

15 Jahre Umweltverträglichkeitsstudie

Von Gehversuchen 1982/83 bis zum etablierten Instrument heute

Helmut STRASSER

Vorbemerkung

Seit nunmehr sieben Jahren gibt es das UVP-Gesetz (UVPG). Die Zeit, in der manche Fälle wie in Hieroglyphenform abgearbeitet wurden, ist vorbei (vgl. Abb. 1):



Abbildung 1

"Umweltverträglichkeitsstudie" - wie jeder lesen kann.

In der Praxis von Planfeststellungsverfahren sind Umweltverträglichkeitsstudien zum fest etablierten Bestandteil geworden. Wenn man sich auch vermutlich noch länger über Inhalte und Qualität im Einzelfall streiten wird, so besteht über das Verfahren und auch die grundsätzlichen Strategien weitgehender Konsens. Fast jede Fachplanung hat ihre Standards. Es ist Zeit sich zu fragen, was dieses Instrument bewirkt.

So wurde etwa bereits in den Jahren 1982/1983 im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) darüber nachgedacht, wie man für küstenorientierte Industrieansiedlungsprojekte die Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen kann.¹⁾ Anlaß war der geplante Bau des Dollarhafens in Emden; später wurde auch für das Planfeststellungsverfahren, eine UVS-ähnliche Studie erarbeitet.²⁾ Weitere prägende Fälle waren die Umweltverträglichkeitsstudie für die Hafenerweiterung Cuxhaven 1986 sowie für die Sanierung und den Ausbau der Bahnstrecke Hamburg-Berlin 1996. In der Folge sollen aus meiner Sicht, der Sicht eines Gutachters oder Erstellers von Umweltverträglichkeitsstudien, der im Auftrag von Vorhabenträgern tätig ist, einige schwierige und sich auch wandelnde Aspekte oder Probleme angerissen werden.

Gehversuche in den 80er Jahren

Im Rahmen der oben genannten UBA-Studie für den Fall des geplanten Dollarhafens bei Emden wurde eine querschnittsorientierte Betrachtung einer Region als Maßstab zur Beurteilung der "Folgen" vorgeschlagen. Unter "querschnittsorientiert"

verstanden die Projektbearbeiter/innen damals die Einbeziehung auch demographischer, infrastruktureller und ökonomischer Faktoren.

Die Auswirkungen des geplanten Hafens auf Wattflächen oder das Ästuar wurden ebenso in die Betrachtung aufgenommen wie ökonomische Auswirkungen auf die Wirtschaftskraft der Region oder die Beschäftigungssituation. Ein Ansatz, der nach der Diskussion um die Agenda 21 von Rio als durchaus umfassend und modern bezeichnet werden kann (Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und ökologischer Belange; vgl. Abb. 2 auf der folgenden Seite, oben).

Die Gliederung der Akzeptoren, zum Beispiel im Umweltbereich, entsprach dagegen nicht den heutigen gesetzlichen Vorgaben, sondern spiegelte die regionale Situation wider.

Regionalisierte Umweltqualitätsziele

Bei der Maßplatte für die Akzeptoren wurde vorgeschlagen, sogenannte Normalwerte, d.h. regionalisierte Umweltqualitätsziele, in die Mitte einer Bewertungsskala zu setzen (vgl. Abb. 2 unten). Abweichungen zur negativen oder zur positiven Seite sollten möglich sein. Die Entwicklung derartiger regionsspezifischer Umweltstandards ist bis heute ein Problem, das insbesondere zwischen Ökologen und verschiedenen Fachplanungsvertretern immer wieder zu heftigen Diskussionen führt. Dies läßt sich an zwei Beispielen deutlich machen.

