

GEPRÜFTE UMWELT

→ Das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist 1993 als eine der ersten Umsetzungen von EU-Recht beschlossen worden. Konzeptiv stammt es aus einer Hochphase der Umweltpolitik und brachte damals trotz Zurückhaltung im Anwendungsbereich einen echten Fortschritt in den Instrumenten. Was ist aus dieser rechtlichen Haute Couture geworden, vor allem nach dem novellierenden Herumgeschneideln im Deregulierungswind? Was haben die Menschen daraus gemacht – die Skeptiker, die Euphoriker, die Ängstlichen, die Vermeider-Typen, die Pragmatiker? Auf einer Tagung von Arbeiterkammer, Ökobüro und Wiener Umwelthanwaltschaft wurden einige Aspekte unter die Lupe genommen.

VON CORNELIA MITTENDORFER*

Die Vorgeschichte des UVP-Gesetzes ist lang und wild. Erst der Druck durch die EU-Richtlinie machte eine Einigung zwingend notwendig. Verfahrenskonzentration, außer für große Trassenvorhaben, eine erstmals weitreichende Öffentlichkeitsbeteiligung, die integrative Betrachtung der Auswirkungen – um nur einige Punkte zu nennen – waren tatsächlich Benchmarks in der Modernisierung des Anlagenrechts. Unsicherheit und innerer Widerstand im Hinblick darauf,

dass plötzlich rechtliche Vorgaben von „woanders“, nämlich der EU, kommen, waren nicht zu übersehen.

Das UVP-Gesetz war zu Beginn – wie wenige andere Umweltgesetze – einerseits mit hoch gesteckten Erwartungen, andererseits mit massiven Ängsten befrachtet. Die EU-Beitrittsstrategie „Umweltmusterland Österreich“ war noch in aller Munde, da hatten schon die wirtschaftsliberalen Kräfte begonnen, eine Minimalumsetzung zu propagieren. Beim Anwendungsbereich

ist das mit hohen, fixen Schwellenwerten durchaus gelungen. Was die Öffentlichkeitsbeteiligung anlangt, war man noch von den Hainburg-Ereignissen beeindruckt: das machte es möglich, eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung durch zu bringen. Manche hofften jedoch – wider die Realitäten, mithilfe des UVP-Gesetzes Machtverhältnisse umkehren zu können, andere fürchteten, überrannt, enteignet und geknebelt zu werden.

UNBEGRÜNDETE ÄNGSTE

Beides war und ist nicht der Fall. Allerdings hat sich gerade im Verkehrsbereich gezeigt, dass die anfangs von vielen der UVP zugeschriebene Bedarfsprüfung nicht nur rechtlich im Rahmen von Genehmigungsbestimmungen nicht möglich ist, sondern auch die Praxis solche Prozesse nicht zulässt. Aus diesem Unbehagen, dem Mangel an öffentlichem Konsens, insbesondere zu Infrastrukturvorhaben, ist das Instrument der strategischen Umweltprüfung entwickelt worden und mittlerweile auch zu EU-

Recht geworden. Im Verkehrsbereich hat sich allerdings nichts gebessert dadurch: nicht nur die rechtlichen Grundlagen für eine strategische Umweltprüfung im Verkehrsbereich (SP-V-G) sind völlig ungenügend, sondern auch deren praktische Umsetzung. Das war Gegenstand einer Veranstaltung der Arbeiterkammer gemeinsam mit dem Ökobüro im Herbst 2007. Siehe dazu den Tagungsband „Informationen zur Umweltpolitik“ Nr. 176, zu bestellen auf Seite 35 dieses Heftes.

Der nicht bewerkstelligte öffentliche Konsens wirkt aber als Störfeld weiter hinein in die UVP-Verfahren zu Trassenvorhaben. Dass in diesem Bereich außerdem sämtliche planenden, prüfenden, durchführenden, genehmigenden und kontrollierenden Aufgaben beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) konzentriert sind, kann nicht mehr als zeitgemäße, moderne „Governance“ bezeichnet werden. Dies trägt mit zur Problembedenheit der Verkehrsprojekte

ZUSAMMENFASSUNG:

15 Jahre Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zeigen, dass man im internationalen Vergleich in Österreich vieles tut, um eine UVP zu vermeiden: hohe Schwellenwerte, Projektzerstückelungen mit Umgehungsabsicht, viele negative Einzelfallprüfungen. Wenn es allerdings zu einem UVP-Verfahren kommt, dann sind im Industriebereich doch sehr ordentliche Verfahren zu erwarten. Bei den Trassenverfahren gibt es noch Aufholbedarf auf allen Ebenen. Die Kommunikationsseite der UVP ist entwicklungsbedürftig. Aber, alle Probleme einer falschen Umweltpolitik kann auch die UVP nicht lösen.

