©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Laufener Seminarbeitr. 6/90 – Akad.Natursch.Landschaftspfl. (ANL)-Laufen/Salzach 1990

Der aktuelle Stand der UVP-Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland und in Bayern

Edgar Vedder

Wie Sie sicher wissen, wurde am 27. Juni 1985 nach über 5-jähriger Diskussion die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaft über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten - so die offizielle Bezeichnung dieser Richtlinie - verabschiedet. Damit hat die Europäische Gemeinschaft ein Instrument der Umweltvorsorge aufgegriffen, das in den USA bereits seit etwa 20 Jahren praktiziert wird (Enviromental impact assessment). Zur Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht wurde den EG-Mitgliedstaaten eine Frist von 3 Jahren eingeräumt, die Anfang Juli 1988 abgelaufen ist.
Die Richtlinie legt Mindestanforderungen für die Umsetzung in deutsches Recht fest. Danach sollen - dem Vorsorgeprinzip folgend - vor Entscheidungen über öffentliche und private Vorhaben die Umweltauswirkungen dieser Projekte frühzeitig geprüft und angemessen berücksichtigt werden. Weiter sieht die Richtlinie - entsprechend dem Kooperationsprinzip - ein Zusammenwirken der Träger des Vorhabens mit den beteiligten Behörden und der Öffentlichkeit vor, um möglichst vollständige Angaben über die wichtigsten Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt zu bekommen.
Die Bewertung aller Umweltauswirkungen soll dann in einer Art Gesamtschau Entscheidungshilfe bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens leisten.
In der Bundesrepublik Deutschland hat schon während der Beratungen der Richtlinie in den EG-Gremien eine sehr intensive Diskussion auf politischer und wissenschaftlicher Ebene darüber eingesetzt, in welcher Form und welchen Inhalten die Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt werden soll.
Insgesamt haben sich die wissenschaftlichen Untersuchungen, die vor allem im Auftrag des Umweltbundesamtes erarbeitet wurden, dafür ausgesprochen, für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung grundsätzlich die Form eines gestuften Prüfungsverfahrens zu wählen, wobei das Raumordnungsverfahren als erste Stufe zur Überprüfung der Standort- bzw. Trassenvoraussetzungen besonders gut geeignet erscheint. Die darauf folgende zweite Stufe bildet dann das jeweilige Vorhabenzulassungsverfahren, also z.B. das Genehmigungs- oder das Planfeststellungsverfahren. Die Einführung eines eigenständigen zusätzlichen Umweltverträglichkeits-Prüfungsverfahrens wurde von der Wissenschaft nicht für erforderlich gehalten.
Im politischen Raum haben sowohl die Ministerkonferenz für Raumordnung als auch die Umweltministerkonferenz im Jahre 1985 und ebenso Bundestag und Bundesrat ein nationales UVP-Konzept gleichfalls nach dieser Konzeption empfohlen.
An mangelnder Vorarbeit im wissenschaftlichen und politischen Raum lag es deshalb nicht, wenn die Gesetzgebungsorgane des Bundes sozusagen "nachsitzen" mußten und noch müssen, um die EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung ohne allzu großen Verzug in deutsches Recht umzusetzen. Immerhin hat die Bundesregierung am 29. Juni 1988 - kurz vor Ablauf der 3-jährigen Umsetzungsfrist - die entsprechenden Gesetzentwürfe beschlossen, nämlich

- zum einen den UVP-Gesetzentwurf und
- zum anderen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes.

