

Neues aus der Gesetzgebung

Umweltverträglichkeitsprüfung

U.-D. Matzke

Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, D-4000 Düsseldorf

Einleitung

Seit die Begriffe Umwelt und Umweltschutz in aller Munde sind, verknüpfen sich damit Erwartungen, die nicht oder höchstens in unvollkommener Weise erfüllt werden können. Dies gilt in besonderem Maße für eine Umweltverträglichkeitsprüfung wie sie die Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften für bestimmte öffentliche und private Vorhaben vom 27. 6. 1985 fordert. Immer wieder verbindet sich mit dem Wort „Umweltverträglichkeit“ die Vorstellung eines gesamt-ökologischen Gutachtens bzw. der Oberbegriff für ein Bündel von Maßnahmen und Methoden, die im Einklang mit unserer Umwelt stehen und sie gesamthaft verbessern.

Dieser Anspruch ist m.E. nicht zu verwirklichen. Mit Zitaten und Werbeslogans – wie umweltverträgliche Waschmittel, Autos, Lacke und Rasenmäher oder umweltverträgliche Planungen für Fernstraßen und Schienenwege – werden nicht selten auch Fachleute in die Irre geführt.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung soll die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projektes auf Mensch, Fauna und Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, die Wechselwirkungen zwischen diesen Faktoren sowie auf Sachgüter und das kulturelle Erbe identifizieren, beschreiben und bewerten.

1 Europarechtliche Vorgaben

Die europarechtlichen Vorgaben beziehen sich aber nicht auf die Umweltverträglichkeitsprüfung selbst, sondern verlangen nur bestimmte Verfahrensschritte: Angaben des Projektträgers, einen Informations- und Konsultationsprozeß mit Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, Berücksichtigung der ermittelten und bewerteten voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens bei der Entscheidung über seine Zulässigkeit sowie Veröffentlichung der Entscheidung.

Materiell kann den Erwägungsgründen noch entnommen werden, daß die Umweltauswirkungen des Vorhabens mit Rücksicht auf folgende Bestrebungen beurteilt werden sollen:

- Die menschliche Gesundheit schützen,
- durch eine Verbesserung der Umweltbedingungen zur Lebensqualität beitragen,

- für die Erhaltung der Artenvielfalt zu sorgen und
- die Reproduktionsfähigkeit des Ökosystems als Grundlage allen Lebens erhalten.

Die wesentlichen inhaltlichen Anforderungen der UVP sind **vorhabenbezogen**, medienübergreifend und unter **Beteiligung der Öffentlichkeit** zu erstellen. Die Ergebnisse sind zu überprüfen und zu bewerten. Die Entscheidungen nebst den Entscheidungsgründen sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wobei das Ergebnis berücksichtigungsfähig sein muß.

2 Die Umsetzungsdiskussion

Die Umsetzungsdiskussion kannte u.a. sechs Grundpositionen:

- ein eigenständiges UVP-Gesetz,
- ein UVP-Leitgesetz,
- einzelgesetzliche Novellierungen (z.B. des Verkehrsplanungsrechts, des Abfallrechts, des Wasser- und Immissionschutzrechts, des Berg- und Naturschutzrechts),
- ein **Artikelgesetz**;
- untergesetzliche Maßnahmen (z.B. in Verwaltungsvorschriften), ausschließlich landesrechtliche Regelungen sowie
- Interpretationen des geltenden Rechts

waren im Gespräch.

Die Bundesregierung hat sich entschieden, die Richtlinie durch das als Artikelgesetz gefaßte „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“ in innerstaatliches Recht zu überführen. Aus Gründen der Praktikabilität und der Rechtssicherheit sollen daher in einem ersten Schritt die **materiellen und formellen Anforderungen** der Richtlinie in bestehende Verfahren integriert werden, ohne Zielsetzung und Struktur der Fachgesetze grundlegend zu verändern. Erst wenn praktische Erfahrungen mit der UVP vorliegen, sollte über die Veränderung materieller, gesetzlicher Entscheidungsgrundlagen und/oder über die Einführung neuer konzentrierter Verfahren entschieden werden. Eine schlagartige Strukturveränderung der historisch gewachsenen und differenzierten fachgesetzlichen Systeme würde nur erhebliche Vollzugsdefizite vorprogrammieren und die UVP vermutlich zum bedeutungslosen Formalismus verurteilen. Die Form des Artikelgesetzes trägt

dazu bei, einerseits die Novellierung einzelner Fachgesetze auf flexible Weise zu ermöglichen; andererseits wird das in Art. 1 enthaltene UVP-Gesetz als „Stammgesetz“ eine eigenständige, übergreifende Regelung der allgemeinen Anforderungen der UVP vornehmen.