Die Oberflächengewässergüte in der Emdener Region also in der Marsch wird auch ohne Einfluß anthropogener Nutzung (zum Beispiel durch die Landwirtschaft) kaum besser sein können als nach LAW II-III (kritisch belastet). Gründe hierfür sind unter anderem die fehlende Fließgeschwindigkeit/keine Räumkraft und der Einfluß der anstehenden Böden (zum Beispiel nährstoffreicher Ton in der Jungmarsch). Das allgemeine Ziel der Wasserwirtschaft, überall Gewässergüte II zu erreichen, ist in dieser Region durch die natürlichen Gegebenheiten nicht erreichbar.

Auch die Immissionsstandards der TA Luft eignen sich als Maßstab in der Küstenregion mit den dort vorherrschenden Windverhältnissen nicht. Bei durchschnittlichen Windgeschwindigkeiten von 5 m/s bis 6 m/s würde sich auch bei massiven zusätzlichen Emissionen die Immissionsituation nur unmerklich verschlechtern (unter Einhaltung des Standes der Technik).

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--|---|---|---|---|---|---|---|
| Bevölkerung | | | | | | | |
| Flächennutzung | | | | | | | |
| Wochenenderholungsfunktion | | | | | | | |
| Immissionssituation | | | | | | | |
| Oberflächengewässer | | | | | | | |
| Schutzwürdige Gebiete binnendeichs | | | | | | | |
| Ästuarien | | | | | | | |
| Wattflächen | | | | | | | |
| Salzwiesen | | | | | | | |
| Fischerei | | | | | | | |
| Trinkwasser | | | | | | | |
| Entsorgung | | | | | | | |
| Verkehrsanbindung | | | | | | | |
| Hochwasserschutz binnendeichs | | | | | | | |
| Hafenumschlag | | | | | | | |
| Arbeitsmarkt | | | | | | | |
| Arbeitsstätten | | | | | | | |
| Regionale Wirtschaftsleistung | | | | | | | |
| Regionales Einkommen der Beschäftigten | | | | | | | |
| Fremdenverkehr | | | | | | | |
| Kommunale Finanzsituation | | | | | | | |

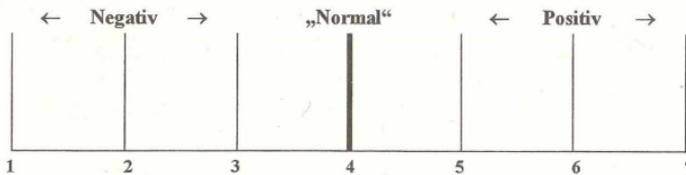


Abbildung 2

Beispiel Dollarhafen bei Emden: Bandbreite regionaler Akzeptoren zur Beurteilung der Situation "mit" und "ohne" Maßnahme sowie Festlegung von Beurteilungsintervallen.

Ergebnis der Modellanwendung

In der Folge der UBA-Studie wurde eine Umweltuntersuchung zum Dollarhafenprojekt erarbeitet. Das überraschende Ergebnis war, daß sich die ökologische Gesamtsituation durch das Dollarhafenprojekt im Vergleich zu einer "ohne Maßnahme" zu erwartenden Entwicklung als nicht wesentlich verschlechtert darstellte. Das Gesamtergebnis war maßgeblich dadurch bestimmt, daß die damalige und zukünftige Praxis der Fahrrinnen- und Hafenunterhaltung als schwer umweltbelastend zu bewerten war und diese Situation durch das Projekt deutlich verbessert worden wäre (der Dollarhafen wurde nie gebaut). Es war damals eine für alle Beteiligten neue Erfahrung, daß durch Projekte neben den Belastungen durch die Umnutzung von Flächen auch Entlastungen durch Beseitigung von negativen Zuständen oder belastendem Verhalten bewirkt werden können.