Aus UVP-Sicht ist die Novellierung des Raumordnungsgesetzes insoweit bedeutsam, als sie die rahmenrechtliche Verankerung des Raumordnungsverfahrens als Teilinstrumente der Umweltverträglichkeitsprüfung vorsieht und das Raumordnungsverfahren in allen Bundesländern einführt, was bekanntlich bisher nicht der Fall war. Denn im Gegensatz zu Bayern, wo wir schon seit langem raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben im Rahmen von Raumordnungsverfahren auch auf ihre Vereinbarkeit mit den raumbedeutsamen und überörtlichen Belangen des Umweltschutzes überprüfen, kennt z.B. Nordrhein-Westfalen dieses landesplanerische Verfahren bisher nicht.
Während das Gesetzgebungsverfahren bei der Novelle zum Raumordnungsgesetz bereits abgeschlossen ist - das Gesetz ist am 19. Juli dieses Jahres in Kraft getreten -, dauern die parlamentarischen Beratungen zum UVP-Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag noch an. Allgemein wird aber damit gerechnet, daß die Beratungen bis Ende des Jahres abgeschlossen sein werden, so daß das UVP-Gesetz Anfang nächsten Jahres in Kraft treten kann. Zu dieser Annahme berechtigt auch die Tatsache, daß der federführende Bundestags-Umweltausschuß seine Beratungen am 4. Oktober abgeschlossen hat.
Soviel in aller Kürze zum Gesetzgebungsverfahren.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Was den Inhalt des Gesetzentwurfs betrifft, so hat er die Form eines sog. Artikelgesetzes. Dabei enthält Art. 1 das eigentliche Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, während die Art. 2 bis 14 die Anpassung von Fachgesetzen und Schlußbestimmungen betreffen.

Gemäß Art. 1 § 1 des Gesetzentwurfs zählt zu den Hauptzwecken des Gesetzes, sicherzustellen, daß

1. die Umweltverträglichkeit von Vorhaben mit möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend geprüft wird,
2. das Ergebnis der UVP so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben berücksichtigt wird und
3. die erforderlichen Maßnahmen zur Umweltvorsorge getroffen werden.

Unter dem Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung wird dabei ein Verfahren verstanden, das unter Beteiligung der Öffentlichkeit der Erfassung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf den Menschen sowie seine belebte und unbelebte Umwelt einschließlich ihrer Wechselwirkungen dient. Das bedeutet, daß mit dem Gesetzentwurf erstmalig eine medienübergreifende Prüfung der Umweltauswirkungen öffentlicher und privater Vorhaben eingeführt wird, die sich nicht auf die bislang schon geprüften Einzelbelastungen, wie z.B. des Wassers oder der Luft, beschränkt, sondern eine Gesamtbetrachtung aller Umweltauswirkungen der vom Gesetzentwurf erfaßten Vorhaben zum Gegenstand hat. Damit wird dem Grundsatz der Umweltvorsorge in besonderem Maße Rechnung getragen.
Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist nach dem Gesetzentwurf nicht als eigenständiges Verfahren konzipiert, sondern als ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen.
Miterfaßt werden die der eigentlichen Zulassung vorgelagerten Entscheidungen, wie z.B. die straßenrechtliche Linienbestimmung oder die Raumordnungsverfahren. Die Einbeziehung des Raumordnungsverfahrens ist im Hinblick auf das Konzept einer stufenspezifischen Umweltverträglichkeitsprüfung bei raumbedeutsamen Vorhaben von besonderer Bedeutung.
Im einzelnen umfaßt die Umweltverträglichkeitsprüfung folgende Verfahrensschritte:

Sie beginnt mit Vorverhandlungen bzw. projektbegleitenden Gesprächen über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen, wobei die zuständige Behörde vor Eintritt in das förmliche Verwaltungsverfahren gemeinsam mit dem Projektträger die vorzunehmenden Untersuchungen und die vorzulegenden Angaben konkretisiert. Dieses Vorverfahren, das sog. Scoping, dürfte sich angesichts der Bedeutung der vom Projektträger beizubringenden vielfältigen Unterlagen für das weitere Verfahren als besonders zweckdienlich erweisen.
Auf der Grundlage der vom Träger des Vorhabens vorgelegten Unterlagen holt die zuständige Behörde die Stellungnahmen derjenigen Behörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Projekt berührt wird. Bei erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen des Vorhabens werden auch die Behörden der Nachbarstaaten unterrichtet und ggf. auf der Basis der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit konsultiert.
Die Einbeziehung der Öffentlichkeit erfolgt grundsätzlich nach den für Planfeststellungsverfahren geltenden Vorschriften, d.h. im Rahmen eines Anhörungsverfahrens mit Erörterungstermin. Bei vorgelagerten Verfahren wird die Anhörung durch eine öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens mit der Möglichkeit, Einsicht zu nehmen, und der Gelegenheit, sich zu äußern, ersetzt.
Anhand der Unterlagen des Projektträgers der behördlichen Stellungnahmen und der Äußerungen der Öffentlichkeit sowie eigener Ermittlungen erarbeitet die zuständige Behörde sodann eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen des Vorhabens und nimmt auf dieser Grundlage eine Bewertung der Umweltauswirkungen vor (die eigentliche UVP).Die auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung vorgenommene Bewertung der Umweltauswirkungen hat die zuständige Behörde bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens nach Maßgabe der geltenden Gesetze zu berücksichtigen. Berücksichtigen bedeutet nach der Terminologie sowohl des deutschen Planungsrechts als auch der EG-Richtlinie, daß sich die Zulassungsbehörde mit den Ergebnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung inhaltlich auseinandersetzen muß. Den Umweltbelangen kommt allerdings - auch nach Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung - kein Vorang vor anderen bei der Entscheidung zu berücksichtigenden Belangen zu, vielmehr stehen sie bei der Abwägung gleichwertig neben diesen Belangen. Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens muß deshalb für die Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung zwar offen sein, sie wird jedoch durch diese nicht präjudiziert.
Wenden wir uns nun den Vorhaben und Projekten zu, die nach dem Gesetzentwurf künftig einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen sollen. Es sind dies planfeststellungspflichtige, bebauungsplanbedürftige oder sonst einem förmlichen Genehmigungsverfahren unterliegende Vorhaben folgender Art:

1. Gewerbliche und industrielle Anlagen wie Kraftwerke, Hüttenwerke, Chemiefabriken, gentechnische Anlagen, aber auch Intensivtierhaltungen ab gewisser Schwellenwerte, die einem förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren unterliegen,

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

2. kerntechnische Anlagen einschließlich Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Stoffe,
3. Abfallentsorgungsanlagen,
4. Kläranlagen,
5. Gewässerbaumaßnahmen,
6. bergbauliche Vorhaben nach dem Bundesberggesetz,
7. Straßenbau- und Verkehrswegeprojekte wie Bundesfernstraßen, Bundesbahnanlagen, Versuchsanlagen des Schienenverkehrs
8. Bundeswasserstraßen
9. Flugplätze,
10. Flurbereinigungsprojekte und schließlich
11. projektbezogene Bebauungspläne.

Der Gesetzentwurf über die UVP berührt somit insgesamt 16 Bundesgesetze:

- im Bereich der Umweltgesetze:
  - Bundes-Immissionsschutzgesetz
  - Atomgesetz
  - Abfallgesetz
  - Wasserhaushaltsgesetz
  - Bundesnaturschutzgesetz

- im Bereich der Verkehrsplanungsgesetze:
  - Bundesfernstraßengesetz
  - Bundeswasserstraßengesetz
  - Bundesbahngesetz
  - Personenbeförderungsgesetz
  - Versuchsanlagengesetz
  - Luftverkehrsgesetz

- ferner:
  - Flurbereinigungsgesetz
  - Bundeswaldgesetz
  - Baugesetzbuch
  - Raumordnungsgesetz
  - Bundesberggesetz.