3 Regelungsschwerpunkte

Damit wird weder ein eigenständiges UVP-Verfahren eingeführt, noch ist die Einrichtung besonderer UVP-Behörden beabsichtigt. Im einzelnen ist auf folgende Regelungsschwerpunkte hinzuweisen:

- Die UVP ist ein **unselbständiger** Teil bestehender verwaltungsbehördlicher Verfahren (§ 2 Abs. 1).
- Vorhaben, für die eine UVP durchzuführen ist, sind in einer sog. „**Prioritätenliste**“ (Anlage zu § 3) umschrieben, die teils zwingend durch die Bestimmung der Richtlinie in Anhang I vorgegeben sind, teils in Anhang II der Richtlinie genannt oder darüber hinaus zusätzlich aufgenommen werden. Maßgebend für die Einbeziehung der Vorhaben ist, daß sie einem *immissionsschutzrechtlichen, atomrechtlichen oder abfallrechtlichen Zulassungsverfahren* unterworfen sind.
- Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens,
- Erarbeitung einer zusammenfassenden Darstellung und Verfahrenskoordination der Bewertung,
- Beteiligung der Öffentlichkeit,
- Vorerst keine Nachkontrolle der UVP.

Das **Stammgesetz** stützt sich sowohl auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes als auch auf die konkurrierende, wie z.B. die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (Art. 74 Nr. 24 GG). Hinzu kommen noch die Rahmenvorschriften des Bundes über den Wasserhaushalt, den Naturschutz und die Raumordnung (Art. 75, Nr. 3 und 4 GG).

4 Risikoabschätzung

Die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen enthält eine Aufbereitung aller bewertungs- und entscheidungserheblichen Informationen, welche die zuständige Behörde vom Vorhabenträger (§ 6), von den beteiligten inländischen und ausländischen Behörden (§§ 7, 8) und aufgrund der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 9) erlangt hat. Hinzu kommen die Ergebnisse eigener behördlicher Ermittlungen. Satz 2 stellt klar, daß die zuständige Behörde auch im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung von Amts wegen eigene Ermittlungen anstellen muß (vgl. § 24 VwVfG).

Die zusammenfassende Darstellung bezieht sich auf die Auswirkungen, die das Vorhaben auf die in § 2 Abs. 1 Satz 2 genannten Schutzgüter haben kann. Dies schließt eine Darstellung möglicher **Wechselwirkungen** ein. Die Darstellung möglicher Umweltauswirkungen beruht auf mehr oder weniger sicheren Prognosen über das voraussichtliche Verhalten technischer Systeme und über hierdurch ausgelö-

ste, umwelterhebliche Kausalprozesse. Grundlagen dieser Prognosen sind die **Erfahrungen der Praxis** sowie die **Erkenntnisse von Wissenschaft und Technik**. Die prognostischen Aussagen können – je nach Sachlage und Erkenntnisstand – *quantitativer* oder *qualitativer Natur* sein. Hierzu gehören Aussagen über Eintrittswahrscheinlichkeit, Art und Umfang bestimmter Umweltauswirkungen, insbesondere möglicher Schäden. Kurz, **die zusammenfassende Darstellung enthält eine Gesamtabschätzung der Umweltrisiken eines Vorhabens**.

5 Risikobewertung

Diese Risikoabschätzung ist zu unterscheiden von der Risikobewertung, die in § 12 geregelt ist. Das bedeutet, daß die zusammenfassende Darstellung keine Aussagen darüber enthält, ob die prognostizierten Umweltauswirkungen tolerierbar, vernachlässigbar oder sonstwie *positiv* oder *negativ* zu bewerten sind. Es versteht sich, daß die zuständige Behörde die zusammenfassende Darstellung nicht durch das schlichte „**Hintereinander-Abheften**“ der Vorhabenunterlagen, behördlicher Stellungnahmen und sonstiger Schriftstücke erstellen kann. Vielmehr erfordert die zusammenfassende Darstellung eine **intellektuelle Verarbeitung und Strukturierung** des vorhandenen Prüfmateri- als. Die Vorschrift sieht daher vor, daß die zuständige Behörde die zusammenfassende Darstellung „erarbeitet“. Freilich wird keine bestimmte Form – insbesondere kein selbständiges Dokument – für die Erarbeitung der zusammenfassenden Darstellung vorgeschrieben. So würde die Erstellung eines selbständigen Dokuments vielfach zu unnötigem Verwaltungsaufwand führen, wenn nur eine einzige Behörde über die Zulässigkeit des Vorhabens entscheidet (z.B. Planfeststellungsbehörde). Satz 3 der Vorschrift gibt daher die Möglichkeit, die zusammenfassende Darstellung in die Begründung der Entscheidung aufzunehmen.

