

Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland

Martin Wickel

Transkription der Präsentation beim Fokustag "UVP & Raumplanung"

Meine sehr geehrten Damen und Herren, zunächst einmal vielen Dank für die Einladung nach Wien, der ich gerne gefolgt bin. Einerseits natürlich, weil Wien eine schöne Stadt ist. Dann gibt es offensichtlich tatsächlich einen Austausch zwischen unseren Universitäten, wobei ich befürchte, dass mehr von unseren Studenten nach Wien gehen als umgekehrt. Aber das müsste man vielleicht einmal empirisch erheben. Ich bin aber vor allen Dingen froh, dass ich der Einladung nachgekommen bin, weil ich heute morgen im ersten Teil der Veranstaltung schon unheimlich viel gelernt habe. Wir bewegen uns ja hier, bei allen Unterschieden zwischen Österreich und Deutschland, im gleichen Rechtsrahmen. Es geht um die UVP-Richtlinie und am Rande auch um die SUP-Richtlinie. Dementsprechend hatte ich bei vielen Diskussionen heute morgen das Gefühl: Das kennst du schon. Bei manchen Sachen habe ich mich auch gefragt: Woher kommt das denn jetzt? Davon hast du noch nichts gehört. Warum haben die da ein Problem? Aber auch darüber kann man ja mal nachdenken, das ist auf jeden Fall ein Ansatzpunkt um weiterzudenken bei dem Thema.

Dann habe ich die Aufgabe, Ihnen heute morgen die UVP in Deutschland vorzustellen – in 15 Minuten, das ist eine gewisse Herausforderung. Eine kurze biografische Anmerkung dazu: Ich habe mich tatsächlich das erste Mal schon 1990 mit der UVP im Rahmen eines juristischen Seminars, an dem ich als Student teilgenommen habe, beschäftigt. Damals ging es um die Umsetzung der UVP-Richtlinie in das bundesdeutsche Recht. Seitdem hat mich das Thema tatsächlich überhaupt nicht mehr losgelassen, ich bin ihm in verschiedenen Zusammenhängen immer wieder treu geblieben. Deswegen hätte ich natürlich eine Menge zu erzählen zu Fragen der Systematik und wie wir das alles machen. Ich habe mich aber entschieden, das alles nicht zu machen, weil Ihnen vieles, glaube ich, bekannt vor-

kommt, weil wir uns, wie gesagt, im gleichen Rechtsrahmen bewegen. Wie also so eine UVP im Grunde abläuft, kann man in der Richtlinie nachlesen. Das wäre also jetzt wenig originell. Stattdessen habe ich mich entschieden, folgendermaßen vorzugehen. Ich möchte auf drei Aspekte eingehen, die für mich etwas Besonderes sind an der UVP, bei denen ich denke, dass die UVP einen ganz besonderen Einfluss hatte auf das deutsche Planungs- und Umweltrecht und auf das Verwaltungsrecht ganz allgemein. Das sind drei Aspekte, die ich im Folgenden highlighten möchte.

Der erste ist der Aspekt der Verfahrensartwahl. Das ist ein ganz blödes Wort, das benutze ich aus zwei Gründen: Erstens, ein guter Freund von mir hat seine Doktorarbeit darüber geschrieben und zweitens, mir ist noch kein besserer Begriff dafür eingefallen. Da geht es darum, dass die Verwaltung in Deutschland zum Teil mehrere Verfahren zur Auswahl hat, um ein Projekt, darum geht es ja bei der UVP, zuzulassen und sie muss die Entscheidung treffen, welches Verfahren sie wählt, also die Verfahrensartwahl. Nicht ganz überraschend spielt die UVP-Pflicht eine entscheidende Rolle.

Der zweite Aspekt, auf den ich eingehen möchte, ist ein ganz bedeutender. Da geht es um die Einklagbarkeit von Verfahrensrechten, die es in Deutschland an und für sich nicht gibt, aber im Bereich der UVP dann schon, was meines Erachtens mit einer erheblichen Aufwertung des Verfahrensrechts einhergeht, was allein der UVP und der Richtlinie geschuldet ist.

Der dritte Aspekt, auf den ich eingehen möchte, ist ein neuer Akteur, der sozusagen die Szene betritt, nämlich die Umweltschutzverbände, die in Deutschland inzwischen eine ganz maßgebliche Rolle in der Auseinandersetzung

um Projekte, aber auch um Pläne spielen. Auch das verdanken wir im Wesentlichen der UVP-Richtlinie. Da wäre in Deutschland wahrscheinlich sonst so niemand drauf gekommen und das ist nach wie vor umstritten, aber dazu gleich mehr.

