©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

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

Zum Stand der Diskussion über die Verwaltungsvorschriften nach § 20 UVP-Gesetz

F.-Jasmin Gareis-Grahmann

1. Einleitung

Soll das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Bundesrepublik Deutschland für die Verwaltungen und für deren Praxis (Zulassungs-Praxis) handhabbar sein, sind konkretisierende Richtlinien und Empfehlungen erforderlich.

Das Gesetz (BGBl I vom 20.02.90, S. 205 ff.) trägt dieser Notwendigkeit mit dem § 20 UVPG Rechnung. Die Bundesregierung erläßt danach mit Zustimmung des Bundesrates

"allgemeine Verwaltungsvorschriften über

1. Kriterien und Verfahren, die zu dem in den §§ 1 und 12 genannten Zweck bei der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen (§ 2 Abs. 1 Satz 2) zugrunde zu legen sind,
2. Grundsätze für die Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen nach § 5,
3. Grundsätze für die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen nach § 11 und für die Bewertung nach § 12."

Das Umweltbundesamt erarbeitet z.Zt. Vorschläge für solche Verwaltungsvorschriften.

2. Was sind Verwaltungsvorschriften über die UVP?

Die Verwaltungsvorschriften entsprechen in ihrem Charakter, ihrem Umfang und ihrer Komplexität der TA Luft, der TA Lärm und der TA Abfall.

Streng genommen sollen die Vorschriften außerdem nicht nur Regelungen rein technischer Natur enthalten wie etwa Ermittlungs- und Beschreibungstechniken, sondern auch beschreibende Teile wie etwa die Aufzählung der relevanten Kriterien für die Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen oder auch die allgemeinen Grundsätze für die Unterrichtung des Vorhabenträgers über den erforderlichen Untersuchungsrahmen (§ 5).
Schon hier stellt sich *die prinzipielle Frage,* wie die Verwaltungsvorschriften über die UVP zu den genannten TAs steht. Nimmt sie etwa einer dieser TAs *"etwas weg"?* Oder sollten sich nicht vielmehr die einzelnen Verwaltungsvorschriften gegenseitig ergänzen?
Zum Teil werden diese Fragen bereits von der Aufgabe und dem Ziel der UVP beantwortet:
Insgesamt soll die UVP die behördliche Entscheidung *vorbereiten,* erleichtern und für Dritte transparenter gestalten. Das geschieht dadurch, daß sie die voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Vorhabens *einschätzt,* und zwar im Sinne der *Umweltvorsorge ohne Abwägung* mit anderen Belangen. Das bedeutet, daß die UVP die Entscheidung über die Zulassung oder Ablehnung eines Vorhabens - also eine Ja-Nein-Aussage - *nicht* selbst leistet. D.h. sie nimmt auch *nicht* die Entscheidung in den entsprechenden Zulassungsverfahren vorweg.
Für die Verwaltungsvorschriften bedeutet dies, daß sie bereits im Vorfeld der anderen TAs Regelungen und Einschätzungsmöglichkeiten aufzeigen müssen, mit denen die Umweltauswirkungen ermittelt werden können.
Gegenstand dieser Abschätzung im Rahmen der UVP und Aufgabe der Verwaltungsvorschriften ist mit anderen Worten somit *erstens* die Beurteilung eventuell vorhandener Umweltfolgen "nach Wahrscheinlichkeit, Art und Umfang", die sogenannte *Abschätzung,* und *zweitens* die *Bewertung* dieser Folgen nach der gesellschaftlichen Akzeptanz, also: akzeptabel/nicht mehr akzeptabel, oder um bei unserem Terminus "UVP" zu bleiben: umweltverträglich/umweltunverträglich.
Bei der Zulassungsentscheidung geht es dann darum, diese Umweltfolgenabschätzung unter Abwägung mit - selbstverständlich ebenfalls relevanten - häufig jedoch gegenläufigen Belangen zu einer abschließenden normativen Aussage zu verarbeiten (vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Stellungnahme zur Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP in das nationale Recht, 1987, S. 13).
Was das für die Bewertung und die Bewertungsmaßstäbe innerhalb der Verwaltungsvorschriften bedeutet, wird im Laufe dieses Beitrags noch erläutert.

