

# Grenzenloser Umweltschutz? : Umweltverträglichkeitsprüfungen in der EG

Autor(en): **Schwirzer, Sabine**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wechselwirkung : Technik Naturwissenschaft Gesellschaft**

Band (Jahr): **8 (1986)**

Heft 31

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-653096>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



# Grenzenloser Umweltschutz?

## Umweltverträglichkeitsprüfungen in der EG

»Mir stinkt's, ich hau ab!« – das sollen Unternehmer nicht mehr sagen können, wenn ihnen die Umweltschutzaufgaben in einem EG-Land zu hoch erscheinen und sie in andere Länder abwandern. Eine EG-einheitliche Umweltverträglichkeitsprüfung soll das verhindern.

Aber wie bei EG-Richtlinien üblich, klaffen Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. Sabine Schwirzer, Landschaftsplanerin, beschreibt die Bemühungen und Schwierigkeiten, diese Richtlinien in bestehende Verfahren in der Bundesrepublik zu integrieren.

---

von Sabine Schwirzer

---

**M**it einer kurzen Presseerklärung ließ die Firma Bärlocher, ein Zweigbetrieb der chemischen Werke München, im Januar 1986 ihr geplantes Projekt in Lingen platzen. Das Planungsrisiko sei »sowohl in zeitlicher als auch in wirtschaftlicher Hinsicht für uns als mittelständisches Unternehmen unkalkulierbar geworden«, erklärte Bärlocher den erstaunten Bürgern und Räten der Stadt Lingen.

Der Grund für diesen Entschluß:

Mit einer Produktionsverlagerung nach Italien entledigte sich Bärlocher eines lästigen Genehmigungsverfahrens. Entgegen ursprünglichen Annahmen, die von einer Genehmigung des geplanten

Projekts nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz ausgingen, verlangte die Bezirksregierung, weiterreichende Antragsunterlagen einzureichen und eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen. Die Kommune fürchtete die Cadmium-Emissionen der geplanten Flüssiggasanlage zur Herstellung von Stabilisatoren für die Kunststoffindustrie und erhoffte sich von solch einer wissenschaftlichen Analyse der vorhersehbaren Umweltauswirkungen eine fundierte Entscheidungshilfe. Gleichzeitig sollte die Umweltverträglichkeitsprüfung Demonstrationscharakter für die gesamte Bundesrepublik haben und als Pilotprojekt für eine Erprobung der EG-Richtlinie dienen. Die Bedeutung dieser Initiative wurde so hoch eingeschätzt, daß das Bundesinnenministerium, das Land Niedersachsen und das Umweltbundesamt in Berlin Finanzierung und wissenschaftliche Beratung zusicherten.

Mit dem abrupten Ausstieg Bärlochers fanden alle Erwartungen an die Erprobung der bis dahin wohl nur in Fachkreisen bekannten Umweltverträglichkeitsprüfung ein jähes Ende. Noch im Juli 1985 hatte der Niedersächsische Landtagsabgeordnete Remmers Wohlwollen darüber geäußert, daß durch die Umweltverträglichkeitsprüfung eine »rechtzeitige und umfangreiche Information und Beteiligung der Öffentlichkeit erreicht wird und dieses Projekt insoweit eine vertrauensbildende Maßnahme darstellt.« Zugleich erhoffte sich der Rat der Stadt Lingen Aufschlüsse darüber, welche weiteren Ansiedlungen im Industriepark Lingen-Süd noch unter Umweltgesichtspunkten realisiert werden könnten. Enttäuscht über die Antrags-Rücknahme der Firma Bärlocher zeigten sich die hinzugezogenen Wissenschaftler: Als Pilotprojekt zur Erprobung der EG-Richtlinie konnte die UVP in Lingen, an der immerhin schon gearbeitet wurde, nun nicht mehr herangezogen werden.

## Bisher Druck von unten ...

Nicht, daß die UVP bislang in der Bundesrepublik unbekannt gewesen wäre. Bereits 1975 beschloß die Bundesregierung »Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes«, die jedoch kaum registriert wurden.

