

Die "negative" UVP: soll ein UVP-Bericht zur Ablehnung eines Projekts führen?

Autor(en): **Zwahlen, Robert**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **107 (1989)**

Heft 24

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-77120>

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.

Beiträge zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Die «negative» UVP

Soll ein UVP-Bericht zur Ablehnung eines Projekts führen?

Auf den 1. Januar 1989 ist die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) in Kraft getreten. Sie bringt einige zusätzliche Klärungen des UVP-Verfahrens, ohne jedoch am grundsätzlichen Vorgang, wie er sich bisher (v.a. aufgrund Art. 9 des Umweltschutzgesetzes) abgespielt hat, Wesentliches zu ändern. Nach wie vor gehen jedoch die Ansichten über den Sinn und die Wirksamkeit dieses Instruments auseinander. Der folgende Beitrag geht der Frage nach, ob überhaupt ein UVP-Bericht dazu führen sollte, dass einem Projekt die Bewilligung verweigert wird. Dabei wird von der Prämisse ausgegangen, dass dies nicht sein sollte.

Die Rolle, welche die UVP erfüllen soll, und vor allem die Art und Weise, wie sie diese Rolle erfüllt, wird nach wie

Prüfung darstellt. Von diesen Berichten soll im folgenden die Rede sein.

VON ROBERT ZWAHLEN,
ZÜRICH

vor je nach Optik der Betroffenen sehr unterschiedlich beurteilt. Den Beteuerungen von offizieller Seite, z.B. vom BUWAL, es handle sich keineswegs um ein «Bauverhinderungsinstrument», stehen ebenso hartnäckige und möglicherweise aus der direkten Sicht eines Projektverfassers ebenso berechnete Aussagen gegenüber, genau darum handle es sich hier. In Berichterstattungen zum Thema UVP ist auch immer wieder zu lesen, sie habe in einem bestimmten Fall versagt, da das betreffende Projekt trotz UVP bewilligt und bestenfalls geringfügig abgeändert worden sei. Andererseits ist dann wiederum zu vernehmen, in Sachen UVP habe es in diesem oder jenem Fall Lichtblicke gegeben, die UVP habe Erfolg gehabt, da dank ihr ein Projekt verhindert worden sei.

Diese Sicht der Dinge scheint mir verhängnisvoll zu sein und vor allem der der UVP zugedachten Rolle in keiner Weise gerecht zu werden. Ich möchte daher versuchen, hier aus der Sicht desjenigen, der Berichte zur UVP verfasst, zu diesem Problemkreis Stellung zu nehmen.

Auf die Gefahr hin, etwas bereits allzu oft Erwähntes einmal mehr darzulegen, möchte ich nochmals darauf hinweisen, dass es sich bei der UVP um die von den zuständigen Bewilligungsbehörden durchzuführende Prüfung auf Umweltverträglichkeit handelt, während der Bericht zur UVP die vom Gesuchsteller beizubringende Grundlage für diese

Darf ein Bericht zur UVP ein Projekt verhindern?

Die Frage muss vielleicht folgendermassen präzisiert werden: Darf ein Bericht zur UVP dazu führen, dass ein Projekt im Prüf- und Bewilligungsverfahren als nicht umweltverträglich beurteilt und daher abgelehnt wird? In einem solchen Fall hätte also die UVP, nach oben erwähnter Lesart, «Erfolg gehabt», hätte bewiesen, dass sie Zähne hat. Für mich ist nun allerdings so etwas nicht ein Erfolg dieses Instruments, sondern Ausdruck eines falschen UVP-Verständnisses und damit auch eine falsche Anwendung des Instruments UVP-Bericht. Ich möchte sogar so weit gehen zu behaupten, dass in einem derartigen Fall der Verfasser des Berichts seine Arbeit nicht richtig gemacht hat.

Das ist zweifellos eine harte Aussage. Im folgenden soll der Versuch gemacht werden, sie zu belegen. Es wird sich dabei auch nicht vermeiden lassen, sie in einem gewissen Sinne wieder zu relativieren.

Ablauf der Berichterstellung

Um feststellen zu können, ob die postulierte Behauptung haltbar ist, soll zunächst einmal die Entstehung eines Berichts zu einer UVP kurz nachgezeichnet werden, und zwar unabhängig vom Verfahren. Vielmehr soll es sich hier ausschliesslich um die vom Berichtverfasser durchzuführenden Arbeitsschritte handeln; dass die Arbeit in einen bestimmten Ablauf eingebunden ist,

braucht in diesem Zusammenhang vorerst nicht zu interessieren.