Auch für **Vorbescheidverfahren** oder **Teilzulassungen** ist vorab eine UVP durchzuführen. Bedarf dagegen das Vorhaben der Zulassung durch mehrere Behörden, so wird eine **federführende Behörde** durch Zuständigkeitsverordnung der Länder bestimmt werden. Einzelheiten für die Erarbeitung der zusammenfassenden Darstellung sind noch offen und können in den Fachgesetzen und auch von den Ländern geregelt werden. Um eine gewisse Einheitlichkeit bei der Abfassung zusammenfassender Darstellungen zu gewährleisten, ermächtigt § 20 die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates, **allgemeine Verwaltungsvorschriften** (Technische Anleitung UVP) zu erlassen sowie **Verfahrenskriterien** für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Auswirkungen und **Grundsätze** für die Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen nach § 5 aufzustellen.

Ohne Bewertung und Berücksichtigung des Ergebnisses einer UVP wäre der Aufwand zur Abklärung der vielen Einzelfragen sicher verfehlt.

Man hat aber zu unterscheiden zwischen der Bewertung von Umweltauswirkungen, die als UVP-Verfahrensschritt der Entscheidungsvorbereitung dient sowie der Berücksich-

tigung des Bewertungsergebnisses, die ein untrennbarer Bestandteil der Zulassungsentscheidung ist. Gegenstand der Bewertung ist also die **Risikoabschätzung** in der zusammenfassenden Darstellung nach § 11; Gegenstand der Berücksichtigung im Rahmen der Zulassungsentscheidung ist die **Risikobewertung** nach § 12, 1. Halbsatz des vorgesehenen Artikelgesetzes.

6 Bewertungsmaßstäbe

Die Richtlinie enthält keine ausdrücklichen, materiellen Bewertungsmaßstäbe. Freilich ergibt sich aus dem 11. Erwägungsgrund der Richtlinie in Verbindung mit Art. 3, daß der Schutz der in den genannten Vorschriften aufgeführten Umweltgüter allgemeiner, materieller Maßstab für die Risikobewertung ist. Darüber hinaus ergibt sich aus der Bindung der Behörden an „Gesetz und Recht“ (Art. 20 Abs. 3 GG), daß nur rechtliche oder rechtlich vermittelte Maßstäbe für die Risikobewertung in Betracht kommen. Bewertungsmaßstäbe liefern somit die geltenden Gesetze, die den Schutz der in § 2 Abs. 1 Satz 2 genannten Umweltgüter bezwecken (§ 1 Nr. 3). – Hieraus ergeben sich drei Folgerungen:

- Es ist unzulässig, vom geltenden Recht losgelöste Maßstäbe für die Risikobewertung heranzuziehen.
- Nur solche Rechtsvorschriften oder durch Rechtsvorschriften vermittelte Bewertungsmaßstäbe dürfen herangezogen werden, die in Einklang mit dem Schutzzweck der §§ 1 Nr. 3, 2 Abs. 1 Satz 2 stehen. Schließlich hat sich die Bewertung auf Umweltauswirkungen zu beschränken.
- Eine Abwägung mit anderen öffentlichen oder privaten Belangen findet nicht auf der Bewertungsstufe, sondern erst im Rahmen der Zulassungsentscheidung statt.

Unter „geltenden Gesetzen“ im Sinne der Vorschrift sind nur **formelle Gesetze** zu verstehen. Denn die zur Risikobewertung heranzuziehenden formellen Gesetze liefern aufgrund der zahlreichen unbestimmten Gesetzesbegriffe die notwendigen Bewertungsmaßstäbe für alle Umweltauswirkungen im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2. Soweit die unbestimmten Gesetzesbegriffe durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften konkretisiert sind, müssen die Behörden diese Vorschriften zur Bewertung heranziehen. Freilich bleibt die Möglichkeit, untergesetzliche Vorschriften auf „Bewertungslücken“ gerichtlich überprüfen zu lassen.

