

Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung

Gerd Winter¹

Lines of Development of Environmental Impact Assessments

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) befindet sich im fünften Jahrzehnt einer verzweigten, sich stetig wandelnden Geschichte. Der Beitrag zeichnet die großen Linien ihrer Entwicklung nach. Er gibt einen Überblick über die transnationalen Arenen, in denen sie sich herausgebildet hat, fasst die wichtigsten Schritte ihrer Entwicklung zusammen und erörtert rechtspolitische Reformoptionen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Inhalt der UVP, und zwar auf der Bewertung der Auswirkungen, auf der Alternativenprüfung sowie auf einer Einbeziehung von Input-Wirkungen und sozio-ökonomischen Folgen. Ein abschließendes Petitum ist die Hochzonung der Strategischen Umweltprüfung auf die Ebene von Plänen und Programmen der EU.

Zusammenfassung

The environmental impact assessment (EIA) looks back to five decades of a branched and changeable emergence. The article summarizes the numerous transnational arenas that gave birth to the EIA and depicts the most important stages in the development of the EIA. It then discusses possible options for the future of the EIA. Its focus is on substantial issues, in particular the evaluation of effects, the testing of alternatives, and the consideration of inputs as well as of socio-economic effects. As a final petitum, the article proposes to establish strategic environmental assessment at the level of EU plans and programmes.

Abstract

Deutschland; Projekt-Umweltverträglichkeitsprüfung; Strategische Umweltprüfung; Umweltschutz, Geschichte; Politikanalyse; Umweltrecht; Europarecht; Bundesrecht

Schlagworte

Germany; Environmental impact assessment; Strategic environmental assessment; History of the protection of the environment; Policy analysis; Environmental law; European law; Federal law

Keywords

Herausbildung in vielen Arenen

Während die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) letztlich im nationalen Rahmen verbindlich und praktisch wird, haben an ihrer heutigen Gestalt von Anfang an viele Arenen der Politikformation mitgewirkt. Dies wird auch in Zukunft so sein, wenn nicht nationalstaatlicher Solipsismus zu dominieren beginnt. Die UVP ist also ein typisches Produkt transnationaler Diskurse und Interessenkämpfe. Zu den beteiligten Politikaren gehören vor allem

- das Ausland, im Fall der UVP zunächst die USA, Frankreich und die Niederlande, die die ersten Vorbilder geliefert haben, und später mehrere weitere Mitgliedstaaten der EWG/EG/EU mit ihren unterschiedlichen Traditionen;
- die EWG, EG und EU, deren politische Organe ein gemeinsames Konzept hervorgebracht haben und deren Gerichtsbarkeit dieses weiter geschärft und durchgesetzt hat;
- internationale politische Foren wie die UN Economic Commission for Europe (ECE), die das Abkommen von Espoo über die grenzüberschreitende UVP und das Protokoll von Kiew über die Strategische Umweltprüfung (SUP) sowie das Aarhus-Abkommen über Verfahren und Rechtsschutz im Umweltrecht hervorgebracht haben;
- internationale Gerichtsbarkeit, die in dem Urteil

Pulp Mills des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 20. April 2010 die UVP-Pflicht zu einem der wenigen Gewohnheitsrechtssätze des Umweltvölkerrechts erhoben hat;

- nationale Gerichte und Behördennetzwerke wie das EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) und die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften, die den Vollzug unterstützen;
- professionelle Netzwerke wie in Deutschland die UVP-Gesellschaft, die praktische Erfahrungen politisch artikulieren;
- Netzwerke politiknaher Experten der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission, politologisch auch epistemic communities genannt.

Die Beiträge dieser Arenen lassen sich allgemein wie folgt charakterisieren: Hoch bedeutsam war – sozusagen horizontal – der Rechtstransfer zwischen Staaten, wie insbesondere von den USA nach Europa. Ebenso wirksam war und ist die Harmonisierung durch die EG/EU, die renitente Mitgliedstaaten in Verhandlungen drängte und schließlich – sozusagen vertikal – in die Befolgung zwang und zwingt. Zu berücksichtigen sind auch Einflüsse aus den Post-Ostblock-Staaten, deren Glasnost-Orientierung die Informationszugangs-, Partizipations- und Rechtsschutzvorschriften der Aarhus-Konvention provozierte und die EG/EU völkerrecht-

lich anspornte. Im Hintergrund der Verrechtlichung der UVP wirkte der Diskurs der epistemic community der Experten, der von der damals noch ökologisch aufgeschlossenen Funktionselite der EWG/EG und ihren einflussreichen einzelnen „moral entrepreneurs“ entfacht und in Praxis umgesetzt wurde.

Die Vielzahl der Arenen ist ein Feld für strategisches Verhalten. Akteure, die mit einer politischen Initiative auf nationaler Ebene scheitern, können es „top down“ versuchen und eine europäische Initiative starten oder auf der Espoo- oder Aarhus-Ebene aktiv werden. Akteure, die den Vollzug im Einzelfall durchsetzen wollen, können sich an nationale Gerichte wenden oder eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof zu erwirken versuchen oder auch die Durchsetzungsausschüsse auf Espoo- und Aarhus-Ebene anrufen. Natürlich gibt es überall Zugangsschranken, aber sie sind nicht unüberwindbar.

Entwicklungsphasen

Eine erste Phase der UVP-Diskussion fand in Deutschland Ende der 1960er Jahre und in den 1970er Jahren statt, als die sozialliberale Koalition die Umweltpolitik entdeckte und in Gang brachte. Die beiden Pole der Diskussion bildeten auf der einen Seite ein sehr ambitioniertes Programm, das die UVP als prozeduralen und materiellen Königsweg zu mehr Umweltschutz propagierte, und auf der anderen Seite die These, dass die UVP überflüssig sei, weil das geltende Umweltrecht, und insbesondere das Immissionsschutzrecht, sie bereits hinreichend verwirklichte (Cupei 1986: Kap. 3).

Es kam dann 1973 zu einem recht anspruchsvollen deutschen Gesetzentwurf (abgedruckt in Cupei 1986: 45-48), der eine UVP zwar nur für öffentliche, also nicht auch für private Maßnahmen vorsah, sich immerhin aber sowohl auf Projekte als auch auf Pläne und Programme und sogar auf Entwürfe zu Rechtsvorschriften erstreckte. Der Entwurf besaß zudem einen betont materiell-rechtlichen Gehalt. Eine UVP-spezifische Öffentlichkeitsbeteiligung war nicht vorgesehen, weil angenommen wurde, dass diese in den Trägerverfahren gesichert sei. Die hin und wieder vorgetragene Idee, auch sozio-ökonomische Auswirkungen zu prüfen, wurde nicht aufgegriffen.

Der Entwurf scheiterte jedoch an kompetenzrechtlichen Bedenken und politischem Widerstand. Die stattdessen angenommene Verwaltungsvorschrift, die dem Gesetzentwurf inhaltlich ähnelte, aber auf Bundesmaßnahmen beschränkt wurde, griff in der Verwaltungspraxis nur wenig und blieb gerade bei wichtigen Großprojekten (wie z. B. dem Ausbau des Nürburgrings) und Planungen (wie z. B. dem Kohleveredelungsprogramm) unbeachtet (Cupei 1986: 69). Deutschland hatte damit seine mangelnde Bereitschaft zu einer eigenen Lösung bewiesen. Stattdessen suchten die Befürworter nun den supranationalen Weg über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – ein frühes Beispiel für das strategische Spiel mit unterschiedlichen Entscheidungsebenen.

