Laufener Seminarbeitr. 5/97, S. 105-110 • Bayer.Akad.Natursch.Landschaftspfl. - Laufen/Salzach 1997

Die UVP - ein folgenloses Feigenblatt?

Kritische Analyse der UVP anhand von Verkehrsprojekten in Bayern

Richard MERGNER

1. Erwartungen an die UVP: Von der Reparatur zur Umweltvorsorge

1.1 Die Mitwirkung des Bundes Naturschutz als anerkanntem Naturschutzverband in UVP-Verfahren

Die Naturschutzverbände in der Bundesrepublik Deutschland, darunter auch der Bund Naturschutz in Bayern e.V. (BN, haben maßgeblich auf die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in Deutschland gedrängt. Fast fünf Jahre dauerte es jedoch, bis die entsprechende EG-Richtlinie zur UVP schließlich im Jahr 1990 in nationales Recht umgesetzt wurde. Der BN war auch schon vor dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) als anerkannter Naturschutzverband nach § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes u.a. an Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren beteiligt. Etwa 250 Verfahren zu Eingriffsprojekten aller Art werden pro Jahr in Zusammenarbeit von ehrenamtlichen Mitgliedern und einigen hauptamtlichen Referenten bearbeitet.
Im folgenden soll daraus exemplarisch für den Verkehrsbereich die Praxis der UVP bei Planung und Realisierung einiger großer Projekte in den Jahren 1990-1996 betrachtet werden.

1.2 UVP als Hoffnungsträger

In einer frühzeitigen UVP wurden Chancen gesehen, umfassend und der ökologischen Vernetzung angepaßt, die Auswirkungen eines Vorhabens auf "Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser. Luft, Klima und Landschaft einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen sowie auf Kultur- und sonstige Sachgüter"[1] beurteilen zu können, bevor eine Entscheidung nach den Vorgaben einzelner Fachgesetze gefällt wird. Der Grundgedanke der UVP als Instrument der Umweltvorsorge, der Vermeidung zusätzlicher Belastungen von Natur und Landschaft und ihr Zwang zum Denken und Planen in Alternativen war und ist bestechend. So setzten die Umweltverbände große Hoffnung in die Wirksamkeit der UVP, die jedoch in der Praxis vor allem bei Großprojekten aus einer Vielzahl von Gründen enttäuscht wurden.
So schreiten die Bodenversiegelung, die Luftverschmutzung, die Verlärmung und Versiegelung von Landschaften und Siedlungen sowie das Wald- und Artensterben gerade durch den Neubau von Straßen, Flugplätzen, ICE-Hochgeschwindigkeitsbahnstrecken, Kanälen und der damit induzierten veränderten Flächennutzung trotz teurer Umweltverträglichkeitsstudien weiter voran.
Der Verkehrsbereich ist Hauptverursacher des steigenden NO_x- und CO_2-Ausstoßes sowie des immer häufiger auftretenden Sommer-Smogs. 40 Millionen Pkw in der BRD verbrauchen fast 40 Millionen Tonnen Kraftstoff und stoßen rund 110 Millionen Tonnen CO_2 aus. Das sind mehr als 10% dieser für den Treibhauseffekt mitverantwortlichen Klimagase in Deutschland.[2] Trotzdem sind in Bayern bis zum Jahr 2012 über 1700 km allein an Neu- und Ausbaumaßnahmen für Autobahnen und Bundesstraßen als "vordringlicher Bedarf" im Bundesverkehrswegeplan gesetzlich festgeschrieben. Da Bayern im Gegensatz zu anderen Bundesländern die UVP-Richtlinie noch nicht in Landesrecht umgesetzt hat, sollen auch die bis zum Jahr 2010 geplanten zusätzlichen 2.500 km Staatsstraßen ohne UVP gebaut werden. Wie groß ist also der Stellenwert und Einfluß der UVP in den Genehmigungsverfahren?