Damit das Ganze nicht so trocken ist, möchte ich es anhand eines Beispiels verdeutlichen. Was Sie dort sehen, sind meine eigenen Bilder. Das erkennt man, glaube ich, auch so, sie sind nicht besonders schön. Sie zeigen einen Grünzug, der ist hier. Das ist die Holstenstraße in Hamburg. Ich weiß nicht, ob jemand Hamburg kennt. Das ist ziemlich mitten in der Stadt, sehr zentral, gelegen am Ring 2. Dazu muss man wissen, die Ringe erfüllen bei uns vor allen Dingen Verkehrsfunktionen. Das ist einfach kein besonders schöner Ort. Im günstigsten Fall kann man sagen, „verkehrsgünstig gelegen“. Wenn sie die – ich weiß nicht, ob Sie es mitbekommen haben – berühmten Dieselfahrverbote in Hamburg suchen, die sind nicht weit weg. Da haben wir also diesen Grünzug hier, diese Bäume. Ich habe dieses Beispiel ausgewählt, weil diese Bäume ihre Existenz der UVP verdanken. Allerdings – Vorsicht – nicht, wie man vielleicht meinen möge, dem Umstand, dass dort mal eine UVP durchgeführt worden wäre und man zu dem Ergebnis gekommen wäre, diese Bäume müssen stehenbleiben. Das Gegenteil ist der Fall. Ich glaube, wenn dort eine UVP durchgeführt worden wäre, dann wäre man zu dem Ergebnis gekommen, dass diese Bäume gefällt werden können und die Bäume wären längst weg. Was diese Bäume gerettet hat, ist, dass keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist. Was ist der Hintergrund? An dieser Stelle sollte eine Fernwärmeleitung gebaut werden. Die Stadt Hamburg hat diese Fernwärmeleitung genehmigt und zwar in Form einer sogenannten Plangenehmigung. Diese Plangenehmigung, dazu sage ich gleich noch was, ist ein Verfahren, das keine Umweltverträglichkeitsprüfung beinhaltet. Und genau das ist der Knackpunkt hier. Das Oberverwaltungsgericht Hamburg – hier ist das Aktenzeichen, das kann man nachlesen – hat entschieden, dass hier eine Umweltverträglichkeitsprüfung hätte durchgeführt werden müssen, weil mit dieser Fernwärmeleitung, 12 km lang, doch erhebliche Umwelteinwirkungen einhergehen können. Das hätte man prüfen müssen und dementsprechend hat es diese Plangenehmigung, die ohne UVP erteilt worden ist, aufgehoben. Noch haben wir dort jedenfalls keine Fernwärmeleitung und das Urteil ist schon ein bisschen älter.

Wie ist das gekommen? Damit bin ich bei meinem ersten Punkt, die Verfahrensartwahl. Dazu muss man einen Aspekt sehen: Der deutsche Gesetzgeber hat 1990, als er das erste Mal die UVP umgesetzt hat in deutsches Recht, eine Grundentscheidung getroffen. Die UVP wird in Deutschland als unselbstständiges Verfahren durchgeführt, wird also Teil eines anderen Verfahrens, das wir dann als Trägerverfahren bezeichnen. Die Idee war, dass es in Deutschland durchaus schon Verfahren gab, die den wesentlichen Anforderungen einer UVP

entsprechen. Ein solches Verfahren ist zum Beispiel das Planfeststellungsverfahren. Das Planfeststellungsverfahren bezeichne ich meinen Studenten gegenüber gerne als ein extrem leistungsfähiges Verfahren. Es geht einher mit einer förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Das heißt, die Pläne werden ausgelegt, die Bürger oder die Öffentlichkeit haben die Möglichkeit, sie anzuschauen, Betroffene können Einwendungen erheben. Am Ende erfolgt ein Erörterungstermin. Dann geht das Verfahren einher mit einer förmlichen Behördenbeteiligung. Sie erkennen: Das sind auch die Grundelemente der UVP, weswegen der Gesetzgeber entschieden hat, die UVP zum Beispiel in dieses Verfahren zu integrieren. Diese Verfahren sind sehr aufwendig. Ein Beispiel ist die jüngste Erweiterung des Frankfurter Flughafens vor einigen Jahren. Da gab es ein solches Planfeststellungsverfahren. Es gab 130.000 Einwendungen aus der Öffentlichkeit gegen den Plan. Für den Erörterungstermin, der am Ende stattgefunden hat, haben sie sich eine Stadthalle gemietet und haben ihn auf neun Monate terminiert. Das ist natürlich ein extremer Aufwand, den man nicht immer betreiben möchte. Es gibt auch kleinere Planfeststellungen, wo das alles nicht so viel ist. Frankfurt war schon extrem. Aber nichtsdestotrotz hat der Gesetzgeber gerade Anfang der 1990er Jahre entschieden: Wir brauchen ein zweites Zulassungsverfahren als Alternative und hat das Plangenehmigungsverfahren eingeführt. Damals ging es um eine Verschlinkung des Verfahrens und Beschleunigung, das sind die gleichen Stichworte, die man immer und überall hört. Hintergrund war damals die Wiedervereinigung in Deutschland und der marode Zustand der Verkehrswege, insbesondere in Ostdeutschland, in der ehemaligen DDR. Man brauchte schnelle Verfahren, um dort voranzukommen. Dieses Plangenehmigungsverfahren ist vor allen Dingen dadurch gekennzeichnet, dass es diese Elemente, also die Öffentlichkeitsbeteiligung und auch die Behördenbeteiligung, nicht hat. Dementsprechend kann es nicht Trägerverfahren für die UVP sein, weil die UVP ja genau diese Elemente erfordert, neben anderen.

