

# Umweltverträglichkeitsprüfung: Wie weiter?

Aus Sicht des Umweltschutzes ist die im Umweltschutzgesetz verankerte Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ein bewährtes Vorsorge- und Optimierungsinstrument für Vorhaben, welche die Umwelt erheblich belasten können. Dies zeigt unter anderem die beinahe 18-jährige UVP-Erfahrung der Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU). Trotzdem – oder gerade deswegen – steht die UVP immer wieder im Zentrum von öffentlichen Debatten. Ihr wird angelastet, sie verzögere die Bau- und Investitionstätigkeit und beschränke sich zu wenig auf das Notwendige und Wesentliche. Zwar sind sich Fachleute, Befürworter und Gegner der UVP einig, dass diese optimiert werden kann, doch wie eine «optimierte UVP» aussehen sollte, ist stark umstritten.

Unter der Überschrift «'Wiedergutmachung' über der A3» war im Mai 2004 in der NZZ zu lesen: «31 Jahre nach Eröffnung der A3 am oberen Zürichsee kann die Gemeinde Altendorf aufatmen: 600 Meter Autobahn mitten durchs Dorf sind unter einem Betondeckel verschwunden.» Dieser Zeitungsbericht zeugt nicht nur vom Willen, früher begangene Fehler zu beheben, sondern auch von diesen Fehlern selbst. Die Planung war zu stark auf den Nutzen des geplanten Werkes fixiert und beachtete zu wenig, dass es auch Schaden anrichten kann. Mit anderen Worten: Die Baukosten waren ein Thema, die externen Kosten keines.

## UVP – ein Vorsorge- und Optimierungsinstrument

Vor dem Hintergrund dieses Beispiels – eines von vielen – aus den Zeiten vor

Einführung der UVP wird das Grundanliegen der UVP klar: Sie soll gewährleisten, dass die zu erwartenden beziehungsweise nicht auszuschliessenden nachteiligen Auswirkungen eines Vorhabens frühzeitig und ganzheitlich abgeklärt und beurteilt werden und dass die Bewilligungsbehörde entsprechend aufgeklärt entscheidet. Grundlage dafür bilden die Art. 8 und 9 des Umweltschutzgesetzes (USG). Neben der Gewährleistung der Einhaltung des Umweltschutzrechtes hat die UVP zum Ziel, die beurteilten Projekte zu optimieren.

## Positive Bilanz für die Umwelt

In der ZUP Nr. 31 vom September 2002 – 15 Jahre nach Einführung der UVP – zog die Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) Bilanz über ihre Er-

