

Die UVP auf dem Prüfstand

Ergebnisse der Fachtagung am 22. und 23. April 1997 in Eching bei München

Beate JESSEL

Bei ihrer Einführung von vielen noch als ein möglicher "Königsweg der Umweltpolitik" gepriesen, ist die gesetzliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) seit 1990 Bestandteil des nationalen Rechts. Nunmehr 7 Jahre Erfahrungen mit der gesetzlichen UVP waren Anlaß für die Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL), dieses Instrument "auf den Prüfstand" zu stellen, sprich: im Rahmen einer Tagung den Versuch einer kritischen Bilanz zu wagen und nach Perspektiven für die Weiterentwicklung zu fragen: In welcher Form wirkt sich die UVP in Planungsprozessen und Projektgenehmigungen aus? Wo liegen Möglichkeiten einer Effektivierung, um dem gesetzlichen Anspruch der Umweltvorsorge tatsächlich gerecht zu werden? Über solche Fragen diskutierten am 22. und 23. April im Bürgerhaus zu Eching bei München etwa 90 Fachleute aus der Verwaltung, Verbänden und freien Planungsbüros.

Nunmehr achtmal sei das UVP-Gesetz seit seinem Inkrafttreten bereits geändert worden, stellte zu Beginn rückblickend Professor Dr. Thomas BUNGE vom Umweltbundesamt aus Berlin fest. Dabei wurde vor allem durch vereinfachte Genehmigungen, die für bestimmte Projekte anstelle von Planfeststellungen eingeführt wurden, sowie 1993 durch die Herausnahme bundesweit verbindlicher Bestimmungen zur UVP aus dem Raumordnungsgesetz ihr Regelungsbereich schrittweise wieder eingegrenzt. Dies habe dazu geführt, daß sich mittlerweile die Zahl der rechtlichen Grundlagen zur UVP und die entstandene Regelungsdichte umgekehrt proportional zu der Bedeutung verhielten, die man ihr in der politischen Diskussion zumesse. Dabei setzten sich die öffentlichen Kontroversen, die seit der Einführung der UVP um ihren Stellenwert bestehen, derzeit nun wesentlich auf Ebene der Verwaltungsgerichte fort.

Wesentlich für eine Einschätzung der Leistungsfähigkeit, die die UVP derzeit in den Verwaltungsverfahren entfalten kann, ist es deshalb, die Logik zu verstehen, die der derzeitigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zugrundeliegt. Nach Peter KISSNER, Vorsitzendem Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof München, stellt sich diese wie folgt dar: Mehrere in den letzten zwei Jahren ergangene Urteile des Bundesverwaltungsgerichts ordnen das UVP-Gesetz als reine Verfahrensregelung ein. Sie billigen ihm keine materiellrechtliche (d.h. inhaltliche) Wirkung zu, über die sich bei-

spielsweise das Gewicht, mit dem die Belange von Natur und Landschaft in Abwägungen eingestellt werden, ändern würde. Aber auch Klagen von Privatpersonen, die sich nun auf Verfahrensfehler bei der UVP stützen (z.B. auf das Unterlassen bestimmter Verfahrensschritte wie etwa einer nach dem UVP-Gesetz geforderten Zusammenfassenden Darstellung), hätten wenig Aussicht auf Erfolg. Es müsse nämlich glaubhaft nachgewiesen werden, daß die konkrete Möglichkeit bestünde, daß ohne den Verfahrensfehler auch in der Sache eine andere Entscheidung getroffen worden wäre. Nach deutscher Rechtsauffassung, so KISSNER, sei die UVP damit als ein allgemeines Verfahrens- und Erkenntnisinstrument, nicht aber als Mittel für den individuellen Rechtsschutz einzelner betroffener Kläger einzustufen, - eine Sichtweise, die allerdings durch die oberste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gegebenenfalls noch zu überprüfen sei.