2. UVP-Ernüchterung: Systemfehler oder die Verwässerung eines guten Instrumentes

Nicht nur die verspätete Umsetzung der EG-Richtlinie 85/337/EWG zur UVP in nationales Recht sondern auch mangelhafte, teilweise im Widerspruch zur EG-Richtlinie stehende Ausführungsbestimmungen werden sowohl von Umweltverbänden wie auch vom ehemaligen Umweltkommissar der EG, Ripa di Meana, kritisiert. Die wichtigsten Punkte sind:

- Die Möglichkeit zur Erweiterung der UVP auf Programme und Pläne wurde nicht genutzt. Die Entscheidung über das "Wo" und "Wie" von Großprojekten ist damit schon längst gefallen, bevor die UVP beginnt. Die Frage der Rechtmäßigkeit und Bindungswirkung beispielsweise des im Jahr 1993 vom deutschen Bundestag verabschiedeten Bedarfsplans zum Fernstraßenausbau für die nachfolgende UVP und Genehmigung von Einzelprojekten beschäftigt derzeit die Verwaltungsgerichte und muß verfassungsrechtlich geklärt werden.
  Die oft als Herzstück des UVP bezeichnete Pflicht zur Diskussion des Bedarfs eines umweltbeeinträchtigenden Projektes sowie des

Aufzeigens von Vorhabensalternativen entfällt oft gänzlich.

Auch die Verwaltungsvorschrift über die Ausführung des UVP-Gesetzes hat zu keiner Verbesserung der UVP-Praxis geführt. Die Qualitätsunterschiede zwischen einzelnen UVPs und die Unsicherheiten bei Antragstellern und Behörden sind nach wie vor groß.

- In Bayern wie in vielen anderen Bundesländern fehlen bislang eigenständige UVP-Landesgesetze. Damit ist z.B. für alle Staatsstraßen in Bayern keine UVP nach UVPG erforderlich.
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung der UVP durch das öffentliche Auslegen der Pläne ist auf vier Wochen beschränkt. Mit dem 1993 beschlossenen Investitionserleichterungsgesetz wurde zudem die Pflicht zur frühzeitigen UVP im Raumordnungsverfahren (ROV) gestrichen. Im Zuge der gesamten "Beschleunigungsgesetzgebung" in der BRD, die eine leichtere Durchsetzung von Infrastrukturprojekten auf Kosten von Bürger- und Umweltrechten bewirken soll, ist der Prüfungsumfang nochmals drastisch verringert worden.

  Eine unabhängige Kontrolle des UVP-Verfahrens, etwa durch einen Beirat oder einen Umweltanwalt - wie im österreichischen UVP-Gesetz vorbildlich geregelt -, findet nicht statt. Ebenso wenig sind für Einzelpersonen, Bürgerinitiativen oder Naturschutzverbände subjektive Rechte oder eine Verbandsklage zur gerichtlichen Überprüfung der UVP gegeben. Mängel bei der Erfassung der Umweltauswirkungen und falsche Bewertungen können damit nicht direkt überprüft werden. Dies hat negative Konsequenzen für den Vollzug der UVP durch die Verwaltung, zumal in vielen Fällen die Prüfungsbehörde und die Genehmigungsbehörde identisch sind.

  Die UVP ist in Inhalt und Umfang der Prüfung auf die Rechtsvorschriften der Fachgesetze, die für die Zulässigkeit eines Vorhabens maßgebend sind, eingeschränkt. Damit werden keineswegs alle umweltbeeinträchtigenden Wirkungen erfaßt und der fach- und medienübergreifende Ansatz der EG-Richtlinie stark verengt. Im Bereich Verkehr ist somit aufgrund des Fehlens von Grenzwerten für die Abgasimmissionen und entsprechender Umweltqualitätsziele keine rechtlich relevante Auseinandersetzung mit straßenverkehrsbedingten Luftverunreinigungen und entsprechenden Schutzmaßnahmen erforderlich.

  Die UVP fließt nur als Abwägungsmaterial in die Entscheidung über ein Vorhaben ein. Sie hat keinerlei "Vetorecht" oder Vorrang. Andere Belange wie etwa "Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs" oder "ökonomisch-strukturelle Gründe", seien sie noch so wenig empirisch belegt, können mit höherer Gewichtung im Entscheidungsprozeß den Ausschlag geben.