Die wenigen UVP-ähnlichen Prüfungen, die bisher durchgeführt wurden, betrafen hauptsächlich die Fernstraßenplanung. Ein Beispiel: Im Bereich zwischen Leonberg und Gärtringen westlich von Stuttgart sollte das Verkehrsnetz ausgebaut werden. Vier Alternativen standen zur Wahl, die sowohl verschiedene Trassenführungen vorsahen als auch unterschiedliche Ausbaustandards berücksichtigten.

Die Entscheidung der Behörde fiel auf die kleine Lösung, die eine Verbreiterung der bestehenden Autobahn um eine bzw. zwei Spuren in Verbindung mit einer zweispurigen Bundesstraße beinhaltete. Geringe Eingriffe in die Umwelt verknüpft mit einem relativ großen Entlastungseffekt für die heute zum Teil stark vom Verkehr belasteten Siedlungsgebiete lieferten die Begründung.

Bisher wurden, wie auch in diesem Beispiel, Umweltverträglichkeitsprüfungen erst auf Druck der Öffentlichkeit unternommen.

Meist setzen sie an einem konkreten Fachplanungsprojekt an, wie hier beim Ausbau des Verkehrsnetzes oder auch bei Abfallbeseitigungsanlagen, Industrie- und Gewerbeansiedlungen, Wohnsiedlungen etc. Solche sogenannten Projekt-UVP ermöglichen es, z.B. mit Gutachten einzelne Maßnahmen zu analysieren und zu bewerten, die im abschließenden Zulassungsverfahren berücksichtigt werden sollen. In erster Linie geht es dabei um die Frage, wie das Projekt zu gestalten ist, um den Umweltschutzanforderungen möglichst weitgehend Rechnung zu tragen. Die Vorentscheidung über das »ob« einer öffentlichen Maßnahme ist meistens schon verwaltungsintern bei der jeweiligen Fachbehörde gefallen. Nur in wenigen Fällen findet eine Prüfung der Umweltverträglichkeit schon bei der Bedarfsermittlung, d.h. auf der vorgelagerten Planungsebene, statt.

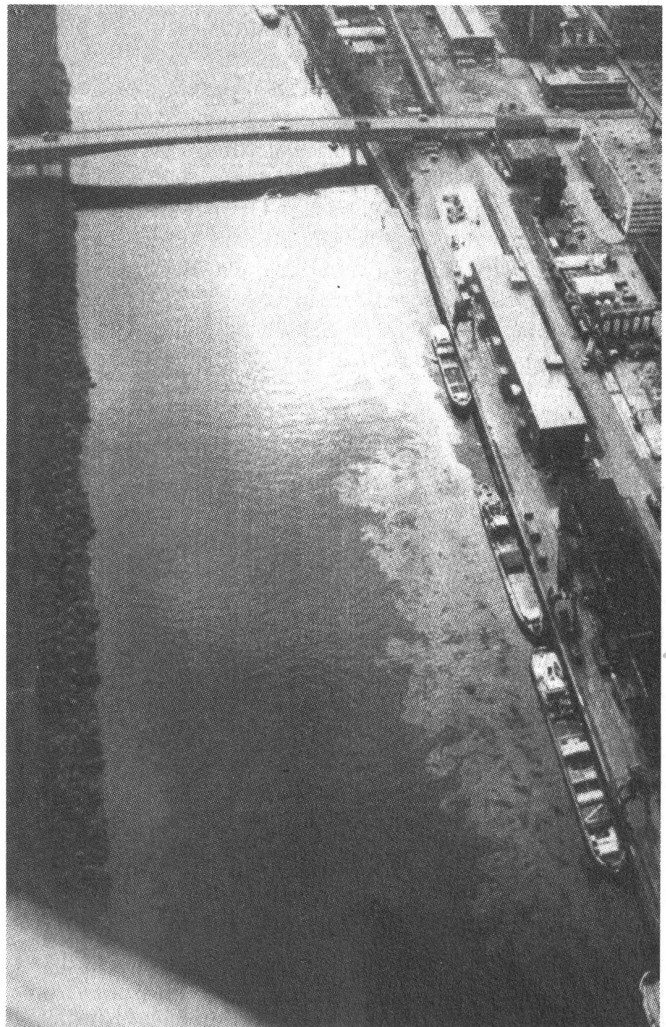
## ... jetzt von oben?

