

Die Umweltverträglichkeitsprüfung - Bilanz und Perspektiven aus rechtlicher Sicht

Thomas BUNGE^{*)}

1. Einleitung

Vor zwölf Jahren wurde die EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung verabschiedet, vor sieben Jahren das deutsche UVP-Gesetz. Inzwischen haben sich die rechtlichen Grundlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung hierzulande deutlich verändert. Im März 1997 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaft außerdem eine weitreichende Änderung der Richtlinie verabschiedet, die ihrerseits in innerstaatliches Recht umgesetzt werden muß. Das legt es nahe, eine Art Zwischenbilanz zu ziehen. Dabei geht der folgende Text nur auf die Situation in Deutschland ein, nicht jedoch auf die Erfahrungen anderer Staaten.

Der Erfolg der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis läßt sich in dem Rahmen, der hier zur Verfügung steht, allerdings nicht abschätzen. Der Grund dafür liegt in der unzureichenden Informationsbasis: Der Nutzen dieses Instruments für die Umwelt ist zwar offensichtlich, weil es bessere Entscheidungen ermöglicht und die Behörde in die Lage versetzt, den Umweltbelangen ein angemesseneres Gewicht zuzubilligen als bisher. In welchem Ausmaß das UVP-Gesetz indessen dazu beigetragen hat, die Umweltsituation zu verbessern (oder genauer: geplante Verschlechterungen zu vermeiden), läßt sich zuverlässig kaum sagen. Um eine Antwort auf diese Frage geben zu können, müßte man ja die reale Entwicklung (die Verwirklichung - oder auch das Unterbleiben - eines Projekts aufgrund einer Umweltverträglichkeitsprüfung) mit einer hypothetischen (der Realisierung des Projekts ohne Umweltverträglichkeitsprüfung) vergleichen. Mit anderen Worten müßte man die tatsächlich eingetretenen Umweltbeeinträchtigungen zusammenstellen und sie denjenigen gegenüberstellen, die in den einzelnen Prüfverfahren beschrieben, für inakzeptabel gehalten und deshalb untersagt worden sind. Solche Aufstellungen gibt es in der Praxis nicht. Deswegen fehlt bisher aber auch eine Erfolgsbilanz der Umweltverträglichkeitsprüfung, so daß in der politischen Diskussion häufig nur angebliche Nachteile des Instruments angeführt werden. Vor allem hört man immer wieder, die Prüfung führe zu einer Verlängerung der Zulassungsverfahren. Empirisch ist das bisher allerdings nicht nachgewiesen; im Gegenteil läßt sich auch denken, daß die Bündelung der erforderlichen Umweltuntersuchungen dazu beiträgt, daß die Verfahren zügiger ablaufen.

Zumindest dürfte die Prüfung nicht der maßgebliche Grund für die Verfahrensdauer sein, zumal der Vorhabenträger schon frühzeitig damit beginnen kann, die erforderlichen Unterlagen zusammenzustellen.¹⁾

Auch die Rolle, die die Umweltverträglichkeitsprüfung für die Information der Öffentlichkeit und deren Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen spielt, läßt sich bisher nicht angeben. Möglicherweise hat sich die Praxis doch ein wenig dadurch verändert, daß die Umweltverträglichkeitsstudie öffentlich ausgelegt werden muß und auf diese Weise auch Informationen über die voraussichtlichen Umweltfolgen des Vorhabens zur Verfügung stehen. Insgesamt füllen die gegenwärtigen Studien über die Erfahrungen mit diesem Instrument²⁾ deshalb offensichtlich eine Forschungslücke.

2. Rechtsgrundlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung

2.1 Die Umsetzung der EG-Richtlinie 85/337/EWG

Die Situation war in Deutschland auch 1985 schon für die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht eben günstig - vor allem wegen der Vielzahl unterschiedlicher Regelungen, die für umweltgefährdende Projekte galten, und der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Auf der Seite der Projektträger gab es außerdem die Befürchtung, die Umweltverträglichkeitsprüfung werde die Zulassung der Projekte deutlich erschweren. Die Verwaltung erwartete noch kompliziertere und weniger berechenbare Verfahren, auf alle Fälle weitreichende Neuerungen, die entsprechende Unsicherheiten zur Folge hätten. Der Umweltschutz hoffte demgegenüber, mit dem neuen Instrument lasse sich das Gewicht der Umweltbelange bei der Entscheidung über die Projekte verstärken, und die Öffentlichkeit erhalte bessere Mitwirkungsmöglichkeiten im Verfahren.

Die Regelungen der Jahre 1989/1990 setzten die europarechtlichen Vorgaben in sehr zurückhaltender Weise um. Man versuchte, die bestehenden Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe soweit wie möglich beizubehalten, und führte nur wenige Neuerungen ein.³⁾ Die Prüfung wurde im Prinzip allein für bestimmte Vorhaben vorgeschrieben, für

die es schon zuvor ein Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gab.⁴⁾ Allerdings verlangte man die Prüfung auch in vorgelagerten Verfahren wie etwa der Linienbestimmung von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen, bei näher umschriebenen Bauleitplänen und auch im Raumordnungsverfahren.⁵⁾ Das UVP-Gesetz (UVPG) trat im wesentlichen im August 1990 in Kraft; für immissionsschutzrechtliche Vorhaben galt die UVP-Pflicht aber erst zwei Jahre später, für Atomanlagen i.S. des § 7 Atomgesetz (AtG) sogar erst vier Jahre später.⁶⁾

2.2 Die rechtliche Entwicklung seit 1990

Inzwischen hat man das Gesetz bereits achtmal geändert. Die ersten beiden Modifikationen fanden schon statt, ehe es in Kraft trat. Die Neuregelungen betrafen ganz überwiegend die Anlage zu § 3 UVPG, also die Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben. Zumeist handelte es sich um Folgeänderungen bestimmter anderweitiger Gesetzgebungsvorhaben, die erforderlich wurden, um den Status quo bei der Umweltverträglichkeitsprüfung beizubehalten. Was die übrigen Vorschriften des Gesetzes betrifft, hat man sie nur einmal, nämlich durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz von 1993, geändert.⁷⁾ Damals strich man die Pflicht, auch Flächennutzungspläne, die sich auf prüfpflichtige Projekte auswirken konnten, einer Prüfung zu unterziehen, schränkte die Prüfpflicht für entsprechende Bebauungspläne erheblich ein und erklärte andererseits auch vergleichbare Vorhaben- und Erschließungspläne für prüfpflichtig. Außerdem wurde § 17 UVPG, der den Inhalt und Ablauf der Prüfung im Bauleitplanverfahren betrifft, etwas modifiziert.

Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz brachte noch weitere Neuerungen. So änderte man etwa das Zulassungsverfahren für Anlagen zur Abfallbehandlung und -lagerung: Anstatt einer Planfeststellung wurde eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung vorgeschrieben. Das hatte u.a. zur Folge, daß sich nun auch die Umweltverträglichkeitsprüfung solcher Vorhaben in erster Linie nach der Neunten Bundes-Immissionsschutzverordnung richtet, nicht mehr nach dem UVP-Gesetz. Außerdem wurde der Kreis der prüfpflichtigen Abfallbehandlungs- und -lageranlagen etwas enger gezogen. Weiterhin strich man in § 6a Raumordnungsgesetz (ROG) die Pflicht, die Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren durchzuführen. Nunmehr bestimmen allein die Länder, ob dieses Verfahren eine solche Prüfung einschließen muß und wie sie aussieht. Die meisten von ihnen haben inzwischen eine Umweltverträglichkeitsprüfung in ihren Landesplanungsgesetzen vorgeschrieben. Auch in den übrigen Bundesländern muß allerdings im Raumordnungsverfahren geklärt werden, ob und wieweit das jeweilige Projekt mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung in Einklang steht, d.h. also auch mit den umweltbezogenen Planaussagen dieser Art.