Mit der Verwässerung der ursprünglichen UVP-Zielsetzungen und der mangelhaften Umsetzung einer ohnehin schon entschärften EG-Richtlinie in deutsches Recht ist nur noch ein UVP-Torso übriggeblieben. Der Weg vom reparierenden zum vorsorgenden Umweltschutz mit einer neuen Planungsqualität durch die UVP wird in Deutschland - außer auf freiwilliger Basis bei Einzelprojekten und in Kommunen und bei fachlich fundierter Beratung durch auftragsunabhägige Gutachter nicht beschritten.[3)]

3. Praxis der UVP bei bayerischen Verkehrsprojekten

3.1 Die UVP verkommt zur Anpassungsplanung

"Der Eingriff in Natur und Landschaft kann bei Verwirklichung der vorgeschriebenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen als im naturschutzrechtlichen Sinne ausgeglichen angesehen werden."
"Bei Einhaltung der gemachten Auflagen hinsichtlich der landschaftpflegerischen Begleitmaßnahmen kann das Vorhaben im Hinblick auf die Beeinträchtigung von Natur und Landschaft als umweltverträglich beurteilt werden".
"Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die vorgesehene Trassenführung unter Abwägung aller Gesichtspunkte die im UVPG genannten Schutzgüter am wenigsten beeinträchtigt und damit die Umweltverträglichkeit des Projekts im vorliegenden Planfeststellungsabschnitt erreicht wird. Obwohl nach Beendigung der Baumaßnahme ein nicht erheblicher, doch nachhaltiger Eingriff verbleibt, ist die Baumaßnahme dennoch zu genehmigen, da Gründe des Allgemeinwohls den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege überzuordnen sind."[4)]

Mit dieser oder einer ähnlichen behördlichen Sprachregelung enden derzeit in Bayern nahezu alle in die Planfeststellungsbeschlüsse integrierten UVPs für Verkehrsprojekte. Kein einziges dem Verfasser bekanntes Projekt ist in den letzten Jahren aus Umweltgründen fallengelassen worden. Im Gegenteil kommen sogar die meisten Umweltverträglichkeitsstudien (UVS) - zumindest auf dem Papier - zu dem Schluß, daß nach Erfüllung der Kompensationsmaßnahmen der durchschnittene Naturraum aufgewertet und in seiner Qualität verbessert wird.

Die Auswertungen des BN von Raumordnungsverfahren (ROV) und größeren Planfeststellungsverfahren in Bayern belegen, daß ein Landschaftseingriff umso eher genehmigt wird und als ausgleichbar gilt, je größer und bedeutsamer er z.B für die Bauwirtschaft und die herrschende Politik ist. Allenfalls trägt die UVP dazu bei, daß eine weniger umweltbeeinträchtigende Variante zum Tragen kommt, jedoch nur unter der Voraussetzung, daß vom Antragsteller überhaupt mehrere Varianten in das Verfahren eingebracht wurden.

Aus welchen Gründen ist die UVP mehr oder weniger zu einer Anpassungsplanung mit geringem Einfluß verkommen?

Die folgenden Schlaglichter auf die UVP-Praxis aus Sicht eines Naturschutzverbandes stützen sich auf mehrere Verkehrsgroßprojekte wie den geplanten und teilweise im Bau befindlichen sechsspurigen Neu- und Ausbau der Autobahn A9 von Nürnberg nach Berlin, die in Planung befindliche neue Thüringerwald-Autobahn A73/A71 von Bamberg/ Schweinfurt nach Erfurt sowie die geplante ICE-Neubaustrecke München-Nürnberg-Erfurt und den geplanten Ausbau der letzten großen freien Fließstrecke der gesamten bayerischen Donau zwischen Straubing und Vilshofen.

3.1.1 Keine Prüfung von Projektalternativen

In allen UVPs wird auf eine ernsthafte Diskussion des Bedarfs der zu untersuchenden Maßnahme verzichtet und damit gegen die Grundsätze der Umweltvorsorge und Eingriffsvermeidung verstoßen. Wenn jedoch nicht in einem frühen Stadium der Planung Prognosegrundlagen kritisch hinterfragt und unterschiedliche Optionen zur Deckung eines Bedarfs unter dem Gesichtspunkt der geringsten Beeinträchtigung der im UVP-Gesetz vorgegebenen Schutzgüter analysiert und bewertet werden, ist die UVP wertlos. In keinem aktuellen Fall werden die von Naturschutzverbänden oder Bürgerinitiativen eingebrachten grundsätzlichen Alternativplanungen, die zumeist den Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes vorsehen, in der UVP berücksichtigt.
Im Raumordnungsverfahren zur geplanten ICE-Neubaustrecke Nürnberg-München wurde sogar kurz vor Abschluß des Verfahrens von der Deutschen Bundesbahn als Antragstellerin die Variante eines mehrgleisigen Ausbaus der bestehenden Eisenbahnverbindung aus dem Verfahren herausgenommen. Trotzdem bestätigte das bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen die Umweltverträglichkeit der Strecke in seiner landesplanerischen Beurteilung. Die Untertunnelung des Köschinger Forstes, eine entscheidende Auflage der Landesplanerischen Beurteilung zur Feststellung der "raumordnerischen Umweltverträglichkeit", wurde sogar im anschließenden Planfeststellungsverfahren vom Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen gegenüber dem Vorhabenträger, der Bahn AG, zur Disposititon gestellt.
Nicht einmal sich aufdrängende Änderungen an Planungsparametern wie z.B. Verzicht auf vier- oder sechsspurigen Ausbau, Radienverringerung oder Änderung der Entwurfsgeschwindigkeit werden untersucht, da in der Regel die vom Vorhabenträger vorgegebenen technischen Parameter und Zwangspunkte nicht in Frage gestellt werden.