Zunächst ist eine *Auseinandersetzung mit dem Projekt* erforderlich. Hierbei geht es darum, sowohl die allgemeinen, typenspezifischen Anlagenteile und Komponenten des Projekts als auch die speziellen Gegebenheiten dieses konkreten Vorhabens zu erfassen. Wichtig ist bereits in diesem ersten Arbeitsschritt das Erkennen derjenigen Anlagenteile oder Vorgänge, die aller Voraussicht nach hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt in erster Linie von Bedeutung sein werden, auf welche folglich bei der weiteren Arbeit ein besonderes Augenmerk zu richten sein wird. Somit findet hier die Identifikation der *relevanten Projektkomponenten* statt. Automatisch wird bei diesem Arbeitsschritt ein erster Eindruck darüber gewonnen, welcher Art die zu erwartenden Auswirkungen sein werden.

In einem weiteren Arbeitsschritt wird man sich mit der *spezifischen Umwelt* des Projekts auseinanderzusetzen haben, d.h. mit dem Ort, an welchem dieses Projekt angesiedelt werden soll, und mit den besonderen Verhältnissen, die dieser Ort bietet. Analog zum ersten Arbeitsschritt wird sich hier bereits automatisch ein erster Eindruck darüber einstellen, auf welche Aspekte oder Eigenheiten dieses Standortes sich das Projekt oder ein spezieller Projektaspekt voraussichtlich in besonderem Masse auswirken wird. Es geht hier also vornehmlich auch um die Identifikation empfindlicher und deshalb speziell zu beachtender Umweltaspekte. Je nach Ort, aber auch je nach Art des Projekts kann es sich hier um sehr unterschiedliche Parameter handeln.

Der folgende Arbeitsschritt ist einer der wichtigsten im ganzen Ablauf der Erstellung eines Berichts überhaupt. Es gilt nun nämlich, eine Abgrenzung vorzunehmen, und zwar in zweifacher Hinsicht. Zum einen muss eine fachliche Abgrenzung erfolgen. Unsere Umwelt ist zu komplex, als dass sie jemals in einem bestimmten Fall wirklich vollständig erfasst werden könnte. Abgesehen von der schon rein theoretisch begründbaren Unmöglichkeit eines derartigen Vorhabens würde ein solcher Versuch das Verfahren in absolut sinnloser Weise mit einer riesigen Menge Ballast unnötig belasten, von den dadurch verursachten Kosten ganz zu schweigen. Entscheidend ist hier also die Auswahl der *relevanten Umweltkomponenten*. Relevant ist eine derartige Komponente nur dann, wenn sie zwei Voraussetzungen erfüllt:

- sie muss im Projektgebiet vorhanden sein und auch eine gewisse Bedeutung haben (Weglassen von Nebensächlichkeiten) und
- sie muss mit einiger Wahrscheinlichkeit vom Projekt oder einer seiner Komponenten mit einer gewissen Mindestintensität betroffen, d.h. verändert werden.

Es erübrigt sich wohl, näher zu erläutern, dass die hier entstehende Liste von relevanten Umweltkomponenten je nach spezifischen Umweltverhältnissen und je nach Projekt sehr unterschiedlich aussehen wird. Vorgegebene Checklisten können dabei insofern eine Hilfe sein, als sie sicherstellen, dass kein potentiell wichtiger Aspekt vergessen wird. Sie können aber nie die eigene, projekt- und ortsspezifische Arbeit des Gutachters in diesem Arbeitsschritt ersetzen.

Die zweite Abgrenzung ist eine *Abgrenzung räumlicher Art*. Auch diesem Schritt kommt bereits Prognosecharakter zu, und auch er setzt den nötigen Sachverstand voraus. Ganz im Sinne des oben ausgeführten geht es hier darum, den *relevanten Raum* zu definieren. Wird er zu eng gewählt, entgehen möglicherweise wichtige Auswirkungen der Bearbeitung. Eine zu starke Ausweitung des Perimeters andererseits bedeutet wiederum die Anhäufung von unnötigem Ballast. Ausserdem besteht die Gefahr, dass eine durchaus wichtige Wirkung eines Vorhabens, vor dem Hintergrund eines zu weit gesteckten Raumes betrachtet, verwischt wird und nicht mehr in ihrer eigentlichen Bedeutung erkannt werden kann.