Der Kreis der UVP-pflichtigen Vorhaben wird nicht nur im UVP-Gesetz selbst definiert. Vielmehr verweist die Anlage zu § 3 UVPG durchweg auf anderweitige Vorschriften, so daß es von deren Formulierung abhängt, wie weit ein bestimmtes Projekt einer Prüfung unterzogen werden muß. Diese speziellen Regelungen werden immer wieder modifiziert. Beispielsweise haben sich die Änderungen des § 31 Wasserhaushaltsgesetz (WHG), des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und der Vierten Bundes-Immissionsschutzverordnung im Herbst 1996 auch auf den Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfung ausgewirkt. Vor allem dürften die Neuerungen im Immissionsschutzrecht die Zahl der Genehmigungsverfahren, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung einschließen müssen, in der Praxis noch weiter reduzieren.⁸⁾

Obwohl das UVP-Gesetz u.a. das Ziel verfolgt, "einheitliche Grundsätze" für die Prüfung vorzugeben, genießen anderweitige Regelungen, die inhalts gleiche oder strengere Anforderungen festlegen, Vorrang (§ 4 UVPG). Das hat dazu geführt, daß heute bereits viele unterschiedliche, mehr oder weniger eigenständige UVP-Rechtsbereiche existieren, so daß die Rechtsgrundlagen inzwischen relativ unübersichtlich sind. Neben dem UVP-Gesetz gibt es insbesondere

die Neunte Bundes-Immissionsschutzverordnung für genehmigungsbedürftige Anlagen i.S. des § 4 BImSchG, die Atomrechtliche Verfahrensverordnung für Nuklearanlagen i.S. des § 7 AtG, die - in sich relativ einheitlich gefaßten - Regelungen des Bundesfernstraßen-, des Bundeswasserstraßen-, des Luftverkehrs-, des Allgemeinen Eisenbahn-, des Personenbeförderungsgesetzes und des Magnetschwebbahnplanungsgesetzes für Verkehrsprojekte, das Bundesberggesetz und die UVP-Verordnung Bergbau für Bergbauvorhaben, das Baugesetzbuch für die Umweltverträglichkeitsprüfung im Bebauungsplanverfahren, in zahlreichen Bundesländern Regelungen des Landesplanungsrechts über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren, in Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen Ländergesetze über die Umweltverträglichkeitsprüfung weiterer Vorhaben.

Die Einzelheiten des Verfahrensablaufs sind in vielen Fällen durch die Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes und der Neunten Bundes-Immissionsschutzverordnung im Herbst 1996 weiter modifiziert worden.

3. Die Praxis

3.1 Zahl der Verfahren

Was die Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung angeht, lassen sich bisher nicht allzu viel repräsentative Informationen erhalten. Eine bundesweite

Statistik gibt es nicht; auch auf Länderebene führt man keineswegs überall an zentraler Stelle Buch über sämtliche Verfahren. Grobe Schätzungen rechneten 1992 mit mehr als 1000 Verfahren im Jahr, 1996 dagegen nur noch mit 200 bis 500.^{9),10)} Die Literatur vermittelt ebenfalls kein zuverlässiges Bild. Einige Vorhabenarten werden dort häufiger angesprochen, über andere gibt es bisher keine Veröffentlichungen. Möglicherweise wird die Antwort auf die Große Anfrage der SPD zum Thema "Umweltverträglichkeitsprüfung" aus dem Jahre 1996 detaillierter Zahlenangaben enthalten.

3.2 Praxisprobleme

3.2.1 Scoping

Auch die Probleme, die sich im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung stellen, können deshalb nur grob umrissen werden. Gewisse Schwierigkeiten stellen sich zunächst nach wie vor beim Scoping-Prozeß. Hier geht es vor allem darum, einen zuverlässigen Überblick über die Umweltauswirkungen zu erhalten, die detailliert untersucht werden müssen, und das Untersuchungsgebiet und den Untersuchungszeitraum zu bestimmen. Die bisherigen Scoping-Verfahren ziehen den Rahmen für diese Arbeiten wohl vielfach zu eng.¹¹⁾ Verbesserungen dürften sich in diesem Zusammenhang vor allem durch eine umfassende Beteiligung Dritter erreichen lassen. In der Praxis bereitet häufig das Planungsbüro, das die anschließende Umweltverträglichkeitsstudie ausarbeiten soll, eine Art Vorschlag oder Diskussionsgrundlage für den Untersuchungsrahmen in schriftlicher Form vor.

3.2.2 Inhalt der Umweltverträglichkeitsstudie

In ihrem Inhalt und ihrer Ausführlichkeit unterscheiden sich die einzelnen Umweltverträglichkeitsstudien erheblich voneinander. Das hängt nicht nur mit den unterschiedlichen Projekten zusammen, um die es geht. Vielmehr werden keineswegs immer alle Schutzgüter des UVP-Gesetzes in der erforderlichen Ausführlichkeit behandelt. Während die Auswirkungen auf Boden, Wasser, Luft und Klima, häufig relativ detailliert eingeschätzt werden, sieht es bei den Folgen für Pflanzen und Tiere oftmals anders aus, und die Prognose der Auswirkungen auf Menschen, auf das Landschaftsbild und auf Kultur- und Sachgüter bereitet vielfach noch Probleme. Ähnliches gilt für die Berücksichtigung von Wechselwirkungen. Vor allem bei diesem letzteren Punkt ist man sich auch über die begrifflichen Grundlagen nicht einig. Erhebliche Defizite lassen sich in vielen Fällen zudem bei der Untersuchung der Folgen von Störfällen bemerken.

Was die Darstellung der Ergebnisse betrifft, gibt es ebenfalls erhebliche Unterschiede. Einige Studien sind so ausführlich und gleichzeitig so wenig übersichtlich, daß der einzelne Betroffene kaum in der Lage ist, sich während des Auslegungszeitraums

sachgemäß zu informieren. Bei Großvorhaben nehmen die Studien häufig zehn bis zwanzig Aktenordner in Anspruch, manchmal noch mehr. In solchen Fällen sind die beteiligten Behörden bisweilen ebenfalls überfordert. Anders dürfte es bei Projekten sein, in denen es schon relativ umfangreiche Erfahrungen gibt, etwa bei Straßen oder Abfalldeponien. Aber auch hier beantworten die Studien nicht immer die Fragen, auf die es bei der Zulassung der betreffenden Vorhaben ankommt. Teilweise enthalten sie überflüssige oder nicht konkret auf die Entscheidung zugeschnittene Informationen, teilweise Lücken.