## Inhaltliche Verantwortung:

Urs Bircher

Koordinationsstelle für Umweltschutz  
Generalsekretariat Baudirektion

Postfach

8090 Zürich

Telefon 043 259 24 16

Fax 043 259 51 26

urs.bircher@bd.zh.ch

www.umweltschutz.zh.ch

## In Zusammenarbeit mit

Heinz Trachsler

Sandra Laubis

Pirmin Knecht

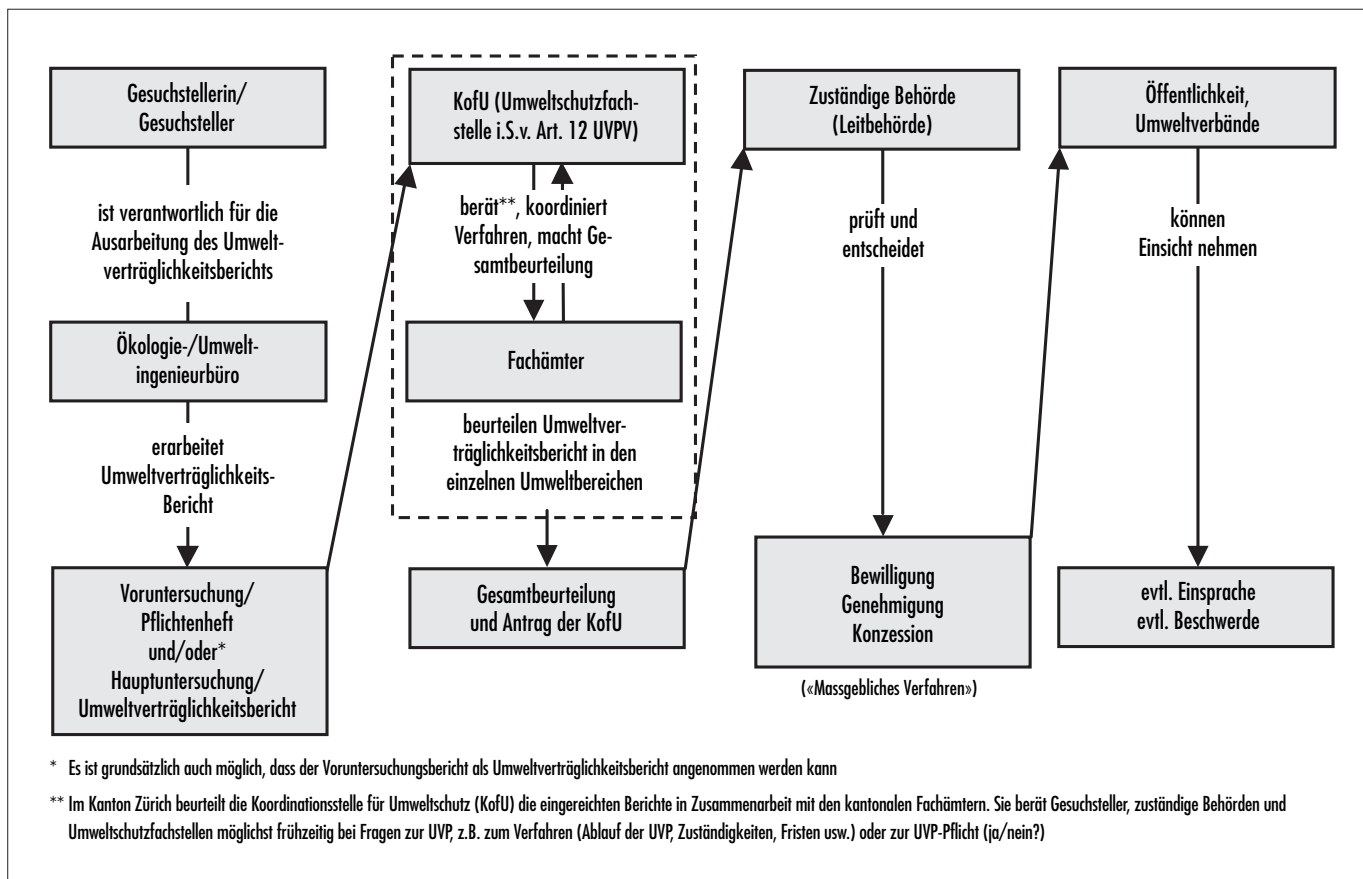
Koordinationsstelle für Umweltschutz

UVP



Bauschutt-Aufbereitungsanlage: Rund die Hälfte der UVP im Kanton Zürich betreffen Entsorgungs- und Parkierungsanlagen.

Foto: AWEL



Wichtige Akteure und ihre Rollen bei einer UVP.

Quelle: KofU

fahrungen mit diesem Instrument. Sie kam dabei zum Schluss, dass sich die UVP als Vorsorge- und Optimierungsinstrument bewährt hat und sich auf die

Umweltfolgen der geprüften Projekte insgesamt positiv auswirkte. Die Bilanz der KofU ist weiterhin gültig. Entsprechend richtet sich das Augenmerk der nachfolgenden Ausführungen stärker auf die Gegenwart und die Zukunft als auf die Vergangenheit der UVP, genau- er auf eine Optimierung der UVP.

Seit 2000 haben sich Bundesrat und Parlament mit der UVP beschäftigt: Im Sommer 2000 reichte der Zürcher Ständerat Hans Hofmann eine Motion betreffend Vereinfachung der UVP und Verhinderung von Missbräuchen im Verbandsbeschwerderecht ein (00.3476), welche die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats als Postulat (01.3266) überwies. Im Jahr 2002 reichte wiederum Ständerat Hans Hofmann eine parlamentarische Initiative mit dem gleichen Wortlaut wie Motion 00.3476 ein.