3. Inhalt und Aufbau der Verwaltungsvorschriften

Der Inhalt und der Aufbau der Verwaltungsvorschriften ergeben sich in Ansätzen aus dem

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

UVPG. Die Aussagen in dem Gesetz müssen in den Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden. In Anlehnung an das UVPG werden die Verwaltungsvorschriften zwei Hauptteile haben:
Erstens werden die Bereiche angesprochen, die für den Träger des Vorhabens und für die Behörde relevant sind, (wobei selbstverständlich ist, daß die Verwaltungsvorschriften nur die Behörden binden können, nicht jedoch unmittelbar den Träger des Vorhabens). *Zweitens* beinhalten sie Regelungen, die nur für die betreffenden Behörden erforderlich sind (etwa die "Zusammenfassende Darstellung" und die "Bewertung").
Hinzu kommen allgemeine Bestimmungen etwa über Zweck der Verwaltungsvorschriften, Einheiten im Meßwesen etc.
Der Aufbau der Verwaltungsvorschriften sollte sich dabei nicht nach der in § 20 UVPG festgelegten - gesetzestechnischen - Reihenfolge, sondern soweit möglich nach dem chronologischen Ablauf der UVP richten, wie er im UVPG vorgezeichnet ist.
Voraussichtlich wird für jeden Vorhabentyp ein spezieller Teil der Verwaltungsvorschriften, z.B. für Kraftwerke, für Gewässerausbauten, für Abfallentsorgungsanlagen u.a., erarbeitet werden. Zur Zeit liegen Entwürfe vor für die Vorhabentypen der Nummer 1 (Anlagen, die einer bundesimmissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen) und Nummer 4 (Sonderabfallverbrennungsanlagen, die ein Planfeststellungsverfahren durchlaufen müssen). Dabei haben alle Verwaltungsvorschriften einen gleichlautenden allgemeinen Teil. Ein erster Hauptteil, der Regelungen zu den erforderlichen Angaben des Vorhabenträgers enthält, wird auf die besondere Fragestellung des Vorhabentyps ausgerichtet sein und sich, wie gesagt, von Vorhabentyp zu Vorhabentyp unterscheiden. Dies gilt weitgehend auch für den zweiten Hauptteil. Solche Verwaltungsvorschriften werden somit voraussichtlich etwa folgende Grobgliederungen haben:

I. Abschnitt (für alle Vorhabentypen gleich)

(1.) Allgemeine Bestimmungen (Anwendungsbereich, Zweckbestimmung, Definitionen, Einheiten im Meßwesen).

(2.) Allgemeiner Ablauf der UVP.

II. Abschnitt (vorhabenspezifisch)

I. Hauptteil der Verwaltungsvorschriften

(3.) Unterrichtung des Trägers des Vorhabens über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen (§ 5).

(3.1) Ermittlung und Beschreibung des Vorhabens und der Umweltauswirkungen etc. (§ 6 UVPG).

(3.1.1) Katalog der erforderlichen Angaben über das jeweilige Vorhaben (sofern nicht in anderen Verwaltungsvorschriften geregelt).

(3.1.2) Katalog der regelmäßig zu ermittelnden Umweltkriterien.

(3.2) Methoden der Ermittlung von Umweltauswirkungen - Prognose der Umwelt ohne und mit Projekt oder dessen Alternativen.

II. Hauptteil der Verwaltungsvorschriften

(4.) Erarbeitung der zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11 UVPG).

(5.) Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 12 UVPG).

Zu (1.) Allgemeine Bestimmungen

Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich ergibt sich aus dem § 3 UVPG.

Begriffsbestimmungen

Was die notwendigen Begriffsbestimmungen betrifft, so sind vor allem die zentralen Begriffe "Auswirkungen auf die Umwelt" und "Umweltfolgenabschätzung" näher zu bestimmen. Unter den Auswirkungen auf die Umwelt sind sämtliche Auswirkungen des Vorhabens auf

- Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen sowie
- Kultur- und sonstige Sachgüter (§ 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG)

zu verstehen. Diese können während des Baus, während des Betriebs und während des Abbruchs oder der Stillegung des Vorhabens entstehen (vgl. Fußnote zu Anhang III der EG-Richtlinie).
Unter einer *Umweltfolgenabschätzung* wird etwa die Beurteilung der Möglichkeit des Eintritts einer negativen Auswirkung auf die Umwelt verstanden. Die Umweltfolgen sind dabei abhängig von der bereits bestehenden Belastung (Vorbelastung) und der Empfindlichkeit der betroffenen Umwelt sowie Art und Ausmaß der Einwirkung durch das Vorhaben; sie werden nach dem derzeitigen Stand der Wissenschaft hinsichtlich ihrer Art, ihres Umfanges und ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit abgeschätzt.