Wenn somit auch der direkte Einfluß der UVP auf den Ausgang der Verfahren derzeit als gering einzuschätzen ist, sehen doch die meisten Referenten eine Reihe informeller Wirkungen, die in einer systematischen Strukturierung des Abwägungsmaterials, in einem daraus entstehenden stärkeren Begründungszwang für die Vorhabenträger sowie in einer Optimierung von Vorhaben während des Planungsprozesses liegen. Wiederholt betont wurde im Zuge der Diskussionen, wie wichtig eine zuverlässige empirische Informationsbasis wäre, um die Wirksamkeit durchgeführter Umweltverträglichkeitsprüfungen auch nach außen hin zu dokumentieren. Eine solche fehlt bislang jedoch noch weitgehend. Einen ersten Ansatz stellte Johannes AUGÉ, der Geschäftsführer des UVP-Fördervereins (nunmehr: UVP-Gesellschaft e.V.) aus Hamm, vor: Im Rahmen einer von der Europäischen Kommission beauftragten und von der Universität Manchester federführend bearbeiteten Studie wurde die Anzahl der Modifikationen, der Änderungen also, die aufgrund einer UVP nachweislich an einem Vorhaben vorgenommen wurden, als ein erster hilfsweiser Indikator herangezogen. Direkte Vergleiche zwischen den einzelnen Ländern gestalteten sich allerdings schwierig; beispielsweise spielt im englischsprachigen Raum aufgrund der dortigen Traditionen bei Eingriffsbeurteilungen das Landschaftsbild eine größere Rolle, in Deutschland dagegen eher das Schutzgut Pflanzen und Tiere. Auch erklärt sich das rein zahlenmäßig recht gute Abschneiden Deutschlands in dieser Stu-

die sicherlich zu einem guten Teil durch das bei uns zusätzlich bestehende Instrument der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.

Daß sich direkte Vergleiche der UVP-Praxis zwischen einzelnen Ländern aufgrund unterschiedlicher administrativer Rahmenbedingungen und insbesondere der sehr unterschiedlich gehandhabten Vollzugskontrollen nur schwer darstellen lassen, wurde auch aus den Ausführungen von Dr. Volker KLEINSCHMIDT vom Pro Terra Team aus Dortmund deutlich. Auch müsse, wenn man die unterschiedliche administrative Regelungsdichte zur UVP in einzelnen europäischen Ländern kritisiere, in Rechnung gestellt werden, daß in den häufig als Vorbild für die Umsetzung der UVP hervorgehobenen Niederlanden jährlich bislang nur etwa 60 UVP-Verfahren, in Frankreich dagegen etwa 5000 Verfahren pro Jahr anhängig seien. Belegen ließe sich allerdings aufgrund der recht unterschiedlichen, in den europäischen Ländern für die UVP-Pflicht einzelner Projekte geltenden Schwellenwerte die These, daß das ursprünglich von der Europäischen Gemeinschaft mit der Einführung dieses Instruments verfolgte Ziel, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, bislang keineswegs erreicht worden sei.

Bestehende Defizite sowie Perspektiven für eine Effektivierung und Weiterentwicklung der UVP ergaben sich insbesondere aus der Betrachtung von Beispielen aus verschiedenen Anwendungsbereichen. Hier stellte zunächst Dr. Gerhard ALBERT von der Planungsgruppe Ökologie und Umwelt aus Hannover Erfahrungen mit der UVP bei Abfalldepotien dar, die im Rahmen eines vom Umweltbundesamt beauftragten Evaluationsvorhabens gesammelt wurden. Eine Befragung von mit der Materie befaßten Behörden aus den verschiedenen Bundesländern ergab eine sehr unterschiedliche Verfahrensdauer, die immerhin zwischen 6 und 56 Monaten schwankte. Einhellig betont wurde die Bedeutung des Scoping, der gemeinsamen Festlegung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens, wobei allerdings die Möglichkeiten einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung nur selten genutzt wurden. Als wesentliche Bereiche, die z.B. in Form von Arbeitshilfen, weiter zu vertiefen seien, stünden vordringlich die Konkretisierung der medienübergreifenden Wechselwirkungen, eine Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe wie z.B. erheblicher und nachhaltiger Auswirkungen (dies auch, um beispielsweise Bagatellschwellen bezüglich der Erheblichkeit von Vorhaben zu bestimmen) sowie eine Operationalisierung der vorsorgeorientierten Bewertung nach § 12 UVP-Gesetz an.

Die Erfordernis einer stärkeren Zielgerichtetheit der UVP-Gutachten, um die Papierflut einzudämmen und in den oft sehr langwierigen Verfahren zu mehr Nachvollziehbarkeit zu gelangen, betonte am Beispiel der Autobahn A94 der Landschaftsarchitekt Dr. Michael SCHOBER aus Freising. Unter diesen Gesichtspunkten plädierte er dafür, dem bei Straßen gängigen ersten Untersuchungsschritt der Raumwi-

derstandsanalyse eine sogenannte "Raumempfindlichkeitsuntersuchung" vorzuschalten. Über ein vergleichsweise grobkörniges Untersuchungsrastrer solle diese leicht erkennbare Raumbereiche von hoher Empfindlichkeit herausfiltern helfen und so den detaillierter zu betrachtenden Untersuchungsraum frühzeitig eingrenzen. Für die einzelnen Schutzgüter sollten auf Grundlage der bestehenden Gesetze jeweils Schutzziele definiert und auf diesen aufbauend je nach Untersuchungsebene differenzierte "Prüffelder" bestimmt werden. Auf diese Weise gelte es, an die Stelle einer gleichförmigen Behandlung aller im UVP-Gesetz enthaltenen Schutzgüter die gezielte und frühzeitige Herausarbeitung der jeweils entscheidungsrelevanten Aspekte zu setzen und diese dann näher zu betrachten.

