

Anhörung und Einsichtnahme

Die UVP-Richtlinie verlangt eine direkte Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Beschränkung des Rechts der Einsichtnahme auf die betroffene Öffentlichkeit sowie der Verzicht auf eine Auslegung gem. § 73 Abs. 2 S. 2 VwVfG ist mit der UVP-Richtlinie unvereinbar. Weiter sollte das Recht, Einwendungen zu erheben, auf die gesamte Öffentlichkeit erstreckt werden, um damit insbesondere die Kompetenz der Umweltschutzverbände nutzen zu können. Das muß keineswegs zu einer Verfahrensverlängerung führen. In den Genehmigungsverfahren des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ist eine Jedermann-Beteiligung vorgesehen. Trotzdem dauern diese Verfahren im Vergleich zu vielen Planfeststellungsverfahren, in denen nur die betroffene Öffentlichkeit zugelassen wird, erheblich weniger lange.

Klagemöglichkeit zur Reduzierung des Vollzugsdefizits

Die Anwendung der UVP-Vorschriften ist in besonderer Weise der Gefahr von Vollzugsdefiziten ausgesetzt. Werden dagegen keine Vorkehrungen getroffen, muß damit gerechnet werden, daß der Stellenwert der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis minimalisiert wird. Ein wesentlicher Grund dafür ist die asymmetrische Ausgestaltung des Rechtsschutzes zu Lasten einer leistungsfähigen Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Vollzugsproblematik ist eine Frage von zentraler Bedeutung. Die materiellen und verfahrensmäßigen Vorgaben, mögen sie noch so leistungsfähig sein, sind nur so viel wert, als ihre Durchsetzung in der Praxis durch geeignete Instrumente abgesichert ist. Daher muß dafür Sorge getragen werden, daß Personen und Instanzen, die an einer lei-

stungsfähigen Umweltverträglichkeitsprüfung interessiert sind, die Einhaltung des UVP-Rechts einklagen können. Das kann durch ein Verbandsklagerecht, durch die Erweiterung der Klagemöglichkeiten Drittbetroffener oder durch ein Klagerecht des UVP-Beauftragten geschehen.

Anmerkungen:

Zur Begründung und Vertiefung vgl.:

Jarass, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Industrievorhaben, Heymanns Verlag, Köln u. a. 1987

Jarass, Auslegung und Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1989

Prof. Dr. Hans D. Jarass ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht I der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum.

UVP-Richtlinie und UVP-Gesetz – Thesen

von Gerd Winter

SCHWEDENPUNKT

Allgemeines

1. Die UVP-Richtlinie ist ein Beispiel für EG-Recht, das die bundesdeutschen Umweltrechtsetzer, die sich häufig einer Pionierrolle berühmen, als Nachzügler erscheinen läßt. Dies gilt sowohl für die inhaltlichen Konzeptionen wie für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht.
2. Die Richtlinie ist ebenso ein Beispiel dafür, wie europäische Rechtsetzung eine radikalere rechtspolitische Diskussion auf nationaler Ebene zu einer bloßen Umsetzungsdiskussion verengen kann.
3. Die Richtlinie ist zugleich ein Lehrstück für die Schwierigkeiten, die einem technisch und dogmatisch (übermäßig!) verästelten Rechtssystem wie dem bundesdeutschen (siehe insbesondere Medienbezug, Unterscheidung von Gefahrenabwehr- und Planungsrecht) verursacht werden, wenn es über einen einfacheren europäischen Kamm (hier: den integrativen Ansatz der UVP) geschoren werden soll. Rechtssysteme, die weniger verästelt sind oder Widersprüche aushalten, tun sich leichter mit der Umsetzung.