Zu (2.) Allgemeiner Ablauf der UVP

Als Hilfe für die Behörden werden in diesem Abschnitt die einzelnen Verfahrensschritte der UVP erläutert.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Hauptteil I

Zu (3.) Vorschriften über die Unterrichtung des Trägers des Vorhabens über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen

Dabei sind insbesondere folgende Fragen wichtig:

- Welche Detailangaben über das Vorhaben und über die Umwelt sind notwendig?
- Welchen räumlichen Bereich soll die Untersuchung umfassen?
- Wieviel Zeit ist mindestens zu veranschlagen?
- Welche Methoden sind anzuwenden?

Allgemein gesagt, müssen in diesem Abschnitt der UVP Vorgaben für den Untersuchungsrahmen aufgestellt werden. Damit wird u.a. der Katalog der bei der konkreten UVP mindestens zu erbringenden Angaben über das Vorhaben, dessen Alternativen und die betreffende Umwelt festgelegt. Mit Hilfe dieses Kataloges kann die Behörde später sehr viel besser nachprüfen, ob der Vorhabenträger die erforderlichen Angaben tatsächlich auch erbracht hat.

Zu (3.1) Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen des Vorhabens

Die Ermittlung und Beschreibung der Umweltauswirkungen des Vorhabens beziehen sich auf die Beschreibung des Vorhabens und der von ihm ausgehenden möglichen Ursachen für Umweltbeeinträchtigungen.
Aus diesem Abschnitt der Verwaltungsvorschriften sollte sich mit anderen Worten entnehmen lassen, welche Umweltauswirkungen regelmäßig detailliert untersucht werden müssen und in welchen Bereichen der Vorhabentyp voraussichtlich weniger umweltrelevant ist und daher eher vernachlässigt werden kann.
Bei der Untersuchung sämtlicher Auswirkungen handelt es sich somit um die Regel; die Ausklammerung einzelner Folgen darf nur die Ausnahme sein. Denn nur mit einem möglichst vollständigen Katalog können Wirkungsketten wie Primär-, Sekundär- und Wechselwirkungen ermittelt werden.

Zu (3.1.1) Katalog der erforderlichen Angaben über das jeweilige Vorhaben

In dem Katalog der erforderlichen Angaben über das jeweilige Vorhaben sind Wirkfaktoren zu nennen wie Emissionen, Energiebedarf, Flächenbedarf, Abfälle usw. Die Beschreibung muß dabei, wie erwähnt, Umweltbeeinträchtigungen

- während des Baus,
- während des Betriebs und
- während der Abbruchphase oder der Stillegung

berücksichtigen.

Soweit andere Rechts- und Verwaltungsvorschriften bereits entsprechende Regelungen enthalten, wird in den Verwaltungsvorschriften darauf verwiesen. Zu nennen ist hier etwa die TA Abfall, die für die verschiedenen Abfallentsorgungsanlagen die erforderlichen Angaben zum Vorhaben verlangt.

Wichtig ist, eine solche Bestandsaufnahme auch für die Alternativen, falls diese geprüft werden, durchzuführen (vgl. § 6 Abs. 4 Nr. 3 UVPG). Unter anderem aus diesen Informationen läßt sich später in der Gesamtschau entnehmen, unter welchen Aspekten die eine oder andere Alternative umweltverträglicher ist.

Zu (3.1.2) Katalog der regelmäßig zu ermittelnden Umweltkriterien

Der andere große Bereich der Bestandsaufnahme ist die Beschreibung des Standortes und des gegenwärtigen Zustandes der Umwelt. Der Katalog der zu ermittelnden Umweltkriterien sollte

- bestehende Nutzungen,
- Schutzausweisungen,
- die Bevölkerung,
- Tiere,
- Pflanzen,
- Boden,
- Wasser,
- Luft,
- Klima,
- Landschaft,
- Kulturgüter,
- sonstige Sachgüter,
- Wechselwirkungen
- etc.

umfassen. Für jeden dieser Umweltfaktoren (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG) werden zur Zeit Parameter festgelegt, die im einzelnen zu erheben sind:

Am Beispiel "Boden" wird der voraussichtliche Aufbau der Kriterienlisten verdeutlicht (s. Tab. 1).

Die Kataloge für die einzelnen Umweltbestandteile können in den Verwaltungsvorschriften zunächst prinzipiell unabhängig von den jeweiligen Vorhaben angegeben werden. In der Festlegung des Untersuchungsrahmens sollten, falls erforderlich, Einschränkungen getroffen werden, denn nicht bei jedem Vorhaben sind alle in den verschiedenen Katalogen aufgezählten Umweltparameter zur Beurteilung der Auswirkungen eines bestimmten Vorhabens notwendig.
Neben den zu prüfenden Vorhaben- und Umweltparametern sind Regelungen über Methoden der Ermittlung von Umweltauswirkungen erforderlich, das heißt etwa Bestimmungen darüber, wie die Prognose der Umwelt ohne und mit Projekt durchgeführt werden soll.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Tabelle 1