*Dr. Cornelia Mittendorfer ist Juristin und Mitarbeiterin der Abteilung Umwelt & Verkehr in der AK Wien.

Rechnungshof

Was der Rechnungshof am Straßenbau zu bemängeln hat, finden Sie unter:
www.rechnungshof.gv.at unter BERICHTE, Bund 2008/5.

Datenbank

Die wertvolle UVP-Datenbank des Umweltbundesamtes ist ein wenig versteckt und findet sich auf www.umweltbundesamt.at in der Menüleiste unter UVP/SUP/EMAS.



Evaluierung

Die Evaluationsstudie des Umweltbundesamtes zur UVP aus dem Jahre 2006 finden Sie unter:
www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REPO036.pdf



Umweltverträglichkeitsprüfung: Abbruch, Umbruch oder Aufbruch?

bei, was nunmehr auch dem Rechnungshof Anlass für Kritik war. Diese „Besonderheit“ führt nebenbei zu einem anderen Rechtsschutz. Hier ist nicht der Umweltsenat erste Berufungsinstanz, der dann die Höchstgerichte nachfolgen können, sondern nur die Höchstgerichte. Das hat keineswegs positive Rückwirkungen auf dieses Rechts-

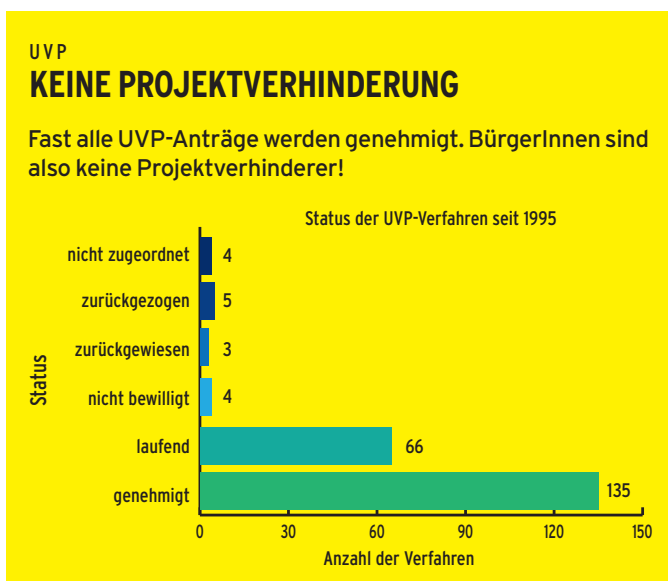
feld. Höchstrichter sind keine UVP-Spezialisten, zudem wenden sie andere Prüfkriterien an als der Umweltsenat. Das ist nicht den Gerichtshöfen vorzuwerfen, sondern dem Gesetzgeber. Dieser hätte auch einiges zu tun, um endlich die volle Verfahrenskonzentration im Verkehrsbereich – so wie im sonstigen UVP-Anwendungsbereich – zu

beschließen. Damit wären viele Fußangeln und Zeitlöcher auszuräumen. Bei den anstehenden Verfassungsnovellen wäre der Gesetzgeber übrigens bestens beraten, wenn er das ganz besondere Know-how des Umweltsenates und auch die Unabhängigkeitserfordernisse für die Mitglieder nicht ruinieren würde durch ein einfaches aber ignoranten Überführen der Agenden in die Landesverwaltungsgerichte. Vom Land bestellte Verwaltungsrichter werden nur selten die nötige innere Distanz zu großen landeswichtigen Projekten haben, um diese kritisch zu prüfen. Die Erfahrung zeigt, dass im UVP-Bereich alle entscheidenden Ebenen enormem Druck ausgesetzt sind. Zumindest die Kontrollinstanz müsste aus diesem Kraftfeld heraus genommen werden. Außerdem würden in UVP-schwachen Bundesländern dann Einzelrichter alle paar Jahre über ein Projekt entscheiden, was keine Garantie für Fachkenntnis und Qualität darstellt. Angesichts dieser zahlreichen Problemquellen wird auch

verständlicher, wenn manche BürgerInnen verärgert sind. Zu Verhinderern der Projekte sind sie dennoch keineswegs geworden, wie die Statistiken beweisen. Ihre Rolle als Qualitätssicherer im Verfahren bleibt übrigens unbedankt!