Die am 27. Juni 1985 vom Rat der Europäischen Gemeinschaft verabschiedete Richtlinie mit dem umfassenden Titel »Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten« hat mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet. Da die Richtlinie die EG-Mitgliedsländer verpflichtet, innerhalb von drei Jahren entsprechende innerstaatliche Rechtsvorschriften zu erlassen, steht nun die Einrichtung einer bundesdeutschen UVP bevor. Welcher Stellenwert dem Lingener Pilotprojekt damit zugekommen wäre, ist in Anbetracht dieses internationalen Hintergrunds verständlich.

Entsprechend dem Leitgedanken »Vorsorgen ist besser und billiger als Heilen und Sanieren« war die Intention bei der Schaffung einer EG-Richtlinie zur UVP eine Verbesserung der Umweltsituation durch die konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips. Mit Hilfe der UVP sollte sichergestellt werden, daß umweltbedeutsame Projekte bereits im Planungsstadium einer Umweltprüfung unterzogen werden. Um auszuschließen, daß zukünftig ein Betrieb in Italien, Großbritannien oder der Bundesrepublik Deutschland mit unterschiedlichen Prüfungspflichten und den damit verbundenen finanziellen Aufwendungen zu rechnen kann, sollte eine Angleichung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedsländern stattfinden. Es sollte der Möglichkeit vorgebeugt werden, daß der Betrieb in einem anderen Land ohne Filtersysteme und Abwasserreinigung billiger produzieren könnte.

## Verdünnungsprinzip — auch bei den Mindestanforderungen

Die Unterzeichner der nun endlich seit Mitte letzten Jahres bestehenden Richtlinie zur UVP blicken auf fünf Jahre zähflüssiger, schwieriger Verhandlungen zurück, die die Verabschiedung einer Richtlinie manches Mal in weite Ferne rücken ließen. Unter anderem schlug sich massiver Widerstand einzelner EG-Mitgliedsländer gegen die Einführung der UVP und schließlich gegen einzelne Elemente der Richtlinie in 20 Vorentwürfen und zahlreichen Kompromißlösungen nieder. Die geographische Lage der Länder, widerstreitende industrielle Interessen und ein unterschiedlich entwickeltes Umweltbewußtsein erschwerten die Entwicklung gemeinamer Normen. Z.B. verdeutlichte die britische Regierung ihr geringes Interesse an umweltpolitischer Harmonisierung mit der Ansicht, daß die Festlegung von höchstzulässigen Emissionswerten zumindest für die Inselstaaten der Gemeinschaft nicht notwendig sei. Da der Wind meistens aus Westen weht, bestehe für das britische Territorium kaum die Gefahr, daß Schadstoffe aus fremden Industrieanlagen die Luft verunreinigen. Auch die Industrieableitungen in die eigenen Flüsse sind dort weniger auffällig, da sie rasch ins Meer gelangen. Anders verhält es sich dagegen bei den kontinentalen EG-Ländern: So ist der Rhein schon verschmutzt, bevor er die niederländische Grenze passiert. Nicht nur die eigene Umweltverschmutzung, sondern auch die der Nachbarländer bekommen die Niederländer zu spüren.



Verschmutzter Rhein



Daß bei dieser unterschiedlichen Verhandlungsposition der EG-Umweltminister nur ein Mindestkonzept der UVP herauskommen konnte, liegt auf der Hand. Vage Formulierungen und zahlreiche Ausweichmöglichkeiten lassen den Mitgliedsländern weitgehend freie Hand bei der Umsetzung der Richtlinie.