Als eine logische Weiterentwicklung aus den Grenzen der Projekt-UVP, bei der die grundsätzliche Entscheidung über ein Vorhaben ja meist schon gefallen ist, sah Dipl.-Ing. Claudia RIEHL von der Technischen Universität Berlin eine vorgelagerte UVP für Pläne und Programme, wie sie auch ein im Dezember 1996 von der Europäischen Kommission gebilligter Richtlinienentwurf vorsieht. Am Beispiel der Stadt Erlangen schilderte sie, wie hier seit 1990 parallel mit der Fortschreibung des Flächennutzungsplans eine solche "Strategische UVP" für potentielle Wohn- und Gewerbestandorte erarbeitet wird. Im Vergleich zur klassischen projektbezogenen UVP wurden dabei eine stärkere Prozeßhaftigkeit sowie eine ausgeprägtere politische Dimension der Plan-UVP deutlich, bei der es über das laufende Einspeisen von Informationen und Alternativen vor allem darum geht, politische Entscheidungsprozesse in den städtischen Gremien zu begleiten und zu strukturieren. Methodische Probleme der Strategischen UVP bestehen u.a. darin, daß sie auf der Plan- und Programmebene mit stärker aggregiertem Umweltwissen arbeiten muß und mit höheren Prognoseunsicherheiten zu kämpfen hat, da die konkrete Ausformung der späteren Vorhaben noch nicht genau feststeht.

Zwiespältig gestalteten sich die Erfahrungen, die Dr. Peter CZERMAK von der Regierung von Oberbayern mit der UVP bei Vorhaben nach dem Immissionsschutzrecht schilderte: Auch hier sei, seitdem die UVP im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren 1992 mit der Änderung der 9. Bundes-Immissionsschutzverordnung ohnehin verspätet in Kraft getreten war, ein laufendes Zurückschrauben der Anforderungen durch den Gesetzgeber erfolgt. Da Neuerrichtungen immissionsschutzrechtlicher Anlagen relevanter Größenordnung kaum mehr auftreten würden und die UVP-Pflicht bei wesentlichen Änderungen solcher Anlagen aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe einem gewissen Ermessensspielraum unterliege, führe dies dazu, daß zumindest in Bayern die UVP im Immissionsschutzrecht kaum noch eine Rolle spiele. Dennoch habe man über die durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen eine bessere und frühzeitigere Information der Behörden sowie eine stärkere

Einbeziehung naturschutzrechtlicher Belange, die früher im Immissionsschutz kaum eine Rolle gespielt hätten, erreicht.

Etwas optimistischere Akzente vermochte Dr. Helmut STRASSER von der Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung (ARSU) aus Oldenburg zu setzen, der über seine Erfahrungen aus 15 Jahren UVP-Praxis berichtete. Beispielsweise hätten entsprechende Studien im Fall des Dollarthafens sowie der Hafenerweiterung der Stadt Cuxhaven dazu geführt, daß aufgrund des aufgezeigten notwendigen Umfangs an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bzw. über eine im Rahmen der Verfahrensbeteiligung von den Umweltverbänden ins Spiel gebrachte zusätzliche Variante das Vorhaben eingestellt bzw. im anderen Fall wesentlich modifiziert wurde. Wenn die UVP frühzeitig einsetze, fachlich sauber gemacht werde und der Vorhabenträger in einen ehrlichen Dialog eintrete, so sein Facit, dann sei sie ein hervorragendes Instrument der Projektoptimierung. Nehme man noch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung hinzu, so ergebe sich jedoch zusammen ein im Grunde optimales Instrumentarium zur Projektdurchsetzung.

