

[tensor]



Voruntersuchung und Pflichtenheft UVP

Amt für Umwelt, Solothurn

Zur praktischen Bedeutung von Art. 8 UVPV

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Einleitung.....	9
2. Grundlagen.....	10
2.1 Gesetz, Verordnung, Richtlinien.....	10
2.2 Rechtssprechung.....	13
2.3 Rechtsauslegung.....	13
2.4 Begriffe.....	14
3. Heutige Vollzugspraxis.....	14
3.1 Kantone Solothurn und Bern	14
3.2 Andere Kantone.....	15
4. Mögliche Vorgehen zur Erarbeitung des UVB.....	16
4.1 Übersicht	16
4.2 Der Sonderfall nach Art. 8 Abs. 2 UVPV.....	16
4.3 Wenig komplexe Vorhaben.....	19
4.4 Auslassung des Pflichtenheftes	20
4.5 Der Normalfall	24
5. Minimalinhalt der Voruntersuchung	25
6. Empfehlungen.....	25

Projektname	Voruntersuchung und Pflichtenheft nach Art. 8 UVPV	Dateiname, -besitzer	b0136 bericht v1.3 , Ra
Projektnummer	B0136	Seiten, Anhänge	26 S.
Projektleiter	Ra	Status	definitiv
Auftraggeber	Amt für Umwelt, Solothurn	Verwendung	keine Einschränkungen
Berichtname	Zur praktischen Bedeutung von Art. 8 UVPV	ersetzt Dokument	-
Autoren	Ra	Geprüft PI (Datum, Visum)	18. Dezember 2002, Ra
Erstellt (Ort, Datum, Visum)	Bern, 18. Dezember 2002, Ra	Geprüft (Datum, Visum)	10. Dezember 2002, MH, DK, SH, 18. Dez. 02, Ho
zur Kenntnis genommen (Datum, Visum)		Genehmigt (Datum, Visum)	MH, 20. Dez. 2002

Zusammenfassung

Grundsatz (Art. 8 UVPV)

Die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) schreibt vor, einen Umweltverträglichkeitsbericht (UVB) in zwei Schritten zu erarbeiten: Zuerst soll sich der Gesuchsteller bzw. sein Berichtverfasser mit einer *Voruntersuchung* einen Überblick über die voraussichtlichen Auswirkungen der geplanten Anlage auf die Umwelt verschaffen. Gestützt auf diese Relevanzabklärung legt er anschliessend der Umweltschutzfachstelle ein *Pflichtenheft* für die Erarbeitung des UVB zur Stellungnahme vor. Falls die Voruntersuchung ergibt, dass *keine erheblichen* Auswirkungen zu erwarten sind, muss kein Pflichtenheft erstellt werden und die Voruntersuchung genügt für den Bericht.

Heutige Praxis

Das beschriebene Vorgehen hat sich in den mittlerweile 15 Jahren Anwendung der Verordnung gut eingespielt. Es erfordert aber eine gewisse Zeit und einen gewissen Aufwand. Während die Fachstellen den Nutzen des zweistufigen Vorgehens betonen, scheint es dem Gesuchsteller oft zu lange zu dauern oder zu viel zu kosten. Nicht selten besteht daher der Wunsch, unter *Umgehung eines Pflichtenheftes* den Bericht direkt einzureichen. Tatsächlich wird seit einigen Jahren zunehmend dieses Vorgehen gewählt. Die Fachstellen haben dies bisher akzeptiert.

Soll die Umgehung des Pflichtenheftes toleriert werden?

Die Fälle, in welchen nach UVPV kein Pflichtenheft vorgelegt werden muss, sind nicht sehr häufig. Das praktizierte Vorgehen ohne Pflichtenheft entspricht somit in der Regel dem engen Wortlaut der Verordnung nicht. Ob dies rechtlich zulässig ist, wurde bisher nicht vertieft abgeklärt oder gar gerichtlich beurteilt. Nach Meinung von Juristen kann das Vorgehen, vor allem für einfachere Vorhaben, toleriert werden. Da ein strenger Vollzug der Verordnung schwierig durchzusetzen wäre und alles in allem wenig Nutzen bringen würde, soll das Auslassen des Pflichtenheftes weiterhin erlaubt sein.