Kritik der Richtlinie

1. Die Richtlinie folgt einem "Belastbarkeitsansatz", d.h. sie veranlaßt dazu, von der zu schonenden Natur her auf die zu begrenzenden "inputs" zu denken. Sie zwingt dagegen nicht auch dazu, von der vorhandenen oder denkbaren Technik her auf vermeidbaren "output" zu denken.
2. Der Projektbezug der Richtlinie entbindet solche Entscheidungen von einer UVP, die einzelne, erst in der Häufung (dann aber nicht minder erhebliche) umweltunverträgliche Verhaltensweisen fördern, wie z.B. Subventionsprogramme, die die landwirtschaftliche Betriebsweise beeinflussen, Vorschriften über Produktkennzeichnung, die die Kaufentscheidung beeinflussen, oder Vorschriften über die Kilometerpauschale, die das Siedlungsverhalten beeinflussen.
3. Indem die Richtlinie die UVP an neue Maßnahmen knüpft, vermeidet sie, die belastungsintensiven Altanlagen einer systematischen Sichtung zu unterwerfen. Sanierung oder Renaturierung sind aber mindestens ebensowichtig wie die Sicherung von Umweltverträglichkeit bei neuen Vorhaben. Auf Betreiberinitiative für wesentliche Änderungen zu warten, ist unzureichend, zumal bei wesentlichen Änderungen nur diese und nicht auch die Gesamtanlage zu prüfen sind.

4. Die Richtlinie setzt auf eine wissenschaftliche Rationalität, d.h. darauf, daß mehr Wissen über Entscheidungsfolgen die Entscheidung selbst verbessert. Sie verfehlt damit sowohl die eher prozeduralen wie die eher materialen Rechtsordnungen der Gemeinschaft: indem sie die Öffentlichkeit nicht frühzeitig, gleichberechtigt und länderübergreifend beteiligt, unterfordert sie die Möglichkeiten z.B. britischer Verwaltungsverfahren wie der kontradiktorischen inquiry. Indem sie die Ergebnisse der UVP nur "berücksichtigt" sehen will, unterfordert sie die Möglichkeiten z.B. deutscher materieller Maßstababildung wie des Vorsorgeprinzips, des Bewirtschaftungsermessens oder des Abwägungsgebots.

Vereinbarkeit des UVP-Gesetzes mit der Richtlinie

Auf den ersten Blick bestehende Verstöße können durch richtlinienkonforme Auslegung korrigiert werden, soweit der Wortlaut auslegungsfähig ist. Es bleiben aber gravierende Verstöße bestehen.

Durch richtlinienkonforme Auslegung korrigierbare Vorschriften

1. Die Beteiligungsvorschriften des § 9 Abs. 1 UVP-Gesetz (GE) mit § 73 Abs. 4 VwVfG, wenn unter "jeder, dessen Belange ... berührt werden" auch Verbände und Gemeinden in Wahrnehmung der Belange ihrer Mitglieder verstanden werden. Denn Artikel 6 Abs. 2 der Richt-

linie sieht zwar eine Anhörung nur der "betroffenen Öffentlichkeit" vor. Betroffen sind nach einer auf die Rechtsordnungen auch der anderen Mitgliedstaaten zurückgreifenden Interpretation aber auch die in ihrem Aufgabenkreis berührten Verbände und Gemeinden.

2. Die Vorlegungs-, Bewertungs- und Berücksichtigungsgebote der §§ 6 und 12 GE, wenn unter "Umweltauswirkungen" auch Auswirkungen im Ausland verstanden werden. Indiz dafür ist Artikel 7 der Richtlinie, nach dem vom Vorhabenträger auch Unterlagen über grenzüberschreitende Auswirkungen angefordert werden können. Im Übrigen wäre es abwegig, ausgerechnet einer europäischen Regelung zu unterstellen, sie gestatte Umweltbelastungen ohne Rücksicht auf die Nachbarn.

3. Die Beteiligungsvorschrift des § 9 Abs. 1 GE, in § 73 Abs. 4 VwVfG, wenn unter "jeder dessen Belange ... berührt werden" auch betroffene im Ausland lebende Ausländer verstanden werden. Beteiligungsbefugnis ergibt sich aus der Schutzwirkung der §§ 6 und 12 der Richtlinie über die Grenze hinaus.

4. § 6 Abs. 2 Satz 1 GE, wenn die Vorschrift, auch im Lichte des § 4 Satz 1 GE, so verstanden wird, daß Inhalt und Umfang der vorzulegenden Unterlagen nicht auf die Schutzgüter der einzelnen Fachgesetze eingegrenzt werden dürfen, was gegen Artikel 3 der Richtlinie verstoßen würde.