3.1.2 Abhängige Gutachterbüros sind keine Umweltanwälte

Der Untersuchungsumfang und die Qualität der UVU wird vom Auftraggeber vorgegeben, der naturgemäß ein Interesse an der Durchsetzung seines Vorhabens besitzt. Eine Unabhängigkeit der beauftragten Gutachterbüros ist meist schon allein deswegen nicht gegeben, weil Anschlußaufträge bei einer negativen Beurteilung des Vorhabens nicht zu erwarten wären. Bei einigen Großprojekten wie z.B. der ICE-Neubaustrecke Nürnberg-Erfurt sind zudem neben der UVS auch die technische Planung und Bauleitung an das gleiche Büro vergeben, so daß ein erhebliches finanzielles Interesse an dem Bau des Projekts besteht. Allein die UVS im Raumordnungsverfahren hat bei diesem Vorhaben ein Auftragsvolumen von fast einer Million Mark. Die landschaftspflegerische Begleitplanung, welche oft auch die zweite, vertiefende Stufe der UVS beinhalten soll, dient meist nur noch dazu, eine gerichtsfeste Abwicklung der Eingriffs-Ausgleichsregelung sowie eine Eingrünung der Trasse vorzunehmen und damit eine vermeintliche Umweltverträglichkeit zu attestiern.

3.1.3 Scoping-Termin kann Scheuklappensicht zementieren

Im sogenannten "Scoping" soll der Untersuchungsrahmen für die UVS abgesteckt werden. Die Scoping-Termine der hier exemplarisch betrachteten Verkehrsprojekte fanden alle unter Auschluß der Öffentlichkeit im kleinen Kreis zwischen Behörden, Autobahndirektion / Deutsche Bundesbahn als Vorhabenträger und den beauftragten Gutachterbüros statt. Unabhängige Naturschutzverbände waren daran nicht beteiligt. Im Raumordnungsverfahren zum Ausbau der Donau konnte nur mit größtem öffentlichen Druck und Lobbyarbeit die Prüfung von alternativen wasserbaulichen Maßnahmen durchgesetzt werden. Dagegen weigerten sich die zuständigen Bezirksregierungen beim 6-spurigen Neu-/Ausbau der Autobahn A9 unter dem Druck der Beschleunigungsgesetzgebung eine Gesamt-UVP durchzuführen. Stattdessen wurden die Brückenbauwerke ohne förmliches und öffentliches Genehmigungsverfahren schon gebaut, während noch in Einzelabschnitten von z.T. nur 10 Kilometern Länge rudimentäre Mini-UVPs vorgenommen wurden. Diese Autobahn wird bei Kosten von 2000 Millionen Mark für ein prognostiziertes Verkehrswachstum von derzeit ca. 60.000 KFZ/Tag auf bis zu 150.000 KFZ/Tag im Jahr 2012 als europäische Transitmagistrale ausgebaut
Die Vereinbarungen im Scoping, die auch standardisierte, meist flächenbezogene Eingriffs-/Ausgleichs - Bilanzierungen festschreiben, entfalten eine gewisse Bindungswirkung für die Prüfungsbehörde und terminieren die eigentlich erst am Ende der UVS stehende Prüfung der Ergebnisse. Umso wichtiger wäre es in diesem frühen Stadium der Planung, die Öffentlichkeit sowie die Naturschutzverbände zu beteiligen. Dies ist im UVPG als "kann" - Vorschrift auch vorgesehen.