Einschätzung und Bewertung von Bauphasen

Nach dem UVPG ist, neben einer maßnahmebezogenen Bewertung der Umweltsituation "vor" und "nach" dem Bau eines Vorhabens, die Bauphase zu bewerten. Dies ist einerseits schwierig, da oft in der

vorgezogenen Phase der Erstellung einer Umweltverträglichkeitsstudie (z.B. im Raumordnungsverfahren) noch nicht vorhersehbar ist, wie eine Anlage gebaut wird, welche Maßnahmen damit verbunden sind und welche Flächen im Detail notwendig werden (Baustraßen, Zwischenlager etc.). Andererseits erfolgen nicht selten die wesentlichen Belastungen einzelner Umweltfaktoren in der Bauphase - zum Teil mit dauerhaften Folgen.

Oft wird die Umweltsituation in den vom Gesetz vorgegebenen Schutzgütern Status-quo ante und Status-quo post betrachtet (Entwicklung mit und ohne Maßnahme) - so auch in dem Dollart-Gutachten - und die Bauphase als Moment dazwischen skizziert. Diese "Momente dazwischen" dauern jedoch bei größeren Vorhaben Jahre - beim geplanten Dollarhafen hätten sie zehn Jahre, mit ganz erheblichen Veränderungen - angedauert, vielleicht mit irreversiblen Schäden in einem riesengroßen Ästuar.

Es ist bei entsprechenden Planfällen nach wie vor sehr schwer zu prognostizieren, wie biologische Systeme auf länger anhaltende Eingriffsfolgen reagieren und ob die Folgen nachhaltig und erheblich sind bzw. wie schnell sie sich erholen. Baubegleitende Untersuchungen und Nachkontrollen (nach

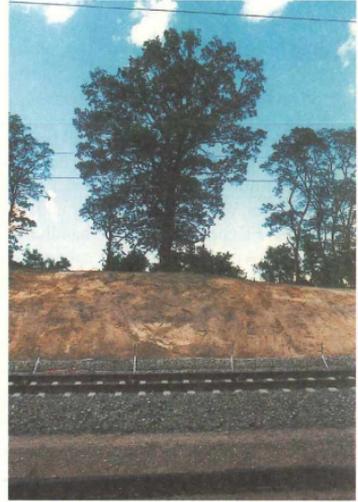
Abbildung 3

Es wird schon einige Jahre dauern, bis sich hier ein verträglicher Zustand einstellt - sogar bei einer Renaturierungsmaßnahme.



Abbildung 4

Viel zu steile Böschungen an der Bahn: Verstößt gegen die Norm, aber sie hält doch - und die Eichen können stehen bleiben.



erfolgten Veränderungen) werden so gut wie nie durchgeführt (vgl. Abb. 3).

Auf alle Fälle aber ist auch der Prozeß der Bauphase im zeitlichen und ökologischen Verlauf zu betrachten.³⁾ Hierzu sind mutige Prognosen, ökosystemares Verständnis und "Traute" bei Bewertungen gefragt.

Die Entwicklung von Alternativen

Die Suche nach umweltverträglichen Alternativen hat schon manchen Planer graue Haare wachsen lassen. Normalerweise erarbeiten Planer Alternativen, um die Entscheidung über die eine oder andere Entwicklung für Politiker transparent zu machen und die unterschiedlichen Folgen in den Entscheidungsprozeß zu integrieren. Bei Umweltverträglichkeitsstudien hat man als Gutachter oft einen schweren Stand gegenüber dem Vorhabenträger - und dies aus mehreren Gründen.

Wenn von der Umweltseite Vorschläge gemacht werden, wie es denn verträglicher oder weniger störend gemacht werden könnte, hört man von den technischen Planern oft abwertend "das geht tech-

nisch nicht" oder "da haben wir unumstößliche Regelwerke", "das würden die Aufsichtsbehörden nicht genehmigen". Vom Vorhabenträger kommt oft das Argument "das ist unrealistisch, da viel zu teuer" oder "die Flächen gehören uns nicht, da kommen wir nie dran". Manchmal kommt man sich "vorgeführt" vor, aber man hat selbst nur selten die Möglichkeit, den Gegenbeweis anzutreten. Eine ehrliche Kooperation mit der technischen "Gegenseite" mußte erst entwickelt werden. Nicht selten erfährt man erst am Ende des Prozesses, daß die eigenen Vorstellungen gar nicht so abwegig waren (vgl. auch Abb. 4).