Aufbau der Kriterienlisten der Verwaltungsvorschriften am Beispiel "Boden"
Schutzgut nach § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG: Boden

Gesetzliche Grundlage:
BauGB, BBergG, FlurbG, AbfG, AtG, BImSchG, WHG/LWG'e, BNatSchG/LNatSchG'e, FStrG, WaStrG, VersAnlG, LuftVG, BBahnG, PersBefG, BWaldG/LWaldG'e, ROG, Landesplanungsgesetze , Landesbauordnungen, weitere Gesetze räumlicher Fachplanungen

Kriterien	Konkretisierung durch		
	untergesetzliche Vorschriften	sonstige Standards Programme	Verfahren nach Stand der Wissenschaft
1. Geomorphologie	WWR-VwV übergreifend:* BauNVO Landesbauordnungen	übergreifend:* Bodenschutzkonzeption (BSK) (Maßnahmen zum Bodenschutz) übergreifend:* Pläne u. Programme der Raumordnung, Landesplanung, Fachplanung, Bauleitplanung	übergreifend:* Kartieranleitung (AG Boden, 3. Auflage 1982) übergreifend:* UBA (Hrsg.) Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung, Teil 7
Geologischer Untergrund	WWR-VwV	übergreifend:* Konzept "Bodeninformation" der Länder 1987	DRL 1988
Tektonik	WWR-VwV		DRL 1988
2. Bodentyp	WWR-VwV	übergreifend:* DIN-Ausschuß "Bodenbeschaffenheit"	übergreifend:* Probenahmerichtlinie DIN 150 (in Arbeit)
3. Bodenart/Körnung Substrattyp	WWR-VwV	übergreifend:* DIN-Katalog für techn. Regeln DIN 19683/1,2	übergreifend:* Empfehlung zur Kartierung von Stadtböden UBA-TEXTE 18/89
4. Gefüge (Lagerungsdichte, Durchlässigkeit)	WWR-VwV		übergreifend:* Mindestuntersuchungsprogramm Kulturböden der LÖLF
5. Ökologische Beschaffenheit Wasser- u. Lufthaushalt Deckschichten Durchwurzelung		DIN 19683/11, 12, 13, 5, 9 DIN 19682/8	Kartieranleitung Bodenzustandsermittlung im Walde
organische Substanz		DIN 19684/2	
Farbe			
Carbonatgehalt		DIN 19684/5	
Pflanzennährstoffe		VDLUFA-Vor. u. DIN 19684	
Kationenaustauschkapazität (Adsorptivität)		DIN 19684/8	
pH-Wert		DIN 19684/1	
6. Stoffeinträge (Schadstoffgehalt - Vorbelastungsursachen -)	TA Luft, insbes. Nrn. 2.2.1.3 (Bodenbelastg.) 2.5.2 (Schwerm. Pb, Cd, Tl), Futtermittel-VO, Klärschlamm-VO f. landwirtschaftl. genutzte Böden (AbfKlärV), Düngemittelverordnung	Stoffliste (BSK), Kloke-Liste, 1980, Leidraad Bodemsanering (NL), Verordnung (VSBO) über Schadstoffe im Boden (Schweiz); EG-Richtlinie (86/278/EWG)	DRL 1988 DRL 1988 LAGA Merkblatt 10, DVWK-Merkblatt Nr. 212/1988
7. Bodennutzung (z.B. Flächeninanspruchnahme, Versiegelung)	WWR-VwV	Stat. Bundesamt/ BfLR, 1.7.87 "Systematik der Bodennutzung"	DRL 1988 DRL 1988 Kartieranleitung Lodenversiegelung (in Bearb.)

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Quellen zur Tabelle 1:

AbfKlärV: Klärschlammverordnung der Bundesregierung vom 25.06.82, BGBl I S. 734

BSK: Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung. Bundestags-Drucksache 10/2977 vom 07.03.1985

Düngemittelverordnung vom 19.12.77, BGBl I S. 2845

EG-Richtlinie über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (86/278/EWG) EG-Amtsblatt Nr. 2 181/6 vom 04.07.86

Kloke-Liste: Orientierungsdaten für tolerierbare Gesamtgehalte einiger Elemente in Kulturböden. Biologische Bundesanstalt 1980. In: Handbuch Bodenschutz, Erich Schmidt Verlag, Berlin 1988

Leidraad Bodemsanering: Niederländisches Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt (Hrsg.): Leitfaden zur Bodensanierung (Leidraad Bodemsanering), Sdu uitgeverij. 's-Gravenhage, 4. Auflage, Niederlande 1988, zit. aus: Handbuch Bodenschutz, Berlin 1988