3.2.3 Bewertung und Berücksichtigung der Umweltauswirkungen

Der in der Literatur nach wie vor am meisten umstrittene Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung betrifft die Bewertung der Umweltauswirkungen und die Frage, wie die Bewertungsergebnisse bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens berücksichtigt werden sollen. Die Schwierigkeiten dürften allerdings wohl in erster Linie im Bereich der gebundenen Entscheidungen (vor allem bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung) auftreten. Bei Planfeststellungen müssen dagegen sämtliche betroffenen Belange umfassend abgewogen werden, so daß es hier im Prinzip ohne weiteres möglich ist, auch die Umweltbelange adäquat in Rechnung zu stellen. Wie die Ergebnisse der Bewertung und Berücksichtigung in den einzelnen Fällen aussehen, ob die Umweltverträglichkeitsprüfung also die Bedeutung der Umweltauswirkungen im Entscheidungsprozeß faktisch verbessert hat, läßt sich bisher - mangels entsprechender empirischer Untersuchungen - nicht sagen. Aufgrund von ausländischen Forschungsarbeiten ist aber auch für die Situation in Deutschland zu vermuten, daß die Prüfung vorwiegend Modifikationen in der Detailplanung des Vorhabens zur Folge hat und nur ausnahmsweise dazu führt, daß das Projekt insgesamt untersagt wird.

3.2.4 Grenzüberschreitende Umweltauswirkungen

Probleme gibt es auch immer wieder, wenn Projekte grenzüberschreitende Umweltauswirkungen haben können. Hier muß etwa geklärt werden,

welche Möglichkeiten die Öffentlichkeit und die Behörden des betroffenen Staates haben, sich an Prüfverfahren des Verursacherstaates zu beteiligen,
welche Dokumente jeweils in die Sprache des betroffenen Staates übersetzt werden sollen,
wie die Umweltfolgen im betroffenen Staat adäquat bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens berücksichtigt werden können.

Die Zusammenarbeit der Staaten in Fällen, in denen die Aktivitäten grenzüberschreitende Umweltfolgen haben können, ist Gegenstand des Übereinkom-

mens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang¹²⁾, das im Rahmen der UN-Wirtschaftskommission für Europa ausgearbeitet wurde und in den nächsten Monaten in Kraft tritt. Auch Deutschland hat diese Konvention unterzeichnet, bisher aber nicht ratifiziert. Immerhin existieren auch hierzulande Praxiserfahrungen, einige Verwaltungsvorschriften und Vorschläge, wie die Prüfverfahren in solchen Fällen ablaufen sollten.

3.3 Arbeitshilfen

Für eine ganze Reihe von Vorhabenarten hat man inzwischen Leitfäden entwickelt, die den Ablauf des Verfahrens strukturieren und methodisch-inhaltliche Hinweise geben. Nennen lassen sich unter anderem

die UVP-Verwaltungsvorschrift vom 18. September 1995;

für Fernstraßen: das Merkblatt Umweltverträglichkeitsstudie im Straßenbau (MUVS), die Musterkarten für die Umweltverträglichkeitsstudien im Straßenbau, das Handbuch Ingenieurleistungen im Straßenbau, die Hinweise zur Berücksichtigung der Belange von Natur und Landschaft im Straßenbau 1987;

für Wasserstraßen: die Mitteilung der Bundesanstalt für Gewässerkunde "Umweltverträglichkeitsuntersuchungen an Bundeswasserstraßen";

für Gewässerausbauten, Abwasserbehandlungsanlagen und Rohrleitungen: die Arbeitshilfe der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser zur UVP.

Außerdem existieren inzwischen in den meisten Ländern Leitfäden, die entweder die gesamte Thematik oder Teilaspekte betreffen.¹³⁾

4. Gerichtliche Kontrolle

Die Kontroversen, die die Entwicklung und Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung begleiteten, setzen sich in bestimmtem Umfang auf der Ebene der Gerichte fort. Inzwischen gibt es bereits mehrere Urteile des Europäischen Gerichtshofs und etwa 50 veröffentlichte Entscheidungen deutscher Gerichte zum Thema "Umweltverträglichkeitsprüfung". Auch das Bundesverwaltungsgericht hat sich bereits in verschiedenen Fällen mit diesem Bereich beschäftigt. Hier läßt sich nur ein knapper Überblick geben.¹⁴⁾

4.1 Europäischer Gerichtshof

4.1.1 Beginn der Verbindlichkeit der EG-Richtlinie

Der Europäische Gerichtshof hat zunächst die Übergangsvorschrift des § 22 UVPG für europarechtswidrig erklärt.¹⁵⁾ Nach dieser Regelung brauchten Vorhaben, deren Zulassung vor dem Inkrafttreten des UVP-Gesetzes (im Prinzip 1. August 1990) beantragt worden war, keiner Umweltverträglich-

keitsprüfung unterzogen zu werden, wenn die Behörde zu diesem Zeitpunkt schon die Öffentlichkeitsbeteiligung eingeleitet hatte. Der Gerichtshof hielt es nicht für zulässig, daß auf diese Weise auch bestimmte Vorhaben von der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung freigestellt wurden, für die eine Prüfpflicht an sich schon vom 3. Juli 1988 an hätte bestehen sollen. Prinzipiell hätte das deutsche Gesetz also die Prüfung ebenfalls für Projekte vorschreiben müssen, deren Zulassung zwischen dem 3. Juli 1988 und dem 1. August 1990 beantragt wurde und deren Zulassungsverfahren zum letzten Zeitpunkt noch lief. Die Konsequenzen dieser Entscheidung für das deutsche Recht sind freilich unklar. Das Bundesverwaltungsgericht meint, daß für die betreffenden Vorhaben die EG-Richtlinie unmittelbar gelte - freilich nur, soweit sie sich direkt anwenden lasse, was nicht durchweg möglich sei. Aus Sicht dieses Gerichts hat das Urteil des Europäischen Gerichtshofs außerdem klargestellt, daß Vorhaben, deren Zulassung vor dem 3. Juli 1988 beantragt wurde, keine Umweltverträglichkeitsprüfung benötigen.¹⁶⁾

4.1.2 Einhaltung der Anforderungen der Richtlinie vor der Umsetzung

In einem weiteren Urteil des Europäischen Gerichtshofs¹⁷⁾ ging es um ein immissionschutzrechtliches Genehmigungsverfahren, das ebenfalls keine Umweltverträglichkeitsprüfung eingeschlossen hatte. Der Gerichtshof sah zwar, daß das deutsche Recht seinerzeit noch keine Prüfung im Sinne des UVP-Gesetzes verlangt hatte, stellte aber fest, daß das konkrete Verfahren, um das es in dem Prozeß ging, dennoch den Vorgaben der UVP-Richtlinie entsprochen habe. Er wies deshalb die Klage der Kommission ab.

4.1.3 Ermessen der Staaten bei der Umsetzung des Richtlinienanhangs II

Der Gerichtshof hatte außerdem mehrfach über die Frage zu entscheiden, wieweit es im Ermessen der Staaten liegt, für Vorhaben des Anhangs II der Richtlinie eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu verlangen oder nicht. In einem Verfahren der Kommission gegen Belgien¹⁸⁾ stellte er fest, daß die einzelnen Staaten nicht befugt seien, ganze Klassen derartiger Projekte von der Prüfpflicht freizustellen. Eine weitere Entscheidung¹⁹⁾ betraf eine niederländische Vorschrift, die den Schwellenwert für die Prüfpflicht von Deichen so hoch festgelegt hatte, daß in der Praxis kein Projekt einer solchen Prüfung unterzogen werden mußte. Nach Ansicht des Gerichtshofs hatten die Niederlande mit dieser Regelung ihren Ermessensspielraum überschritten, sofern - aufgrund einer pauschalen Betrachtung - zumindest bei einigen von der Prüfpflicht ausgenommenen Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sei. Die innerstaatlichen Gerichte hätten möglicherweise von Amts wegen zu

prüfen, ob das Ermessen richtig ausgeübt worden sei; bei Ermessensfehlern müßten die innerstaatlichen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeit dafür sorgen, daß die Umwelterheblichkeit und ggf. die Umweltverträglichkeit der betreffenden Vorhaben geprüft werde. Für die Situation in Deutschland heißt das wohl, daß in Einzelfällen auch Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, die zwar im Richtlinienanhang II, aber weder in der Anlage zu § 3 UVPG noch in den übrigen relevanten deutschen Vorschriften aufgeführt sind.