**Umweltverträglichkeitsbericht**

**Voruntersuchung inklusive Pflichtenheft:**

In der Voruntersuchung wird dargestellt, welches die erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt sind. Das Pflichtenheft hat zu zeigen, wie die relevanten Themen im Rahmen der Hauptuntersuchung detaillierter untersucht werden (Vorgehen, Inhalt, Systemgrenzen, Genauigkeit usw.). Damit wird sichergestellt, dass keine wichtigen Fragen übersehen werden und dass keine unnötigen Abklärungen durchgeführt werden.

**Hauptuntersuchung:**

Die Hauptuntersuchung zeigt, welche Auswirkungen das Vorhaben auf die Umwelt hat und mit welchen Massnahmen es umweltverträglich (d. h. gesetzeskonform) realisiert werden kann.

**Optimierung, aber wie?**

Die UVP steht immer wieder im Zentrum von öffentlichen Debatten und parlamentarischen Vorstössen. Dies gilt auch für das Verbandsbeschwerderecht, das bei einer UVP-pflichtigen Anlage besteht. Der UVP wird angelastet, sie verzögere die Bau- und Investitionstätigkeit und beschränke sich zu wenig auf das Notwendige und Wesentliche. Zwar sind sich Fachleute, Befürworter und Gegner der UVP einig, dass die UVP optimiert werden kann, doch wie eine «optimierte» UVP aussehen sollte, ist stark umstritten.

**Stossrichtungen des Bundesrats ...**

Mit dem Postulat 01.3266 der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats wurde der Bundesrat aufgefordert, dem Parlament über die Auswirkungen der UVP auf den Vollzug der Umweltschutzvorschriften und die Bewilligungsverfahren sowie über mögliche Verbesserungsmassnahmen Be-

### Verteuerung und Verzögerung von Bauvorhaben durch die UVP?

Pauschale Vorwürfe an die UVP sind fehl am Platz. Folgende Gründe können zu Verzögerungen führen:

- Fehlerhafte, unvollständige Gesuchsunterlagen;
- Ungenügende Abklärungen bei der vorgängigen raumplanerischen Standortfestsetzung;
- Unvermeidbare Interessenkonflikte bei der Realisierung von Grossbauvorhaben in bereits intensiv genutzten und/oder belasteten Gebieten;
- Lange Behandlungs- und Entscheidungsfindungsverfahren der Rechtsmittelinstanzen;
- Länge und Komplexität der massgeblichen Verfahren, in welche die UVP eingebettet ist.

richt zu erstatten. Der entsprechende Bericht des Bundesrates vom Februar 2004 basiert auf einer breit angelegten Studie «Evaluation UVP» (vgl. Kasten rechts), welche Anfang 2004 vorgestellt wurde.

Gestützt auf die Ergebnisse der Evaluation kam der Bundesrat zum Schluss, dass die UVP die vom Gesetzgeber erwünschte Wirkung auf die Umweltrechtskonformität von umweltbelastenden Vorhaben hat und dass die Verfahren gut eingespielt sind. Trotzdem ortete der Bundesrat noch Verbesserungsmöglichkeiten und prüft prioritär die Umsetzung folgender Massnahmen zur Optimierung der UVP:

- **Voruntersuchung stärken**  
Sofern die Voruntersuchung die Anforderungen der Behörde an den Bericht erfüllt, soll diese als abschliessender Umweltverträglichkeitsbericht genutzt werden können, auch wenn von einer Anlage erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Dadurch sollen die Kosten für die Erarbeitung des Umweltverträglichkeitsberichts gesenkt und das Verfahren verkürzt werden.

Dazu ist anzumerken, dass gemäss den Ergebnissen der Evaluation Verzögerungen vor allem bei mangelhaften Voruntersuchungen und Pflichtenheften auftreten. Um Verzögerungen zu verhindern und um Kosten einsparen zu können, müssen qualitativ gute und vollständige Berichte eingereicht werden, was ohne ein genehmigtes Pflichtenheft hohe Anforderungen an den Berichtverfasser stellt. Bei einfachen Anlagentypen wird dies im Kanton Zürich bereits heute praktiziert.