Die zweite Phase war dementsprechend europäisch geprägt. Grundlegend waren rechtsvergleichende Be-

richte, die auf Vorläufer in den USA und in Frankreich, Großbritannien und insbesondere den Niederlanden verwiesen. 1985 wurde die neue UVP-Richtlinie 85/337/EWG verabschiedet. Sie beschränkte den Anwendungsbereich der UVP auf bestimmte größere Projekte, wobei aber private Projekte einbezogen wurden. Höherstufige Planung und Gesetzgebung blieben außen vor. Unterschieden wurde zwischen definitiv und erst nach Vorprüfung UVP-pflichtigen Vorhaben. Entgegen früheren Konzepten, nach denen die UVP eine behördliche Aufgabe sei, wurde die Beibringung der Angaben dem Antragsteller auferlegt, wobei die Behörden diesem zweckdienliche Informationen zur Verfügung stellen sollten. Die Angaben sind Faktenmaterial für die Entscheidung der zuständigen Behörde und von dieser zu berücksichtigen, d. h. weder einfach nur zur Kenntnis zu nehmen noch sklavisch zu befolgen. Die Beteiligung anderer Behörden, bei grenzüberschreitenden Auswirkungen auch der ausländischen Behörden, ist wesentliches Anliegen, ebenso die Beteiligung der Öffentlichkeit – auch derjenigen in anderen betroffenen EWG-Staaten –, wobei zwischen der Information der allgemeinen Öffentlichkeit und der Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit unterschieden wird.

Insgesamt war die offizielle deutsche Haltung zu den europäischen Diskursen von der Befürchtung geprägt, dass die europäische Lösung nicht streng genug ausfallen würde. Der Deutsche Bundestag stellte dementsprechend klar, dass die Vorgaben der Richtlinie nur als Mindestanforderungen zu verstehen seien (Deutscher Bundestag 1983, abgedr. bei Cupei 1986, Anhang 4). Das ist angesichts des heutigen Zurückschreckens vor jedem nationalen Weitergehen, dem sogenannten „gold plating“ europäischen Rechts, bemerkenswert.

Die dritte Phase, die man von 1985 bis heute ansetzen kann, diente der Transformation in nationale Gesetzgebung und Praxis sowie der Ausarbeitung und Hinzufügung einzelner Elemente, die die Kontur und den Gehalt der Projekt-UPV immer weiter schärften. Hinzu kam die Einführung der SUP.

Einen wichtigen Beitrag leistete der EuGH (vgl. die Zusammenstellung in COM 2013). Wie auch sonst im Umweltrecht spielte er auch beim UVP-Konzept eine aktive und konstruktive Rolle, und zwar insbesondere im Hinblick auf den Anwendungsbereich und die Durchsetzung der UVP, teils aber auch im Hinblick auf das Verfahren und den Inhalt der UVP.

Zur Klärung des Anwendungsbereichs der UVP-Pflicht urteilte der EuGH, das Ermessen der Mitgliedstaaten bei den vorprüfungsfähigen Projekten sei nicht unbegrenzt, sondern an den Zielen der UVP nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie auszurichten;² die Entscheidung müsse begründet, aber nicht publiziert werden;³ grenzüberschreitende Leitungen seien als Gesamtheit UVP-pflichtig;⁴ ein durch Gesetzgebung festgelegtes Projekt müsse den Zielen der Richtlinie entsprechen.⁵

Zur Durchsetzung der UVP oder – im Jargon – für ihren effet utile stellte der EuGH mit Entschiedenheit fest, die Richtlinie sei unmittelbar anwendbar, wenn der nationale Gesetzgeber sie nicht oder unzureichend umgesetzt habe;⁶ die betroffene Öffentlichkeit müsse

gegen die Entscheidung, dass keine UVP durchzuführen ist, klagen können, wenn eine Person materiell betroffen oder in ihren Rechten verletzt sei;⁷ der Rechtsschutz gegen eine UVP-pflichtige Entscheidung erstreckt sich nicht nur auf die Rüge, dass eine UVP unterlassen, sondern auch darauf, dass sie fehlerhaft sei;⁸ es sei zwar zulässig, Verfahrensfehler als für das Ergebnis unerheblich einzustufen und eine darauf gestützte Klage abzuweisen, aber die Behörde trage die Beweislast dafür, dass ohne den Verfahrensfehler dieselbe Entscheidung getroffen worden wäre,⁹ und schließlich: Einwände, die im Verwaltungsverfahren nicht vorgebracht worden sind, sind im Gerichtsverfahren nicht präkludiert.¹⁰

Zum Inhalt der UVP hat der EuGH die Berücksichtigung kumulativer Wirkungen mehrerer Projekte angeordnet und fachliche Bewertungsmaßstäbe überprüft.¹¹

Hauptakteur neben dem EuGH (und den hier nicht weiter thematisierten nationalen Legislativen und Gerichten) war der Gesetzgeber der EG/EU. Die UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG präzierte die Kriterien der Vorprüfung der UVP-Pflicht, führte inhaltliche und prozedurale Vorgaben zum Scoping ein, schrieb eine Erläuterung der vom Vorhabenträger geprüften Alternativen vor und intensivierte die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung. Die die Aarhus-Konvention umsetzende ÖB-Richtlinie 2003/35/EG differenzierte die Öffentlichkeitsbeteiligung weiter aus und schrieb eine Verbandsklage vor. Mehrere Richtlinien präzierten und erweiterten die Listen mit den pflichtmäßig und optional zu prüfenden Projekten. 2011 erfolgte eine Konsolidierung durch UVP-Richtlinie 2011/92/EG, die die bis dato angenommenen Änderungen zusammenfasste.

Der größte Schritt der dritten Phase war jedoch die Einführung der Prüfung der Umweltauswirkungen von bestimmten Plänen und Programmen, der sogenannten SUP, durch Richtlinie 2001/42/EG.

Im Jahr 2010 wurde eine größere Evaluation mit europaweiter Konsultation veranlasst, die in einen Kommissionsvorschlag von 2012 mit recht weitreichenden Änderungen mündete (KOM 2012: 628). Hervorzuheben sind vor allem das obligatorische Scoping und eine obligatorische Alternativenprüfung. In der daraufhin verabschiedeten UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU wurden diese Vorschläge abgeschwächt bzw. nicht aufgegriffen. Von den beschlossenen Änderungen sollen nur einige herausgegriffen und kurz kommentiert werden:

Die Bewertung und Berücksichtigung der Umweltauswirkungen wurde in die Schritte „begründete Schlussfolgerung der zuständigen Behörde“ und „Integration der begründeten Schlussfolgerung in alle Entscheidungen“ ausdifferenziert (Art. 1 Abs. 2 n.F.). Die Regelung lässt (vernünftigerweise) offen, ob die Schlussfolgerung verbindliche Wirkung haben soll, wie es in manchen neuen Mitgliedstaaten der Fall ist, oder ob sie nur berücksichtigt wird, wie etwa im deutschen Konzept. Unentschieden bleibt auch die praktisch hoch relevante Frage, nach welchen Kriterien die Schlussfolgerung zu ziehen ist.