Die **geltenden Gesetze** liefern keine Maßstäbe für eine **Gesamtsaldierung** aller Umweltauswirkungen eines Vorhabens. Dies verstößt nicht gegen den integrativen Prüfungsansatz der Richtlinie. Zum einen schreibt der Wortlaut des Art. 3 der Richtlinie keine Gesamtsaldierung vor. Zum anderen reichen die vorhandenen Kenntnisse hierfür meist auch nicht aus. Denn – wie der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen bereits im Umweltgutachten 1978 (BT-Drs. 8/1938, Rdn. 1353) zu Recht hervorgehoben hat – *„es gibt keine Verrechnungseinheiten, die es erlauben, verschmutztes Wasser gegen saubere Luft oder zerstörte Na-*

turlandschaften gegen geräuscharme Fahrzeuge aufzurechnen“.

Freilich schließen die Gesetze eine Gesamtsaldierung auch nicht aus, wenn sie im Einzelfall möglich sein sollte.

Im Regelfall verlangt der integrative Prüfungsansatz der Richtlinie jedoch nicht mehr als eine Bewertung aller Umweltauswirkungen auf der Grundlage der geltenden Gesetze. Entscheidend ist nur, daß diese Bewertungen **in Kenntnis aller Umweltauswirkungen** erfolgen. Dies wird durch die zusammenfassende Darstellung nach § 11 sichergestellt.

7 Rechtsanspruch oder Versagensermessen

Im Rahmen von **Ermessensentscheidungen** bilden die zu berücksichtigenden Umweltauswirkungen einen Abwägungsbelang, der mit seinem Gewicht gegenüber Planungszielen und anderen Abwägungsbelangen in die zu treffende Entscheidung eingeht.

Demgegenüber liegt bei **gebundenen Zulassungsentscheidungen** das Entscheidungsergebnis fest, wenn die Bewertung der Umweltauswirkungen nach Maßgabe der geltenden Gesetze erfolgt ist. Die Zulassung ist entsprechend dem Bewertungsergebnis abzulehnen oder zu erteilen.

Die Erteilung einer **gebundenen Erlaubnis** ist jedoch nicht gleichbedeutend mit der **Gesamtzulassung des Vorhabens**, da hierfür weitere Genehmigungen erforderlich sind. § 12 geht davon aus, daß die Gesamtheit aller formell gesetzlichen Entscheidungsgrundlagen der Behörden ausreicht, um die Ergebnisse der UVP – im Einklang mit der Richtlinie – ausreichend zu berücksichtigen. Dies gilt auch für Vorhaben, die einer (gebundenen) Genehmigung nach § 6 BImSchG bedürfen.

Unbestimmte Gesetzesbegriffe wie „schädliche Umwelteinwirkungen“, sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft“ (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG), der Vorsorgebegriff (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) sowie die über § 6 Abs. 2 BImSchG heranzuziehenden sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften (z.B. § 8 BNatSchG, § 35 Abs. 3 BauGB) haben bereits auf der Bewertungsstufe die Möglichkeit gegeben, einen breiten Ausschnitt der in § 2 Abs. 1 Satz 2 genannten Umweltauswirkungen angemessen zu würdigen. Bisher nicht erfaßte Umweltauswirkungen, insbesondere auf Gewässer, können – je nach Sachlage – im Rahmen der Ermessensentscheidungen z.B. nach dem Wasser- oder Atomrecht berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für Wechselwirkungen sowie in Fällen, in denen eine „Verschiebung“ von Umweltproblemen aus dem Luftbereich in den Wasserbereich droht.

8 Stellungnahme der Chemischen Industrie und der Bundesregierung

Der **Bundesrat** hat in seiner Sitzung vom 23. 9. 1988 zum Gesetzentwurf zur Umsetzung der EG-Richtlinie 85/337/EWG der Bundesregierung Stellung genommen und dabei eine Reihe von Vorhalten der Industrie übernommen. Teilweise ist er den Vorstellungen, insbesondere der chemischen Industrie, entgegengekommen. So empfahl der Bundesrat, Schwellenwerte für Chemieanlagen festzuschreiben. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung soll nur erforderlich werden bei

- anorganischen Chemikalien oder Lösungsmitteln wie Alkohole, Aldehyde, Ketone, Säuren, Ester, Acetate oder Ether mit einer Tageskapazität von 750 t oder mehr;
- halogenierten Kohlenwasserstoffen mit einer Tageskapazität von 250 t oder mehr;
- Stoffen oder Chemiefasern mit einer Tageskapazität von 1 500 t oder mehr;
- Pflanzenschutzwirkstoffen mit einer Tageskapazität von 50 t oder mehr;
- Kraftwerken ab 300 MW (statt zuvor 200 MW);
- Abwasserreinigungsanlagen mit Abbauleistungen ab 3 000 kg BSB₅/d;
- Anlagen der Nr. 4.11 der 4. BImSchV (gentechnische Anlagen, die nicht ausschließlich Forschungszwecken dienen).