Insgesamt läßt sich nach dem bisher Gesagten die Konzeption des Gesetzentwurfs wie folgt skizzieren:

1. Die UVP gilt nur für solche Vorhaben, die der Genehmigung nach Bundes-Immissionsschutzgesetz bzw. einem bundesrechtlich geregeltem Planfeststellungs- oder Bebauungsplanverfahren bedürfen, d.h. die UVP-Pflichtigkeit besteht nur aufgrund eines bundesgesetzlich geregelten Trägerverfahrens. Das hat zur Folge, das nach Abschluß des Bundesgesetzgebungsverfahrens durch den Landesgesetzgeber noch zu prüfen sein wird, ob für diejenigen Vorhaben, für die ein bundesgesetzliches Trägerverfahren nicht besteht, eine landesgesetzliche UVP eingeführt werden soll und muß. Dies betrifft vor allem Sand-, Kies- oder Torfabbauvorhaben, die sowohl aus der Sicht des Naturschutzes als auch aus der Sicht des Gewässerschutzes als umwelterhebliche Vorhaben einzustufen sind.

2. Die UVP bezieht sich grundsätzlich nur auf konkrete Vorhaben, nicht aber auf Pläne oder Programme.

3 Der Vorhabenträger hat sich selbst Gedanken über die Umweltauswirkungen seines Vorhabens zu machen und in diesem Zusammenhang bestimmte Unterlagen vorzulegen, aus denen sich die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt ergeben. Das bedeutet, daß sein Beitrag zur Umweltverträglichkeitsprüfung in der Ausarbeitung einer Umweltverträglichkeitsstudie liegt.

4. Die Öffentlichkeit ist im Vorverfahren über die Angaben des Vorhabenträgers zu informieren und im Zulassungsverfahren zu hören.

5. Das Ergebnis der UVP ist bei der abschließenden Entscheidung über das Vorhaben zu berücksichtigen.

6. Schließlich wurde sowohl von Bayern als auch von der Bundesregierung Wert darauf gelegt, die UVP auf solche Vorhaben zu konzentrieren, von denen wirklich erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, was im Gesetzentwurf mehrfach durch die Festlegung von Schwellenwerten deutlich gemacht wird. Dadurch soll einer UVP-Inflation entgegengewirkt und vermieden werden, daß alles und jedes UVP-pflichtig gemacht wird.

Ein tragender Grundsatz der UVP besteht in der Beteiligung der Öffentlichkeit. Die umfassende Information durch den Träger des Vorhabens, durch die Behörden und die Öffentlichkeit soll zur Verbesserung der behördlichen Entscheidungsbasis beitragen. Dabei geht es um die Erweiterung der Informationsbasis einerseits und darüber hinaus um die Erhöhung der Akzeptanz behördlicher Entscheidungen. Vor allem kann Risikoakzeptanz vom Bürger, der Wirtschaft und der Gesellschaft nur dann erwartet werden, wenn politische und administrative Eingriffe nach durchschaubaren und einsichtigen Prinzipien erfolgen. Dafür ist eine prozeßhaft angelegte UVP eine notwendige und geeignete Grundlage.

Abschließend möchte ich noch auf 2 Gesichtspunkte hinweisen, die mir bedeutsam erscheinen:

1. Der UVP-Gesetzentwurf - dies wird in der Öffentlichkeit vielfach mißverstanden - schafft kein neues materielles Recht, sondern ist im wesentlichen nur Verfahrensrecht. Denn mit dem Gesetzentwurf wird nicht mehr an Umweltschutz ge- schaffen als schon besteht. Ziel und Gegenstand des Gesetzentwurfes ist es, das Verfahren der Entscheidungsfindung zu verbessern, was vielleicht mittel- oder langfristig auch zu mehr Umweltschutz führen kann. Aber momentan wird durch die UVP als solche der bestehende Umweltschutzstandard nicht verändert, was nicht häufig genug betont werden kann.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Wenn man sich die Diskussion in der Öffentlichkeit ansieht, so meint man oft, daß die UVP sozusagen das Allheilmittel für einen besseren Umweltschutz ist. Der bessere Umweltschutz wird aber durch die Fachgesetze geschaffen, nämlich durch weniger Emissionen, weniger Abfall und weniger Gewässerbelastung. Inwieweit hierzu die Ausarbeitung einer TA Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 1 § 20 des Gesetzentwurfs auch einen Beitrag leisten kann, bleibt noch abzuwarten. Auf der Grundlage dieser Vorschrift ist die Bundesregierung gehalten, allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, mit denen vor allem die Beurteilungskriterien für die Umweltverträglichkeitsprüfung zum einen bundesweit einheitlich und zum anderen inhaltlich konkret den für den Vollzug zuständigen Behörden an die Hand gegeben werden soll.