Allein der Begriff »Umweltverträglichkeitsprüfung« erlaubt vielfältige Interpretationsmöglichkeiten. Gemäß der Richtlinie »identifiziert, beschreibt und bewertet die UVP die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projektes.« Gemeint sind hierbei die Auswirkungen auf Mensch, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft. Einbezogen sind auch die Wechselwirkungen zwischen den genannten Faktoren und die Auswirkungen auf Sachgüter und das kulturelle Erbe.

Unbestritten ist, daß die UVP bislang auch deshalb nicht zum Durchbruch gekommen ist, weil es vielfach an Kenntnissen über Wirkungszusammenhänge in der Natur und Bewertungsmaßstäben für die Schädlichkeit von Einwirkungen auf die Umwelt fehlt. Daran kann auch die Richtlinie nichts ändern. Notwendig wäre ein ständiger Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsländern über den Stand der Wirkungsforschung und eine Einigung über gemeinsame Bewertungsmaßstäbe.

## Große oder kleine Prüfung?

Anders sieht es hingegen beim Anwendungsbereich der Richtlinie aus. Zwei Anhänge klassifizieren die Maßnahmen und Projekte in solche, die einer vollständigen UVP unterzogen werden müssen (Anhang I), und in solche, bei denen jedes EG-Land selbst bestimmen kann, ob eine ausführliche UVP, ein vereinfachtes Verfahren oder gar keine Prüfung durchgeführt werden muß (Anhang II). Für eine vollständige UVP muß der Projektbetreiber der zuständigen Behörde mindestens folgende Angaben übermitteln:

- eine Beschreibung des Projekts nach Ort, Art und Umfang;
- eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen bedeutende nachteilige Auswirkungen vermieden, eingeschränkt oder soweit möglich ausgeglichen werden sollen;
- die notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptwirkungen, die das Projekt voraussichtlich für die Umwelt haben wird.

Zum »strengerem« Anhang I, der diese Angaben erforderlich macht, zählen beispielsweise Erdölraffinerien, Kohleverflüssigungs- und Kohlevergasungsanlagen, Wärmekraftwerke sowie Kernkraftwerke und andere Kernreaktoren, Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle, Abfallbeseitigungsanlagen, Autobahnen, integrierte Chemische Anlagen usw. Der »gemäßigtere« Anhang umfaßt hingegen Vorhaben des Bergbaus, der Energiewirtschaft, der Metallbearbeitung, der Chemischen Industrie; in der Landwirtschaft Flurbereinigungs- und wasserwirtschaftliche Projekte, Betriebe mit Stallplätzen u.a.

Mehrdeutigkeiten treten dadurch auf, daß die Klassifizierungen definitorisch nicht abgesichert sind (z.B. integrierte Chemische Anlagen – Chemische Industrie). Sollten die Mitgliedsstaaten die Anhänge I und II der Richtlinie ohne eine Präzisierung der Projekttypen unverändert übernehmen, dann würde den zuständigen Verwaltungen die Entscheidung offenstehen, ob und in welcher Weise ein Projekt einer UVP unterzogen werden soll.

Doch auch die Klassifizierung an sich bereitet aus Sicht des Umweltschutzes einiges Kopfzerbrechen. So unterstehen Anlagen zur Erzeugung oder Anreicherung von Kernbrennstoffen (sprich Urananreicherungsanlagen), Anlagen zur Aufbereitung bestrahlter Kernbrennstoffe (sprich Wiederaufarbeitungsanlagen), Eisen- und

Stahlhütten, Kokereien oder die Steinkohle- und Braunkohletagegewinnung dem gemäßigten Anhang II. Gerade atomare Anlagen sollten, das ist durch Tschernobyl offensichtlich geworden, schärfer unter die Lupe genommen werden. Aber auch bei Kokereien wird in Fachkreisen eingeräumt, daß eine befriedigende Lösung zur Vermeidung der Emissionen noch nicht in Sicht ist. Viele Untersuchungen ließen sich aufführen, die Projekten des zweiten Anhangs schwerwiegende Umweltbelastungen nachweisen. Warum also unterliegen dieses Projekte der politischen Willkür der Mitgliedsstaaten?