Die UVP soll bei gemeinsamen und bei koordinierten Verfahren mit anderen Umweltprüfungen (z. B. nach der FFH-Richtlinie) zusammengeführt werden (Art. 2 Abs. 2 u. 3 n.F.). Das damit verbundene Risiko, dass die Besonderheiten der Umweltfolgenprüfung etwa nach UVP-Recht und Natura-2000-Recht nivelliert werden, wird nicht thematisiert. Das Risiko hat sich inzwischen in den Kommissionsleitlinien für die Straffung der UVP verwirklicht, nach denen die UVP auch Alternativlösungen, Schadensminderungsmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen für Natura-2000-Gebiete enthalten soll (KOM 2016: Kap. 4.3). Dadurch wird überspielt, dass beeinträchtigende Projekte unzulässig sind und nur ganz ausnahmsweise zugelassen werden können.¹² Der Ausnahmecharakter wird nach Auffassung des Autors stärker betont, wenn die spezifischen Voraussetzungen in einem getrennten Dokument abgehandelt werden.

Es wird klargestellt, dass ein per Gesetz zugelassenes Projekt den Zielen der Richtlinie entsprechen muss (Art. 2 Abs. 5 n.F.). Während diese Änderung in Ausführung einschlägiger EuGH-Rechtsprechung¹³ primär auf Gesetze zielt, die ein bestimmtes Projekt abschließend zulassen, könnten sich aus ihm auch neue Anforderungen zur Beurteilung von Gesetzen wie dem Fernstraßenausbaugesetz ergeben, die Teilfragen wie den Bedarf entscheiden.

Das Schutzgut Boden wird auf die Fläche (engl.: land) erweitert und es wird klargestellt,¹⁴ nicht nur das Klein-, sondern auch das Großklima in den Blick zu nehmen ist (Art. 3 Abs. 1 c) mit Anhang IV Nr. 4). Das ist sehr zu begrüßen, erzeugt aber ein schwer zu bewältigendes Skalenproblem, weil ein einzelnes Projekt auf seine Auswirkungen auf hoch aggregierte Schutzgüter zu beurteilen ist. Es muss vermieden werden, dass im Ergebnis dann häufiger festgestellt wird, die Auswirkungen seien geringfügig.

Die zuständigen Behörden werden auf Objektivität und fachkundige Beratung verpflichtet (Art. 9a n.F.). Das ist sicherlich essenziell, aber eigentlich selbstverständlich und jedenfalls eine Frage des allgemeinen Verwaltungsrechts, nicht nur des UVP-Rechts.

Insgesamt spricht aus der Änderungsrichtlinie eine gewisse Weitschweifigkeit, die in der europäischen Umweltgesetzgebung seit geraumer Zeit allerdings häufiger anzutreffen ist. Immerhin ist aber festzustellen, dass keine Verschlechterung der Konzeption eingetreten ist, obwohl man dies angesichts der regulierungsaversen Ankündigungen von REFIT, better regulation, smart regulation, MakeItWork etc. hätte befürchten können.

Weitere Reformschritte in einer vierten Phase?

Am Anfang einer möglichen vierten Phase müsste eine gründlichere Analyse der gegenwärtigen Lage der UVP stehen. Sie würde wohl zunächst einen Widerstreit feststellen. Auf der einen Seite agieren die Umweltschützer und die Profession der Planer, unterstützt von minutiös prüfenden Gerichten, die immer umfangreichere UVPen („Unheimlich Viel Papier“) provozieren. Auf der anderen Seite stehen die Investoren und die ih-

nen gewogene Verwaltung, die die Projekte mittels Screening, Untersuchungslücken oder günstigen Bewertungen oft durch die UVP-Pflichten hindurchlavieren. Im Endeffekt ändert das anspruchsvolle UVP-Konzept kaum etwas daran, dass die natürlichen Ressourcen dramatisch weiter degradieren. Auswege aus dieser Aporie zu finden, überschreitet den Horizont dieses Beitrags. Nur ein Gedanke sei beigesteuert: Könnte man von der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Auswirkungen zu einer lebenspraktischeren Betrachtung und Bewertung des Vorhabens übergehen? Und sollte man nicht mit einer Nutzenkritik beginnen, die das Ziel der Maßnahme in Frage stellt und danach fragt, ob es das Opfer an natürlichen Ressourcen rechtfertigt? Nehmen wir die Küstenautobahn A20, die in ca 50 km Entfernung von der Ostseeküste und Nordseeküste einen großen Bogen von Polen bis in die Niederlande schlägt. Braucht man wirklich tausende von Seiten, um festzustellen, dass der Nutzen sehr zweifelhaft ist,¹⁵ und um dies gegen den sicheren und massiven Eingriff in Land, Biodiversität und Klima abzuwägen?

Ich möchte für eine mögliche vierte Phase einige konkretere Vorschläge machen. Sie sehen danach aus, als würde die UVP nur noch umfangreicher werden, können aber auch als Ermutigung zu knapperer Einschätzung verstanden werden. Es geht um vier Aspekte des Inhalts der UVP, nämlich die Rolle der Bewertung, die Dimensionierung der Alternativenprüfung, die Betrachtung von Input-Wirkungen und die Einbeziehung von sozio-ökonomischen Auswirkungen. Ein Terrain, das ganz neu erschlossen werden sollte, erwähne ich abschließend, nämlich die SUP für Pläne und Programme der EU.

Bewertung

Die Bewertung der Umweltauswirkungen gilt als Transmissionsriemen zwischen fachlicher Beschreibung und rechtlich gestützter Entscheidung. Während die Richtlinie die Bewertungsmaßstäbe offen lässt, wird § 12 UVPG überwiegend so verstanden, dass die Bewertung sich am einschlägigen Fachrecht orientiert (was vom Satzbau der Bestimmung her keineswegs nahe liegt). Die frühere Kontroverse, ob es nicht besser ist, zunächst fachlich-wissenschaftlich zu bewerten, also das Umweltrisiko sozusagen schonungslos auf den Tisch zu legen und das Recht erst über die Berücksichtigungsklausel zum Zuge kommen zu lassen, ist damit erledigt.

Trotzdem bleiben der fachlich-wissenschaftlichen Bewertung wichtige Entfaltungsmöglichkeiten insofern, wie das Fachrecht nicht definitiv formuliert ist, sondern Beurteilungs- und Ermessensspielräume eröffnet. Manche Kommentatoren erwecken den Anschein, auch diese Räume seien durch rechtliche Deduktionen zu füllen. Tatsächlich sind sie aber offen für gute Gründe aller Art, und gerade solcher der Fachwissenschaften, die nach ihren eigenen Kriterien (wie z. B. einer Ökosystembetrachtung) die Intensität der nachteiligen Auswirkung und die Wertigkeit der betroffenen Schutzgüter beurteilen. Eine wichtige Einbruchsstelle für fachlich-wissenschaftliche Bewertungen ist das Vorsor-

geprinzip, das in sektoralen Gesetzen und auch in § 1 UVPG verankert ist, desgleichen auch Formeln, die die Umwelt als Gesamtheit schützen, wie etwa in § 5 BImSchG und § 2 Abs. 1 Nr. 4 UVPG.¹⁶ Diese Formeln ermöglichen es z. B., Grenzwerte nicht als jedenfalls ausnutzbare Messlatte anzusehen, sondern eine deutliche Unterschreitung zu empfehlen, wenn die Auswirkungen immerhin noch erhebliche Risiken verursachen (Gassner et al. 2010: 30 f.).