4.1.4 Laufendes Vertragsverletzungsverfahren

Erwähnt werden muß schließlich noch ein anhängiger Rechtsstreit: Die Kommission hat im Jahre 1995 gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, in dem sie die unzureichende Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG rügt.²⁰⁾ Sie bemängelt insbesondere, daß die Richtlinie für einzelne Vorhabenarten verspätet implementiert wurde, daß der Anwendungsbereich der Prüfung zu eng festgesetzt wurde, soweit es um Anhang-II-Vorhaben geht, und daß die Anforderungen an die Unterlagen des Vorhabenträgers im deutschen Recht nicht den Vorgaben des Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie entsprächen.

4.2 Deutsche Gerichte

4.2.1 Unmittelbare Wirkung der Richtlinie; Übergangsregelung des § 22 UVPG

Die deutschen Gerichte hatten sich, was das hier interessierende Thema betrifft, in der Zeit bis etwa 1994 vor allem mit zwei Komplexen zu befassen: zunächst - vor Inkrafttreten des UVP-Gesetzes - mit der Frage, ob sich eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unmittelbar aus der EG-Richtlinie ergab.²¹⁾ Nach Inkrafttreten ging es dann um das Problem, ob die Übergangsfrist des § 22 UVPG europarechtskonform war.²²⁾ Nachdem der Europäische Gerichtshof dies verneint hatte, kam es dem Bundesverwaltungsgericht zufolge wieder auf die Direktwirkung der Richtlinie an.²³⁾ In Zukunft dürften solche Fälle nur eine untergeordnete Rolle spielen. Im Zusammenhang mit der Richtlinienänderung vom März 1997 lassen sich derartige Übergangsprobleme zwar ebenfalls denken; die neuen Vorschriften bestimmen aber klar, daß bis zum 13. März 1999 noch die gegenwärtige Fassung der Richtlinie 85/337/EWG gelten soll.

4.2.2 Klagebefugnis

Wichtiger dürften deshalb die Urteile und Beschlüsse sein, die sich mit den inhaltlichen Anforderungen des UVP-Gesetzes beschäftigen. Die bisherigen Entscheidungen deutscher Gerichte lassen vermuten, daß die Möglichkeiten der gerichtlichen Kontrolle der Anwendung des UVP-Gesetzes außerordentlich gering sind.²⁴⁾ Die Klagebefugnis steht ohne weiteres lediglich dem Projektträger zu, wenn er etwa anführt, die Behörde habe eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt, obwohl für sein Vorhaben keine solche Prüfung erforderlich gewesen wäre, oder sie habe überflüssige Angaben von ihm verlangt. Andere Personen - also insbesondere die von dem Projekt betroffenen Nachbarn - müssen dagegen zunächst darlegen können, daß Verfahrensfehler der Behörde auch zur Verletzung ihrer materiellen Rechte geführt haben. Der Grund für diese Asymmetrie liegt in § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), dem zufolge verwaltungsgerichtliche Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen grundsätzlich nur zulässig sind, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder dessen Ablehnung in seinen Rechten verletzt zu sein. Diese Klausel interpretiert das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung so, daß es grundsätzlich um materielle Rechtspositionen gehen muß, also etwa um Gesundheit oder Eigentum. Eine Verletzung von Verfahrenspositionen genügt dagegen in aller Regel nicht. Das Bundesverwaltungsgericht sieht das UVP-Gesetz als reines Verfahrensgesetz an, billigt ihm also keinen materiellen Gehalt zu. Dementsprechend betrachtet es also etwa das Recht auf Teilnahme an der Umweltverträglichkeitsprüfung ausschließlich als prozedurale Position. Sind solche Verfahrensrechte beeinträchtigt worden, so ist eine Klage jedoch nur zulässig, wenn der Berechtigte anführt, daß er infolge gerade dieses Umstands auch in einem materiellen Recht beeinträchtigt worden ist. Er muß also darlegen, daß die Verletzung des subjektiven materiellen Rechts kausal auf die Verletzung des Verfahrensrechts zurückzuführen ist. Dieser Anforderung genügt er nicht schon mit dem pauschalen Hinweis darauf, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung unterlassen wurde oder fehlerhaft ablief: Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts braucht ein solcher Fehler nämlich nicht zwangsläufig die Verletzung der materiellen Rechte eines Betroffenen zur Folge zu haben.²⁵⁾

Infolge dieser Besonderheit wird ein Betroffener eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung oder einen Planfeststellungsbeschluß nur selten mit dem Argument anfechten können, die vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung sei unterblieben oder unsachgemäß durchgeführt worden. Selbst wenn es ihm gelingt, diese Barriere zu überspringen, ist noch nicht sicher, ob seine Klage Erfolg hat. Das setzt vielmehr voraus, daß der Fehler im Verfahren das Ergebnis, also die Zulassungsentscheidung beeinflusst haben kann. Ist dagegen ausgeschlossen, daß die Behörde auch bei ordnungsgemäßer Umweltverträglichkeitsprüfung zu einem anderen Resultat gekommen wäre, so wird die Klage abgewiesen.

4.2.3 Anforderungen der EG-Richtlinie und des UVP-Gesetzes

Bei der Verletzung der UVP-Vorschriften lassen sich zwei Varianten unterscheiden: Die Behörde hat entweder auf eine Prüfung ganz verzichtet oder sie

zwar durchgeführt, dabei aber aus Sicht des Klägers Fehler gemacht. Im ersteren Fall muß das Gericht prüfen, ob eine Pflicht zur Prüfung bestand. In diesem Zusammenhang hat es etwa festgestellt, daß Abfallentsorgungspläne nach deutschem Recht keiner Prüfung unterzogen zu werden brauchen.²⁶⁾ Was Landesstraßen betrifft, läßt sich die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung - nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts zwar nur aus dem einschlägigen Landesrecht ableiten; das Gericht wies jedoch darauf hin, daß die EG-Richtlinie 85/337/EWG nicht nur vom Bund, sondern auch von den Ländern umgesetzt werden müsse.²⁷⁾

In den Fällen, in denen der Kläger rügt, die Umweltverträglichkeitsprüfung sei unzureichend abgelaufen, kommt es darauf an, welche Anforderungen das UVP-Gesetz stellt. Auch in diesem Punkt interpretiert das Bundesverwaltungsgericht das Gesetz eng. Beispielsweise soll es unerheblich sein, wenn die Angaben des Vorhabenträgers, die dieser nach § 6 UVPG eingereicht hat, unvollständig sind.²⁸⁾ Auch der Umstand, daß eine Behörde keine eigenständige zusammenfassende Darstellung erarbeitet, sondern auf die Umweltverträglichkeitsstudie des Vorhabenträgers Bezug nimmt und nur in der Begründung der Entscheidung ansatzweise eine solche Darstellung gibt, soll keinen (relevanten) Verfahrensfehler darstellen.²⁹⁾

