

3 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Mit der, erst nach langer Diskussion in der Bundesrepublik eingeführten, europaweit vorbereiteten Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein Mindeststandard festgeschrieben worden. Ziel des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, erstmals gültig am 12. Februar 1990 ist es, eine Mindestanforderung an die Untersuchung der Umweltauswirkungen zu stellen, die durch Eingriffe oder deren Planung zu erwarten sind. Diese Festlegung bedeutet, dass

- erstens bei allen Eingriffen (die im UVP-Gesetz einzeln aufgeführt sind, aber einen sehr vollständigen Katalog enthalten) mindestens die durch das Gesetz festgesetzten Untersuchungen (Umfang, Inhalt, Zeitpunkt) erfolgen müssen.
- zweitens weitergehende Anforderungen an Untersuchungen, die in anderen Gesetzen zusätzlich benannt sind, ebenfalls zu berücksichtigen sind.

§ 4 UVPG

„Dieses Gesetz findet Anwendung, soweit Rechtsvorschriften des Bundes oder der Länder die Prüfung der Umweltverträglichkeit nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen diesem Gesetz nicht entsprechen. Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen bleiben unberührt.“

Das Gesetz weist nach den allgemeinen Paragraphen zwei Teile auf: Die Festlegung der Untersuchungsformen und die Liste der Vorhaben, bei denen das Gesetz gilt.

Allgemein wird die Umweltverträglichkeitsprüfung als „unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen“ bezeichnet. Die UVP ist damit nur ein Teil der jeweiligen Verfahren, die einem Eingriff vorausgehen. Sie legt die Untersuchungsformen und Zeitpunkte der Untersuchung ökologischer Belange fest. Eingriffsregelung als rechtlicher Hintergrund, als Vorschrift, dass Überprüfungen stattfinden und zu bestimmten rechtlichen Konsequenzen führen (Vermeidung, Ausgleich, Unterlassung, Ersatz), und die Umweltverträglichkeitsprüfung als Mindestanforderung an die Qualität der Untersuchungen, aus denen die rechtlichen Konsequenzen der Eingriffsregelung (oder anderer Rechtsvorschriften) erfolgen, sind somit nur zusammen sinnvoll und denkbar.

Eine der wesentlichsten Aussagen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und Veränderung gegenüber den Festlegungen der meisten Gesetze ist die klare Forderung an den Zeitpunkt. Bereits in § 1 findet sich dazu die notwendige Festlegung des frühestmöglichen Zeitpunktes. Damit kann das UVP-Gesetz als rechtliche Grundlage für diese Forderung, die auch Teil des in diesem Handbuch entwickelten Ansatzes der Naturschutzplanung ist, herangezogen werden.

§ 1 UVPG

„Zweck dieses Gesetzes ist es, sicherzustellen, daß bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen

1. die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden,
2. das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt wird.“

Die Untersuchungen müssen vor dem Verfahrensteil, in dem auch die Umweltverträglichkeit eines Eingriffs nach dem jeweiligen Gesetz oder der Eingriffsregelung nach Naturschutzgesetz durchgeführt wird, erfolgen. Dafür hat der Eingreifende, im Gesetz als „Träger des Vorhabens“ bezeichnet, zu sorgen.

Grundsätzlich regeln die jeweiligen Gesetze, nach denen ein Eingriff erfolgt, welche Einzelpunkte zu untersuchen sind. Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung setzt aber einen Mindeststandard, der folgende Punkte enthält:

- Das Vorhaben muss beschrieben werden. Dabei ist neben dem geplanten Ort des Eingriffs, seiner Art und seines Umfanges auch der Bedarf an Grund und Boden zu berechnen und anzugeben.
- Die durch den Eingriff zu erwartenden Emissionen müssen benannt werden (Abgase, Abwasser, Abfall, Lärm). Neben diesen sind auch „sonstige Angaben, die erforderlich sind, um erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt durch das Vorhaben feststellen und beurteilen zu können“, in der Untersuchung zu nennen. Hierunter fallen unter anderem die Veränderung landschaftlicher Gegebenheiten, also des Standortes oder des Biotopverbundes bzw. der Zerstörung von Einzelstrukturen als solches.

An diesen Stellen bleibt das Gesetz jedoch sehr unbefriedigend. Der Begriff „sonstige Angaben“ macht eine Auseinandersetzung in jedem Planverfahren erforderlich, was damit gemeint ist. Angesichts der klar erkennbaren Ursachen von Artensterben und Biotopzerstörung müssen jedoch die Ursachen für dieselben in jedem Fall als „erhebliche Beeinträchtigungen“ gewertet werden. Das bedeutet, dass sie auch zu untersuchen sind. Hinzu kommt, dass fast alle geltenden Rechtsvorschriften, nach denen Eingriffe geplant werden und für die das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ein Zusatz mit einem Mindestanforderungskatalog ist, den Schutz von Natur und Landschaft selbst als Ziel oder zu berücksichtigendes Kriterium nennen. Diese dann weitergehende Formulierung des jeweiligen Gesetzes bleibt nach § 4 des UVP-Gesetzes weiterhin gültig.