Verordnung über Schadstoffe im Boden (VSBO) vom 09.06.1986, Schweiz

WWR-VwV: Allgemeine Verwaltungsvorschrift "Richtlinien für die Aufstellung von wasserwirtschaftlichen Rahmenplänen" vom 30.05.84 (GMBl S. 239)

DIN Bodenkundliche Standortbeurteilung, DIN Richtlinie 4220, Teil 1, 1987

DIN-Katalog für technische Regeln: Der Katalog enthält zum einen raumbezogene Normen, Richtlinien in den Bereichen Raumordnung, Landesplanung, Städtebau, Naturschutz/Landespflege, Verkehr, weitere Fachplanungen und zum anderen in diesen Bereichen raumbezogene Rechts- und Verwaltungsvorschriften

DVWK, Merkblätter zur Wasserwirtschaft, Teil I, Filtereigenschaften des Bodens gegenüber Schadstoffen, 1988/89

DVWK, Merkblätter zur Wasserwirtschaft, Teil II, Filtereigenschaften des Bodens gegenüber Schadstoffen, (im Entwurf) September 1989

Sonderarbeitsgruppe Informationsgrundlagen Bodenschutz: Konzept zur Erstellung eines Bodeninformationssystems, Stand 1987, Hrsg. Bayer. StMfLU, II. Aufl., 1988

Arbeisgruppe Bodenkunde (1982): Bodenkundliche Kartieranleitung, 3. Aufl., Hannover

Empfehlungen des Arbeitskreises Stadtböden der Dtsch. Bodenkdl. Gesellschaft für die bodenkundliche Kartieranleitung urban, gewerblich und industriell überformter Flächen (Stadtböden), 1989, UBA-Texte 18/89

Landesanstalt für Ökologie, Landesentwicklung und Forstplanung: Mindestuntersuchungsprogramm für Kulturböden, Recklinghausen, 1988

Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg: Kompendium der geltenden und angewandten Grenz-, Richt- und Leitwerte für die Umweltmedien Luft, Wasser, Boden, Stand September 1988

LAGA Merkblatt 10: Qualitätskriterien und Anwendungsempfehlungen für Kompost, Stand Januar 1984.

Zu (3.2) Methoden der Ermittlung von Umweltauswirkungen – Prognose der Umwelt ohne und mit Projekt

Bei der hier angesprochenen Prognose müssen nach der EG-Richtlinie über die UVP

- kurzfristige,
- mittelfristige,
- langfristige,
- direkte,
- indirekte,
- sekundäre,
- kumulative,
- ständige,
- vorübergehende,
- negative,
- positive,
- usw.

Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt einbezogen werden.

Die Verwaltungsvorschriften werden dabei die Verfahren, d.h. die maßgeblichen Methoden zur Ermittlung von Umweltauswirkungen, festschreiben. Die Auswirkungen sollten - soweit möglich und sinnvoll - nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ angegeben werden. Auf bereits existierende Prognose-Modelle wie etwa die Ausbreitungsrechnung in der TA Luft kann verwiesen werden.

Selbstverständlich muß die Genauigkeit der Ermittlung im angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Angaben stehen. Das heißt, daß in weniger relevanten Bereichen einfache, womöglich auch nicht so genaue Methoden ausreichen können, während in anderen Umweltbereichen, in denen schwerwiegende Folgen des Vorhabens erwartet werden, anspruchsvolle Methoden - beispielsweise EDV-gestützte Modelle vorgeschrieben werden sollten.

Der erste Hauptteil der Verwaltungsvorschriften ist damit in Ansätzen umrissen. Begleitend werden in den Verwaltungsvorschriften voraussichtlich auch Hinweise gegeben, wie die Ermittlungsergebnisse darzustellen sind. Die Bearbeitung in den jeweiligen Behörden wird beispielsweise durch eine standardisierte Darstellung und Gliederung sowie durch die Angabe des regelmäßig nicht zu überschreitenden Umfangs des Untersuchungsberichtes erleichtert. Diese Vereinfachung der Überprüfung der Angaben durch die Behörde erleichtert ihrerseits die zusammenfassende Darstellung und die Bewertung im Rahmen der UVP, die im zweiten Hauptteil der Verwaltungsvorschriften angesprochen werden. Dieser wendet sich - wie gesagt - nur an die Behörden, betrifft also die behördeninternen Verfahrensabschnitte.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Hauptteil II

Zu (4.) Grundsätze für die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11 UVPG)