5. die Vorlagepflicht nach § 6 Abs. 3 Ziff. 4 GE, wenn der Verweis auf den "Kenntnisstand" und die "Prüfungsmethoden" als Verweis auf den Stand der Wissenschaft zu verstehen ist und nicht von der eigenen Datenerhebung durch den Projektträger dispensiert. Denn Artikel 5 Abs. 2 der Richtlinie enthält diese Bezugnahme für die obligatorischen Unterlagen gerade nicht. (Damit ändere ich meine in NuR 1989, 200 vertretene Auffassung.)

6. § 6 Abs. 4 Ziff. 3 GE, wenn er so verstanden wird, daß nicht nur die Umweltauswirkungen des geplanten Projekts, sondern auch diejenigen der geprüften Vorhabenalternativen zu beschreiben sind. Dies fordert Anhang III Ziff. 2 der Richtlinie, wird im GE aber nicht deutlich genug gesagt ("Auswahlgründe"). (Änderung gegenüber NuR 1988, 200.)

Mit der Richtlinie unvereinbare Vorschriften

1. Lücken in der Liste der UVP-pflichti-

gen Vorhaben gemäß Anlage zu § 3, insofern einige Vorhaben, die im Anhang 2 der Richtlinie angeführt sind um mehrdimensionale erhebliche Auswirkungen haben, ausgespart bleiben. Dazu zählen z.B. die Verwendung naturnaher Flächen zu intensiver landwirtschaftlicher Nutzung, die Lagerung von gefährlichen Stoffen in großem Umfang, der Bau von Zementherstellungsanlagen, Seilbahnen, Ölpipelines, Renn- und Teststrecken, die Anlage von Schlammablagerungsanlagen, Nahrungsmittel-, Textil-Papierindustrieanlagen, jeweils ab zu bestimmender Schwellenwerte. Denn die Mitgliedstaaten haben kein unbegrenztes Ermessen, wenn sie unter den Anlage II-Vorhaben die UVP-pflichtigen auswählen. Sie müssen im Sinne der Erwägungsgründe 8 und 9 der Richtlinie auf die Erheblichkeit der Projektauswirkungen abstellen. Durch schon bestehende Fachgesetze können nur diejenigen Vorhaben als abgedeckt gelten, die eher eindimensionale Auswirkungen haben.

2. Anhang zu Nr. 1 der Anlage zu § 3 GE, indem er die UVP-Pflichtigkeit auf "Projekte" bezieht. Der Anlagenbegriff ist enger und führt unter Umständen dazu, daß die UVP nur die einzelnen Projektteile, aber nicht das Gesamtprojekt als solches würdigt.

3. § 12 GE, insofern er die Bewertung der Umweltauswirkungen und die Berücksichtigung der Bewertung in der Entscheidung "nach Maßgabe der geltenden Gesetze" ausrichtet. Das bedeutet für diejenigen Fachgesetze, bei denen das Spektrum zu schützender Umweltmedien begrenzt ist, wie z.B. das Bundesimmissionsschutzgesetz, einen Verstoß gegen den medienübergreifenden Ansatz von Artikel 3 und 8 der Richtlinie.

Mit dem Bezug auf die Fachgesetze verweist § 12 die Bewertung auch auf Maßstäbe, die in Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften festgelegt sind, z.B. Immissionswerte nach TA Luft. Damit behindert er eine Bewertung, die zunächst rein ökologisch vorgeht und nicht, wie die meisten fixierten Standards, von vornherein schon ökonomisch Rücksicht nimmt. Allerdings liegt darin kein Verstoß gegen die - insoweit unspezifische - Richtlinie.

4. § 12 auch insofern, als nur die Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens, nicht aber auch der Alternativen, bei der Entscheidung zu berücksichtigen ist. Das verstößt gegen Artikel 8 der Richtlinie, nachdem sämtliche ein-

geholte Angaben, auch die über Alternativen, zu berücksichtigen sind.

5. § 17, indem er die Anforderungen an die UVP bei Bebauungsplänen auf den bauplanungsrechtlichen Durchschnitt zurückschneidet. Der Prüfungsstandard, den Artikel 3 der Richtlinie fordert, ist höher als der bauplanungsrechtliche.

Direktwirkung der Richtlinie

1. Obwohl Richtlinien gemäß Artikel 189 III EWGV der Umsetzung in nationales Recht bedürfen, sind sie nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der bundesdeutschen Gerichte jedoch unter Umständen direkt anwendbar. Die Frage stellt sich, weil mit dem vollen Inkrafttreten des GE wohl erst für Mitte 1990 zu rechnen ist. Sie wird sich auch danach stellen, soweit es die Anwendung der richtlinienwidrigen Bestimmungen des GE betrifft.