4.2.4 Fazit

Insgesamt scheint es deswegen, daß Klagen, die auf eine Verletzung des UVP-Gesetzes gestützt werden, nach deutschem Recht kaum Aussicht auf Erfolg haben. Etwas anderes gilt möglicherweise, wenn es sich um Verbandsklagen handelt, weil es hier nicht auf die Verletzung eines materiellen Rechts des Klägers ankommt. Allerdings sind die Klagemöglichkeiten der Verbände ebenfalls begrenzt.³⁰⁾

5. Neue Entwicklungen

5.1 Weiterentwicklung der Richtlinie 85/337/EWG

Soviel zu den gegenwärtigen Rechtsgrundlagen und ihrer Anwendung in der Praxis. Für die Weiterentwicklung der Thematik ist sicherlich das europäische Recht - und hier die Änderung der EG-Richtlinie 85/337/EWG vom März 1997 - am wichtigsten. Sie basiert auf dem Bericht der EG-Kommission über die Anwendung der Richtlinie³¹⁾ und soll die Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung in den einzelnen Mitgliedstaaten vereinheitlichen und etwas anspruchsvoller ausgestalten. Sie wird auch zu Änderungen der deutschen Rechtsgrundlagen führen.

5.1.1 Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfung

Vor allem soll der Anwendungsbereich der Prüfung ausgedehnt werden. Zum einen ist der Anhang I der Richtlinie um 12 Vorhabenarten erweitert worden, beispielsweise um Grundwasserentnahme- und künstliche Grundwasserauffüllungssysteme, Abwasserbehandlungsanlagen, Öl-, Gas- und Chemikalienpipelines, Steinbrüche, Hochspannungsleitungen und Anlagen zur Lagerung von Erdöl, petrochemischen und chemischen Erzeugnissen (für jede dieser Projektarten wurden bestimmte Größen festgelegt). Auch für diese neuen Vorhabenkategorien gilt jetzt also die strikte Pflicht der Staaten, eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzuschreiben; von der Prüfung kann nur ausnahmsweise im Einzelfall und unter besonderen Voraussetzungen abgesehen werden.

Die neue Fassung hat ebenfalls den Anhang II der Richtlinie ein wenig erweitert, unter anderem um Industriezonen, Bauten des Küstenschutzes zur Bekämpfung der Erosion, Skipisten, Skilifte und Seilbahnen. Sie hat außerdem die Bedeutung dieses Anhangs weitreichend verändert. Bisher war es im Prinzip Sache der Mitgliedsländer zu bestimmen, welche Vorhaben des Anhangs II nach innerstaatlichem Recht einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden sollten. Jetzt verlangt Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie, daß alle Vorhaben des Anhangs II ihrer Art nach im Grundsatz für prüfpflichtig erklärt werden. Allerdings braucht für diese Projekte nicht durchweg eine Prüfung stattzufinden. Vielmehr haben die Staaten die Möglichkeit, den Kreis der prüfpflichtigen Vorhaben einzuschränken: entweder im Einzelfall (durch Umwelterheblichkeitsprüfung) oder abstrakt-generell (durch Festlegung entsprechender Kriterien oder Schwellenwerte in den einschlägigen Rechtsgrundlagen). Sie können auch beide Einschränkungsmechanismen anwenden. Die Richtlinie nennt in diesem Zusammenhang Auswahlmerkmale, die bei der Entscheidung über die Prüfpflicht berücksichtigt werden müssen (Anhang III).

5.1.2 Prüfverfahren

Was das Verfahren betrifft, schreibt die Richtlinie nunmehr EU-weit einen Scoping-Prozeß vor. Dieser Verfahrensabschnitt entspricht im Prinzip demjenigen, der in § 5 UVPG geregelt ist. Die einschlägigen deutschen Vorschriften müssen deswegen kaum geändert werden.³²⁾

Eine weitere wichtige Neuerung betrifft die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Fällen, in denen geplante Projekte sich auch auf die Umwelt in anderen Staaten auswirken können. Auch die Europäische Gemeinschaft hat das oben erwähnte Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang von 1991 unterzeichnet. Art. 7 der neugefaßten Richtlinie setzt deshalb eine Reihe von Vorgaben

dieser Konvention in europäisches Recht um. Die neue Regelung verlangt etwa, auch die Öffentlichkeit des betroffenen Staates am Prüfverfahren zu beteiligen, und schreibt Konsultationen zwischen den beteiligten Staaten vor. Freilich überträgt die Richtlinie nicht alle Anforderungen des Übereinkommens. In einer Reihe von Punkten müssen deswegen die Mitgliedstaaten weitere Regelungen treffen, um ihr Recht individuell an die Konvention anzupassen.

5.2 Flora-, Fauna-, Habitat-Richtlinie

Auch die Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (die sog. Flora-, Fauna-, Habitat-Richtlinie) vom 21. Mai 1992³³⁾ wirkt sich auf die Umweltverträglichkeitsprüfung aus. Sie verlangt von den Mitgliedstaaten, ein Netz europäischer Schutzgebiete einzurichten. Projekte und Pläne, die diese Gebiete beeinträchtigen können, müssen auf ihre Verträglichkeit mit den Schutzziele geprüft werden; "gegebenenfalls" ist dabei auch die Öffentlichkeit zu beteiligen. Projekte und Pläne, die die Schutzgebiete beeinträchtigen, dürfen der Richtlinie zufolge grundsätzlich nicht realisiert werden. Ausnahmen sind allein "aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art" zulässig, allerdings auch unter dieser Voraussetzung nur, wenn sämtliche erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden. Handelt es sich um ein besonders wichtiges Gebiet (d.h. "ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt"), so geht der Schutz noch etwas weiter.³⁴⁾

Diese Norm schreibt also nicht nur - wie die UVP-Richtlinie (85/337/EWG) - ein Prüfverfahren vor, ohne näher festzulegen, welche Rolle das Prüfergebnis bei der Zulassung der geprüften Aktivitäten spielen soll. Sie formuliert vielmehr konkrete sachliche Vorgaben für die behördliche Entscheidung. Insofern ähnelt sie der deutschen Eingriffsregelung im Naturschutzrecht, ist aber schärfer gefaßt. Außerdem verlangt sie als erste europarechtliche Vorschrift eine Art von Umweltfolgenabschätzung ebenfalls für Pläne. Damit greift sie - wenn auch in thematisch beschränkter Weise - einen Vorschlag auf, der schon seit mehreren Jahren auch auf europäischer Ebene diskutiert wird. Terminologisch spricht sie freilich nicht von "Umweltverträglichkeitsprüfung", sondern nur von "Verträglichkeitsprüfung" auf Vereinbarkeit mit den Schutzziele der Gebiete. Obwohl das in der Praxis zu keinen erheblichen Unterschieden führen muß, dürfte die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie es deshalb erlauben, ein Prüfverfahren einzuführen, das nicht allen Anforderungen der UVP-Richtlinie genügt.