Die Nutzung rechtlicher Beurteilungs- und Ermessensspielräume verlangt von den Fachleuten methodische Bewusstheit gerade auch in der eigenen Fachkompetenz.¹⁷ Dies gilt für die Frage, ob die Auswirkungen negativ oder positiv sind, und für die andere Frage, wie schwer eine negative Auswirkung wiegt, was meist nach der Intensität des Eingriffs, der Empfindlichkeit und der Bedeutung des Schutzguts beurteilt wird. Diese Kriterien sind implizit auch vom EuGH anerkannt worden, als er die Bewertung der Umweltfolgen von Kohletagebaustätten in Spanien überprüfte.¹⁸ Die Lektüre von Beispielen von UVPen zeigt allerdings, dass die Bewertung durch die Verfasser häufig sehr oberflächlich ist, z. B. ohne viel Begründung rasch zu dem Urteil kommt, dass eine Auswirkung erhebliche, geringe, vernachlässigbare oder keine nachteiligen Auswirkungen habe. Andererseits werden häufig schlicht rechtliche Maßstäbe herangezogen, ohne dass deren Interpretations-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume erkannt und nach den Regeln juristischer Auslegung ausgelotet werden. Die Urteile der Experten werden dann von den Entscheidern gern als autoritative Aussagen übernommen und nicht weiter auf ihre Begründetheit geprüft.

Insgesamt geht es hier um ein Hin- und Herwandern des Blicks von den Fakten zum Recht und zurück (Gassner 2006: § 1 Rnr. 26), das ein interdisziplinäres Gespräch zwischen Fachexperten und Juristen nötig macht und beiden Seiten Kompetenzbereiche belässt. Die Bewertung ist deshalb nicht nur eine gedankliche Operation, sondern auch ein Produkt sozialer Kommunikation. Ein Beispiel: Führt der Bau einer Straße zum Überschreiten von Immissionswerten, kann dies nach der Rechtsprechung zulässig sein, wenn die Grenzwerte durch Maßnahmen aufgrund Luftreinhalteplanung letztlich eingehalten werden (BVerwGE 121, 57, 62 f.), was aber nicht der Fall ist, wenn durch die Straße bereits vollendete Tatsachen geschaffen werden (BVerwGE 122, 207, 216). Was nun gelten soll, kann die Fachexpertin nicht ohne Beratung durch Juristen herausfinden. Jedenfalls wäre die blinde Anwendung der Grenzwerte unangemessen.

Eine weitere Frage ist, ob die Bewertung, soweit sie rechtlich determiniert ist, rein nach umweltbezogenen Normen erfolgen oder auch sonstige Belange einbeziehen soll. Vom Konzept der UVP her gesehen, ist sicherlich das erstere der Fall. Ein Problem ist nur, dass Umweltschutznormen oft in Abwägung mit anderen Belangen, insbesondere den Kosten der mit ihnen ausgelösten Maßnahmen, aufgestellt werden. Es empfiehlt sich, zwischen solchen Normen, die die Kosten nur bei Unverhältnismäßigkeit einfließen lassen, und solchen

Normen, die das Ergebnis offener Abwägungen von Risiken und Kosten sind, zu unterscheiden. Die ersteren können als umweltrechtliches Fachrecht bezeichnet werden, die letzteren nicht. Die letzteren kommen deshalb erst bei der anschließenden Operation der Berücksichtigung der UVP in der Entscheidung zum Zug. Ein Beispiel für den ersten Fall: Immissions- und Emissionswerte gegen Luftverschmutzung werden primär mit Blick auf Folgen für Gesundheit und Umwelt festgelegt, aber durchaus auch unter Berücksichtigung unverhältnismäßiger ökonomischer Kosten justiert (Schmölting 1986). Sie sind in der UVP dennoch als Bewertungsmaßstäbe heranzuziehen, wobei sich aus dem Vorsorgeprinzip immerhin aber Spielräume für strengere Forderungen ergeben. Ein Beispiel für den zweiten Fall: In der Planfeststellung können Umweltbelange „weggewogen“ werden. Dies geschieht aber in einem Schritt, der erst nach der UVP zu unternehmen ist. Die UVP muss sich dagegen auf den Umweltaspekt konzentrieren.¹⁹

Alternativen

Die Prüfung von Alternativen wird im US-amerikanischen EIA-Konzept als „the heart of the environmental impact statement“ bezeichnet.²⁰ Dementsprechend ist die Prüfung von „reasonable alternatives“ obligatorisch. Das europäische Konzept wagte sich jedoch von Anfang nicht soweit vor, sondern beschränkte die Betrachtung auf vom Projektträger selbst geprüfte Alternativen. Es war ein Hauptergebnis der Konsultationen von 2010, dass die Alternativenprüfung gestärkt werden sollte.²¹ Die Kommission schlug deshalb eine Pflicht zur Prüfung „vernünftiger Alternativen“ (reasonable alternatives) vor.²² Die Verpflichtung wurde dann aber nicht angenommen, es blieb bei der Option des Projektträgers. Eine Verpflichtung ergibt sich lediglich aus sektoralen Rechtsnormen, wie insbesondere als Element des Abwägungsgebots im Planfeststellungsrecht, bei Natureingriffen und bei Gewässererschlechterungen. Hinsichtlich Luftreinhaltung, Klimaschutz und Bodenschutz gilt dies jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt.²³ Insofern bleibt das Desiderat einer allgemeinen Pflicht zur Alternativenprüfung im UVP-Recht erhalten. Sie könnte in den Spielräumen, die das Fachrecht für die Bewertung der Umweltverträglichkeit eröffnet, relevant werden.

Neben der Frage der Verbindlichkeit ist das Spektrum der zu prüfenden Alternativen problematisch. Es ist ständige Rechtsprechung, dass nur projektinterne Varianten zu prüfen sind, nicht auch alternative Projekte.²⁴ Dies ist jedoch nirgends im Wortlaut der Richtlinie, des UVPG oder der Fachgesetze ausgedrückt, sondern in die Texte hineininterpretiert worden. Es empfiehlt sich, die Maxime „je stärker der Umwelteingriff ist, desto breiter das Alternativenspektrum“ zugrunde zu legen. Sie würde sich dem gerichtlich anerkannten Grundsatz anschließen, dass Vorsorgemaßnahmen „nach Umfang und Ausmaß dem Risikopotential der Immissionen, die sie verhindern soll, proportional sein“ sollen (BVerwGE 69, 37 (44)).

Es ist allerdings einzuräumen, dass auf der Projekt-

ebene die Prüfung von alternativen Projekten sehr spät kommt. Der oft lange Vorlauf der Identifizierung und Ausarbeitung von Projekten kann dann nur noch schwer wieder aufgerollt werden. Dieses Problem ist immerhin teilweise durch die Einführung der SUP entschärft worden. Die SUP enthält eine Pflicht zur Prüfung „vernünftiger Alternativen“ auf der Ebene von Plänen und Programmen, neben entsprechenden Pflichten, die sich aus sektoralen Gesetzen (wie z. B. den raum- und bauplanungsrechtlichen Abwägungsgeboten) ergeben. Nach einer engeren Kommentarmeinung soll sich die SUP aber auf Varianten für einzelne planerische Festsetzungen oder Ausführungsmaßnahmen beschränken (Kment 2012: Nr. 25). Nach der überzeugenden weiteren Auffassung (Peters & Balla 2006: § 14g Rnr. 6-9; Gassner 2006: § 14g Rnr. 23 f.) ist die SUP dagegen ein Suchprogramm für die ökologisch verträglichste Erreichung des mit dem Plan oder Programm verfolgten politischen Ziels. Ein solches Ziel mag durchaus auch durch einen radikal anders konzipierten Plan erreichbar sein, wenn er ökologisch weniger eingreift. Ein Autorenteam von ausgewiesenen Experten (Rehhausen et al. 2014: 97) spricht dementsprechend von einem „prozessorientierten Modell, welches Initiative ergreifen und nachhaltige Lösungen entwickeln soll“. „Während auf der Ebene der Projektzulassung in der UVP der Fokus auf technischen Varianten und womöglich Standortvarianten liegt, hat die SUP vor allem die Aufgabe, übergeordnete Systemalternativen zu prüfen“. In diese Richtung deutet auch z. B § 19b UVPG, der fordert, dass in der Bundesverkehrswegeplanung auch alternative Verkehrsnetze und Verkehrsträger zu prüfen sind.