2. Soweit die geltenden Gesetze Auslegungs- und Ermessensspielräume enthalten, sind diese richtlinienkonform wahrzunehmen. Daß die Umweltfachgesetze solche Spielräume für eine UVP enthalten, ist jedoch zu verneinen. Das Richtlinienkonzept einer UVP ist, insbesondere wegen seines integrativen Ansatzes, der bundesdeutschen Gesetzes-systematik und Rechtsdogmatik zu fremd. Über die entsprechenden Wortlaute hinaus geht insbesondere, daß die Richtlinie die Vorlagepflichten der Projektträger, die Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit und die materiellen Bewertungs- und Berücksichtigungsgebote ausweitet.

3. Richtlinienwidriges Recht ist dann unbeachtlich, und die Vorschriften der Richtlinie sind dann direkt anzuwenden, wenn diese Vorschriften Rechtssubjekten eine gegenüber dem nationalen Recht bessere Rechtsposition einräumen, so daß es rechtsmißbräuchlich wäre, wenn sich der Mitgliedstaat auf sein unangepaßtes schlechteres Recht beriefe.

4. Verschlechtert die Richtlinie dagegen die nach nationalem Recht bestehende Rechtsposition, so scheidet die Direktwirkung aus.

5. Ist die Inhaberin der durch die Richtlinie verschlechterten Rechtsposition jedoch Trägerin von Hoheitsgewalt und deshalb Teil des Mitgliedstaates (an den die Richtlinie sich gemäß Artikel 189 Abs. 3 EWGV ja direkt richtet), so ist Direktwirkung anzunehmen. Ungeklärt

SCHENKLEIN

ist dabei noch, ob dazu auch Selbstverwaltungseinrichtungen wie Gemeinden und öffentliche Körperschaften zu zählen sind.

6. Ungeklärt ist bisher auch die mögliche Direktwirkung in Fällen, in denen die Richtlinienvorschrift zugleich eine Verschlechterung und eine Verbesserung von Rechtspositionen (privater Rechtssubjekte) enthält. Diese Fälle sind im Umweltrecht mit seiner typischen Dreierkonstellation Betreiber - Dritter - Behörde nicht selten. Meines Erachtens muß hier der Gesichtspunkt der Rechteinräumung Vorrang haben. Dies folgt auch aus dem Leitgedanken des Artikel 130 r EWGV, nach dem die Umweltpolitik Bestandteil der anderen Politiken (auch der Investitionsförderung) der Gemeinschaften sein muß, nicht aber umgekehrt. Auch bei der Dreierkonstellation ist also eine Direktwirkung anzunehmen.

7. Nach diesen Grundsätzen ist anzunehmen, daß die Beteiligungsvorschriften für Dritte, soweit sie über das geltende Recht hinausgehen, direkt wirken. Sie sind Vorschriften, die Rechtspositionen verbessern, ohne andere Rechtspositionen zu verschlechtern.

8. Die Vorschriften, die eine Erweiterung der Beibringung von Unterlagen enthalten, verschlechtern die Rechtsposition

der Projektträger nach den bundesdeutschen Fachgesetzen. Sie ermöglichen andererseits aber den Dritten erst, ihre Beteiligungsrechte wahrzunehmen, verbessern also deren Rechtspositionen. Insofern ist also ebenfalls eine Direktwirkung anzunehmen. Dies gilt - wegen der direkten Verbindlichkeit der Richtlinie für die Behörden der Mitgliedstaaten - erst recht, soweit Projektträger der Öffentlichen Hand angehören.

9. Die materielle Berücksichtigungsklausel des Artikel 8 der Richtlinie enthält potentiell eine Verschlechterung der Rechtsposition des Projektträgers, ohne aber Dritte auch zu berechtigen. Sie ist deshalb nur direkt anwendbar, soweit es sich bei den Projektträgern um Träger von Hoheitsgewalt handelt.