- **Liste der UVP-pflichtigen Anlagentypen überprüfen**

Die UVP-pflichtigen Vorhaben sind im Anhang der Verordnung über die UVP (UVPV) abschliessend aufgeführt. Es handelt sich um über 70 Anlagentypen aus den Bereichen Verkehr, Energie, Wasserbau, Entsorgung, Militär, Sport, Tourismus und Freizeit, industrielle Betriebe sowie «andere Anlagen». Die Liste soll mit dem Ziel überprüft werden, diese mit Blick auf die aktuellen umweltrechtlichen und politischen Anforderungen zu aktualisieren.

- **Harmonisierung zwischen den Kantonen**

Bei häufigen UVP-pflichtigen Anlagentypen sollen die Verfahren und Vorschriften zwischen den Kantonen harmonisiert und gemeinsame Merkblätter, insbesondere zu den Anforderungen an die Prüfung der Umweltauswirkungen, bereitgestellt werden.

Im Kanton Zürich werden neben dem Leitfaden «Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Kanton Zürich» bisher Merkblätter für bestehende Bauabfallanlagen sowie die Teilbereiche «Energie» und «Boden» angeboten (vgl. [www.umweltschutz.zh.ch](http://www.umweltschutz.zh.ch)).

- **Umweltbaubegleitung inkl. Umweltbauabnahme regeln**

Im Hinblick auf eine Straffung der UVP-Berichterstattung bei gleichzeitiger Sicherung des sachgerechten Vollzugs der mit der Projektgenehmigung verfügbaren Umweltschutzmassnahmen, sollen die An-

### «Evaluation UVP»<sup>1</sup>: Gute Noten

Im Rahmen einer politikwissenschaftlichen Vollzugs- und Verfahrensanalyse wurden unter anderem 15 Fallstudien aus verschiedenen Kantonen ausgewertet und qualitativ verglichen. Aus dem Kanton Zürich wurden folgende Projekte behandelt: das «Dock Midfield» des Flughafens Zürich sowie das Kino- und Fachmarktzentrum «Grüt» in Adliswil. Die Untersuchungen stützten sich im Weiteren auf Umfragen bei den Umweltschutzfachstellen der Kantone, bei Gesuchstellern und Entscheidbehörden sowie auf Statistiken des Bundes und der Kantone.

Insgesamt erhält die UVP in dieser Studie sehr gute Noten.

### Das Instrument UVP

- erfüllt die ihm zugeordnete Rolle bezüglich der Prüfung der Umweltrechtskonformität von Projekten,
- dient der vorsorglichen Verminderung der Umweltauswirkungen eines Projekts,
- trägt zu einer besseren materiellen Koordination der betroffenen Umweltbereiche bei,
- führt zu formell besser koordinierten, teilweise aber längeren Verfahren,
- trägt zu Projektoptimierungen oder Redimensionierungen zugunsten der Umwelt sowie zur Projektierung von angemessenen Umweltschutzmassnahmen bei,
- verursacht direkte Kosten, welche gut investiert sind, da diese zu einer vorsorglichen Verminderung der Umweltauswirkungen beitragen,
- führt bezüglich Nutz- und Schutzinteressen zu ausgewogenen Projekten,
- führt gemäss Einschätzung der Umweltschutzfachstellen nicht zu einer grösseren Anfälligkeit der betreffenden Projekte für Einsprachen und Beschwerden,
- kann weiter optimiert werden, und zwar sowohl durch einen besseren Vollzug der bestehenden Vorschriften als auch über Anpassungen des bestehenden Rechts.

<sup>1</sup> Evaluation UVP, Kurzbericht, BUWAL Umweltmaterialien Nr. 175, Bern 2004

forderungen an die Umweltbaubegleitung inklusive Umweltbauabnahme konkretisiert werden. Die zürcherischen Umweltschutzfachstellen haben in den letzten Jahren bei verschiedenen Grosspro-



Bei Neukonzessionierungen von Wasserkraftwerken (im Bild: Kraftwerk Eglisau) ist die UVP in ein komplexes zweistufiges Verfahren eingebettet.

