrechtlich erleichtert werden, indem die UVP-Pflicht eingeschränkt wird. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird aber nicht konkret erläutert, dass diese Verfahrenserleichterungen im Lichte der UVP-RL unschädlich sind, weil es unterhalb der neuen Werte keine Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen gäbe. Im Vordergrund stehen vielmehr Argumente wie Bürokratieabbau und Verfahrensvereinfachung. Unbestreitbar sind auch dies politisch wichtige und unterstützenswerte Ziele, jedoch sind es keine Gesichtspunkte, die es nach der UVP-RL und der ständigen Rechtsprechung des EuGH gestatten würden, bei Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen regelmäßig von einer UVP abzusehen.

Die Anhebung der Schwellenwerte in Bayern wird in der öffentlichen Diskussion und auch in der Begründung zum Gesetzentwurf auch damit gerechtfertigt, dass sich entsprechende Schwellenwerte auch im Österreichischen UVP-Recht fänden. Diese Argumentation erscheint

nur auf den ersten Blick schlüssig. Auf den zweiten Blick ist jedoch in Frage zu stellen, ob die österreichischen Regelungen tatsächlich 1:1 auf die bayerischen Verhältnisse übertragbar sind. Dies ist aus mehreren Gründen zu verneinen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Bergkörper und Hanglagen und damit auch die Skigebiete in Österreich in vielen Fällen bedeutend größer bzw. länger als diejenigen der bedeutend kleinteiligeren und niedrigeren bayerischen Alpen sind. Zudem ist fraglich, ob die österreichischen Schwellenwerte selbst für die österreichischen naturräumlichen Verhältnisse angemessene Größendimensionen aufweisen, denn Österreich ist kürzlich erst wegen zu hoher Schwellenwerte von der EU zur Änderung ihres UVP-Gesetzes aufgefordert worden (Urteil des EuGH vom 25.05.2023, Rechtssache C-575/21). Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die UVP in Österreich deutlich aufwändiger geregelt und durchzuführen ist als in Deutschland. UVP-Verfahren in Österreich sind autonome Verfahren und bestehen aus zahlreichen schutzgutbezogenen zusätzliche Gutachten, entsprechend vielen Gutachtern und behördlichen Sachverständigen. Das österreichische UVP-Gesetz räumt dem UVP-Ergebnis eine eigenständige materiell-rechtliche Bedeutung für die Zulassungsentscheidung ein. In Deutschland ist die UVP lediglich ein integrierter Bestandteil des ohnehin durchzuführenden Zulassungsverfahrens und hat keine eigenständige materiell-rechtliche Durchsetzungskraft.

Die Anhebung der UVP-Schwellenwerte in Bayern mit dem Vergleich zu Österreich zu rechtfertigen, ist daher wenig überzeugend und dürfte auch bei der EU-Kommission oder dem Europäischen Gerichtshof geringes Gewicht haben.

Der Vollständigkeit halber sei auch darauf hingewiesen, dass schon in den bestehenden Regelungen zur UVP-Pflicht von Seilbahnen und Skiliften nach dem Bayerischen Eisenbahn- und Seilbahngesetz (BayEBG), von Skipisten nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz (BayNatSchG) und Beschneiungsanlagen nach dem Bayerischen Wassergesetz (BayWG) Schwachstellen im Hinblick auf die EU-Rechtskonformität bestehen. In allen drei Gesetzen werden die Kumulationsregelungen für Änderungs- und Erweiterungsvorhaben auf denjenigen Teil der Bestandsanlage beschränkt, der nicht älter als zwei Jahre ist. Alle früher in Betrieb gegangenen Anlagenteile dürfen vernachlässigt werden, obwohl auch diese Anlagenteile erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können und sich maßgeblich auf die Vorbelastung des betroffenen Bergraumes auswirken. Da Erweiterungs- und Änderungsvorhaben bei diesem Projekttyp durchaus häufig auftreten, wird hier die Möglichkeit eröffnet, durch leicht zeitversetzte Realisierung von Großprojekten die UVP-Pflicht gezielt zu umgehen. Genau diese Art der Salami-Taktik ist jedoch nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht richtlinienkonform. Bereits mit dem Irland-Urteil aus dem Jahr 1999 wurde klargestellt, dass Vorhaben, die erweitert oder geändert werden, in ihren Auswirkungen kumulierend zu betrachten sind, wenn sie sich im gleichen Wirkraum befinden (Rechtssache C-392/96) wie bereits bestehende Eingriffe derselben Art. Denn die verschiedenen Einzelvorhaben, die zwar für sich genommen festgesetzte Schwellenwerte nicht überschreiten, können zusammen dennoch erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben.

An diese eindeutige Vorgabe auf EU-Ebene hält sich auch der Bundesgesetzgeber, denn er hat das Merkmal der Gleichzeitigkeit aus seinen Kumulationsregelungen im UVPG schon im Jahr 2017 gestrichen und schließt aktuell nur denjenigen Bestand aus einer kumulativen Betrachtung aus, der bereits vor Inkrafttreten der EU-Richtlinien zur UVP genehmigt war.

Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, wenn gegen den Widerstand zahlreicher Umweltverbände die aktuellen Schwellenwerte für die UVP-Pflicht für touristische

Großvorhaben in den bayerischen Alpen heraufsetzt und damit die Angriffsfläche für Klagen beim EuGH weiter vergrößert werden.

Von der UVP-Gesellschaft e.V.:

Dr. Stefan Balla (Mitglied des erweiterten Vorstandes)

Prof. Gesa Geissler (1. Vorsitzende)

Prof. Marie Hanusch (2. Vorsitzende)

Prof. Joachim Hartlik (Mitglied des erweiterten Vorstandes)