3.1.4 Eingeschränkte Wirkungsuntersuchungen und Methodikfehler

Der nichtöffentliche Scopingtermin, die Nichtbeteiligung der Naturschutzverbände sowie der Zeit- und

Kostendruck des Auftraggebers bedingen einen eingeschränkten Untersuchungsrahmen für die UVP. Neben der schon angeführten, fehlenden Alternativendiskussion wird auch keine Betrachtung

der Wechselwirkung und Konkurrenz zu anderen Verkehrssystemen,
der induzierten verkehrserzeugenden Wirkung,
des steigenden Energieverbrauchs,
der großräumigen Immissionsbelastung und klimaverändernden Wirkung der Luftschadstoffe,
der Sekundäreffekte (Gewerbeflächenausweisung etc.)

vorgenommen.

Bei allen Verkehrsprojekten fehlen Angaben zum Energie- und Materialverbrauch für Baumaterialien, Tunnelerstellung und Bauausführung. Umweltpolitische Zielsetzungen wie die CO_2- und NO_X-Verminderung werden bei den Autobahnprojekten nicht angesprochen.

Auch der gesamte Bereich der Beeinflußung des menschlichen Wohlbefindens und der Gesundheit werden - wenn überhaupt betrachtet mit dürren Bemerkungen und Verweis auf fehlende Grenzwerte und Gesundheitsstatistiken abgetan. Bestehende massive Schadstoffvorbelastungen, die z.B im oberfränkischen Raum bei Schwebstaub mit 900 mg/m^2 weit über dem Durchschnitt von 100-500mg/m^2 liegen und eine erhöhte Anfälligkeit für Atemwegserkrankungen verursachen, werden in der UVS für die Thüringerwald-Autobahn A73 ausgeblendet.

Trotz der inzwischen vorliegenden Richtlinien und Hinweise zur Erstellung von Umweltverträglichkeitsuntersuchungen (UVUs) gibt es - ganz abgesehen von der Qualität der Datenbasis - größte Unterschiede in der Bewertungssystematik. Zwei Beispiele aus einer ganzen Fülle von Kuriositäten sollen hier angeführt werden.

Für den geplanten Ausbau der unteren Donau ist als Untersuchungsgebiet in der UVS der gesamte Talraum von ca. 50 km Länge und 5 km Breite ausgewiesen. Dies hat Vorteile für die Abschätzung großräumiger Veränderungen. Dieses Gesamtgebiet von 257 Quadratkilometern wird aber in der UVS auch in unverantwortlicher Weise dazu genutzt, die Eingriffsfolgen für die Landwirtschaft bei einem Flächenverlust von 350 Hektar zu verharmlosen. So wird lapidar festgestellt: *"Nach den Bewertungskriterien ist der Eingriff in seiner Gesamtbilanz für die Landwirtschaft als niedrig einzustufen, da die Flächenverluste unter 5 Prozent liegen. Eine Gefährdung der Landwirtschaft ist für das Gesamtgebiet der Untersuchung ausgeschlossen".*[5)]

Niedrige Informationsdichten und höchst fragwürdige Bewertungen durch die Bearbeiter der UVS führen auch bei der geplanten ICE-Neubaustrecke Nürnberg-München zu Unterbewertungen der Eingriffe z.B. in höchst schützenswerte Bannwaldflächen im Nünberger Reichswald. Trotz der zentralen Bedeutung dieses Waldgebietes für die Klimasituation in der gesamten Nürnberger Region, einer Vielzahl von vorkommenden Rote-Liste Arten sowie einer geplanten Ausweisung als Naturschutzgebiet, erhält es in der UVS im Raumordnungsverfahren nur einen Wert der Stufe -3- auf einer fünfstufigen Skala. Als "Eingriffserheblichkeit" wird trotz Waldrodung von 39 Hektar und großer indirekter Auswirkungen mit Hilfe einer "flächenbezogenen" Mittelung sogar nur nur die Bewertungsstufe -2- erreicht, d.h eine vergleichsweise geringe Schwere des Eingriffs. In derselben UVS werden dagegen leicht ersetzbare Sekundärbiotope an vorhandenen Bahnböschungen ohne Relevanz z.B. für bedrohte Vogelarten mit Wertstufe -4- überproportional hoch bewertet. Mit derartigen Bewertungstricks, verbunden mit Erstaufforstungsflächen und dem Aufbau eines Waldmantels entlang der Nebaustreckenschneise als "Ausgleichs-und Ersatzmaßnahme", läßt sich dann die angebliche Umweltverträglichkeit der Neubaustrecke gegenüber dem Ausbau der vorhandenen Bahnlinie herbeirechnen.[6), 7)]