Wie sieht der Ablauf zur Erarbeitung eines UVB aus?

Bei der Erarbeitung eines UVB lassen sich also verschiedene Fälle unterscheiden. Diese sind zusammen mit den vom UVB-Verfasser zu treffenden Entscheiden in Abb. 1 grafisch veranschaulicht. Nach ersten Abklärungen – was bereits einer Voruntersuchung entsprechen kann – ist der Berichtverfasser in der Lage zu entscheiden, wie er weiter

vorgehen will. Sind die Auswirkungen der geplanten Anlage nicht erheblich, so genügt es, die Ergebnisse der Voruntersuchung als Bericht festzuhalten. Dies ist ebenfalls möglich, wenn das Vorhaben wenig komplex ist und genügend Informationen vorliegen. Diese Entscheide sind wegen des grossen Ermessensspielraumes nicht einfach. Falls eine Hauptuntersuchung notwendig ist, stellt sich die Frage, ob dafür ein Pflichtenheft erstellt werden soll. Auch diesen Entscheid sollte sich der Berichtverfasser unter Abwägung der Risiken sehr gut überlegen. Es wird empfohlen, die Umweltfachstellen bei den Entscheiden beizuziehen, oder sie zumindest darüber zu informieren.

Risiken und Nachteile bei Auslassung des Pflichtenheftes

Die Erarbeitung eines UVB ohne Pflichtenheft zu den erforderlichen Untersuchungen stellt einen Verzicht auf eine behördliche Dienstleistung dar und birgt offensichtliche Risiken. Diese hat in jedem Fall der Gesuchsteller bzw. der UVB-Verfasser zu tragen. Wird der eingereichte UVB als unvollständig oder ungenügend erachtet, so sind Ergänzungen nachzuliefern, welche unter Umständen alle zeitlichen Vorteile zunichte machen oder Mehraufwand verursachen. Daneben gibt es weitere gewichtige Nachteile: Der Ablauf des Verfahrens wird erst spät bekannt, notwendige Spezialbewilligungen können übersehen werden, Interessenskonflikte werden möglicherweise nicht rechtzeitig erkannt und abgewogen, der Handlungspielraum für Massnahmen in der Projektierung ist bereits eingeengt und anderes mehr.

Wann sollte unbedingt ein Pflichtenheft vorgelegt werden?

Die Abwägung der Risiken bei einer Auslassung des Pflichtenheftes muss nach den Umständen des konkreten Projektes vorgenommen werden. Es gibt jedoch eine Reihe von Fällen, in welchen das Einreichen eines Pflichtenheftes dringend angeraten wird:

- Es sind umfangreiche oder aufwendige Untersuchungen nötig.
- Es sind grosse Auswirkungen zu erwarten.
- Es ist mit Grenzwertüberschreitungen zu rechnen.
- Es sind Interessenabwägungen vorzunehmen.
- Es sind Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen erforderlich.