- Zudem wird durch die Umweltverträglichkeitsprüfung eine fachliche Grundlage für den Ablauf der Eingriffsregelung erreicht. Es ist zwingend vorgeschrieben, sowohl die Möglichkeiten zur Vermeidung als auch zur Verminderung und zum Ausgleich sowie mögliche Ersatzmaßnahmen vor Beginn des Verfahrens offenzulegen. Das schafft keinen neuen Rahmen, sehr wohl aber den Zwang, die Varianten eingehend und im Vorherein darzustellen.

Damit wird erschwert, dass Eingriffe sehr schnell unter dem Hinweis auf z. B. die Notwendigkeit von Arbeitsplätzen und machbare Ersatzmaßnahmen geschehen, wie es heute noch sehr häufig der Fall ist.

Bei der Darstellung von Vermeidbarkeiten, Ausgleich und Ersatzmaßnahmen sind ökologische Maßstäbe zu verwenden (siehe vorhergehendes Kapitel „Eingriffsregelung“).

- Soweit nach Art des Vorhabens „erforderlich“ und „für Träger des Vorhabens zumutbar“, müssen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung die bestehenden Umweltverhältnisse sowie Alternativen (z. B. alternative Standorte oder Ausführungsformen eines Eingriffs) und die Kriterien der Entscheidung für eine dieser geprüft und dargestellt werden.

Die Begriffe „erforderlich“ und „zumutbar“ sind nicht näher definiert, bleiben also der Entscheidung im Einzelfall überlassen. Angesichts der fortgeschrittenen Arten- und Biotopgefährdung dürfte allerdings die Frage, der Erforderlichkeit immer bejaht werden. Die Frage, ob der Aufwand einer Untersuchung zumutbar ist, wird in der Regel schwer zu treffen sein. An dieser Stelle wäre sinnvoller, Umfang der Untersuchung in ein ausgewogenes Verhältnis zum Umfang des Eingriffs zu stellen. Insbesondere lokale Eingriffe, z. B. die Errichtung einzelner und kleiner Bauwerke, durch die weder der Biotopverbund zerschnitten oder ein Teil zerstört wird, noch eine Veränderung der landschaftlichen Prägung erfolgt bzw. eine Wiederherstellung erschwert wird, noch Abluft, Abwasser, Abfälle oder andere Emissionen zu erwarten sind, bedürfen weniger umfassender Untersuchungen.

Die durch das Gesetz zur Umweltverträglichkeit festgesetzten Untersuchungen müssen von Seiten des Trägers eines Vorhabens erbracht werden.

Die Untersuchungen erfolgen auf den unterschiedlichen Ebenen einer Eingriffsplanung. Von der Standort- oder Linienbestimmung bis zum Detailentwurf sind alle Stufen und Festlegungen auf ihre Umweltbeeinträchtigung zu untersuchen.

Insgesamt muss eine jede Umweltverträglichkeitsprüfung enthalten:

- Abgrenzung des „betroffenen“ Gebietes (einschließlich des Fernwirkungsbereiches über Emissionen, Biotopverbund oder Veränderungen im Landschaftshaushalt).
- Beschreibung des geplanten Projektes.
- Aufstellung der Untersuchungskriterien und -methoden.
- Entwicklung von Alternativen zur Verwirklichung des Projektes mit Abwägung (unterschiedliche Standorte, Umfänge oder Ausführungen sind zu diskutieren und ihre Vor- und Nachteile zu nennen).
- Beschreibung des Jetzt-Zustandes der Landschaft, der Entwicklungsfähigkeit (Biotopverbund, Landschaftshaushalt) sowie möglicher Auswirkungen der unterschiedlichen Alternativen (Szenarios).
- Auswahl einer Alternative mit Begründung.

Zu diesen inhaltlichen Kriterien schreibt das Gesetz eine Form der Öffentlichkeitsbeteiligung vor, die weit über die Festlegungen einiger Gesetze (z. B. Flurbereinigungsgesetz) hinausgeht. Ist in den Gesetzen, nach denen ein Eingriff geplant oder durchgeführt wird, eine noch umfassendere Beteiligung vorgesehen, so bleibt diese unberührt bestehen. Das UVP-Gesetz ist auch hier Mindeststandard, der sehr wohl auch überschritten werden kann.

Nach dem UVP-Gesetz muß die Öffentlichkeit zu allen umweltrelevanten Punkten informiert und angehört werden. Bei Änderungen mit zusätzlichen Umweltauswirkungen muss dieses wiederholt werden.