Mit einer Gegenüberstellung der identifizierten Projekt- und Umweltkomponenten, bezogen auf den relevanten Raum, aber vorerst noch ohne weitergehende Erhebungen, wird nunmehr eine erste Abschätzung über Art, Richtung und Ausmass der zu erwartenden Projektwirkungen auf die einzelnen Umweltaspekte durchgeführt. Bei einfacheren, wenig komplexen Projekten mag dieser Schritt mehr oder weniger implizit in den vorgängig beschriebenen Arbeitsphasen enthalten sein. Bei umfangreichen, komplizierten und dementsprechend unübersichtlicheren Verhältnissen wird man jedoch kaum um eine systematische Zusammenstellung der erwarteten Wirkungen herumkommen. Die Art und Weise, in der das geschieht, ist meines Erachtens weniger wichtig. Eine Relevanzmatrix kann hier ein gutes Hilfsmittel sein, vor allem auch eine Hilfe zur Veranschaulichung der Zusammenhänge und der Überlegungen. Dieser Arbeitsschritt dient nicht zuletzt dazu, das Pflichtenheft für die Erarbeitung des Berichts zu

konkretisieren und zu vervollständigen. Auch hier geht es wieder darum, Wichtiges von Unwichtigem zu trennen.

Probleme erkennen

Spätestens jetzt muss erkennbar sein, ob und wenn ja wo möglicherweise Probleme auftreten, welche das Projekt im Sinne der Umweltverträglichkeit in Frage stellen könnten. Tritt dieser Fall ein, geht es meiner Meinung nach nicht an, dass jetzt eine Untersuchung auf der ganzen Breite anläuft mit dem Ziel, einen umfassenden Bericht zur UVP zu erstellen. Vielmehr muss nun der Berichtverfasser seiner Aufgabe als Berater des Gesuchstellers gerecht werden und diesen sofort und umfassend über die zu erwartenden Schwierigkeiten ins Bild setzen. Gemeinsam muss dann das weitere Vorgehen erarbeitet werden, im Idealfall auch zusammen mit den zuständigen Behörden. Es sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, die in einem solchen Fall gewählt werden können, wie zum Beispiel:

- sofortiger Abbruch der Projektverfolgung, wenn davon ausgegangen werden muss, dass das Projekt aufgrund von Umwelteinwirkungen chancenlos ist
- wesentliche Projektänderung, die geeignet ist, die unzulässigen Auswirkungen zu eliminieren oder in genügendem Ausmass zu reduzieren
- sektorielle Untersuchung vorerst dieses einen relevanten Problemkreises, um festzustellen, ob überhaupt eine Lösung denkbar ist.

Tritt der erstgenannte Fall ein, so hat sich der Berichtverfasser um einen möglicherweise umfangreichen Auftrag gebracht. Er handelt zwar im Interesse seines Auftraggebers – aber gegen seine eigenen kurzfristigen Vorteile. Andererseits verschafft er sich dadurch den Ruf eines kompetenten Beraters, was mittel- und langfristig sicher von wesentlich grösserer Bedeutung ist.

Der zweite Fall kann sehr unterschiedlichen Inhalts sein: Verzicht auf bestimmte Anlageteile, Ergänzung der Anlage mit besonderen Schutzvorrichtungen, grundlegende Veränderung der Auslegung gewisser Anlageteile oder des ganzen Projekts, Änderung der Standortwahl usw. All das verdeutlicht die Bedeutung eines möglichst frühzeitigen Einsetzens der Bearbeitung der Umweltaspekte auch und vor allem unter ökonomischen Gesichtspunkten, da eine Projektänderung umso aufwendiger und kostspieliger wird, je weiter die Projektierung in der falschen Richtung bereits fortgeschritten war.

Recht oft wird die Voruntersuchung, d.h. die oben geschilderte Abschätzung der zu erwartenden Auswirkungen, zwar die kritischen Punkte identifizieren, jedoch nicht ausreichen, um mit genügender Sicherheit Schlussfolgerungen für das Projekt ziehen zu können. In einem solchen Fall wird die dritte der genannten Möglichkeiten zur Anwendung gelangen. Dazu ein Beispiel: Erste Überlegungen für den Ausbau eines Kraftwerks unter Ausnutzung eines weiteren Gewässers haben gezeigt, dass damit zu rechnen ist, dass dieses Projekt an der Restwasserfrage scheitern würde. Anstatt nun sofort mit dem zweifellos erforderlichen Bericht zur UVP zu beginnen, wurde dem Auftraggeber empfohlen, vorerst lediglich diesen einen zentralen Aspekt – Fischerei und Restwasser – abzuklären und mit dieser Untersuchung einen Vorentscheid der zuständigen Behörden zu erlangen. Sollte auf diesem Wege eine Möglichkeit für die Realisierung des Projektes gefunden werden, müssten anschliessend die anderen, als von weniger zentraler Bedeutung identifizierten Aspekte des UVP-Berichts noch erarbeitet werden; als einziger Verlust wäre in diesem Fall eine geringfügige zeitliche Verzögerung des Projekts zu erwähnen. Sollte sich aber das Projekt tatsächlich als nicht realisierbar erweisen, so wäre dem Auftraggeber eine erhebliche Kosteneinsparung – für UVP-Bericht und Projektierung – ermöglicht worden.