Wenn aber keine höhere Planungsebene vorgesehen ist, muss auf der Ebene der Zulassung des Projekts eine Prüfung von alternativen Projekten, also nicht nur von projektinternen Varianten, möglich bleiben. Dass dies tatsächlich durchaus hin und wieder geschieht, zeigt sich am Beispiel der Planfeststellung zur Elbevertiefung. In dem 1. Ergänzungsbeschluss zur Planfeststellung wird recht ausführlich auf die Alternativen „Anlandung im Tiefseehafen Wilhelmshaven sowie im Ostseeraum wie insbesondere Danzig“ eingegangen (Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt 2013: 66-69). Dies geschieht zwar primär unter dem Gesichtspunkt, wie stark das öffentliche Interesse an einer maximalen Erreichbarkeit des Hamburger Hafens ist, in der Sache geht es aber um die Prüfung eines alternativen Projekts. Das BVerwG hat im Urteil zur Erweiterung des Frankfurter Flughafens – wenn auch kursorisch – immerhin die Alternative Verlagerung auf den Zugverkehr geprüft (BVerwGE 142, 234 Rnr. 134 f.). Und im Urteil über einen Abschnitt der A 20 (Westumfahrung Hamburg) hat das BVerwG den Ausbau einer Stadtautobahn als Alternative erwogen (BVerwGE 148, 373 ff. Rnr. 78 f.).

Mit dem Spektrum der zu prüfenden Alternativen ist ein dritter Aspekt verbunden: die Setzung des Ziels. Das Ziel des Vorhabens ist für die Wahl der Alternativen maßgeblich. Es löst die Frage nach ihnen aus und setzt zugleich Grenzen. Je konkreter das Ziel formuliert

ist, desto enger die in Betracht kommenden Varianten seiner Verwirklichung und dementsprechend desto enger die Suche nach bestmöglicher Umweltschonung; vice versa gilt dies hinsichtlich abstrakterer Zielsetzung. Als allgemeine Orientierung sollte eine mittlere Stufe der Abstraktheit gesucht werden, wobei wiederum gilt, dass das Ziel umso abstrakter zu setzen ist, je stärker der Umwelteingriff ausfällt. Im Beispiel der Elbvertiefung mit ihren Eingriffen in Wasserqualität und Natur ginge es z. B. nicht an, das Ziel schlicht als Flussvertiefung zu definieren; dann gäbe es Varianten nur im kleinteiligen Verlauf der Schifffahrtsrinne. Wird als Ziel vielmehr die Funktionsfähigkeit des Hamburger Hafens definiert, so vergrößert sich das Spektrum.

Ein viertes Kernproblem der Alternativenprüfung besteht darin, ob die Behörde, die über die beantragte Variante entscheidet, auch für die vorzugswürdige Variante zuständig sein muss, und ob diese Variante vom Projektträger und unter den gegebenen wesentlichen Bedingungen (wie z. B. seinem Grundstückseigentum) verwirklicht werden können muss.²⁵ Meines Erachtens ist zunächst zu unterscheiden, ob es sich um ein öffentliches oder privates Projekt handelt. Bei öffentlichen Projekten stehen öffentliche Projektinteressen und öffentliche Umweltinteressen im Konflikt. Die Projektträger sind Funktionäre der jeweiligen Interessen und deshalb austauschbar: derjenige ist „zuständig“, der das jeweils gewichtigere Interesse vertritt. Bei privaten Projekten kommt es darauf an, ob man die Alternativenprüfung primär als Grundrechtseingriff oder primär als Umweltschutzinstrument versteht.²⁶ Ich denke, es ist primär ein Umweltschutzinstrument, das zugleich auch die Grundrechte einschränkt. Es ist dadurch charakterisiert, dass es die klassische Setzung von qualitativ oder quantitativ formulierten Umweltschutzstandards um eine neue Denkweise ergänzt, nämlich die Forderung, dass die knappen natürlichen Ressourcen nur von dem Projekt genutzt werden sollen, welches sie am wenigsten in Anspruch nimmt. Es handelt sich also um ein Instrument der Vorsorge, des Nichtausreizens der Gefahrgrenze, des Ausschöpfens des Machbaren, Vermeidbaren unterhalb der Grenze des Tolerierbaren, in gewisser Weise also um die Erweiterung der Logik des Verhältnisses der Maßstäbe Stand der Technik und Gefahrvermeidung. Allerdings sollte dabei im Interesse des Grundrechtsschutzes Maß gehalten werden. Es bietet sich wiederum an, nach einem Grundsatz „je stärker der Umwelteingriff, desto disponibler Projektträger und Projektbedingungen“ zu verfahren.

Input-Wirkungen

Das Umweltrecht hat seinen Ursprung im Wesentlichen im Nachbarrecht, nämlich in §§ 1004, 906 BGB und dem daran anknüpfenden § 26 GewO. In diesem Verhältnis steht die Einwirkung von wägbaren und unwägbaren Materialien und Wellen von dem verursachenden auf das leidende Grundstück im Vordergrund. Das Verhältnis hat sich dann auf die Beeinträchtigung öffentlicher Güter – Luft, Wasser, Boden – erweitert, aber der Bezug auf wägbare und unwägbare Einwirkungen ist bestehen geblieben. Das gilt auch für die Ein- und Aus-

wirkungen im Rahmen der UVP, von Anbeginn bis heute, wobei aber die Schutzgüter (z. B. vom Kleinklima bis zum globalen Klima) und Auswirkungspfade (z. B. von direkten zu indirekten Effekten) erweitert worden sind. Durch diese Sicht ist letztlich auch der Ausdruck „Umwelt“ geprägt, nämlich als die „Welt“ um den Einwirkenden „herum“. Man kann dies auch als Konzentration auf den Output von Vorhaben bezeichnen.

Neuere Konzepte richten den Blick dagegen auch auf die Input-Seite von Vorhaben und Aktivitäten (Sanden & Schomerus 2012). Diese Sichtweise wird besser erfasst, wenn man die Umwelt als natürliche Ressource betrachtet, die auf zweierlei Weise genutzt wird, nämlich durch Immissionen einerseits und durch Extraktionen andererseits. Das Immissionsrecht hat die Input-Seite immerhin bereits insofern einbezogen, als es Gebote der Abfallvermeidung sowie sparsamer und effizienter Energieverwendung aufstellt (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BImSchG; Sanden & Schomerus 2012: 185 f., 397 ff.). Der Hinweis auf Ressourceneffizienz in den Erwägungsgründen 7 und 28 sowie Anhang II A 3. b) der Richtlinie 2014/52/EU stellen einen weiteren Schritt in diese Richtung dar, desgleichen die Erstreckung der UVP auf die „Nutzung der natürlichen Ressourcen, insbesondere Flächen, Boden, Wasser und biologische Vielfalt, wobei soweit möglich die nachhaltige Verfügbarkeit dieser Ressourcen zu berücksichtigen ist“, und auf die „eingesetzten Techniken und Stoffe“ (Anhang IV 5. b) und g)). Die Gebote zäumen die Input-Seite aber doch eher vom Output her auf. Deshalb ist das Gebot der Abfallvermeidung ziemlich kraftlos und Ressourceneffizienz ist etwas anderes als Ressourcensuffizienz. Diese richtet sich auf die Verringerung des Einsatzes von Energie, Material, persistenten Gefahrstoffen, Futtermitteln, etc. im Hinblick darauf, dass deren Gewinnung Umweltschäden verursacht und deren Verarbeitung in der Produktion meist irgendwann als degradiertes Reststoff übrigbleibt. Ähnlich blind für den Ressourceneinsatz sind die Infrastrukturanlagen. Wer hätte bisher in rechtlicher Perspektive daran gedacht, wie viel Material in einer Straße verbaut wird und welche Ressourcen bei dessen Herstellung verbraucht werden?