Und jetzt komme ich zur Verfahrensartwahl. Denn offensichtlich muss die Behörde, die entscheiden soll, am Anfang, sehr früh eine Entscheidung treffen: Will ich in ein Plangenehmigungsverfahren oder mache ich das große Planfeststellungsverfahren? Und diese Entscheidung hängt, in vielen Fällen nicht nur, manchmal aber auch allein, an der UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens. Das heißt, zu einem sehr frühen Zeitpunkt, in der Regel noch vor Antragstellung, finden Umweltbelange Eingang in den Planungsprozess, weil die Behörde ganz am Anfang ganz zentral darüber nachdenken muss: Wie sind denn Umweltbelange hier betroffen? Welche Rolle spielen Umweltbelange in diesem Verfahren? Habe ich erhebliche Umweltauswirkungen oder nicht? Das macht sie, bevor sie irgendetwas anderes macht in diesem Verfahren – sie denkt über die Umwelt nach. Und das ist meines Erachtens ein gutes Beispiel für die Wirkungsweise der Umweltverträglichkeitsprüfung, denn darum geht es letztendlich.

In Deutschland verstehen wir die Umweltverträglichkeitsprüfung als reine Verfahrensvorschrift. Das heißt, es gibt keine unmittelbaren inhaltlichen Vorgaben. Ich versuche das meinen Studenten immer zu erklären: Das Ergebnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung kann durchaus sein, dass sie ein total umweltunverträgliches Vorhaben haben. Der Unterschied, den die UVP macht: Sie müssen darüber im Verfahren reden. Sie müssen es aufzeigen, sie müssen es öffentlich machen, sie müssen darüber diskutieren. Das Ergebnis kann immer noch sein, dass das Vorhaben nicht umweltverträglich ist. Die UVP versucht zu wirken, indem sie das Thema immer wieder ins Verfahren einbringt. Die Materialien müssen angereichert werden, man muss darüber diskutieren, man muss alle umweltrelevanten Entscheidungen besonders öffentlich machen und die umweltrelevanten Teile der Entscheidung besonders hervorheben. Das erzeugt natürlich Druck, sich mit dem Thema auch wirklich auseinanderzusetzen. Und, ein besonderer Benefit, das Ganze beginnt mit Umweltbelangen. Ich glaube, dass das ein wesentlicher Aspekt ist. So viel zu meiner Verfahrensartwahl.