Von hier lässt sich nunmehr der Bogen wieder zurück zum Ausgangspunkt spannen: In jedem der kurz skizzierten Fälle kommt es nicht zu einem «Erfolg der UVP» im Sinne der eingangs erwähnten Vorstellungen, da im Falle der Nichtrealisierung des Projektes gar keine UVP durchgeführt wird. Hingegen hat in einem solchen Fall das *Instrument UVP seine Tauglichkeit unter Beweis gestellt*. Es liegt auf der Hand, dass derartige Fälle nie zu einer öffentlichen Auflage kommen und deshalb auch nicht ins Bewusstsein der Öffentlichkeit dringen. Das mag letztlich dazu führen, dass die UVP bloss als Alibiübung angesehen wird, da die betreffenden Projekte ja «trotzdem» bewilligt und realisiert werden.

Keine Regel ohne Ausnahme

Ich habe bereits eingangs erwähnt, dass die Forderung «keine Ablehnung eines Projekts aufgrund eines UVP-Berichts» in dieser Form zu hart und zu absolut formuliert ist. Zum Abschluss möchte ich bloss noch ganz kurz erwähnen, warum dieser Fall trotzdem eintreten könnte:

- Nicht jeder Fall ist eindeutig. Das gilt für die Verordnungen wie z.B. die Luftreinhalteverordnung, welche in bestimmten Fällen (Strassen, Bauten in vorbelasteten Gebieten) einen bestimmten Interpretationsspielraum offenlassen, in sehr viel grösserem Ausmass aber dann, wenn «weiche» Kriterien im Vordergrund der Diskussion stehen, d.h. Aspekte des Natur- und Landschaftsschutzes, für welche keine eindeutigen Festlegungen möglich sind.
- Die Umweltschutzgesetzgebung ist nicht die einzige, die zu berücksichtigen ist. Letztlich wird es in vielen Fällen um eine Interessenabwägung ge-

hen, in welcher der Umweltschutz ein Gesichtspunkt unter mehreren ist; in der Regel sind denn auch Ausnahmebestimmungen vorgesehen.

- Der Verfasser des Berichts ist letztlich bloss ein Berater des Bauherrn, und in aller Regel nicht der einzige. Wenn er nun dem Bauherrn von einer Weiterverfolgung seines Projekts abrät, so ist das für diesen noch keine Verpflichtung, dieser Empfehlung Folge zu leisten. Letztlich kann ihm niemand verbieten, ein Projekt zu verfolgen, auch wenn diesem kaum Realisierungschancen eingeräumt werden. Nur der definitive Entscheid der Bewilligungsbehör-

den (oder der zuständigen richterlichen Instanzen, wenn der Rechtsmittelweg beschritten wird) kann letztlich aufzeigen, welches Verhalten das zweckmässigere gewesen wäre.

Trotz dieser wichtigen Einschränkungen bin ich jedoch überzeugt, dass die eingangs aufgestellte Behauptung im Grundsatz richtig ist.

Adresse des Verfassers: Dr. R. Zwahlen, Leiter Projektbereich Ökologie, EWI Ingenieure und Berater, Bellerivest. 36, 8034 Zürich

Können wir uns Verkehrsstaus leisten?

Problematisierung

Mit Stichworten wie Elmenrütli, Uri; Härkingen, Solothurn, oder Wassen, Uri, kann wohl jedermann Erinnerun-

VON CHARLES FERMAUD,
ZÜRICH

gen und Vorstellungen verbinden: tägliche Radiomeldungen, Umleitungsempfehlungen, Staubilder in Zeitungen, Proteste der ansässigen Bevölkerung, parlamentarische Vorstösse...