3.1.5 Moderner ökologischer Ablaßhandel

Gängige Praxis beim Straßenbau ist, daß Straßenböschungen mit Magerrasen, Regenrückhaltebecken und Tümpeln in Auffahrtsschleifen nach dem Naturschutzgesetz und UVPG als Ausgleichsmaßnahmen deklariert werden; wenn auch mit geringerer Wertigkeit, dafür umso größerer Fläche. Häufig angewendet werden auch Bilanzierungen, bei denen zerschnittene und versiegelte Landschaft nach der "landschaftspflegerischen Gestaltung des Eingriffs" für den Artenschutz oder das Landschaftsbild wertvoller als vor dem Eingriff gelten. Die Rodung von Waldflächen wird mit dem Ankauf eines bestehenden ornithologisch wertvollen Weihers "ausgeglichen", der anschließend zum Naturschutzgebiet erklärt wird. Auch Ausgleich in Form von Geldzahlungen, wie etwa 20.000 DM pro Kilometer 380 kV-Leitung, sanktionieren damit jeden Eingriff in Natur und Umwelt unter dem Deckmantel der ökologischen Aufwertung an anderer Stelle.

Dieser Ablaßhandel funktioniert anscheinend so lange, wie landwirtschaftliche Nutzflächen und Waldgebiete als beliebig disponible Flächenreserve für Eingriffe wie für (aus Gründen der Umweltverträglichkeit) geforderte Naturschutz-Ausgleichsmaßnahmen betrachtet werden. Dieser kurzsichtige und gefährliche Ansatz wird dem tatsächlichen ökologischen Wert dieser Flächen und ihrer Bedeutung für eine ökologisch vertretbare land- und forstwirtschaftliche Nutzung in keinster Weise gerecht. Denn es wird dabei völlig negiert, daß fast alle sogenannten Ausgleichsmaßnahmen - z.B. naturnaher Umbau eines von einer Straße zerschnittenen Waldes, Bachrenaturierung etc. - ohnehin in Gesetzen oder regionalplanerischen Zielen vorgeschrieben und damit auch ohne Eingriff realisiert werden müßten. Dies würde aber den politischen und behördlichen Willen sowie die notwendigen finanziellen Mittel zum Vollzug der Gesetze erfordern. Der skizzierte ökologische Ablaßhandel führt stattdessen zu einer

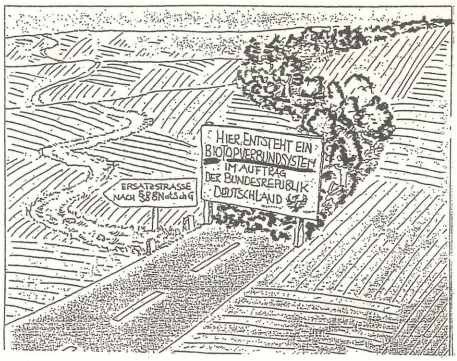


Abbildung 1

Visionen für Naturschutz und Straßenbau.

grotesken finanziellen Abhängigkeit des Naturschutzes von zerstörerischen Eigriffsprojekten.[8)]

In der Verfahrenspraxis geht es damit praktisch nicht mehr um das Vermeidungsgebot, das in der Naturschutzgesetzgebung eindeutig über der Verpflichtung zur Eingriffsminimierung bzw. dem Ausgleich und Ersatz angesiedelt ist. Die ohnehin in der Verwaltungshierarchie und der Personalausstattung äußerst niedrig angesiedelten Natur- und Umweltschutzbehörden sind zum Teil wider besseres Wissen gezwungen, diese Praxis zu vollziehen. Die Möglichkeit, mit von der Behörde beauftragten und zumindest innerhalb des konkreten Projekts vom Vorhabenträger unabhängigen Gutacherbüros einzelne Ergebnisse der UVS detailliert zu prüfen, wird nur in den seltensten Fällen genutzt.