Die Auswahl und Bezeichnung der Projekte in den beiden Anhängen veranschaulicht, wie schwer sich die EG-Umweltpolitiker mit der Festlegung gemeinsamer Normen taten. Beinhaltete der Anhang I in den ersten Entwürfen der Richtlinie neun Klassen von Vorhaben mit insgesamt 35 Vorhabentypen, so umfaßt er jetzt die neun Klassen ohne eine Kennzeichnung der Typen. Auch gehörten der Bergbau und verschiedene Metallverarbeitungsvorhaben nun nicht mehr in den ersten Anhang sondern in den zweiten.

In der Bundesrepublik Deutschland haben unterdessen zahlreiche Wissenschaftler auf die Versäumnisse der neuen Richtlinie hingewiesen und an die Politiker appelliert, innerhalb der nationalen Diskussionen andere Maßstäbe zu setzen. Thomas Bunge vom Umweltbundesamt faßt die Aspekte zusammen, die eine optimale UVP unbedingt beinhalten sollte:

- Der Anwendungsbereich der UVP muß alle umweltrelevanten Aktivitäten umfassen.
- Es sollte prinzipiell eine frühestmögliche Durchführung der UVP angestrebt werden, damit noch alle Entscheidungsvarianten offenstehen. Auch die Frage, ob die Aktivität überhaupt realisiert werden soll, darf noch nicht entschieden sein.
- Eine effektive Beteiligung von Fachleuten, betroffene Behörden und der Öffentlichkeit, muß gewährleistet sein.
- Die für die Entscheidung zuständige Stelle muß die Befugnis besitzen, auf jedes Prüfungsergebnis adäquat reagieren zu können.
- Eine sorgfältige Durchführung der UVP muß gerichtlich erzwungen werden können.
- Nach Realisierung der beabsichtigten Maßnahme müssen Nachkontrollen durchgeführt werden. Bei erheblichen Divergenzen muß die Behörde ebenfalls in der Lage sein, sachangemessen zu reagieren.

## Einbau in die Hierarchie ...

Maßgebend für den Erfolg der UVP ist demzufolge ihre Rolle innerhalb des Entscheidungsprozesses. Lapidar heißt es dazu in der Richtlinie, daß die zuständige Behörde die Prüfungsergebnisse einschließlich aller Stellungnahmen »berücksichtigen« müsse. Der Behörde bleibt damit die Option, entweder ihre Entscheidung an den Resultaten der UVP auszurichten, oder sie ohne Einfluß auf die Entscheidung zur Kenntnis zu nehmen. Aber auch die UVP-wohlgesonnene Behörde hätte kein leichtes Spiel, adäquat auf die Ergebnisse der Prüfung zu reagieren. Entscheidend ist die Tatsache, daß die EG-Richtlinie den Vorrang bereits bestehender einzelstaatlicher Vorgaben, die keine angemessene Berücksichtigung von Umweltbelangen zulassen, nicht eindeutig ausschließt.

Wenn ein Gesetz dem Projektträger unter gewissen Umständen einen Anspruch auf Genehmigung seines Vorhabens einräumt, wie dies z.B. in der Bundesrepublik bei Anlagengenehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz der Fall ist, dann kann die Behörde den Genehmigungsantrag nur aus bestimmten Gründen ablehnen. Da beispielsweise die Untersuchung von Alternativen (wie



**In Zukunft nicht mehr möglich? Werden die EG-einheitlichen Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung Industrieansiedlungen auf der grünen Wiese verhindern?**

Standort- und Produktionsalternativen) im Bundesimmissionschutzgesetz gar nicht gefordert wird, kann das Fehlen einer solchen Untersuchung nicht als Grund für eine Ablehnung herangezogen werden. Auch erlaubt die Richtlinie, daß mehrere Behörden nebeneinander jeweils nur über die Zulassung einzelner Umweltbelastungen entscheiden, ohne daß eine fachübergreifende Abwägung stattfinden muß. Für Thomas Bunge besteht kein Zweifel: »Ein solches Genehmigungssystem widerspricht dem umfassenden, medienübergreifenden Charakter der UVP. Die koordinierte Erfassung aller Umweltauswirkungen und deren Wechselwirkungen sollte das Ziel des Verfahrens sein, um einen weitgefächerten Überblick über die Umweltprobleme einer geplanten Maßnahme sicherzustellen.«