BESTENS DOKUMENTIERT

Hier eröffnet sich der zweite Themenkreis, anhand dessen sich erweist, dass genaues Hinschauen lohnt. Das UVP-Gesetz ist mit Sicherheit eines der am besten dokumentierten Gesetze. Insofern bietet es auch einen ausgezeichneten Ansatzpunkt, um Wirkungsforschung voran zu treiben. Die Datenlage ist reichhaltig, aber nicht ausreichend. Stehsätze wie „die UVP dauert zu lange“ oder „Österreich hat das strengste UVP-Regime“ kursieren trotz Evaluierungsstudien, Berichten an den Nationalrat etc. nicht nur am Wirtshaustisch, sondern auch auf akademischen Tagungen. Um die Wirkungsweise des Gesetzes und die Einflussfaktoren für positive oder negative Wirkungen besser →



Nutzeffekte

Der Fünfjahresbericht der EU-Kommission ist durchaus lesenswert und bringt Ansätze für einen Ländervergleich: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/report_de.pdf



Umweltsenat

Wenn Sie sich in die Judikatur des Umweltsenates vertiefen wollen, dann können Sie unter www.umweltsenat.at beginnen, wenn Sie Zugang zum Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) haben, dann über die dortige Suchmaske: www.ris.bka.gv.at/umweltsenat

Umweltrechtsnetzwerk

Fallstudien und Rechtsanalysen des Umweltrechtsnetzwerks „Justice and Environment“ zur UVP: www.justiceandenvironment.org/je-international/eit

erfassen und unerwünschten Wirkungen zielsicherer entgegenwirken zu können, sollten „Fälle“ ausgewertet werden und nicht nur der Verfahrensteil. Denn in der Öffentlichkeit wird die Gesamtdauer einer Projektrealisierung wahrgenommen und bewertet. Finanzierungs- oder Ressourcenprobleme können zum Beispiel eine entschiedene andere Optik erzeugen.

Schon die vorhandenen Daten zeigen jedenfalls, dass Berufen äußerst selten stattgegeben wird, dass zahlreiche Verfahren angesichts der Komplexität außerordentlich rasch durchgeführt werden und vieles mehr. Aber ob und in welchem Umfang zum Beispiel Ressourcenprobleme, rechtliche Widersprüchlichkeiten, professionelle oder unprofessionelle Vorbereitung des Antrags, kommunikatives oder unkommunikatives Verhalten den Prozess als ganzen, aber auch den Verfahrensteil mitbestimmen, kann derzeit nicht nachvollzogen werden. Hier gilt es, Transparenz herzustellen und den Weg des „blame-shifting“, also der Schuldabschiebung auf „die Öffentlichkeit“ und „das strenge Gesetz“ zu verlassen und Wirkungsforschung voran zu treiben.

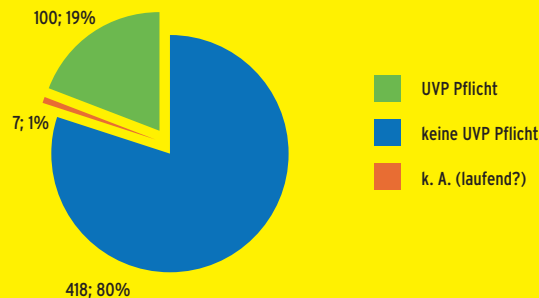
Das ehemalige Umweltmusterland Österreich liegt mit der Anzahl der durchgeführten UVP-Verfahren entschieden im untersten Bereich. Das liegt nicht nur an den hoch angesetzten Schwellenwerten, die zwar formal teilweise dem EU-Recht entsprechen mögen, auf die Kleinteiligkeit der österreichischen Geografie und Industrielandschaft aber nicht abgestimmt sind. Hier fordert die EU-Kommission Nachbesserung, was Anlass für die kommende Novelle sein wird. Aber auch der „human factor“ spielt hier eine große Rolle: in österreichischer Manier wird unter den Teppich gekehrt,



UVP
EU-KRITIK

Von der EU wird kritisch beäugt, dass nur in einem Fünftel der Fälle, wo es keine fixe UVP-Schwelle gibt, eine UVP-Pflicht festgestellt wird. Die nachfolgende Erhebung des Ökobüros wird im Tagungsband zur Veranstaltung „UVP auf dem Prüfstand“ veröffentlicht werden. Der Tagungsband kann vorbestellt werden: Telefon 01/501 65/2698 bzw. E-Mail: christine.schwed@akwien.at .