Was das deutsche Recht betrifft, ist inzwischen geplant, die Richtlinie 92/43/EWG, die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie also, im Rahmen der Bauleitplanung und der Eingriffsregelung umzusetzen. Der

Entwurf zur Änderung des Baugesetzbuchs³⁵⁾ befaßt sich in diesem Zusammenhang mit der Bauleitplanung und verlangt nur, die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck der jeweiligen Gebiete in der Abwägung der Belange (§ 1 Abs. 6 BauGB) "zu berücksichtigen". Nach dem Entwurf zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes sollen dagegen die Vorgaben der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie über die grundsätzliche Unzulässigkeit der Vorhaben und über die Ausnahmen übernommen werden. Der zuletzt genannte Entwurf spricht die Verträglichkeitsprüfung selbst lediglich für bundesrechtlich geregelte Verfahren an; im übrigen soll diese Thematik den Ländern überlassen bleiben. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne des UVP-Gesetzes soll nur stattfinden, soweit sie ohnehin vorgeschrieben ist; ihr Anwendungsbereich soll mit anderen Worten nicht erweitert werden.

5.3 IVU-Richtlinie

Beeinflusst wird die künftige Rechtsentwicklung außerdem durch die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verringerung der Umweltverschmutzung ("IVU-Richtlinie") vom 24. September 1996.³⁶⁾ Diese Regelung gilt für eine größere Anzahl industrieller Anlagen und verlangt, bei der Zulassung dieser Vorhaben die jeweils zu erwartenden Folgen für Boden, Wasser und Luft medienübergreifend zu betrachten. Für die Zulassung der Anlagen stellt sie eine Reihe inhaltlicher Anforderungen. Sie soll nach ihrem Art. 1 "unbeschadet der Vorschriften der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung öffentlicher und privater Projekte" gelten, ergänzt diese Richtlinie also gewissermaßen. Das bedeutet praktisch, daß ein bestimmter Kreis von Anlagen (den die UVP-Regelung definiert) nach wie vor einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muß und näher umschriebene weitere Anlagen ein "integriertes" Zulassungsverfahren (wenn auch keine Umweltverträglichkeitsprüfung) erfordern. Zur Zeit überlegt man, wie die Vorgaben der IVU-Richtlinie am besten in deutsches Recht übertragen werden können.

5.4 Entwurf einer Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen

Im Dezember 1996 hat die Europäische Kommission den Entwurf einer Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen, die sogenannte strategische Umweltverträglichkeitsprüfung, vorgelegt. Dieser Entwurf bezieht sich auf Landnutzungspläne und -programme; hierzu gehören sowohl Raumordnungs- und Bauleitpläne als auch Fachpläne in den Bereichen Verkehr, Energie, Abfallwirtschaft, Wasserhaushalt, Industrie, Telekommunikation und Tourismus. Inhaltlich ähnelt er weitgehend der Richtlinie 85/337/EWG: Im Rahmen der jeweiligen Planungsverfahren muß die Behörde eine sogenannte Umwelterklä-

rung verfassen, in der sie die Auswirkungen des Plans oder Programms auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Sachgüter und das kulturelle Erbe beschreibt und bewertet. Die Umwelterklärung wird anderen Umweltbehörden und der betroffenen Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt; diese Institutionen und Personen können Stellungnahmen abgeben. Bei möglichen grenzüberschreitenden Umweltfolgen müssen auch die betroffenen anderen EG-Staaten beteiligt werden; auf deren Wunsch finden Konsultationen statt. Die zuständige Behörde muß die Umwelterklärung und die Stellungnahmen sowie das Ergebnis der Konsultationen bei der Entscheidung über den Plan oder das Programm berücksichtigen. Sie ist verpflichtet, allen Beteiligten ein Exemplar des Plans oder Programms zur Verfügung zu stellen und ihnen mitzuteilen, auf welche Weise sie die Informationen in Rechnung gestellt hat.

Offensichtlich verlangt diese Regelung eine ganze Reihe von Änderungen auch im deutschen Recht. Vor allem müßten die einschlägigen Planungsverfahren anders ausgestaltet werden. Viele von ihnen laufen in Deutschland heute ohne Öffentlichkeitsbeteiligung ab. Auch eine grenzüberschreitende Kooperation findet bisher nur selten statt. Die Pflicht, eine Umwelterklärung als gesondertes Dokument zu erstellen, findet sich in den einschlägigen deutschen Vorschriften gegenwärtig nirgends. Was die Prüfung der Umweltfolgen selbst betrifft, müssen die zuständigen Behörden die Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt zwar auch heute durchweg berücksichtigen; die Umweltbelange gehören zu den Interessen, die bei der Abwägung aller Belange durchweg eine Rolle spielen. Eine systematische und umfassende Ermittlung aller erheblichen Umweltfolgen ist aber im geltenden Recht nicht expressis verbis vorgeschrieben. Freilich bedeutet das nicht, daß sie unterbleiben könnte: Legt man die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zugrunde, so verlangt eine sachgemäße Abwägung vielmehr nach ständiger Rechtsprechung, sämtliche für den konkreten Plan oder das Programm relevanten Belange zusammenzustellen, zu gewichten und auf dieser Basis bestimmte Belange vorzuziehen und andere zurückzustellen.³⁷⁾

5.5 Das geplante Umweltgesetzbuch

Schon seit einigen Jahren laufen Vorarbeiten für ein Umweltgesetzbuch, das die wichtigsten umweltbezogenen Bundesgesetze vereinheitlichen und gegebenenfalls weiterentwickeln soll. 1990 und 1994 ist der sogenannte Professorenentwurf eines solchen Gesetzbuchs fertiggestellt worden.³⁸⁾ Dieser Entwurf, in dem sich auch ein Abschnitt "Umweltfolgenprüfung" findet, gehört zu den Grundlagen der Arbeiten der Unabhängigen Sachverständigenkommission Umweltgesetzbuch, die 1992 eingesetzt wurde und ihre Beratungen 1997 abschließen soll.³⁹⁾ Die Kommission wird sich neben den Fragen

der Vereinheitlichung und Harmonisierung des Umweltrechts ebenfalls mit der Frage beschäftigen müssen, auf welche Weise sich die eben erwähnten Richtlinien im Rahmen eines solchen Gesetzbuchs umsetzen lassen.

6. Resümee

Die Zahl der rechtlichen Grundlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung hat in Deutschland seit Verabschiedung des UVP-Gesetzes stark zugenommen. Inzwischen sind die Regelungen - vor allem wegen vieler Spezialvorschriften einigermassen unübersichtlich geworden. Im umgekehrten Verhältnis dazu hat sich die Bedeutung des Instruments "Umweltverträglichkeitsprüfung" in Deutschland in den letzten drei bis fünf Jahren merklich verringert. Das dürfte auch daran liegen, daß das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, das Planungsvereinfachungsgesetz und weitere Bestimmungen den Kreis der prüfpflichtigen Projekte eingeschränkt haben.