So wurde zum Beispiel bei der Prüfung von Alternativen für die Hafenerweiterung in Cuxhaven⁴⁾ auch die sogenannte Amerikahafenalternative einbezogen. Diese Alternative wurde als rein theoretischer Standort abgetan, da die Flächen im Besitz der Stadt Hamburg im "feindlichen" Niedersachsen waren. Während des Erörterungstermines hoben die Umweltverbände sehr stark auf diese Alternative ab und erzeugten eine heftige Diskussion. Dies hatte

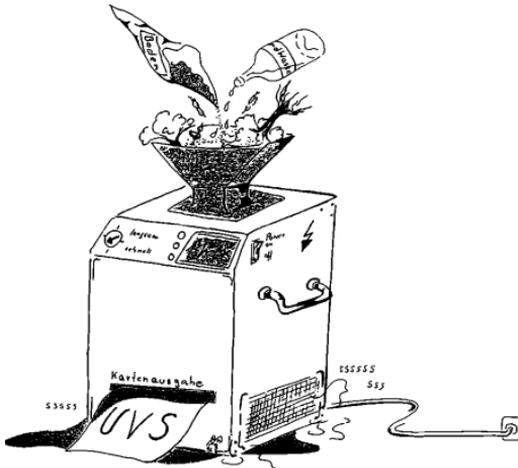


Abbildung 5
Ein nicht selten praktiziertes Prinzip!

unter anderem zur Konsequenz, daß nach dem Regierungswechsel in Niedersachsen die dann regierende SPD mit der Regierungspartei in Hamburg (auch SPD) in Verhandlungen eintrat und die Verfügbarkeit der Flächen auf dem Verhandlungsweg erreichte. Der Amerikahafen wird gebaut. Aber ein Gutes haben die geforderten Alternativen - man legt für jedermann offen, was geprüft wurde und vor allem, was nicht.

Durch Nachvollziehbarkeit wird man angreifbar

Wenn man einer Hauptforderung bei Umweltverträglichkeitsstudien nachkommt einer Offenlegung von Annahmen, Bewertungsgrundsätzen, ökologischen Maßstäben und fachlichen Bewertungen -, so muß man sich der Kritik stellen, und bekanntlich ist das Kritisieren einfacher, als eine Umweltverträglichkeitsstudie zu schreiben. Nicht selten verspürt man den Drang, sich hinter abstrakten, nicht nachvollziehbaren Expertenmeinungen oder auch anonymen, formalisierten Methoden zu verstecken. Wenn man womöglich auch noch quantitativ nachvollziehbare Daten zum Maßstab ökologischer Zustände verwendet und begründet, wie man zu bestimmten Einschätzungen kommt, dann findet sich sicher ein Experte auf der Seite der Kritiker, der dazu eine vollkommen andere Meinung hat. Außerdem vertritt man als der vom Auftraggeber "bezahlte Gefälligkeitsgutachter" ohnehin die Interessen des Geldgebers. Dabei hat man nicht selten bereits einen heftigen Schlagabtausch gerade mit jenem Auftraggeber über Annahmen und Bewertungen hinter sich. Oft bekommt der UVP-Gutachter Prügel von zwei Seiten. Das muß er dann wohl aushalten. Bekanntlich sind 80% seines Honorars ohnehin Schmerzensgeld (vgl. Abb. 5).