Würde das Fachrecht für die Input-Seite geöffnet, ergäbe sich ein neues Feld für die UVP. Allerdings müsste das Verhältnis zum Produktrecht geklärt werden. Der Einsatz von Material im Betrieb einer Industrieanlage oder von Futter in einer Tierzuchtanlage kommt zunehmend auch in der Regulierung des Produktdesigns ins Visier, soweit diese auch den Materialeinsatz in das Produkt erfassen soll. Dort ist man auf der Suche nach angemessenen und machbaren Prüfungsmethoden. Vielleicht könnten die Erfahrungen mit der projektbezogenen UVP Anregungen für eine produktbezogene UVP liefern.

Sozio-ökonomische Auswirkungen

Die UVP enthält nach dem Konzept einiger ausländischer Rechtsordnungen wie der US-amerikanischen und der kanadischen, aber auch der dänischen, eine Untersuchung der sozio-ökonomischen Wirkungen der zu

prüfenden Maßnahmen. Dies ist nicht der Fall in der UVP nach EU-Recht. Nach diesem Konzept findet eine Abwägung der Umwelteffekte mit den sozio-ökonomischen Effekten eines Vorhabens nicht in der UVP, sondern erst auf der Stufe der Berücksichtigung der UVP in der Entscheidung statt. Vorausgesetzt ist dafür, dass das Fachrecht eine solche Abwägung vorsieht. Das ist bei Planfeststellungen und Landnutzungsplänen der Fall, nicht aber bei Kontrollerlaubnissen wie derjenigen nach dem BImSchG.²⁷

Soweit das Fachrecht eine Untersuchung und Bewertung der sozio-ökonomischen Wirkungen von Projekten vorschreibt, stellt sich die Frage, ob die Prüfung Gegenstand der UVP werden sollte. Jedenfalls wäre dann erforderlich, dass der für UVP übliche geographisch-biologische Sachverstand um ökonomische Expertise ergänzt wird. Gegen die Erweiterung spricht, dass die Umweltbelange im Potpourri der anderen Belange relativiert werden könnten und die UVP so an Prägnanz verliere. Man kann dies an US-amerikanischen Beispielen zeigen. Im Beispiel eines EIA für die Erweiterung eines Skigebiets werden z. B. einerseits mit großer Verve die touristischen Vorteile ausgebreitet, während andererseits die ökologischen Nachteile wie z. B. die Verkleinerung des Lebensraums von Luchsen nur mehr oder weniger lakonisch festgestellt werden. Die UVP mündet nicht in eine Abwägung und zieht keine Schlussfolgerungen (USDA Forest Service 2016a). In der Entscheidung der zuständigen Behörde ist dann fachrechtlich eine Abwägung vorgesehen, die sich aber gern den Vorteilen anschließt und für die Luchse nur mit der Absicht aufwartet, dass die Skifahrer zu rücksichtsvoller Nutzung des Gebiets angehalten werden sollen (USDA Forest Service 2016b).

Insgesamt bedürfen diese Fragen jedoch gründlicher Erörterung, für die in diesem Beitrag kein Platz ist.

SUP auf EU-Ebene

In der jüngeren Reformdebatte wird das Petitum wenig angesprochen, dass eine SUP auch für europäische Pläne, Programme und Gesetzgebung eingeführt werden sollte. Es fragt sich insbesondere, ob die EU hierzu nicht nach dem Kiew-Protokoll völkerrechtlich verpflichtet ist, so dass bei strenger Anwendung des Art. 216 Abs. 2 AEUV Rechtsakte mangels Durchführung einer SUP sogar als nichtig angesehen werden müsste. Die Europäische Kommission ist vom Implementation Committee der Espoo-Konvention im Hinblick auf zwei exemplarische Rechtsakte nach ihrer Haltung zum Kiew-Protokoll gefragt worden. Dabei handelt es sich um Verordnung (EG) 913/2010, die Regeln für Korridore für Bahntrassen festlegt, und VO (EU) 347/2013, die Regeln für den Bau von transeuropäischer Energieinfrastruktur festlegt.²⁸ Die Kommission antwortete, die Vorgaben setzten nicht „den Rahmen für eine zukünftige Entwicklungsgenehmigung“ (development consent) für Projekte im Sinne von Annex I oder II des Protokolls. Die SUP und UVP würden erst bei den mitgliedstaatlichen Realisierungsschritten relevant. Dafür, dass sie durchgeführt werden, trügen die Rechtsakte Sorge. Hinsichtlich der genannten Rechtsakte scheint mir in der Tat

keine Rahmensetzung vorzuliegen, weil sie eher auf die Öffnung der Infrastruktur für den Wettbewerb ausgerichtet sind. Ein viel deutlicheres Beispiel für eine Rahmensetzung ist indessen die TEN-Verordnung (EU) 1315/2013, die mit enormen Folgen für die Umwelt recht präzise Vorgaben für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes macht.²⁹ In ihrem Art. 1 II heißt es denn auch: „Diese Verordnung benennt Vorhaben von gemeinsamem Interesse und gibt die Anforderungen vor, die im Hinblick auf den Betrieb der Infrastruktur des transeuropäischen Verkehrsnetzes eingehalten werden müssen.“ In der Tat gibt es kaum ein gewichtigeres Argument für ein Verkehrsprojekt in einem Mitgliedstaat als die Tatsache, dass es zum Transeuropäischen Transportnetzwerk gehöre. Die europäische Vorgabe wird national nicht mehr in Frage gestellt. Sie sollte deshalb auf europäischer Ebene geprüft werden müssen. Das Beispiel zeigt, dass der europäische Gesetzgeber tätig werden und eine SUP für Pläne und Programme der EU vorschreiben sollte.

Anmerkungen

1 Für Anregungen danke ich Thomas Bunge und Adrian Hoppenstedt.

2 EuGH v. 16.9.1999, Rs C-435/97 (WWF-Flughafen Bozen) Rnr. 49; EuGH v. 21.3.2013, Rs C-244/12 (Salzburger Flughafen GmbH) Rn 38.