Foto: Urs Bircher

jekten – Nationalstrassenbaustellen, SBB-Ausbauvorhaben, Erdgasleitungen, 5. Bauetappe des Flughafens Zürich Kloten – positive Erfahrungen mit der Umweltbaubegleitung gesammelt. Mit der Schweizer Norm 640 610a «Umweltbaubegleitung (UBB)» steht seit dem August 2002 ein wertvolles Hilfsmittel zur Verfügung.

- **Behandlungsfristen für Kantone einführen**

Diese Forderung wurde im Kanton Zürich bereits umgesetzt. Den Umweltschutzfachstellen stehen gemäss kantonaler Einführungsverordnung zur UVP für die Beurteilung von Voruntersuchungen und Pflichtenheften zwei, für Hauptuntersuchungen drei Monate zur Verfügung. Es gelingt praktisch vollumfänglich, diese Fristen einzuhalten (vgl. auch ZUP Nr. 30).

- **Optimierung der UVP-Berichterstattung**

Im Hinblick auf eine Beschleunigung des UVP-Verfahrens ist die UVP-Berichterstattung zu optimieren. Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) plant in diesem Zusammenhang, die Bun-

desrichtlinie «Handbuch UVP» aus dem Jahr 1990 zu überarbeiten. Die Fachgruppe der kantonalen UVP-Verantwortlichen der Westschweiz und des Tessins (grEIE) hat letztes Jahr «Empfehlungen zum Inhalt von Umweltverträglichkeitsberichten» herausgegeben (vgl. [www.greie.ch](http://www.greie.ch)), welche überarbeitet und in das UVP-Handbuch übernommen werden sollen.

- **Besserer und frühzeitiger Einbezug der Raumplanung**

Im Hinblick auf eine Entlastung der bisher rein projektbezogenen so genannten «Projekt-UVP» sind die Umweltanliegen bereits in der Sachplanung des Bundes, der kantonalen Richtplanung und der kommunalen Nutzungsplanung besser zu berücksichtigen.

Eine Möglichkeit wäre z.B. die Einführung einer «Strategischen UVP» (SUP), wie sie auf europäischer Ebene vorgeschrieben ist. Die strategische UVP kommt nicht erst zum Zuge, wenn ein konkretes Projekt vorliegt, sondern prüft die Umweltauswirkungen bereits auf der Stufe Raumplanung. Damit sollen Gesamtwirkungen (z.B. Kumulation

durch einzelne Anlagen) und potenzielle Konflikte frühzeitig erkannt werden, was dann die spätere UVP auf Projektstufe entlasten und beschleunigen soll.

- **Konsens- und Vermittlungsverfahren statt Einsprachen und Beschwerden**

In konfliktreichen Bewilligungsverfahren sollten – anstelle gerichtlicher Auseinandersetzungen – vermehrt Konsens- und Vermittlungsverfahren eingesetzt werden.

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat in diesem Zusammenhang «Empfehlungen für das Verhandeln bei Projekten, die dem Beschwerderecht unterliegen» veröffentlicht.

### ... und der Rechtskommission des Ständerates

Die Rechtskommission des Ständerates hat in den Jahren 2003 und 2004 die parlamentarische Initiative Hofmann (02.436) aus dem Sommer 2002 behandelt und im Dezember 2004 einen Vorentwurf der Vorlage in die Vernehmlassung gegeben. Sie nimmt darin einige der vom Bundesrat gemachten Vorschläge zur Optimierung der UVP auf und schlägt verschiedene Anpassungen von Art. 9 des Umweltschutzgesetzes sowie Änderungen des Verbandsbeschwerderechts vor. Die Vernehmlassung endete Ende Februar 2005. Auf die Ergebnisse und die weitere Entwicklung darf man gespannt sein.

### Qualität und Wirksamkeit im Auge behalten

Die bisherigen Erfahrungen und die erwähnte Evaluation zeigen, dass bei der Durchführung der UVP noch ein gewisses Optimierungspotenzial besteht. Wichtig für die zukünftige Entwicklung ist jedoch, dass nur die Handhabung der UVP vereinfacht, nicht aber ihre Qualität und umweltrechtliche Wirksamkeit geschwächt wird!