Andererseits hat man auch in Deutschland vor allem in den letzten sieben Jahren umfangreiche praktische Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt.⁴⁰⁾ Diese Praxis hat die Befürchtungen, das Gesetz von 1990 werde sich nicht handhaben lassen, widerlegt. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist in einigen Vorhabenbereichen sogar zu einer Art Routine geworden. Freilich lassen sich die Erfahrungen nur sehr eingeschränkt nutzen, weil es bisher außer der Bibliothek des UVP-Fördervereins in Hamm - wohl kaum eine zentrale Dokumentation, Sammlung oder Auswertung aller Umweltverträglichkeitsstudien auf Landes- oder Bundesebene gibt. Wohl allein in Baden-Württemberg und Bremen existieren entsprechende Datenbanken.⁴¹⁾ Für eine Reihe von Vorhabenarten hat man jedoch inzwischen eine größere Zahl von Verwaltungsvorschriften oder andere Arbeitshilfen entwickelt, die den Inhalt und den Ablauf der Prüfung umschreiben, damit standardisieren und zum Teil Empfehlungen für die Bewertung enthalten. Wegen der unterschiedlichen Güte der Umweltverträglichkeitsstudien in der Praxis kommt diesen Hilfen und auch den laufenden Arbeiten zur Qualitätskontrolle der Studien erhebliche Bedeutung zu.

Alle solche Aktivitäten besitzen zusätzliche Relevanz, weil die neugefaßte UVP-Richtlinie eine Umweltverträglichkeitsprüfung in Zukunft auch für zahlreiche zusätzliche Projekte verlangt. Der Schwerpunkt der gesetzgeberischen Arbeiten dürfte in den nächsten Jahren bei der Umsetzung dieser und der anderen erwähnten europarechtlichen Vorgaben liegen. Dabei kommt es unter anderem darauf an, die Anforderungen der IVU-Richtlinie mit denen der neuen UVP-Richtlinie abzustimmen, so daß ein konsistentes Planungs- und Zulassungssystem für umweltrelevante Vorhaben entwickelt wird. In diesem Rahmen ist es wichtig, auch die jeweiligen Zulassungsvoraussetzungen so zu formulieren, daß sie dem Vorsorgeprinzip (oder dem Ziel der umwelt-

gerechten, dauerhaften Entwicklung) entsprechen, und auf diese Weise die Verfahrensvorschriften des UVP-Gesetzes inhaltlich ergänzen. Als Alternative kommt in Betracht, die inhaltlichen Anforderungen des UVP-Gesetzes selbst deutlicher zu fassen und weiterzuentwickeln.⁴²⁾ Nur wenn die Maßstäbe für die Bewertung und Berücksichtigung der Umweltfolgen anspruchsvoll und zugleich genügend konkret formuliert sind, erhalten die Prüfergebnisse zusätzliches Gewicht im Planungs- und Entscheidungsprozeß.

Nach wie vor dürfte es außerdem wichtig sein, den Behörden die Bewertung der Umweltfolgen und die adäquate Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu erleichtern. Dies läßt sich wohl am ehesten über Umweltqualitätsstandards erreichen, die - den gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen entsprechend - ebenfalls am Ziel der Umweltvorsorge oder der dauerhaften umweltgerechten Entwicklung ausgerichtet sind. Bisher gibt es erst relativ wenige solcher Standards. Gerade die Verknüpfung der Umweltverträglichkeitsprüfung mit dem Ziel des Sustainable Development wird in der kommenden Zeit ein bedeutendes Thema der Diskussion bilden. Schon wegen der Anzahl der künftig prinzipiell verpflichtigen Projekte, die europarechtlich vorgegeben ist, wird die Relevanz der Umweltverträglichkeitsprüfung im übrigen auch in der Praxis wieder zunehmen. Nach dem Bedeutungsverlust in der letzten Zeit dürfte also eine gegenläufige Entwicklung einsetzen. Umso wichtiger ist es, die Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung des Instruments sobald und soweit wie möglich abzubauen. Vielleicht läßt sich in diesem Zusammenhang - ohne den Vorsorgeanspruch des UVP-Gesetzes aufzugeben - ebenfalls die Zahl der unterschiedlichen Parallelregelungen reduzieren.

Anmerkungen

^{*)} Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

¹⁾ Vgl. zur Verfahrensdauer etwa GÜNNEWICH, D. (1987): Zur Umweltverträglichkeitsprüfung von Vorhaben der Abgrabung von Steinen und Erden auf Grundlage der EG-Richtlinie, Berlin (Texte des Umweltbundesamtes 10/87): 116 ff.; HILL, H. & A. WEBER (1996): Vollzugsverfahren mit umweltrechtlichen Zulassungsverfahren in den neuen Ländern, Baden-Baden: 150.

²⁾ Vgl. etwa die Beiträge von AUGE, J.: Untersuchungen zur Effektivität der Umweltverträglichkeitsprüfung, und von ALBERT, G. ET AL.: Bisherige Erfahrungen mit der UVP bei Abfalldeponien (beide in diesem Band). S. auch COLOMBO, A.G. ET AL. (1996): An Analysis of Environmental Impact Studies of Installations for the Treatment and Disposal of Toxic and Dangerous Waste in the EU (Ispra Study on Projects under Directive 85/337/EEC, Annex I.9), Luxembourg; COLOMBO, G. ET AL. (1997): Die Arbeit des Institute for Systems, Informatics and Safety, UVP-Report 11: 19 ff.; MARR, K. (1996): A

Comparison of EIA Practice for Wastewater Treatment Plants in the United Kingdom and Germany, Manchester; DIES. (1997): UVP für Kläranlagen in Großbritannien und Deutschland, UVP-Report 11: 23 ff.

³⁾ Diese Neuerungen betreffen vor allem den Scoping-Prozeß (§ 5 UVPG) und die formalisierten Schritte der zusammenfassenden Darstellung (§ 11 UVPG) sowie der Bewertung der Umweltfolgen (§ 12 UVPG).

⁴⁾ Ausnahmen: Bergbauvorhaben, Wege- und Gewässerplan im Rahmen der Flurbereinigung, Rohrleitungsanlagen.

⁵⁾ Die Pflicht, im Raumordnungsverfahren eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen, ergab sich aus § 6a ROG i.d.F. von 1989.

⁶⁾ Vgl. Art. 14 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I: 205).

⁷⁾ BGBl. 1993 I: 466.

⁸⁾ Vgl. dazu den Beitrag von CZERMAK, P.: Erfahrungen mit der UVP im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (in diesem Band).

⁹⁾ Vgl. den Bericht der EG-Kommission über die Durchführung der Richtlinie 85/337/EWG, Dok. KOM (93) 28 endg. vom 2. April 1993: 37, und WAGNER, D. (1996): Recent EIA Developments in Germany, in: LEE, N. ET AL. (Hrsg., 1996), EIA Newsletter 13 (Winter 1996): 5.

¹⁰⁾ BT-Drs. 13/3778.

¹¹⁾ S. hierzu BRÜNING, H. (1995): Die häufigsten Mängel beim Scoping. Erfahrungen aus über 100 UVP-Verfahren in Schleswig-Holstein, in: UVP-Report 9: 75 ff.

¹²⁾ Übereinkommen vom 25. Februar 1991, abgedruckt etwa in STORM, P. C. & T. BUNGE (Hrsg., 1988 ff.): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Berlin, Kennzahl 9450. Dazu auch unter 5.1.2.