Nicht das Bauwerk mit seinen technischen Schwierigkeiten interessiert. Selbst die Tatsache, dass ein Bauwerk nach kurzer Gebrauchsdauer ersetzt wird oder ersetzt werden muss, hätte bald keinen Gesprächsstoff mehr geliefert, wären nicht die Begleitumstände geblieben: Verkehrsbehinderung, Stau

als Dauererscheinung, Umleitungen, Schleichwege durch ansonsten ruhige Orte. Der Verkehrsteilnehmer ist in seiner Bewegungsfreiheit gestört, eine Region fühlt sich als Opfer des Bewegungsdrangs der andern. Und es wird deutlich, dass dies nur der Anfang ist.

Ist das Schwarzmalerei? Kaum, denn allein die 3000 Brücken des Nationalstrassennetzes, alle in den letzten 30 Jahren erstellt, werden die nächsten 30 Jahre ohne Erhaltungsmassnahmen kaum überdauern. Das wären 100 Brücken pro Jahr! Selbst mit einer ausgeklügelten Terminplanung, optimaler Verkehrsführung im Baustellenbereich und bestmöglicher Information der Verkehrsteilnehmer ist die Nutzung des Streckenabschnitts im Bereich des Bauwerks während der Sanierungsarbeit behindert.

Die Behinderungen verursachen volkswirtschaftliche Kosten. Selbst wenn man vom Standpunkt «Geld spielt keine Rolle» ausgeht, bleiben die Umweltbelastung und das Unbehagen in der Bevölkerung zu berücksichtigen. Dieses Unbehagen zu unterschätzen wäre ein Fehler, denn es beeinflusst das Verhalten der Menschen in der Zukunft. Vertrauen, sachliche Diskussion und Konsens werden schwierig, wenn das Unbehagen nicht ernst genommen wird.

Was «kosten» Verkehrsstaus? Welche Geldmittel können, sollen, müssen für die Minimierung der Auswirkungen eingesetzt werden? An dieser Stelle will der vorliegende Aufsatz ansetzen.

Analyse der Folgen

Einige grundsätzliche Betrachtungen zum Entstehen einer Störung, Zusammenhänge und Begriffe sollen als Einstieg dienen.

Versetzen wir uns in den Autofahrer, der ein Nationalstrassenstück befährt. Seine Fahrt richtet sich nach der Witterung, den anderen Verkehrsteilnehmern, der Strasse, dem Fahrzeug und seinen eigenen Fähigkeiten. Diese Faktoren bilden die Rahmenbedingungen. Jede Änderung der Rahmenbedingungen ist ein Ereignis, auf das der Fahrer reagieren muss, so auch auf eine Baustelle mit Signalisation, Fahrstreifenverengung und Geschwindigkeitsreduktion. Lassen es die Rahmenbedingungen zu (kleine Verkehrsstärke, genügende Leistungsfähigkeit des Baustellenabschnitts), bleibt die Wirkung des Ereignisses ohne Bedeutung für den Fahrt- und Verkehrsablauf. Verändern Ereignis oder Wirkung die Rahmenbedingungen in kritischem Mass, tritt eine Störung ein. Für den Fahrtablauf bedeutet dies einen Halt, einen Umweg, vielleicht einen Unfall, für den Verkehrsablauf Stau, Umleitung. Die Folgen sind: Zeitverlust, erhöhter Betriebsaufwand, Emissionen, Unfallfolgen, Polizeieinsatz, Aggressionen...

Mit dem geschilderten Ablauf sind gleichzeitig einige Begriffe erfasst, die sich als Ereignisfeld (Bild 1) darstellen lassen. Die Dynamik des Verkehrs bewirkt, dass während der Fahrt laufend Ereignisse eintreten, der Fahrer dauernd zu Reaktionen gezwungen wird, deren Wirkung im günstigen Fall keinen Einfluss auf den Verkehrsablauf zeigen. Strasse, Mensch und Fahrzeug

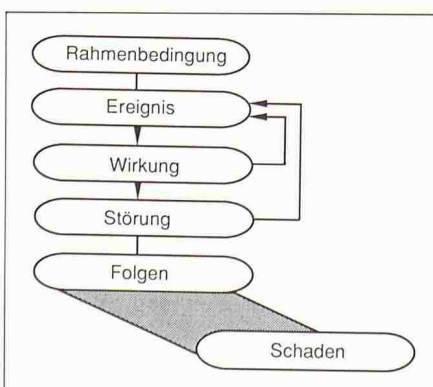


Bild 1. Ereignisfeld