### ... und Einbau in bestehende Verfahren

Ohne Zweifel werden diese Überlegungen von der Frage begleitet, wie eine Umsetzung in die Praxis bewerkstelligt werden kann. Einigkeit besteht darüber, daß in der Bundesrepublik kein eigenständiges UVP-Verfahren angestrebt wird, sondern daß die UVP in verschiedene existierende Verfahren integriert werden soll. Ein häufig gehörter Vorschlag beabsichtigt, die UVP in zwei Stufen (vertikales Splitting) durchzuführen:

Stufe 1: Prüfung der Makrostandortvoraussetzungen im Rahmen eines Planungsverfahrens;

Stufe 2: Prüfung der Mikrostandortvoraussetzungen und der Umweltauswirkungen vor Errichtung und Betrieb des Vorhabens im Rahmen des Vorhabenzulassungsverfahrens.

Die zukünftige Reichweite und Wirksamkeit der UVP wird selbstverständlich davon abhängen, wie ihre Integration in die bestehenden Verfahren vonstatten gehen wird. Eine wichtige Entscheidung ist in diesem Zusammenhang bereits gefallen. Im November 1983 forderte der Bundestag die Bundesregierung auf, die für »eine optimale Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen im einzelnen« in einem Bericht darzulegen. Mit Bedauern

wurden außerdem einige erhebliche Abschwächungen des damaligen Textvorschlags im Vergleich zum 80er Entwurf der Richtlinie zur Kenntnis genommen.

Fast drei Jahre sind seit diesem Beschluß vergangen und die Hoffnungen, die in die optimale Umsetzung der Richtlinie gesetzt wurden, zerrinnen. Eine aufmerksame Verfolgung des umweltpolitischen Tagesgeschehens liefert Hinweise, daß zur Umsetzung der EG-Richtlinie nur eine Ministrategie, d. h. nicht mehr als das rechtliche Minimum verfolgt werden soll.

Die Firma Bärlocher verlagert ihre Produktionsstätte nach Italien, weil sie vermuten kann, dort nicht als Präzedenzfall für die Erprobung der UVP erhalten zu müssen. Eine zügige, unkomplizierte Genehmigungspraxis und ein geringes Interesse der Bevölkerung an Umweltproblemen wird vom neuen Standort erwartet. Wird die Umsetzung der EG-Richtlinie an dieser Situation etwas ändern können? Skepsis scheint angebracht angesichts der zahlreichen Freizügigkeiten des Richtlinien-Textes. Zu befürchten ist, daß die Gegner der UVP, allen voran die Industrie, ihren Einfluß soweit geltend machen werden, daß nahezu jedes UVP-Konzept seinen Platz unter dem weiten Mantel der EG-Richtlinie finden wird. Die Verfolgung einer Ministrategie in der Bundesrepublik würde dieser Befürchtung ohne Zweifel Recht geben.

Das, was sich bislang ökologisches Gutachten, Umweltverträglichkeitsstudie, gesamtökologische Untersuchung oder ökologische Standortanalyse nannte, wird vermutlich in Zukunft den einheitlichen und gesetzlich geforderten Titel »Umweltverträglichkeitsprüfung« tragen, ohne daß die Inhalte an den Anforderungen einer anspruchsvollen UVP gemessen werden müssen. Zu befürchten ist ferner, daß die UVP zu einem Legitimationsmittel zukünftiger Planungen und Entscheidungen verkommen könnte. Wie der Rat der Stadt Lingen selber zugab, erhoffte er sich von der UVP Aufschlüsse darüber, welche weiteren Ansiedlungen im Industriepark Lingen-Süd noch unter Umweltgesichtspunkten realisiert werden könnten. Projektbetreiber und Behörden werden die Gelegenheit nutzen, sich zum Schutz vor öffentlichem Widerstand mit dem Hinweis auf die gleistete UVP aus der Affäre zu ziehen. ♦