Genau an diesem Punkt, nämlich daß die UVP zu einer reinen Anpassungsplanung verkomme, um ein Projekt aus Sicht des Vorhabenträgers optimal über die Hürden des Genehmigungsverfahrens zu bringen, setzte Richard MERGNER, für Eingriffsbeurteilungen zuständiger Regionalreferent des Bund Naturschutz aus Nürnberg, mit seiner Kritik an der herrschenden UVP Praxis an. Aus der Perspektive der Naturschutzverbände sei eine recht ernüchternde Bilanz zur UVP zu ziehen: Alternativenprüfungen als fachlich unabdingbares Kernstück fehlten weitgehend, die angebliche Neutralität der Gutachter sei durch die Abhängigkeit vom Vorhabenträger als Auftraggeber eine Fiktion, aufgrund oft nur eingeschränkter und unvollständig stattfindender Wirkungsuntersuchungen ließen sich in den Studien vielfach Methodenfehler nachweisen. Zu warnen sei aus Sicht der Umweltverbände auch vor der verbreiteten positiven Wertschätzung, die dem Scoping beigemessen werde, da die Verbände hieran meist noch nicht beteiligt würden und ihre Belange dann ohnehin erst zu einem späteren Zeitpunkt im Verfahren einbringen könnten. Die derzeitige, durch Beschleunigungsgesetze und Deregulierung gekennzeichnete Situation sei vielmehr für die Verbände als Vertreter der Interessen ihrer Mitglieder hoch gefährlich, da Beteiligungsmöglichkeiten zurückgefahren und demokratische Prinzipien der Gewaltenteilung abgebaut würden.

Auf die Notwendigkeit einer Abstimmung von UVP und naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung ging abschließend Arnd WINKELBRANDT, der Leiter der Außenstelle des Bundesamts für Naturschutz in Leipzig, ein. Beide Instrumente unterlägen derselben Planungslogik, da sie auf Wirkungsabschätzungen aufbauten und mit ordentlichen Rechtsverfahren verknüpft seien. Hinsichtlich Untersuchungstiefe und -aufwand gelte es daher, Doppelar-

beit zu vermeiden. Geleistet werden könne dies beispielsweise, indem in den Umweltverträglichkeitsuntersuchungen der umwelt- und der naturschutzfachliche Teil zusammengeführt und gemeinsam abgearbeitet würden, weiterhin indem man vermehrt Nachkontrollen durchführe, deren Ergebnisse dann künftigen Vorhaben zugute kämen.

Facit der Tagung und offene Fragen

Unter dem Strich steht ein Facit der Tagung, das die mit der UVP verbundenen Hoffnungen weniger auf große Sprünge, sondern auf kleine Schritte richtet: Zwar strukturiert die UVP nach rechtlicher Lesart nur die Verfahren und bringt keine unmittelbaren inhaltlichen Änderungen mit sich, jedoch bleibt zu erwarten, daß sich auf dem Weg über qualifizierte Gutachten mit der Zeit ein gewisser Standard einspielen wird, der dann - hoffentlich - auch zu inhaltlichen Verbesserungen in den getroffenen Entscheidungen führen mag. Wesentlicher als der Ruf nach instrumentellen Neuerungen erscheint daher, sich über die Verknüpfungen und die sinnvolle Abstimmung verschiedener Verfahren Gedanken zu machen. Dies betrifft neben einer Abstimmung mit der Abarbeitung der Eingriffsregelung die Verknüpfung des UVP-Verfahrens mit der IVU-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung sowie mit der vom geplanten Umweltgesetzbuch vorgesehenen integrierten Vorhabengenehmigung.

Eine überraschend zurückhaltende Beurteilung erfordern denn auch die EU-rechtlichen Änderungen zur UVP, wie die zum 3. März 1997 verabschiedete und bis zum 14.3.1999 in nationales Recht umzusetzende Änderungsrichtlinie der Europäischen Union, die eine Aufweitung der UVP-Pflicht auf weitere Projekte mit sich bringt. Die bisherigen Erfahrungen, so der Tenor der Diskussion, hätten gezeigt, daß derartige Regelungen nur den Minimalanforderungen entsprechend sowie mit erheblicher zeitlicher Verzögerung umgesetzt würden. Allerdings könnten manche der in der Änderungsrichtlinie enthaltenen Projekte (z.B. der Bau vier- und mehrspuriger Straßen unter Wegfall der bisherigen Beschränkung auf Bundesfernstraßen) es erforderlich machen, daß über die in bislang nur vier Bundesländern bestehenden Landesgesetze zur UVP hinaus noch weitere länderspezifische Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Soll die UVP eine stärkere Wirkung entfalten und insbesondere dem Anspruch der Umsetzung eines "sustainable development" nachkommen, mit dem man sie in der letzten Zeit vermehrt in Verbindung bringt, so bedarf es vor allem des politischen Willens, auch entsprechende materielle, d.h. inhaltliche Standards für ihre Umsetzung zu verankern. Dieser Aspekt sollte in der öffentlichen Diskussion um eine Weiterentwicklung der UVP künftig stärker betont werden, denn ohne derartige Vorgaben wird die UVP weiterhin reines Verfahrensrecht bleiben und wird sich ihre inhaltliche Wirksamkeit auf die ange-

sprochenen informellen Aspekte beschränken. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Erarbeitung und rechtlichen Implementierung entsprechender Umweltqualitätsziele und -standards sowie einer entsprechenden vorhabensspezifischen Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe zu.