3 EuGH v. 30.4.2009, Rs C-75/08 (Mellor) Rnr. 61.

4 EuGH v. 10.12.2009, Rs C-205/08 (Umweltanwalt Kärnten) Rnr. 58.

5 EuGH v. 16.9.1999, Rs C-435/97 (WWF-Flughafen Bozen) Rnr. 63.

6 EuGH v. 24.10.1996, Rs C-72/95 (Kraaijeveld) Rnr. 56.

7 EuGH v. 16.4.2015, Rs C-570/13 (Gruber) Rnr. 51; EuGH v. 15.10.2015, Rs C-137/14 (Kommission ./. Deutschland) Rnr. 60.

8 EuGH v. 7.11.2013, Rs C-72/12 (Gemeinde Altrip), Rnr. 38.

9 EuGH v. 7.11.2013, Rs C-72/12 (Gemeinde Altrip), Rnr. 57.

10 EuGH v. 15.10.2015, Rs C-137/14 (Kommission ./. Deutschland) Rnr. 75 – 82.

11 EuGH v. 24.11.2011, Rs 404/09 (Kommission v. Spanien) Rnr. 60 (über kumulative Effekte). Zu Bewertungsmaßstäben s. später.

12 Dies hat der EuGH in seinem Urteil v. 24.11.2011, Rs 404/09 (Kommission v. Spanien) Rnr. 109 besonders hervorgehoben. Die aus den gestrafften Umweltprüfungen resultierende Entscheidung sollte auch Informationen über alternative Lösungen, Schadensminderungsmaßnahmen und gegebenenfalls Ausgleichsmaßnahmen für Natura-2000-Gebiete enthalten, die im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung oder des allgemeinen UVP-Umweltberichts identifiziert wurden.

13 EuGH v. 18.10.2011, C-128/09 (Boxus) und EuGH v. 16.2.2012, C-182/10 (Solvay).

14 Es handelt sich um eine Klarstellung der Reichweite eines bereits einbezogenen und nicht etwa um die Hinzufügung eines weiteren Schutzguts. Dies verkennt die nur lapidar geäußerte andere Meinung des BVerwG, die dazu führt, dass die älteren Vorhaben nun nicht mehr dem Gebot des Klimaschutzes unterworfen werden, vgl. Beschluss des 4. Senats vom 22. Juni 2015 – 4 B 59.14, (Münchner Flughafen), Natur und Recht 2015, 772 Rn. 42, und Urteil des 9. Senats v. 28. April 2016 – 9 A 9.15, Rnr. 180. Erwägungsgrund (7) der Richtlinie 2014/52/EU, auf den das BVerwG für seine Meinung allein ab-

stellt und der die Bedeutung der Ressourceneffizienz, Nachhaltigkeit, biologische Vielfalt und Klimawandel hervorhebt, kann nicht so verstanden werden, als seien dies nicht auch bereits Anliegen der Vorfassungen der Richtlinie gewesen. Für die engere Auffassung Appold (2012: Rnr. 35); Peters & Balla (2006: Rnr. 17), für die weitere wohl Erbguth & Schink (1996: § 2 Rnr 9a); Bunge (2015).

15 Werden Lastwagen wirklich den Bogen ausfahren und nicht vielmehr die Abkürzung über Berlin und Hannover wählen? Sollte ihre Fracht nicht auf die Bahn verlagert werden? Oder noch radikaler: Würden Staueffekte nicht Innovationen zugunsten regionaler Produktions- und Nachfragemärkte auslösen, da doch Not erfinderisch macht?

16 Ob die Erwähnung des Vorsorgeprinzips und der Wechselwirkungen der UVP eine materielle Bedeutung verleiht, ist ein beliebter, aber etwas akademischer Streitpunkt. Jedenfalls wirkt die UVP in die fachrechtlich geöffneten Beurteilungs- und Ermessensspielräume hinein. Ähnlich Bunge (1998: Rnr. 51), der die Vorgaben im UVPG als Interpretations- und Anwendungsregeln bezeichnet.

17 S. die ausführliche Strukturierung in Gassner et al. (2010 Kap. VI). Anregend auch Bechmann (1988, 1989).

18 EuGH v. 24.11.2011, Rs 404/09 (Kommission v. Spanien), insbes. Rnr. 143 f., 166-168, 190 f..

19 In dieser Beziehung ist die allgemein ablehnende Auffassung von Peters & Balla (2006: § 12 Rnr. 22), die Umweltbelange sozusagen herauszurechnen, durchaus treffend.

20 40 CFR 1502.14.

21 Auf derselben Linie bereits vorher die Evaluierung der UVP-Praxis im Vergleich der Mitgliedstaaten durch Wood et al. (1996: 23).

22 Vgl. Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 d) des Kommissionsvorschlags, der allerdings letzte Klarheit vermissen lässt.

23 Für eine breitere Alternativenprüfung im Immissionschutzrecht, die nicht nur Verfahrens-, sondern auch Standortalternativen einschließt, s. Hoffmann-Riem (1994: 605 ff).

24 BVerwGE 128, 1 ff. Rnr 142 f.; E 145, 40 ff. Rnr. 70; E 148, 373 ff. Rnr. 74

25 Für die SUP vgl. Kment (2012: Rnr. 26 f.).

26 Im ersteren Sinn sogar für die Natura 2000-Ausnahmeprüfung z. B. Frenz (2015).

27 Es stellt sich jedoch die Frage, ob sich eine Erweiterung der Kontrollerlaubnis rechtspolitisch empfiehlt. Dafür spräche, dass dann die sozio-ökonomischen Vorteile, die heute häufig nur behauptet und kaum belegt werden, gründlicher und transparenter untersucht werden müssten. Nicht selten ist es vorgekommen, dass Investoren das Blaue vom Himmel versprochen haben, um eine Anlage bauen zu können, und das Projekt dann ökonomisch fehlschlug. Je knapper die natürlichen Ressourcen werden, desto mehr muss eine Investition, die Ressourcen in Anspruch nimmt, begründete Ziele vorweisen können. Dies liegt in der Logik dessen, was der Autor an anderer Stelle ökologische Verhältnismäßigkeit genannt hat (Winter 2013). Die Alternativenprüfung ist in dieser Sicht ein Vorbote, weil sie auf ein Investitionsziel hindeutet und nach der ökologisch verträglichsten Alternative fragt.

28 Hinzu kam noch RatsVO 2015/104, die total allowable catch-Quoten für die Fischerei festlegt. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um Rahmensetzung für Projekte im Sinne der Anhänge I oder II des Protokolls von Kiew.

29 Diese Frage wird zurzeit vom Compliance Committee der Espoo-Konvention erörtert.

Literatur

BGB – Bürgerliches Gesetzbuch vom 2. Januar 2002, BGBl. I: 42, 2909; 2003 I: 738, zuletzt geändert am 24. Mai 2016, BGBl. I: 1190.

BImSchG – Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) vom 17. Mai 2013, BGBl. I: 1274, zuletzt geändert am 26. Juli 2016, BGBl. I: 1839, 1841.

FFH-RL – Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen. ABl. EG L 206: 7.

GewO – Gewerbeordnung vom 22. Februar 1999, BGBl. I: 202, zuletzt geändert am 11. November 2016, BGBl. I: 2500.

ÖB-RL – Richtlinie (2003/35/EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten. ABl. EG L (156): 17.

SUP-RL – Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. ABl. EG L 197: 30.

UVP-Änderungs-RL – Richtlinie (97/11/EG) des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. ABl. EG L 73: 5.

UVP-Änderungs-RL – Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. ABl. EU L 124: 1.

UVP-RL – Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.85 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. ABl. EG L 175: 40.

UVP-RL konsolidiert – Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. ABl. EU L 26: 1.

UVPG – Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 24. Februar 2010, BGBl. I: 94, zuletzt geändert am 13. Oktober 2016, BGBl. I: 2258, 2335.