ERGEBNISSE DER FESTSTELLUNGSVERFAHREN SEIT 2005



QUELLE: ERHEBUNG ÖKOBÜRO

was das Zeug hält. Projektwerber stückeln ihre Vorhaben zu Häppchen, bis sie nicht mehr UVP-pflichtig sind. Die Behörden entwickeln erstaunliche Elastizitäten in den Feststellungsverfahren, so dass nur jede fünfte Einzelfallprüfung zu einer UVP führt. Auch diese Praxis beäugt die EU-Kommission durchaus kritisch. Für den Flughafen Schwechat hat sie immerhin ein „nachträgliches UVP-Verfahren“ gefordert. Kein Ruhmesblatt für das Ex-Umweltmusterland.

VERBESSERUNGSPOTENZIAL

Diese Vermeidungshaltung ist aber auch in einem anderen Bereich auffallend: viele Akteure im UVP-Bereich haben noch immer eine sehr hoheitliche Vorstellung von Öffentlichkeitsbeteiligung. Zögerlichkeit bis passiver Widerstand und autoritäres Auftreten sind keine Seltenheit. Hier wird völlig übersehen, dass auch ein Verfahren ein Kommunikationsprozess ist, und dass Vorab-Gemauschle, mangelnde Klarheit und auto-

ritäres Gehabe das Macht-Ungleichgewicht im Verfahren massiv verstärken und Kommunikationsstörungen hervorrufen. Die Zersplitterung der Parteienrechte tut ihr Übriges dazu. Vielleicht bringt ein Generationenwechsel in den Ämtern bessere Zeiten – denn best-practice-Beispiele gibt es durchaus. Der Gesetzgeber wird vielleicht auch einmal erkennen, dass die Aarhus-Konvention (Stichworte: Umweltinformation, Beteiligung an Umweltverfahren, „access to justice“) eine Rechtsquelle und daher umzusetzen ist. Die Klagsflut infolge der Aarhus-Konvention ist aber nicht nur deshalb ausgeblieben: um an einem UVP-Verfahren sinnvoll teilnehmen zu können, bedarf es erheblicher Mittel und eines enormen zeitlichen Engagements. Nicht/Regierungs-/Organisationen (NGO) können gar nicht auf allen Kirtagen tanzen, wie manche befürchten. Selbst wenn man ihnen endlich – ohne sie zu gängeln – finanzielle Mittel zur Verfügung stellt.

Abschließend ist zu sagen: auch die UVP ist kein Königsweg der Umweltpolitik. Das UVP-Gesetz erlaubt keine Bedarfsprüfung, es gibt auch keinen Mechanismus, der das umweltfreundlichste Projekt favorisiert. Die Entscheidungen für oder gegen ein Vorhaben werden meist schon viel früher getroffen und stehen im Kontext des nicht hinterfragten, stetigen Wirtschaftswachstums. An dem damit verbundenen Boden- und Ressourcenverbrauch und den zahllosen kleinen, vielleicht nicht direkt dem Projekt zuordenbaren Beiträgen zu globalen Verschlechterungen – siehe Klimapolitik – ändert die UVP nichts. Leider. Trotzdem muss die UVP unbedingt weiter entwickelt werden. Wir haben nichts Besseres. ■

Erinnerung

Unter www.hainburg20.at können Sie Ihrer Erinnerung auf die Sprünge helfen und nachlesen, was in Hainburg anno 1984 so los war.



Ländervergleich

Vergleiche sind schwierig, aber der Trend ist sichtbar: Österreich hat bis zu 20 UVP-Verfahren pro Jahr, Frankreich zum Beispiel an die 7.000, Deutschland um 780, Tschechien an die 200, Schweden bis zu 3.000, Portugal um 90 usw.