Zu (4.1) Zweck und Inhalt der zusammenfassenden Darstellung

Die zusammenfassende Darstellung der zuständigen Behörde gemäß § 11 UVPG ist zunächst eine selbständige Beschreibung der entscheidungserheblichen Umweltauswirkungen. Weiterhin ist hier die Abschätzung der Umweltfolgen vorgesehen. Die Beschreibung der Umweltauswirkungen und die Abschätzung der Umweltfolgen beruhen einerseits auf den - eben genannten - Angaben des Vorhabenträgers, andererseits den Stellungnahmen der anderen Verfahrensbeteiligten sowie ggf. eigenen Ermittlungen der Behörde. Streng genommen handelt es sich bei der Einschätzung der Umweltfolgen bereits um eine *Wertung.* Im Ergebnis wird die Art der Umweltauswirkungen, der Umfang der Umweltauswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit der Umweltauswirkungen, also eine Gesamtabschätzung der Umweltfolgen des Vorhabens, erwartet. Die Ermittlung der Umweltfolgen sollte sich m.E. - soweit möglich - nur auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen.

Ich brauche hier sicher nicht zu betonen, daß dieser Teil der UVP in der Praxis und bei der Erarbeitung der Verwaltungsvorschriften auf Schwierigkeiten stößt. In der Tat ist das Wissen sowohl über die Zusammenhänge in der Natur und die Wechselwirkungen innerhalb der Ökosysteme als auch über die Auswirkungen auf den Menschen eher dürftig, wollte man sich über potentielle Umweltfolgen tatsächlich im klaren sein. Trotz alledem wird es bei diesem Schritt der UVP notwendig sein, zumindest z.Zt. mit Hilfskonstruktionen und Näherungsabschätzungen zu arbeiten: Ist doch die Abschätzung der Umweltfolgen das Herzstück der UVP.
Die Bewertung jedoch, ob die eingeschätzten Folgen gesellschaftlich zu akzeptieren sind, wird *nicht* bei der zusammenfassenden Darstellung geleistet. Die Bewertung der "gesellschaftlichen Akzeptanz" ist eine Aufgabe, die nach § 12 UVPG von allen beteiligten Behörden u.a. mit Hilfe bestehender Maßstäbe, der Zulassungsvoraussetzungen, erbracht werden muß.
Zunächst soll jedoch auf das Problem der Abschätzung der Umweltfolgen eingegangen werden.

zu 4.2 Abschätzung der Umweltfolgen

Kriterien der Abschätzung der Umweltfolgen (§ 11 UVPG)

Bei den Kriterien der Abschätzung geht es primär um die Fragen:

- Welche Angaben über das jeweilige Vorhaben sind für eine Beurteilung der Umweltfolgen erforderlich?
- Welche Parameter spezifizieren die o.g. Umweltbereiche wie Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft - also einen Katalog der zu ermittelnden Umweltkriterien?

In bezug auf beide Punkte kann auf die Kataloge der Ermittlungs-Kriterien (Punkt 3) zurückgegriffen werden, da die o.g. Kriterien nur zum Zweck ihrer späteren Abschätzung ermittelt werden. An dieser Stelle ist mit anderen Worten kein spezifischer Katalog erforderlich.

Methoden der Abschätzung der Umweltfolgen (§ 11 UVPG)

Da eine Abschätzung nicht ohne eine Methode zu bewerkstelligen ist, sollen in den Verwaltungsvorschriften die verschiedenen bereits entwickelten Methoden der Abschätzung aufgenommen werden. Eine Entscheidung, welche der Methoden nun die "beste" ist, kann dabei zumindest auf absehbare Zeit allerdings nicht getroffen werden. Je nach Vorhaben sind unter Umständen bestimmte Abschätzungsverfahren günstiger als andere (treffsicherer, transparenter, einfacher handhabbar etc.). In den Verwaltungsvorschriften werden somit die wichtigsten Methoden wie ökologische Risikoanalyse, eventuell auch Nutzwertanalyse und Normalwertverfahren beschrieben und für die Durchführung der UVP zur Auswahl gestellt werden müssen.

Maßstäbe für die Abschätzung der Umweltauswirkungen (§ 11 UVPG)

Eine Abschätzung ohne Maßstäbe für die Abschätzung ist nicht einheitlich möglich. Aus den geltenden Gesetzen ergibt sich eine ganze Reihe von Maßstäben - insbesondere Grenzwerte -, die den Schutz der o.g. Umweltgüter zum Inhalt haben.
Um diese Maßstäbe für die UVP nutzen zu können, müssen diese konkretisiert werden und handhabbar sein. In Teilbereichen existieren entsprechende untergesetzliche Vorschriften (insbesondere TA Luft).