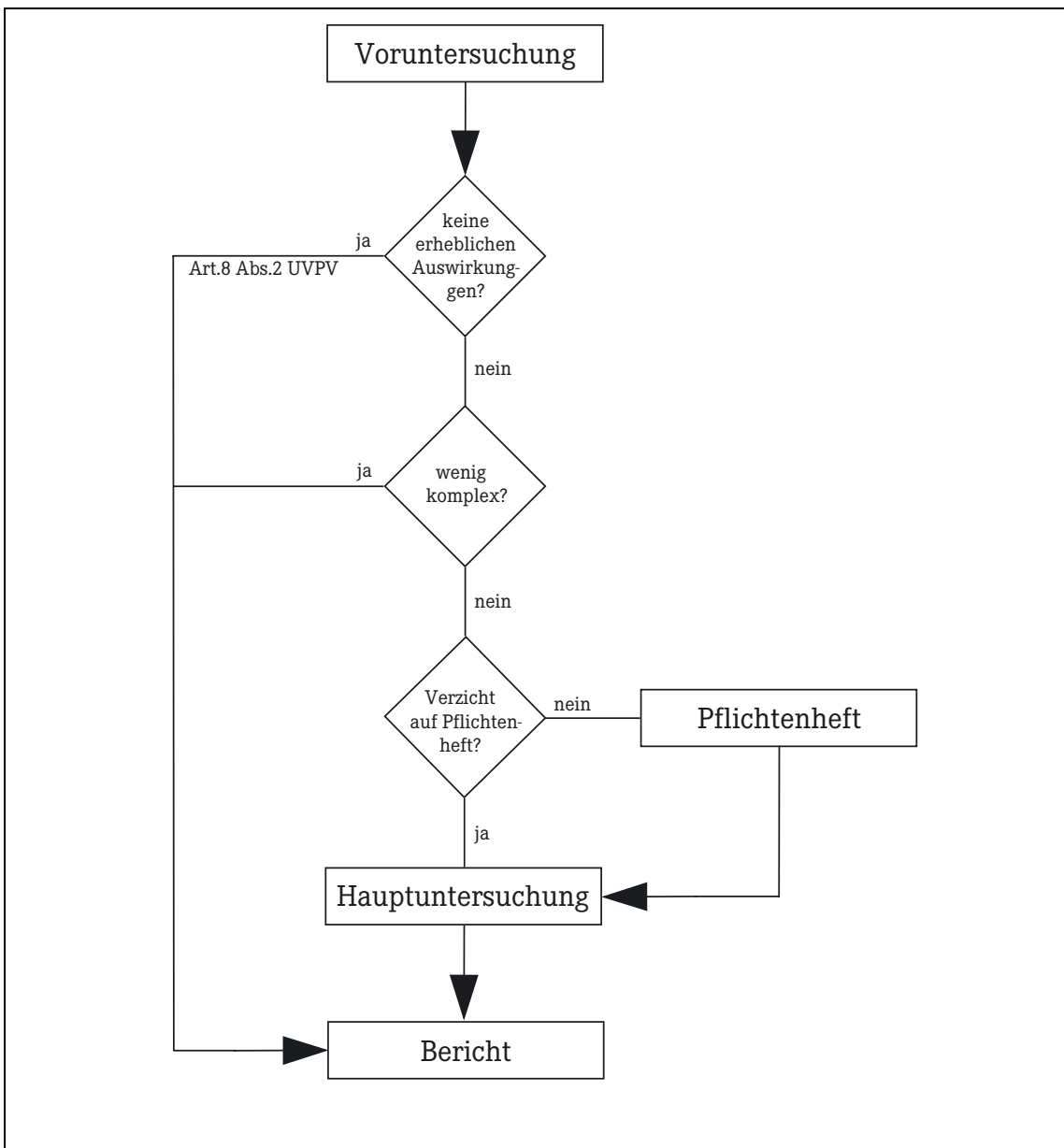


Abb. 1: Mögliche Vorgehen zur Erarbeitung eines UVB und Entscheide des UVB-Verfassers.

Was muss in der Voruntersuchung abgehandelt werden?

Der UVB-Verfasser führt die Voruntersuchung selbständig durch und ist frei im Entscheid, wie weit er mit seinen Untersuchungen in dieser Phase gehen will. Er muss darüber auch nur so weit Auskunft geben, wie es für die Begründung eines Pflichtenheftes zweckmässig ist. Die Voruntersuchung muss sich aber als Grundlage des Pflichtenheftes

über alle möglichen Auswirkungen erstrecken. Soll der UVB nur aufgrund der Voruntersuchung verfasst werden, so sind dabei natürlich alle nötigen Informationen für eine sichere Beurteilung zu erarbeiten. Bei der Voruntersuchung handelt es sich per Definition um eine übersichtsmässige Abklärung der Auswirkungen. Detaillierte Untersuchungen sollten nicht als Voruntersuchung bezeichnet werden.