Appold, W. (2012): § 2 Begriffsbestimmungen. In: Hoppe, W., & M. Beckmann (Hrsg.): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, 4. Aufl., 95-133, Köln.

Bechmann, A. (1988): Grundlagen der Bewertung von Umweltauswirkungen. In: Storm, P.C. & Bunge, T. (Hrsg.): HdUVP – Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, 3510, Berlin.

Bechmann, A. (1989): Die Nutzwertanalyse. In: Storm, P.C. & Bunge, T. (Hrsg.): HdUVP – Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, 3555, Berlin.

Bunge, T. (1998): § 12 Bewertung der Umweltauswirkungen und Berücksichtigung der Ergebnisse bei der Entscheidung. In: Storm, P.C. & Bunge, T. (Hrsg.): HdUVP – Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, 0600 (§ 12), Berlin.

Bunge, T. (2015): § 2 Begriffsbestimmungen. In: Storm, P.C. & Bunge, T. (Hrsg.): HdUVP – Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, 0600 (§ 2), Berlin.

COM – European Commission (2013): Environmental impact assessment of projects. Rulings of the Court of Justice, Luxemburg.

Cupei, J. (1986): Umweltverträglichkeitsprüfung. Ein Beitrag

zur Strukturierung der Diskussion, zugleich eine Erläuterung der EG-Richtlinie, Köln.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1983): Beschlußempfehlung des Innenausschusses (4. Ausschuß) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung — Drucksache 9/166 — Vorschlag einer Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben »EG-Dok.-Nr. 7972/80«, Bonn (Bundestags-Drucksache 10/613).

Erbguth, W. & Schink, A. (1996): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Kommentar, 2. Aufl., München.

Frenz, W. (2015): Zumutbare Alternativen nach § 34 Abs. 3 BNatSchG. Natur und Recht 37 (10): 683-686. DOI: 10.1007/s10357-015-2904-8

Führ, M.; Bizer, K.; Mengel, A.; Dopfer, J.; Schlagbauer, S.; Bedke, N.; Belzer, F.; v. Kampen, S.; Kober, D. et al. (2009): Evaluation des UVP-Gesetzes des Bundes. Darmstadt (sofia Berichte sB 01).

Gassner, E. (2006): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Kommentar, Heidelberg.

Gassner, E.; Winkelbrandt, A. & Bernotat, D. (2010): UVP und Strategische Umweltprüfung. Rechtliche und fachliche Anleitung für die Umweltprüfung, 5. Aufl., Heidelberg.

Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt, Außenstelle Nord, Planfeststellungsbehörde (Hrsg.) (2013): 1. Ergänzungsbeschluss zum Planfeststellungsbeschluss für die Fahrrinnenanpassung der Unter- und Außenelbe für 14,5 m tiefgehende Containerschiffe vom 23.04.2012 (Az.: P-143.3/46), Kiel. http://www.wsd-nord.wsv.de/Planfeststellung/Planfeststellung_Elbe/anlagen/GDWS_Ast._Nord_erster_Ergaenzungsbeschluss_zum_PFB.pdf

Hoffmann-Riem, W. (1994): Von der Antragsbindung zum konsentierten Optionenermessen. Deutsches Verwaltungsblatt 109: 605-610.

Kment, M. (2012): § 14g Umweltbericht. In: Hoppe, W. & M. Beckmann (Hrsg.): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, 4. Aufl., 444-475, Köln.

KOM – Europäische Kommission (2016): Mitteilung 2016/C

273/01 der Kommission: Leitlinien der Kommission für die Straffung der Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates in der durch die Richtlinie 2014/52/EU geänderten Fassung). ABL. EU C 273: 1.

Lell, O. & Sangenstedt, C. (2001): Bezüge zwischen der Plan-UVP und der Projekt-UVP. UVP-report 15 (3): 123-126.

Peters, H.-J. & Balla, S. (2006): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Handkommentar, 3. Aufl., Baden-Baden.

Rehhausen, A.; Albrecht, J.; Geißler, G.; Hoppenstedt, A.; Köppel, J.; Magel, I.; Scholles, F.; Stemmer, B.; Syrbe, R.-U. & Wende, W. (2014): SUP-Qualitätskriterien: Ansprüche an eine Strategische Umweltprüfung. UVP-report 29 (2): 96-103.

Sanden, J.; Schomerus, T. & Schulze, F. (2012): Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin (UBA-Berichte 1/12).

Schmölling, J. (1986): Grenzwerte in der Luftreinhaltung; Entscheidungsprozesse bei der Festlegung. In: Winter, G. (Hrsg.): Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt-, Arbeits- und Lebensmittelschutzes, 73-85, Düsseldorf.

USDA Forest Service. White River National Forest. Dillon Ranger District. Summit County Colorado (2016a): Arapahoe River Basin Ski Area Projects. Final Environmental Impact Statement. <http://www.fs.usda.gov/projects/whiteriver/landmanagement/projects>

USDA Forest Service. White River National Forest. Dillon Ranger District. Summit County Colorado (2016b): Arapahoe River Basin Ski Area Projects. Draft Record of Decision. <http://www.fs.usda.gov/detail/whiteriver/news-events/?cid=FSERD513269>

Winter, G. (2013): Ökologische Verhältnismäßigkeit. Zeitschrift für Umweltrecht 24 (7-8): 387-395.

Wood, C.; Barker, A.; Jones, C. & Hughes, J. (1996): Evaluation of the performance of the EIA process. Final report. Vol. 1: Main Report, Manchester. <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/pdf/eiaperform.pdf>

Prof. Dr. Dr. h.c. (Luzern, Tiflis)

Gerd Winter

Universität Bremen
Fachbereich Rechtswissenschaft
Forschungsstelle für
Europäisches Umweltrecht
Universitätsallee
28359 Bremen
Telefon (04 21) (21 86 61 02)
E-Mail:
gwinter@uni-bremen.de

Umweltvorsorge • Umweltverträglichkeitsprüfung • Umweltplanung • Strategische Umweltprüfung • Nachhaltige Entwicklung



Junges Forum

Hintergrund

Die UVP-Gesellschaft e.V. engagiert sich besonders für den wissenschaftlichen und umweltplanerischen Nachwuchs. Das Junge Forum der UVP-Gesellschaft bietet dafür eine Plattform, auf der alle Aktivitäten für diese Nachwuchsförderung gebündelt werden. Im Rahmen der Nachwuchsförderung veranstaltet der Verein regelmäßig Tutorials und Summer Schools zu den Themen Umweltplanung und -prüfung. Mit dem UVP-Studienpreis werden alle zwei Jahre herausragende Arbeiten aus dem breiten Themenfeld der planerischen Umweltvorsorge ausgezeichnet.

Angebote für Mitglieder

- vergünstigte Teilnahme und Mitarbeit an Tagungen, Kongressen
- Mitarbeit in fachlichen Arbeits- und Landesgruppen
- Austausch mit Experten aus Wissenschaft, Forschung, Planungspraxis, Behörden und Berufs- und Umweltverbänden
- Information zu allen Fragen der räumlichen Umweltplanung und Umweltprüfung
- Hilfe bei der Berufsvorbereitung, der spezifischen Berufswahl, beim Studium oder der Promotion
- Aufbau von Kontakten in die Berufswelt
- kostenfreier Bezug des UVP-reports
- kostenfreier Zugang zum Intranet



Ahdener Weg 10a • 33100 Paderborn
Telefon (0 52 51) 5 45 95 18 • Telefax (0 52 51) 5 45 96 74
www.uvp.de • E-Mail info@uvp.de