2. Der zweite Gesichtspunkt, der nicht unerwähnt bleiben sollte, ergibt sich aus der Tatsache, daß die Umweltverträglichkeitsrichtlinie bisher noch nicht in deutsches Recht umgesetzt wurde. Das hat nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Folge, daß sich die an einem Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren Beteiligten unter bestimmten Voraussetzungen auf die unmittelbare Geltung der Richtlinie berufen können. Praktische Bedeutung hat diese Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Bayern bisher bei abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren über Mülldeponien oder Müllverbrennungsanlagen gewonnen. Immer mehr Einwender berufen sich nämlich bei solchen Verfahren auf die unmittelbare Geltung der Richtlinie, um eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzusetzen.

Hierzu ist folgendes zu sagen:

Zum einen erfüllt das abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren bereits jetzt im wesentlichen die von der Umweltverträglichkeitsrichtlinie verlangten Anforderungen. Das gilt vor allem für die Konzentrationswirkung und die Öffentlichkeitsbeteiligung. Zum anderen ist eine Berufung auf die unmittelbare Geltung der Umweltverträglichkeitsrichtlinie nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nur unter sehr eingegrenzten Voraussetzungen möglich. Danach kann sich ein Verfahrensbeteiligter nicht auf die Richtlinie schlechthin, sondern nur auf einzelne Richtlinienbestimmungen berufen und dies auch nur unter der Voraussetzung, daß diese

1. einen den jeweiligen Verfahrensbeteiligten begünstigenden Inhalt haben und
2. hinreichend klar und unbedingt formuliert sind, so daß sich aus ihnen unmittelbar ein Anspruch herleiten läßt.

Das bedeutet letztlich bei Abfallbeseitigungsanlagen ein zweifaches:

– Erstens kommt eine Berufung auf die unmittelbare Geltung der Umweltverträglichkeitsrichtlinie nur bei Sondermülldeponien oder Sondermüllverbrennungsanlagen in Betracht, weil hier die Umweltverträglichkeitsrichtlinie eine Umsetzung in nationales Recht zwingend vorschreibt, wohingegen bei Hausmülldeponien und auch Hausmüllverbrennungsanlagen eine nationale UVP zwar eingeführt werden kann, nicht aber zwingend eingeführt werden muß. Diese Rechtsauffassung hat das Verwaltungsgericht München anläßlich eines Verfahrens zum Müllheizkraftwerk Nord der Stadt München mit Beschluß vom 21. Februar dieses Jahres bestätigt.

– Zweitens führt die Berufung auf die unmittelbare Geltung der Umweltverträglichkeitsrichtlinie im abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren allenfalls dazu, daß der Projektträger eine Umweltverträglichkeitsstudie vorlegen muß. Alle übrigen Anforderungen der Umweltverträglichkeitsrichtlinie erfüllt nämlich das abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren, wenn man einmal von der grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung absieht.

Soviel zum gegenwärtigen Stand der UVP und zu den aktuellen Problemen, die sich aus der verspäteten Umsetzung der Umweltverträglichkeitsrichtlinie ergeben.

Anschrift des Verfassers:

Reg-Dir. Edgar Vedder
Bayer. Staatsministerium für
Landesentwicklung und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 3
D-8000 München 81

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1990

Band/Volume: 6_1990

Autor(en)/Author(s): Vedder Edgar

Artikel/Article: Der aktuelle Stand der UVP-Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland und in Bayern 32-35