Man lernt voneinander

Durch die erzwungene Kooperation mit Vertretern verschiedener Fachdisziplinen (unterschiedliche

Techniker, Bauingenieure, Wasserwirtschaftler, Juristen etc.) während des Bearbeitungsprozesses einer Umweltverträglichkeitsstudie wird oft über das Für und Wider dieser oder jener Maßnahme diskutiert. Jede Disziplin versucht zwar, die eigene Position durchzubekommen - dies ist ganz normal. Die Argumente der "Gegenseite" müssen jedoch angehört und bewertet werden. Es läßt sich im Rahmen der Bearbeitung von Umweltverträglichkeitsstudien nach meiner Meinung immer mehr feststellen, daß Umweltargumente nicht erst dazukommen, wenn die Technik zu Ende gedacht und geplant ist, sondern bereits in der Konzeptphase zunehmend mehr in die Problemlösung einbezogen werden. Die Kollegen aus den anderen Fachdisziplinen und die Vorhabenträger sind Umweltargumenten gegenüber zunehmend aufgeschlossen, da vielleicht im Erörterungstermin eine verträglichere Lösung von der "Gegenseite" gegebenenfalls zur Sprache kommen könnte. Die Umweltseite erfährt allerdings auch nicht selten die Grenzen ökologischer Forderungen aus Gründen der technischen Machbarkeit oder der finanziellen Forderungen. Insgesamt werden jedoch oft Inhalte prozeßhaft durchgesetzt, die nicht ohne weiteres beim Lesen einer Umweltverträglichkeitsstudie deutlich werden, da das Ergebnis der Planung des Vorhabens in bereits modifizierter Form dargestellt wird.

Umweltverträglichkeitsstudie als Instrument der Projektdurchsetzung

Ich weiß nicht, ob sich der Gesetzgeber vorgestellt hat, daß der Prozeß der Bearbeitung einer Umweltverträglichkeitsstudie maßgeblich dazu beiträgt, daß Projekte optimiert und damit auch durchsetzbar werden. Fast immer erfolgt im Rahmen des Bearbeitungsprozesses ein "ökologisches Schleifen" und "Anpassen" an umweltverträgliche Standards. Schließlich möchte man im Erörterungstermin deutlich machen können, daß man von den ursprünglichen, viel weitergehenden, oft sehr technischen Lösungen Ab-

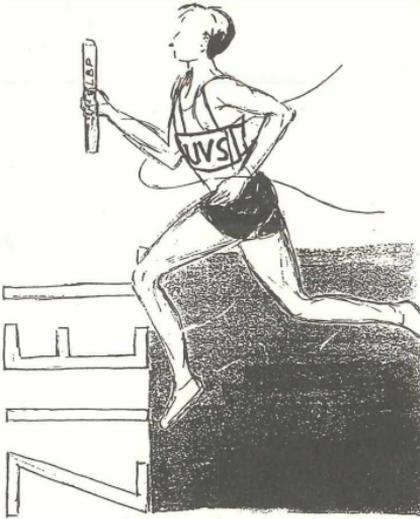


Abbildung 6

UVP und Eingriffsregelung - eine Kombination, mit der Vorhabenträger schneller durchs Ziel kommen.

stand genommen hat. *"Die verbleibenden, nicht zu verhindernden und negativ zu bewertenden Vorhabensfolgen sind nun wirklich nicht zu vermeiden."* *"Außerdem werden ja über die Eingriffsregelung die verbleibenden negativen Auswirkungen für Flora und Fauna kompensiert."* Bekanntlich sind in der Umweltverträglichkeitsstudie die Möglichkeiten von Ausgleich und Ersatz zu prüfen.