In der Erörterung von Strategien, die in einer sinnvollen Weiterentwicklung der UVP verfolgt werden sollten, traten eine Reihe interessanter Punkte auf, die noch einer vertieften Diskussion bedürften:

Auf welcher rechtlichen Ebene sind die angesprochenen materiellen Standards am besten zu verankern?

Am angebrachtesten wären derartige Standards sicherlich im UVP-Gesetz aufgehoben. Es scheint derzeit jedoch expliziter Wille zumindest des Bundesgesetzgebers zu sein, auf Gesetzesebene im Umweltbereich keine zusätzlichen materiellen Anforderungen aufzunehmen, wohl weil hier Widersprüche zu den allortenden laufenden Bestrebungen um Deregulierung gesehen werden. Bietet es sich in der Argumentation nun an, darauf hinzuwirken, daß auf untergesetzlicher Ebene die Verwaltungsvorschriften zum UVP-Gesetz griffiger auszugestaltet werden oder eher, behördeninterne Regelungen für bestimmte Zuständigkeitsbereiche und Projekttypen zu etablieren? Oder aber liegt in einer anzustrebenden Zertifizierung von anerkannten Gutachtern, verbunden mit einer Selbstverpflichtung, dabei gewisse Qualitätsstandards einzuhalten, ein gangbarer Weg, um hinreichende inhaltliche Verbesserungen nicht nur in den Gutachten, sondern auch bei den darauf aufbauenden Entscheidungen zu erreichen? Wer könnte eine Zertifizierung in solch einer Absicht am besten durchführen? Ist bei bestimmten Institutionen nicht die Gefahr von der Hand zu weisen, mit den Zerti-

fizierungskriterien auf kreativitätshemmendes oder DIN-gerichtetes Mittelmaß zurückzusinken? *Brauchen wir, angesichts der Diskussionen um Plan- und Programm-UVP sowie eine Aufweitung des Anwendungsbereichs UVP-pflichtiger Projekte, tatsächlich immer neue Planungsinstrumente oder sollte nicht vielmehr eine neue Planungskultur als solche zur Debatte stehen?* Eine anzustrebende stärkere Einbindung der betroffenen Öffentlichkeit sowie die prozeßhafte Begleitung von Planungsabläufen unter Umweltgesichtspunkten sind Aspekte, die vor allem die Plan-UVP leisten sollte und derer u.a. Landschaftsrahmen- oder Flächennutzungspläne unstrittig und vermehrt bedürften. Braucht es hierzu aber die Einführung eines neuen Planungsinstrumentes oder sollten nicht vielmehr die bestehenden Planungsabläufe gerade auch der Landschaftsplanung vermehrt um demokratische und prozeßhafte Elemente angereichert werden?

Ins Spiel gebracht wurde angesichts der Diskussion um Scoping und Öffentlichkeitsbeteiligung in der UVP auch der Vorschlag, den Scoping-Termin zwar umfassend unter Einbeziehung aller betroffenen Behörden, Kommunen sowie der Umweltverbände auszugestalten, dies aber im Gegenzug mit einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Beteiligten zu verbinden, sich im folgenden Verfahren dafür mit Nachforderungen zum Untersuchungsumfang zurückzuhalten.

Welche Chance ist derartigen freiwilligen Selbstverpflichtungen im Rahmen einer UVP zu geben? Es ist vorstellbar, daß sich dadurch für Umweltverbände und Fachbehörden, so auch die Naturschutzbehörden, in der Tat bessere Möglichkeiten eröffnen, ihre Belange einzubringen, daß sich bei den Beteiligten dadurch aber andererseits der innere Zwiespalt auf tut, sich zum Diener einer UVP zu machen, die tatsächlich überwiegend als "Schmiermittel" in den Genehmigungsverfahren dient.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1997

Band/Volume: [5_1997](#)

Autor(en)/Author(s): Jessel Beate

Artikel/Article: [Die UVP auf dem Prüfstand - Ergebnisse der Fachtagung am 22. und 23. April 1997 in Eching bei München 5-8](#)