Allerdings soll sich die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nicht nur auf Neuanlagen beschränken, sondern auch **Anlagenänderungen** erfassen. Selbst der Vorrang der Fachgesetze vor dem UVP-Stammgesetz ist wieder in der Diskussion, eine Erschwerung insbesondere für Anlagen innerhalb großer Industrieareale, die Zug um Zug entsprechend der technischen Entwicklung und den Erfordernissen des Marktes angepaßt werden sollen.

In der Gegenäußerung der **Bundesregierung** zur Stellungnahme des Bundesrates (Drucksache 11/3919) wurden einige Vorschläge akzeptiert, wichtige Regelungsvorschläge aber mit teilweise nicht überzeugender Begründung abgelehnt.

UVP-pflichtige Vorhaben sind nicht mehr ausschließlich auf Neuanlagen beschränkt, sie erfassen auch Anlagenänderungen, selbst wenn sie durch Verbesserungen veranlaßt (Altanlagenanierung) wurden.

Nicht akzeptiert wurde

- die Anhebung der Grenze für Kraftwerke von 200 auf 300 MW Feuerungswärmeleistung,
- die Ausweitung fabrikmäßig betriebener gentechnischer Anlagen auf den allgemeinen Umgang mit gentechnischem Material,
- die Anpassung der Anlagen zur Tierhaltung an den Wortlaut der 4. BImSchV, da die Bundesregierung ein Gesetz zur Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft mit Fördergrenzen für bestimmte Tierbestände vorsieht.

Offen blieb die Anhebung der Jahreskapazität von Glashütten von 100 auf 200 000 t und die Einführung eines Schwellenwertes bei Abfallentsorgungsanlagen.

Die zusammenfassende Darstellung der Ermittlungen zur Umweltverträglichkeit (§ 9 Abs. 2 Satz 2 UVPG) ist und soll ein der Entscheidungsvorbereitung dienendes Arbeits- und Koordinierungsmittel bleiben. Eine „obligatorische“ Aufnahme der zusammenfassenden Darstellung in einem Zulassungsbescheid kann allenfalls bei Planfeststellungsverfahren zweckmäßig sein. **Die Umweltverträglichkeitsprüfung soll ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren sein und bleiben.**

Raumordnungsverfahren kommt für die Umweltverträglichkeitsprüfungen insbesondere zur Klärung von Standorten, Trassen und sonstigen überörtlich bedeutsamen Projekten eine zwar nicht umfassende, aber von Sachstand prägende Bedeutung zu.

Wichtig ist m.E. die **Neufassung der Übergangsvorschrift**, wonach Verfahren nach dem BImSchG und AtG, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des UVPG bereits öffentlich bekanntgemacht wurden, nicht mehr in eine UVP einbezogen werden.

Die **Sonderregelung** für erneut zu veröffentlichende Teilzulassungen dürfte in der Praxis selten(er) zutreffen. Vor Jahreshälfte 1989 ist nicht mit dem UVPG zu rechnen.

9 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung auf die **Abklärung der verschiedenen betroffenen Umweltbelange** angelegt ist und diese zu einer Bewertung bringen muß. Auf der Basis einer transparenten Darlegung der Planungen, Fakten und Befunde gilt es, der beteiligten Öffentlichkeit die Akzeptanz für das jeweilige Vorhaben darzulegen, bessere Lösungen für eine möglichst weitgehende Schonung der Umwelt und Umweltressourcen zu suchen bzw. Alternativen aufzuzeigen oder aber auch verständlich zu machen, daß die Auswirkungen eines Vorhabens eben nicht „umweltverträglich“ sind.

Entscheidend wird sein, ob durch die Einführung der UVP keine unüberwindbaren Hindernisse für die ohnehin schon aufwendigen und langwierigen Verfahren aufgebaut werden und ob bei sonst vorliegenden Voraussetzungen für eine Genehmigungserteilung ein Versagensermessen beim Realakt der Mitteilung an den Träger des Vorhabens möglich sein wird.

Vorschau

Produkthaftpflicht

TA Abfall: Neueste Entwicklungen

Biologische Toxizitätstests

Chemische Ökologie

Insektenabwehrstoffe

Freisetzung genetisch veränderter Mikroorganismen

Mikroorganismen

und ihre Bedeutung für die Zerstörung von mineralischen Baustoffen

Immundepressive Wirkung von Chemikalien

Strahlenbelastung

durch Umwelt, Zivilisation und Medizin