10. Soweit Vorschriften Rechtspositionen von privaten oder öffentlichen Projektträgern weder verschlechtern noch verbessern und dennoch über innerstaatliches Recht hinausgehen (hier: Anhörung von weiteren Behörden - Artikel 6 Abs. 1 der Richtlinie -, Mitteilung an andere Mitgliedstaaten - Artikel 7 der Richtlinie -, internationaler Austausch von Erfahrungen - Artikel 11 Abs. 1 der Richtlinie - und Mitteilungen an die Kommission - Artikel 11 Abs. 2 -), wirken sie direkt, weil auch sie, indem sie Behörden der Mitgliedstaaten verpflichten, an den Mitgliedstaat gerichtet sind.

Rechtsschutzmöglichkeiten

Die hier angesprochenen Fragen können (und werden vermutlich) auf folgende Weise die Gerichte beschäftigen:

1. Projektträger können gegen Beibringungsanforderungen klagen. Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht wegen vermeintlicher Verfassungswidrigkeit dürfte jedoch daran scheitern, daß die Richtlinie, soweit sie selbst europarechtliche Grundrechte beachtet, nicht mehr am Maßstab des deutschen Verfassungsrecht zu prüfen ist. Das angerufene Gericht kann aber Zweifelsfragen bezüglich der Auslegung der Richtlinie dem Europäischen Gerichtshof vorlegen (Artikel 177 EWGV).
2. Drittbetroffene, auch Verbände (was streitig ist), können auf Durchführung einer UVP und auf Verfahrensteilnahme klagen und dafür einstweiligen Rechtsschutz beantragen. Das angerufene Gericht kann wie nach 1. verfahren.
3. Die Kommission kann gemäß Artikel 169 EWGV wegen der richtlinienwidrigen Bestimmungen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik durchführen und dabei auch einstweilige Anordnungen (Artikel 185 EWGV) beantragen.

Prof. Dr. Gerd Winter ist Direktor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik (ZERP) an der Universität Bremen

SCHWERPUNKT
TECHNISCHE

7 Punkte zum UVP-Gesetzesentwurf

von Dieter Eberle

Die folgenden sieben Punkte sind eine kurzgefaßte Auswahl aus einer breiten Palette von Anmerkungen zum UVP-Gesetzesentwurf, die ich im Rahmen meiner Stellungnahme beim Experten-Hearing des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages am 24. April 1989 in Bonn abgegeben habe.

1. Zur Bewertungsproblematik

Der derzeit konzipierte Ablauf der UVP (§ 5 bis 12) erscheint mir vor allem an folgendem Punkt wenig praktikabel: Die Bewertung der Umweltauswirkungen erfolgt nach § 12 erst als letzter Verfahrensschritt direkt vor der Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP bei der Entscheidung über die Vorhabenzulassung.

Dies ist im Verfahrensablauf:

a) viel zu spät, weil z.B. die vor dieser Bewertung stattfindende Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 9) doch wohl ohne eine vorliegende Bewertung der ermittelten Umweltauswirkungen wenig sinnvoll erscheint;

b) wahrscheinlich eine zeitaufwendige Belastung der zuständigen Behörden, die nach § 12 diese Bewertung durchführen sollen. Die Durchführung von Bewertungen auf der Basis von Umweltqualitätszielen (Verknüpfung von Wertsystemen mit Objektsystemen) ist ein zeitaufwendiger und methodisch anspruchsvoller Schritt. Man denke nur daran, daß Umweltqualitätsziele bisher nur in sehr heterogener Form vorliegen.

Vorschlag:

1. Im Rahmen der "Festlegung des Untersuchungsrahmens" zu Beginn der UVP (§ 5) soll zwischen zuständiger Be-

hörde und Vorhabensträger sowie unter Beteiligung anderer berührter Behörden (und der Öffentlichkeit) ein Konsens über die einzubeziehenden Umweltqualitätsziele hergestellt werden (Art der Ziele sowie Soll-Werte), soweit dies zu Beginn der UVP möglich ist

2. Der Vorhabensträger sollte nicht nur eine Beschreibung der Umweltbeeinträchtigungen vorlegen (§ 6) sondern auch eine vorläufige Bewertung dieser Auswirkungen auf der Basis der festgelegten Umweltqualitätsziele (s. Punkt 1). Diese Bewertungsergebnisse sollten ebenfalls Gegenstand der nach § 7 und § 9 vorgesehenen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sein.

3. In § 12 sollte dann das Wort "Bewertung" durch den Ausdruck "abschließende Beurteilung" ersetzt werden.

Darüber hinaus wäre es dringend erforder-