§ 9 UVPG

„(1) Die zuständige Behörde hat die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der ausgelegten Unterlagen nach § 6 anzuhören. Das Anhörungsverfahren muß den Anforderungen des § 73 Abs. 3, 4 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechen. Ändert der Träger des Vorhabens die nach § 6 erforderlichen Unterlagen im Laufe des Verfahrens, so kann von einer erneuten Anhörung der Öffentlichkeit abgesehen werden, soweit keine zusätzlichen oder anderen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu besorgen sind.“

(2) Die zuständige Behörde hat in entsprechender Anwendung des § 74 Abs. 5 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Zulässigkeitsentscheidung oder die Ablehnung des Vorhabens öffentlich bekannt zu machen sowie in entsprechender Anwendung des § 74 Abs. 4 Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes den Bescheid mit Begründung zur Einsicht auszulegen.

(3) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 wird die Öffentlichkeit im vorgelagerten Verfahren dadurch einbezogen, daß

1. das Vorhaben öffentlich bekannt gemacht wird,
2. die nach § 6 erforderlichen Unterlagen während eines angemessenen Zeitraums eingesehen werden können,
3. Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird,
4. die Öffentlichkeit über die Entscheidung unterrichtet und der Inhalt der Entscheidung mit Begründung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

Rechtsansprüche werden durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit nicht begründet; die Verfolgung von Rechten im nachfolgenden Zulassungsverfahren bleibt unberührt.“

Nach der gültigen Anlage zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung sind genau definierte Eingriffstypen der UVP-Erstellung unterworfen. Diese Liste kann durch die Bundesregierung jederzeit erweitert werden (mit Zustimmung des Bundesrates). Ebenso können bestimmte Eingriffe aus dem Geltungsbereich des UVP-Gesetzes herausgenommen werden, vor allem Maßnahmen der Landesverteidigung (im Einzelfall von Verteidigungs- und Umweltminister zu klären) und bestehende, völkerrechtliche Verpflichtungen.

Anlage zu § 3 UVPG

Diese Liste ist in Kap. VII-2.5.1 (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) als Anlage abgedruckt.

Auch mit dem Erlass des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung sind nicht alle notwendigen Punkte einer umfassenden Naturschutzplanung im Rahmen von Eingrif-

fen gelöst. Es gilt, diese als politische Entscheidung zugunsten der Natur dennoch zu verwirklichen.

Das UVP-Gesetz weist Lücken in folgenden Bereichen auf:

- Die Länder können nicht von sich aus weitere Eingriffstypen der Umweltverträglichkeitsprüfung unterwerfen.
- Viele behördliche oder politische Entscheidungen sind nicht erfasst, d.h. sie werden nicht auf ihre Umweltverträglichkeit untersucht. Dazu gehören einige Fachpläne seitens der Behörden (vor allem wieder die land- und forstwirtschaftlichen Planungen ohne Planfeststellungsbeschluss), die Haushaltspläne auf allen Ebenen sowie Personalentscheidungen usw. Diese Rahmendaten aber sind für einen umfassenden Naturschutz von sehr wichtiger Bedeutung.
- In der Öffentlichkeitsbeteiligung sind einige Elemente noch ausgeklammert, z.B. ein Akteneinsichtsrecht für jedermann.
- Es ist nicht vorgeschrieben, daß nach einem Eingriff auch kontrolliert wird, ob der tatsächliche Verlauf der Dinge (Auswirkungen eines Eingriffs) dem Szenario der Untersuchung entspricht. Das aber wäre wichtig.

Weiterführende Literatur

ARBEITSKREIS UVF (1988): Handlungsrahmen für eine wirksame Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, Natur und Landschaft 2/1988, S. 56–59

ANL (1993): Umweltverträglichkeitsstudium, Staufen

DNR (1983): Umweltverträglichkeitsprüfung, Bonn

ECKHOF, W. u.a. (1994): Umweltverträglichkeitsprüfung für Anlagen der Tierhaltung, KTBL, Darmstadt

FIEBIG, K.H. u.a. (1993): Materialien zur kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung, difu, Berlin

FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRASSEN- UND VERKEHRSWESEN (1990): Merkblatt zur Umweltverträglichkeitsstudie in der Straßenplanung, Köln

GASSER, E./WINKELBRANDT, A. (1992): UVP, Jehle-Rehm, München

HACKENBERG, N./WEICK, T. (1988): Bedeutung und Stellenwert der Umweltverträglichkeitsprüfung in einer ökologisch orientierten Raumplanung – Versuch einer Einordnung, Natur und Landschaft 2/1988, S. 51–56

HÜBLER, K. H., OTTO-ZIMMERMANN, K. (1991): Bewertung der Umweltverträglichkeit, E. Blottner, Traunstein

JACOBY, C. (1988): Kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Universität Kaiserslautern