Auf korrekte Begriffe ist zu achten

Die Verwendung von frei gewählten oder definierten Begriffen (wie beispielsweise „Abschliessende Voruntersuchung“ oder „Hauptuntersuchungsbericht“) ist verwirrend und kann zu Missverständnissen führen. Das Umweltschutzgesetz verlangt als Grundlage zur Umweltverträglichkeitsprüfung einen *Bericht*, üblicherweise *Umweltverträglichkeitsbericht* oder *UVB* genannt. Es sollen keine weitere Bezeichnungen verwendet werden. Das Dokument mit Ergebnissen der Voruntersuchung und dem Pflichtenheft soll als *Pflichtenheft für die Hauptuntersuchung* bezeichnet werden.

Fazit

Der UVB-Verfasser geniesst bei der Erarbeitung des Berichtes beträchtliche Freiheiten und kann wichtige Entscheide nach seinem Ermessen fällen. So kann er auch selber entscheiden, ob er ein Pflichtenheft vorlegen will oder nicht. Diese Handlungsfreiheit soll zugunsten erfahrener Berichtverfasser beibehalten und nicht wegen den von Einzelnen verursachten Schwierigkeiten eingeschränkt werden. Die notwendigen Entscheide verlangen vom UVB-Verfasser eine Abwägung der Risiken, die er in jedem Fall selber zu tragen hat. Wegen der möglichen nachteiligen Konsequenzen wird er das Pflichtenheft nur in gut begründeten Fällen auslassen. Von den Fachstellen wird das Einreichen eines Pflichtenheftes, ausser in dem von der Verordnung vorgesehenen Sonderfall, weiterhin nachdrücklich empfohlen. Dieses Vorgehen soll als Dienstleistung der Behörden für einen klaren und möglichst einfachen Ablauf, und nicht als lästige Formalität verstanden werden.

1. Einleitung

Die Erarbeitung eines Umweltverträglichkeitsberichtes, insbesondere die Voruntersuchung und das Pflichtenheft nach Art. 8 UVPV¹, gibt im Alltag von Fachstellen und Berichtverfassern immer wieder zu Diskussionen Anlass. Die Bestimmungen der Verordnung regeln den Ablauf nicht in allen Einzelheiten, so dass in der Praxis auf der einen Seite die Berichtverfasser von den Behörden mehr Hilfestellungen erwarten, auf der anderen Seite die Behörden nicht selten mit eigenmächtigem Vorgehen der UVB-Verfasser konfrontiert werden und mangelnde Qualität beklagen. Im Ergebnis ist der Vollzug uneinheitlich, anfällig für Schwierigkeiten oder gar Konflikte und oftmals unbefriedigend. Die zuständigen Behörden der Kantone Solothurn und Bern, das Amt für Umwelt (AfU) in Solothurn und die Koordinationsstelle für Umweltschutz (KUS) in Bern, haben daher beschlossen gemeinsam die Situation zu verbessern.

Die Frage des Vorgehens nach Art. 8 UVPV (Voruntersuchung) wurde anlässlich eines von den beiden Kantonen Solothurn und Bern am 24. Oktober 2001 durchgeführten UVP-Workshops unter Vertretern von Behörden und Umweltbüros diskutiert. Zu den zentralen Fragen von Seiten der Berichtverfasser gehörten unter anderem „Unter welchen Bedingungen kann eine Voruntersuchung abschliessend durchgeführt werden?“ und „Was muss eine Voruntersuchung im Minimum enthalten?“. Die Ergebnisse sind im Dokument „UVP-Workshop 2001, Schlussbericht“ (Januar 2002, KUS) zusammengefasst². Darin werden, als Resultat einer Weiterbearbeitung nach dem Workshop, einfache Grundsätze für den „Verzicht auf eine Hauptuntersuchung“ umschrieben. Auf dieser Basis sei „eine Checkliste zu erarbeiten, welche dem Gesuchsteller ... sowie den Behörden anhand von klaren Kriterien ein strukturiertes Vorgehen und somit eine nachvollziehbare und begründbare Entscheidung erlaubt“.