Hier stellt sich allerdings die **Frage: Können diese Maßstäbe überhaupt für die Abschätzung der Umweltfolgen genutzt werden?**

Wie bereits angesprochen, handelt es sich bei der UVP, insbesondere bei der zusammenfassenden Darstellung, ja nicht um die Zulassung von Vorhaben, wie etwa im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, sondern zunächst um eine Abschätzung der Umweltfolgen im Vorfeld der Bewertung, der Zulassung und der Entscheidung.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Ein weiteres Problem hängt mit dem Zweck der meisten bestehenden Umweltstandards zusammen: Überwiegend sind diese medienspezifisch und berücksichtigen daher in der Regel nicht die Möglichkeit, daß ein Vorhaben auch in anderen Umweltbereichen Auswirkungen haben kann.
Relevant wird dieser Aspekt, wenn ein Vorhaben voraussichtlich in mehreren Umweltbereichen Auswirkungen hat und dort etwa jeweils die maßgeblichen Grenzwerte erreicht oder nur ganz knapp unterschreitet. Bei einer sektoralen Einzelbetrachtung der Werte wird man hier zu dem Ergebnis kommen, daß das Vorhaben geringe Umweltfolgen hat. Für die Gesamtbetrachtung, wie sie nach § 11 des UVPG vorgesehen ist, muß somit in den Verwaltungsvorschriften eine zusätzliche Regelung getroffen werden, die hier dem erweiterten Vorsorgeansatz Rechnung trägt: In solchen Fällen muß das Maß der gesamten Umweltfolgen deutlich zum Ausdruck kommen.
Angesichts dieser Probleme wurde von verschiedenen Seiten (HOPPE/PÜCHEL, DVBl 1988, S. 1 ff) vorgeschlagen, "*selbständige UVP-Werte*" zu entwickeln. Dies ist sicher in den Fällen sinnvoll, in denen z.Zt. noch keine Maßstäbe bestehen (etwa Landschaftsbild, Flächenbedarf u.a.). Soweit dagegen schon Maßstäbe existieren - z.B. in der TA Luft -, dürfte die Entwicklung und Anwendung neuer Maßstäbe zumindest schwierig sein. Nach dem UVPG werden die *bestehenden* Maßstäbe nämlich ohnehin schließlich zur Bewertung in § 12 herangezogen.
Vermieden werden muß jedoch, daß die UVP zu einer reinen Legalitätsprüfung degradiert wird.

Um die Inhalte der UVP zu erhalten und ihre Vorteile zu nutzen, wie etwa

- Abschätzung der Umweltfolgen (diese sind nicht allein durch die Einhaltung existierender Grenzwerte auszuschließen);
- Berücksichtigung aller Umweltbereiche;
- Herausfinden der umweltverträglichsten Alternative (es ist durchaus möglich und in der Praxis häufig so, daß alle Alternativen unterhalb der bestehenden Grenzwerte liegen und doch die eine Alternative insgesamt weniger umweltbelastend, also mit geringeren Umwelfolgen behaftet ist als die andere),

sind in den Verwaltungsvorschriften Regelungen allgemeiner Art für die Abschätzung erforderlich.

Wie sollen solche Regelungen aber aussehen?

Gravierende Umweltfolgen sind zweifellos gegeben, wenn ein insgesamt belastendes Vorhaben in einem kaum vorbelasteten oder gar geschützten Ökosystem realisiert werden soll. Ebenso müßte in einem stark belasteten System eine Zusatzbelastung als sehr hohe Umweltfolge angesehen werden.

- Die Regelungen müssen daher den Umweltzustand und damit die Vorbelastung berücksichtigen.
- Weiterhin müssen die Umweltauswirkungen in den verschiedenen Umweltbereichen in der Gesamtabschätzung berücksichtigt werden.

Hat ein Vorhaben etwa in mehreren Bereichen (z.B. zwei und mehr) mittlere Umweltfolgen, könnte man insgesamt von hohen Umweltfolgen ausgehen.
Dies ist sicher nur eine grobe Vorstellung - es werden sehr viel differenziertere Angaben in den Verwaltungsvorschriften notwendig sein, um die Abschätzung der Umweltfolgen zu gewährleisten. Allerdings müssen die in den Verwaltungsvorschriften aufgenommenen Vorgaben auch noch die Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles gewährleisten. Die Standardisierung muß somit auch ihre Grenze haben.
Zugegebenermaßen ist der Aufwand für eine solche zusammenfassende Darstellung nicht unerheblich. Werden jedoch dem Vorhabenträger - soweit möglich - genaue Angaben gemacht, wie sein Bericht auszusehen hat, so wird sich auch die Behörde sehr viel leichter tun, als es sich vielleicht zunächst anhört. Zusätzlich werden die Verwaltungsvorschriften voraussichtlich Vorgaben für die Struktur und den Umfang der zusammenfassenden Darstellung enthalten, die die Arbeiten der Behörde konkretisieren und vereinfachen.
Die Verwaltungsvorschriften haben somit auch die Aufgabe, den Zeitaufwand und damit die Arbeitskapazität in den Behörden nicht unnötig zu strapazieren.