Jetzt komme ich zum zweiten Aspekt, nämlich der Aufwertung des Verfahrensrechts durch die UVP beziehungsweise durch die UVP-Richtlinie, muss man wohl richtigerweise sagen, da ist der deutsche Gesetzgeber wahrhaftig nicht selbst draufgekommen. Wie ich bereits sagte, ist das Grundverständnis in Deutschland: Die UVP ist ein reines Verfahrensrecht. Jetzt muss man wissen, dass das deutsche Verwaltungsrecht mit den Verfahrensrechten etwas stiefmütterlich umgeht. Das sehen Sie an dieser Regelung, die ich mal abgedruckt habe, Sie brauchen das jetzt nicht lesen. Das ist § 46 Verwaltungsverfahrensgesetz. Da steht im Wesentlichen drin, dass eine Verwaltungsentscheidung nicht aufgehoben wird, nur weil gegen Verfahrensrecht verstoßen wurde. Jedenfalls dann nicht, wenn klar ist, im Ergebnis wäre sowieso die gleiche Entscheidung ergangen. Wir sprechen hier von der dienenden Rolle des Verwaltungsverfahrens. Das Verwaltungsverfahren hat keinen Eigenwert, sondern es geht nur darum, was am Ende dabei rauskommt. Wenn das okay ist, ist ja egal, wie das Verfahren gelaufen ist. Das ist, ein bisschen salopp gesagt, der Grundansatz des § 46. Davon gibt es inzwischen in Deutschland eine wesentliche Ausnahme und das ist die UVP. Wir haben ein Gesetz, das nennen wir Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Das ist nicht besonders beliebt und sehr verklausuliert. Dort steht ganz klar drin: Man kann die Aufhebung einer Entscheidung auch verlangen, wenn die UVP nicht durchgeführt wurde, fehlerhafterweise, oder wenn ein Fehler in der UVP geschehen ist. Das ist das, was in meinem Beispiel passiert ist. Das Vorhaben hätte auch planfestgestellt werden können, das wäre wahrscheinlich so durchgegangen. Diese Plangenehmigung ist nur aufgehoben worden, weil es an der UVP fehlte. Also eine deutliche Aufwertung von Verfahrensrechten, die wir sonst so im deutschen Verwaltungsrecht nicht haben.

Der letzte Aspekt ist der neue Akteur, den ich Ihnen versprochen habe, der die Szene betritt. Hier ein weiterer kleiner Ausflug ins deutsche Verwaltungsprozessrecht. In diesem Fall ist das unsere Verwaltungsgerichtsordnung, die sagt: Ich kann nur dann gegen eine Entscheidung klagen, wenn ich geltend machen kann, dass ich möglicherweise in einem eigenen, subjektiven Recht verletzt bin. Jetzt haben wir aber gerade gesehen, dass Verfahrensrechte nicht dafür taugen. Das heißt, ich muss irgendeine materielle Rechtsposition geltend machen können. Das ist typischerweise Eigentum bei großen Projekten oder Gesundheit. Damit kann ich vor Gericht ziehen. Das Problem ist: Wenn Sie ein großes Infrastrukturprojekt haben und der Bereich der Kläger begrenzt ist auf Eigentümer oder unmittelbare Nachbarn, schränkt das die ganze Sache sehr stark ein. Die UVP-Richtlinie sagt nun, relativ deutlich, dass auch die Umweltschutzvereinigungen und Umweltschutzverbände, wie auch immer man sie nennen mag, Teil der Öffentlichkeit sind und zwar Teil der betroffenen Öffentlichkeit. Das heißt, einerseits können sie sich am Verfahren beteiligen, das ist aber noch nicht so die Sensation. Zweitens sind sie auch in der Lage, gerichtlich gegen solche Entscheidungen vorzugehen. Das heißt, die Umweltschutzverbände können klagen, ohne dass ihnen ein eigenes Recht zusteht, wenn sie nur in ihren satzungsgemäßen Aufgaben sozusagen betroffen sind. Und sie können das, wie ich eben schon gesagt habe, auf der Grundlage der Verletzung eines Verfahrensrechts machen, was ein großer Schritt für das deutsche Verwaltungsrecht ist. Deswegen wird es Sie nicht überraschen, wenn ich Ihnen sage: In dem Beispiel, das ich Ihnen gezeigt habe, war der Kläger keine Privatperson, sondern ein Umweltverband. Wenn Sie die großen Projekte in Deutschland heutzutage sehen – ich weiß nicht, inwieweit das hier diskutiert wird, das schwierigste Beispiel ist wahrscheinlich im Augenblick die Elbvertiefung, über die wir natürlich in Hamburg viel diskutieren – sind die wesentlichen Kläger, die das Ganze in Schwung halten Umweltverbände. So auch das Dieselverbot, das in Hamburg jetzt gilt, weil gegen die Luftverunreinigung geklagt wird. Diese Klagen – das haben wir in vielen deutschen Städten inzwischen – sind auch von Privatpersonen, sind aber im Wesentlichen systematisch betrieben worden von Umweltverbänden. Das ist politisch hoch umstritten. Viele Politiker würden da gerne einen Schritt zurückgehen und den Umweltverbänden sozusagen diese Möglichkeiten wieder nehmen. Geht aber nicht, weil wir uns das wieder nicht selbst ausgedacht haben, sondern das aus der UVP-Richtlinie kommt. Das steht dort so drin, dementsprechend dieser neue Akteur, den wir insbesondere der UVP verdanken.

Dieser Text wurde von Lisa-Maria Homagk transkribiert.