¹³⁾ Solche Hilfen gibt es etwa in folgenden Ländern: *Baden-Württemberg*: REGIERUNGSPRÄSIDIUM FREIBURG (HRSG., 1989): Hinweise für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei emittierenden Großanlagen am Beispiel der Müllverbrennung; *LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BADEN-WÜRTTEMBERG* (1994): Handbuch Wasser 2: Umweltverträglichkeitsprüfung bei Wasserbauvorhaben nach § 31 WHG; *Bayern*: Richtlinie Umweltverträglichkeitsprüfung in der Flurbereinigung vom 6. August 1993 (AllMBl. S. 1044); *Berlin*: SENATSVORWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ (1992): Leitfaden Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung; *Brandenburg*: UVP Umweltverträglichkeitsprüfung im Land Brandenburg, 1995; *Bremen*: Allgemeine Leitlinien für die gesetzliche Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit Hinweisen zur Durchführung des UVP-Verfahrens, August 1996; *Mecklenburg-Vorpommern*: Leitfaden zur Durchführung von Raumordnungsverfahren mit integrierter Prüfung der Umweltverträglichkeit, März 1991; *Niedersachsen*: (1) Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 28. Dezem-

ber 1995 (Nds. MBl. 1996, S. 209); (2) Hinweise und Materialien zur Durchführung von Raumordnungsverfahren, März 1991; *Nordrhein-Westfalen*: (1) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in der Flurbereinigung, Rund-erlaß des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 1. Juni 1990, Az. IV C 1-335-28179/1; (2) Umweltverträglichkeitsprüfung in Nordrhein-Westfalen, Grundlagen und Verfahren, Dezember 1996; *Sachsen*: Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.), Umweltverträglichkeit bei Straßenbauvorhaben: UVP-Leitfaden, 1994; *Thüringen*: UVP-Leitfaden, 1995. Zusätzlich existieren nicht veröffentlichte Arbeitshilfen.

¹⁴⁾ Vgl. ausführlich dazu KISSNER, P.: Die Umweltverträglichkeitsprüfung vor Gericht - Beispiele aus der aktuellen Rechtsprechung (Vortrag auf der Tagung der ANL). Eine detaillierte Darstellung findet sich außerdem bei STEINBERG, R. (1996): Chancen zur Effektuierung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Gerichte? in: Die Öffentliche Verwaltung: 221 ff.

¹⁵⁾ Entscheidung vom 9. August 1994, Rs. C-396/92 (Bund Naturschutz / Bayern), DVBl. 1994: 1126.

¹⁶⁾ BVerwG, UPR 1996: 228; NuR 1996: 522.

¹⁷⁾ Entscheidung vom 11. August 1995, Rs. C-431/92 ("Großkrotzenburg"), Slg. 1995: I-2189.

¹⁸⁾ Entscheidung vom 2. Mai 1996, Rs. C-133/94, vgl. dazu SOMSEN, H. (1996): European Court of Justice: Case Reports, in: European Environmental Law Review: 215 ff., 217 ff. In der Entscheidung ging es außerdem um die Pflicht, für alle Vorhaben des Anhangs I der Richtlinie eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzuschreiben, um die Interpretation des Begriffs "integrierte chemische Anlage" in diesem Anhang und um die Frage, wieweit die UVP-Vorschriften der belgischen Regionen auch Regelungen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Art. 7 und 9 der Richtlinie) enthalten müssen.

¹⁹⁾ Entscheidung vom 24. Oktober 1996, Rs. C-72/95 (Kraaijeveld), noch nicht veröffentlicht.

²⁰⁾ Vgl. dazu WAGNER, D. (1995): EU-Kommission klagt gegen Bundesrepublik Deutschland, in: UVP-Report 9: 219.

²¹⁾ Vgl. etwa BayVGH, UPR 1991: 157. Weitere Entscheidungen sind angegeben bei STEINBERG, R. (s. oben Fn. 14): 224 ff.

²²⁾ BayVGH, NuR 1993: 282; VGH Baden-Württemberg, UPR 1994: 189; Nieders. OVG, DVBl. 1994: 770.

²³⁾ BVerwG, UPR 1996: 228; NuR 1996: 522.

²⁴⁾ Vgl. zum folgenden insbesondere BVerwG, ZUR 1993: 172; NuR 1994: 289; UPR 1995: 392; NuR 1996: 198; NuR 1996: 517.

²⁵⁾ BVerwG, UPR 1996: 228.

²⁶⁾ BVerwG, UPR 1996: 444.

²⁷⁾ BVerwG, NuR 1996: 198.

²⁸⁾ BVerwG, UPR 1995: 392.

²⁹⁾ BVerwG, UPR 1995: 392.

³⁰⁾ Vgl. etwa BVerwG, NuR 1996: 293, dem zufolge keine Verbandsklage gegen Entscheidungen aufgrund Bundesrechts zulässig ist.

³¹⁾ Dok. KOM (93) 28 (endg.) vom 2. April 1993.

³²⁾ Der Scoping-Prozess muß auch im Flurbereinigungsverfahren vorgeschrieben werden, und die zuständige Behörde muß in allen Verfahren verpflichtet werden, auch andere Behörden bereits in diesem Abschnitt anzuhören.

³³⁾ Richtlinie 92/43/EWG, ABl. EG Nr. L 206 vom 22. Juli 1992: 7.

³⁴⁾ Vgl. im einzelnen Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie.

³⁵⁾ BT-Drs. 13/6392.

³⁶⁾ Richtlinie 96/61/EG, ABl. EG Nr. L 257 vom 10. Oktober 1996: 26.

³⁷⁾ Vgl. z.B. BVerwGE 48: 56 ff. S. zur Abwägung in der Bauleitplanung umfassend etwa HOPPE, W. & S. GROTEFELS (1995): Öffentliches Baurecht, § 7.

³⁸⁾ KLOEPFER, M. ET AL. (1990): Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil, Berlin (Berichte 7/90 des Umweltbundesamtes); JARASS, H.-D. ET AL. (1994): Umweltgesetzbuch Besonderer Teil, Berlin (Berichte 4/94 des Umweltbundesamtes).

³⁹⁾ Vgl. Umweltbundesamt, Jahresbericht 1994: 62.

⁴⁰⁾ Weitere Erfahrungen mit "freiwilligen" Umweltverträglichkeitsuntersuchungen seit Ende der siebziger Jahre kommen hinzu.

⁴¹⁾ Vgl. zu der bremischen Datenbank DEMSKE, K. (1996): Datenbank zur Erfassung von UVP-Vorhaben im Land Bremen, in: UVP-Report 10: 138.

⁴²⁾ Die Frage, ob das UVP-Gesetz bereits heute inhaltliche Vorgaben enthält, wird vom Bundesverwaltungsgericht verneint (BVerwG, DVBl. 1996: 677; ebenso SCHMIDT-PREUSS, M. (1995): Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl.: 485 ff.); anders die überwiegende Ansicht in der Literatur, etwa ERBGUTH, W. & A. SCHINK (1996): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, 2. Aufl. München, § 12 Rdn. 6 ff., 95 ff.; PEETERS, H.-J. (1994): Der Vorsorgebegriff im UVP-Recht und seine Auswirkungen auf das Umweltverwaltungsrecht, UPR: 281 ff.; SCHOENEBERG, J. (1993): Umweltverträglichkeitsprüfung, München: 82 ff., 96 ff.; STEINBERG, R. (1993): Fachplanung, Baden-Baden: 224, 229 f. S. zur Thematik auch HEITSCH, CH. (1996): Durchsetzung der materielrechtlichen Anforderungen der UVP-Richtlinie im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: Natur und Recht: 453 ff.

Anschrift des Verfassers

Professor Dr. Thomas Bunge
Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
D-14191 Berlin

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): Bunge Thomas

Artikel/Article: [Die Umweltverträglichkeitsprüfung - Bilanz und Perspektiven aus rechtlicher Sicht 9-18](#)