Zu (5.) Bewertung der Umweltfolgen (§ 12 UVPG)

Die zusammenfassende Darstellung nach § 11 des UVPG bildet die Grundlage für die abschließende behördliche Bewertung der möglichen Umweltfolgen (Akzeptanzfrage), mit der sich der letz- te Abschnitt der Verwaltungsvorschriften beschäftigt.
Die Ergebnisse der zusammenfassenden Darstellung, also der Ermittlung der gesamten Umweltfolgen, werden im Rahmen der verschiedenen Planfeststellungsverfahren problemlos bei der Abwägung zu berücksichtigen sein. Ähnliches gilt für Ermessensentscheidungen, z.B. nach dem Wasserhaushaltsgesetz.
Ein immer noch ungelöstes Problem stellt sich allerdings bei gebundenen Entscheidungen: Was passiert, wenn in der zusammenfassenden Darstellung sehr hohe Umweltfolgen ermittelt, jedoch die Zulassungsvoraussetzungen etwa nach dem BImSchG eingehalten werden? Wird dies womöglich zu freiwilligen - von der Betreiberseite angebotenen - weiteren Umweltschutzmaßnahmen führen, um der Öffentlichkeit mögliche Kritikpunkte zu nehmen und ein besseres, werbewirksameres Umweltimage zu erreichen?

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Oder stellt die Abschätzung (i.S. von § 11 UVPG), daß mit geringen, allenfalls mittelstarken Umweltfolgen aufgrund des Vorhabens zu rechnen ist, selbst eine Zulassungsvoraussetzung nach § 6 Nr. 2 BImSchG dar?
Die Klärung dieses Problembereiches wird wahrscheinlich nicht zuletzt auch die Gerichte be- mühen.
Insgesamt ist die Bewertung nach 12 UVPG ihrerseits eine Basis für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens. Sie muß i.S. einer "wirk- samen Umweltvorsorge" (§ 1 UVPG) getroffen werden.

4. Weiteres Vorgehen

Zur Zeit arbeitet das Umweltbundesamt

- an den verschiedenen vorhabenbezogenen Kriterien-Katalogen, soweit noch nicht vorhanden (s.o. 3.1.1);
- an Einschätzungsmaßstäben in den Bereichen, in denen solche noch nicht erstellt wurden;
- an der Koordination mit den anderen TAs, bei der auch - soweit möglich - Problembereiche wie oben angesprochen gelöst werden sollen;
- an dem Aufbau eines UVP-Informations- und Beratungsnetzes zur Unterstützung der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen.

In diesem Zusammenhang werden auch ausländische Handbücher wie die US-Regulations und das Handbuch zur Durchführung der UVP in Holland sowie der schweizerische Entwurf eines solchen Handbuches auf Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit mit dem innerstaatlichen System durchgesehen.

5. Schluß

Die Entwicklung der Verwaltungsvorschriften ist zeitaufwendig und schwierig und wird daher voraussichtlich in Teilschritten erfolgen. Z.Zt. können wir noch keine abschließenden Ergebnisse anbieten. Insbesondere was die Methodik im Bereich der Umweltfolgenabschätzung angeht, bestehen noch einige Unklarheiten. Sicher gibt es auch noch viele andere offene Fragen und zu lösende Probleme.
Nicht zuletzt die gegenwärtig laufenden Umweltverträglichkeitsuntersuchungen werden dazu beitragen, diese Lücke zu schließen.

Literatur

DRL (Deutscher Rat für Landespflege) (1988):
Zur Umweltverträglichkeitsprüfung. - Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, H. 56

Umweltbundesamt (Hrsg.) (1989):
Umweltqualitätsziele für die räumliche Planung. - Fürst, D.; Kiemstedt, H., Teile 1 bis 8, Hannover

Anschrift der Verfasserin:

Dipl.-Ing. F.-Jasmin Gareis-Grahmann
Umweltbundesamt
Bismarckplatz 1
D-1000 Berlin 33

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): Gareis-Grahmann Fidelis-Jasmin

Artikel/Article: Zum Stand der Diskussion über die Verwaltungsvorschriften nach § 20 UVP-Gesetz 77-84