3.1.6 Fazit

Die derzeitige Praxis der UVP bei großen Verkehrsprojekten in Bayern ist aus der Sicht des Natur- und Umweltschutzes sowie einer notwendigen Umweltvorsorgepolitik völlig unbefriedigend. Sie verstößt einerseits gegen die Forderungen der EG-UVP-Richtlinie und diskreditiert andererseits durch ihren nahezu beliebigen Rechtfertigungscharakter für Eingriffsprojekte jeder Dimension die gesamte Naturschutzarbeit. Die für die UVP bei Verkehrsprojekten aufgezeigten Defizite finden sich in gleicher Weise auch in anderen Bereichen, beispielsweise bei der Prüfung von Abfallbehandlungsanlagen oder Großkraftwerken. Ebenso kritisch ist die Tatsache zu sehen, daß in den vorherrschenden UVP-Bewertungen kein Projekt als umweltunverträglich dargestellt wird, obwohl dies noch längst nicht die Verhinderung einer Maßnahme bedeuten müßte, da die Umweltbelange bei der notwendigen Abwägung mit weiteren Belangen ohnehin nicht vorgehen.

In Bayern ist dem Bund Naturschutz kein einziges Verkehrsprojekt bekannt, das aufgrund einer UVP von Seiten der Genehmigungsbehörden abgelehnt worden ist. Dafür wurden einige Projekte auch wegen der unzureichenden Berücksichtigung der Umweltbelange von Verwaltungsgerichten gestoppt. Die Überprüfung und Weiterentwicklung der UVP-Standards setzt allerdings in ihrem Grundeigentum betroffene Kläger voraus, die bereit sind das finanzielle Risiko einer gerichtlichen Auseinandersetzung einzugehen. Leider ist jedoch nicht zuletzt durch den Rechtsabbau im Rahmen der Beschleunigungsgesetzgebung durch mehrere Gerichtsurteile in jüngster Zeit der Stellenwert der UVP noch weiter geschwächt worden.

Allenfalls können durch die UVP Eingriffe vermindert bzw. - wenn vom Vorhabensträger angeboten - das kleinere von mehreren Übeln gewählt werden. Das UVP-Siegel gleicht damit leider in der Regel dem "Grünen Punkt" für Verpackungsabfälle und ist zum weitgehend folgenlosen Feigenblatt für Naturzerstörung degeneriert.

4. Forderungen für eine wirkungsvolle und ehrliche UVP

Wenn die UVP nicht nur Alibifunktion a la "Kunst am Bau für Eingriffsprojekte" haben soll, sind folgende Forderungen an die Weiterentwicklung dieses Planungsinstrumentes zu stellen:

- Bereits die den Einzelprojekten zugrundeliegenden Programme und Pläne, wie z.B. der Bedarfsplan für den Fernstraßenbau, sind einer umfassenden UVP zu unterziehen. Solange dies nicht der Fall ist, muß Bedarf und Notwendigkeit eines Projekts in der jeweiligen Einzel-UVP bewertet werden. Dabei sind gerade auch die zugrundeliegenden Verkehrsprognosen zu hinterfragen.
- Echte Vorhabensalternativen, die auch die Dekkung des Bedarfs durch andere Maßnahmen vorsehen, müssen obligatorisch geprüft werden.
- Die jeweilige Objekt-UVS muß vor dem Hintergrund einer ökologisch-gesamträumlichen Perspektive überprüft werden. Gleichzeitig in Planung befindliche Eingriffsprojekte im Untersuchungsraum sind in ihren sich überlagernden Effekten miteinzubeziehen.[9)]

Die EG-UVP-Richtlinie ist vollständig in deutsches Recht umzusetzen. Die mit der Beschleunigungsgesetzgebung verbundene Einschränkung der UVP ist zurückzunehmen.
Der Freistaat Bayern braucht ebenso wie andere Bundesländer ein eigenes UVP-Gesetz, damit insbesondere größere Staatsstraßen- und Seilbahnprojekte auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft und im Einzelfall bessere Alternativen gefunden werden können.
Eine strikte Trennung zwischen Genehmigungsbehörde und UVP-Behörde ist erforderlich. Der Auftrag für die UVS sollte von der UVP-Behörde auf Kosten des Vorhabensträgers an, zumindest im konkreten Projekt, unabhängige Gutachterbüros vergeben werden.
Eine intensive Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Beteiligung der Naturschutzverbände ist von Anfang an durchzuführen. Dabei sind über das derzeit stattfindende Anhörungsverfahren hinaus aktive Mitwirkungsmöglichkeiten und Einsicht in alle Informationen und Vorplanungen zu geben. Nur mit der Einführung einer Verbandsklage wäre die Überwachung der korrekten Durchführung des Verfahrens möglich.