Sehr oft erfolgt die Abwägung - zum Beispiel bei ortsnahen und ortsfernen Umgehungsstraßenalternativen - zugunsten der Alternativen durch die freie Landschaft mit den oben genannten Argumenten. Würde man die ortsnahen Alternative wählen, so trifft man primär den Menschen durch Lärm- und Abgasimmissionen, durch Beeinträchtigung der Erholungsqualität der Landschaft - und dafür greift die Eingriffsregelung nicht. Bei einer Alternative in der freien Landschaft wird vielleicht sogar mehr Boden versiegelt; aber hier werden Flora und Fauna betroffen, wofür an anderer Stelle Renaturierungsmaßnahmen vorgesehen sind. Insgesamt sind der Prozeß der Erstellung einer Umweltverträglichkeitsstudie als Optimierungsprozeß und die Eingriffsregelung als ergänzender Beschleuniger bei der Umsetzung der Vorhabensziele einzuschätzen. Wenn nun auch vorbeugend Ausgleichs- und Ersatzflächenpools im Sinne eines Ökokontos eingerichtet werden, dann nimmt die Gefahr zu, daß Vorhaben schneller politisch legitimiert werden.

Die Hoffnung bei Verbänden und engagierten Naturschützern, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung als Instrument der Projektverhinderung eingesetzt werden könnte, ist dann eine Illusion, wenn Umweltverträglichkeitsstudien in Verbindung mit der Eingriffsregelung fachlich fundiert und ernsthaft durchgeführt werden.

Schlußbemerkung

Meine Erfahrungen bei der Bearbeitung von Umweltverträglichkeitsstudien und deren Rolle im Genehmigungsprozeß lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Es war eine sehr kreative und konstruktive Phase in den letzten Jahren, als Methoden und Instrumente für die Umweltverträglichkeitsstudie entwickelt wurden, um aus dem abstrakten Gesetz ein handhabbares Werkzeug zu machen. Viele hitzige Diskussionen zeichnen den Weg. Es ist sicher ein Fortschritt, daß alle Argumente aufgeschrieben, bewertet und öffentlich kontrollierbar werden. Auch der Stellenwert der abiotischen Umweltbereiche (Boden, Wasser, Luft) und der Mensch als Betroffener sind zunehmend stärker in die Abwägung einbezogen worden. Selbst wenn einzelne gesellschaftliche Gruppierungen unterschiedlicher Meinung sind und zu unterschiedlichen Abwägungsergebnissen kommen - das Instrument macht einiges leichter.

Die Planfeststellungsbehörden benutzen die Projektbeschreibung in der Umweltverträglichkeitsstudie auch gern, um das Vorhaben zu verstehen.

Ich glaube allerdings auch, daß durch Umweltverträglichkeitsprüfungen geplante Vorhaben leichter durchsetzbar geworden sind, da die Vorhabenträger ein gutes "Frühwarnsystem" und mit der Eingriffsregelung ein gutes "Schmiermittel" in der Hand haben. Mit dieser Kombination kommt jeder Vorhabenträger schneller durchs Ziel (Abb. 6).

Anmerkungen

- 1) Handlungsanweisungen für eine integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung unter Berücksichtigung ökologischer und sozioökonomischer Kriterien in Hinblick auf küstenorientierte Industrieansiedlungsprojekte, F+E-Vorhaben des UBA, Berlin, 1983.
- 2) Zusammenfassende Umweltuntersuchung zum Dollarthafenprojekt Emden, ARSU/ Prognos, Basel/Oldenburg, 1985.
- 3) vgl. auch STRASSER, H. (1992): Qualifizierung und Bilanzierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei zeitlich begrenzten Eingriffen auf der Basis ökologischer Wertstufen.- in: ARSU-Positionen, Heft 2.
- 4) Umweltverträglichkeitsstudie für die Hafenerweiterung Cuxhaven/Amerikahafen, Oldenburg 1993.

Anschrift des Verfassers

Dr. Helmut Straßer
Honorarprofessor an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
ARSU - Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung Oldenburg
Postfach 11 42
D-26001 Oldenburg

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): Straßer Helmut

Artikel/Article: [15 Jahre Umweltverträglichkeitsstudie - Von Gehversuchen 1982/83 bis zum etablierten Instrument heute 99-103](#)