- Die Bewertungsmethoden sind erheblich transparenter zu gestalten. Sekundäreffekte und kumulative Wirkungen sind verstärkt darzustellen und zu berücksichtigen.
Umweltqualitätsziele und Vorsorgestandards müssen beachtet und den aus ökologischen Gesichtspunkten unzureichenden Grenzwerten übergeordnet werden. Dabei ist auch die derzeit unbefriedigende Betrachtung der Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu verbessern.
Die gesamte Eingriffs-/Ausgleichsregelung ist neu zu gestalten und von ihrem "Scheinausgleichscharakter" zu befreien. So müssen z.B. seltene Biotoptypen als Tabuzonen für Eingriffe gelten. Die Sicherung bereits bestehender Biotopflächen ist nicht als Kompensation zu werten, da hierdurch die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes nicht positiv verändert wird. Gleiches gilt für Maßnahmen, die ohnehin aufgrund von Gesetzen oder Naturschutzprogrammen erforderlich sind.[10)]
Alleiniger Maßstab für die Erteilung des Prädikats "umweltverträglich" ist der Nachweis , daß sich durch eine Maßnahme die Umweltqualität insgesamt verbessert. Jede UVS muß daher zu einer klaren "Ja-Nein" - Entscheidung führen, und nicht nur die relative beste Lösung unter mehreren schlechten Varianten auswählen. Das Ergebnis von UVU und UVP sollte in einem eigenständigen, öffentlich einsichtbaren "UVP Dokument" vorgelegt werden.[11)]
Die Dokumentation durchgeführter UVPs in entsprechenden Zentren, sowie die Einführung staatlich anerkannter UVP-Sachverständiger ist zur Qualitätssicherung des gesamten Verfahrens notwendig.

Anmerkungen

[1)] Deutscher Bundestag, Bundesgesetzblatt, 20. Februar 1990.

[2)] Umweltbundesamt, 1994.- in: UVP-report 2/94: 60.

[3)] FINKE, L. & H. KLEINSCHMIDT (1990): Das Gesetz über die UVP - eine geglückte Umsetzung der EG-Richtlinie?- in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 4/90: 348-351; sowie RÖSCHEISEN, H. (1990): Unzureichende Umsetzung; Zu den Schwächen des UVP-Gesetzes.- in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 4/90: 352-355.

[4)] EISENBAHNBUNDESAMT (1994): Planfeststellungsbeschluß für den Bau der Eisenbahnneubaustrecke Nürnberg-Ingolstadt, Bau-km 5,900 bis Bau-km 13,630.- Nürnberg.

[5)] WEIGER, H. (1993): Zum geplanten Ausbau der unteren Donau. - in: Natur und Landschaft 4/93: 165f.

[6)] FROBEL, K. & H. WEIGER (1990): Stellungnahme des BN zur ICE-Neubaustrecke der Deutschen Bundesbahn.- Nürnberg 1990.

[7)] MERGNER, R. (1993): Stellungnahme des BN zur ICE Neubaustrecke der Deutschen Bahnen im Abschnitt Nürnberg-Feucht.- Nürnberg 1993.

[8)] FROBEL, K. (1994): Positionspapier zu Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen.- Nürnberg 1994.

[9)] HOPPENSTEDT, A. (1990): Die UVP von Straßenbauprojekten auf den verschiedenen Planungsstufen.- in: Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege, Inhalte und Umsetzung der UVP , Laufen 1990: 71/72.

[10)] FROBEL, K. a.a.O. (vgl. Anm. 7).

[11)] SCHEMEL, H.-J (1992): Thesen zur Glaubwürdigkeit von UVP-Gutachten.- in: UVP-report 2/92: 60-63.

GASSNER, E. & A. WINKELBRANDT (1992): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis, München 1992.

Anschrift des Verfassers:

Dipl. Geograph Richard Mergner
Regionalreferent des Bund Naturschutz in Bayern e.V.
Landesfachgeschäftsstelle
Bauernfeindstraße 23
90471 Nürnberg

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): Mergner Richard

Artikel/Article: Die UVP - ein folgenloses Feigenblatt? Kritische Analyse der UVP anhand von Verkehrsprojekten in Bayern 105-110