Im Sommer 2002 wurde die Tensor Umweltberatung AG vom Amt für Umwelt des Kantons Solothurn mit der Weiterentwicklung dieser Überlegungen zur Voruntersuchung beauftragt. Die anfängliche Aufgabenstellung lautete, die Kriterien für einen „Verzicht auf eine Hauptuntersuchung“ präziser zu formulieren und den Verfassern von Umweltverträglichkeitsberichten ein Hilfsmittel im Sinne der obigen „Checkliste“ zur Verfügung zu stellen. Damit sollte nicht zuletzt auch zur Verbesserung der Qualität der eingereichten UVB beigetragen werden. Es zeigte sich bald, dass mit einem solchen Hilfsmittel wenig erreicht werden könnte. Die Kriterien, unter welchen das Nicht-Einreichen ei-

¹ Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988, SR 814.011.

² Der Schlussbericht zum Workshop 2001 kann bezogen werden bei der Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Bern, <http://www.kus.bve.be.ch/>, oder beim Amt für Umweltschutz des Kantons Solothurn, <http://www.afuso.ch/>.

nes Pflichtenheftes möglich ist bzw. relativ hohe Erfolgsaussichten hat, sind nur qualitativ und sehr allgemein beschreibbar. Da ein richtiger Entscheid somit einige Erfahrung voraussetzt, wäre den wenig erfahrenen Anwendern nicht geholfen und die Gefahr von Fehlentscheiden immer noch gleich gross. Zudem kann der UVB-Verfasser eigenmächtig entscheiden, und deshalb – was aufgrund der Erfahrung der Vollzugspraxis zu befürchten wäre – auch das zur Verfügung stehende Hilfsmittel missachten.

Mit dem vorliegenden Bericht wird die heutige Situation der Anwendung von Art. 8 UVPV in den Kantonen Solothurn und Bern aufgearbeitet. Die möglichen Vorgehen zur Erarbeitung eines UVB werden beschrieben und die Entscheide des UVB-Verfassers bei der Vorgehenswahl werden aufgezeigt. Durch die systematische Darstellung der möglichen Vorgehen soll der bewusste Umgang mit den vorhandenen Handlungsspielräumen gefördert werden. Unter welchen Umständen keinesfalls auf ein Pflichtenheft verzichtet werden soll, wird anhand einiger einfacher Kriterien formuliert. Der Bericht schliesst mit einigen Empfehlungen zuhanden der Fachstellen.

Die Ergebnisse der Abklärungen wurden im Rahmen des 2. UVP-Workshops am 31. Oktober 2002 in Solothurn vorgestellt.

2. Grundlagen

2.1 Gesetz, Verordnung, Richtlinien

Die Umweltverträglichkeitsprüfung für gewisse geplante Anlagen wurde mit dem Umweltschutzgesetz³ (USG) 1983 eingeführt. Art. 9 USG umschreibt den Geltungsbereich, den Ablauf und die Anforderungen an den zu erstellenden Umweltverträglichkeitsbericht in den Grundzügen. Die Einzelheiten des Vorgehens wurden aber erst 1988 vom Bundesrat mit dem Erlass der UVPV festgelegt. Damit wurden namentlich ein zweistufiges Verfahren für die Erarbeitung des Berichtes vorgeschrieben und die UVP-pflichtigen Anlagen abschliessend aufgezählt.

Im Besonderen interessiert hier Art. 8 UVPV über die Voruntersuchung⁴:

¹ Der Gesuchsteller klärt zuerst in einer Voruntersuchung nach den Richtlinien der Umweltschutzfachstelle (Art. 10) ab, welche Auswirkungen seiner Anlage die Umwelt voraussichtlich belasten können.

³ Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) vom 7. Oktober 1983, SR 814.01

⁴ Das USG erwähnt diesen Begriff noch nicht.

² Sind keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten, so muss er im Bericht nur die Ergebnisse der Voruntersuchung schriftlich festhalten.

³ Sind erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten, so legt der Gesuchsteller der zuständigen Behörde (Art. 14) ein Pflichtenheft für die Erstellung des Berichtes vor. Diese leitet das Pflichtenheft an die Umweltschutzfachstelle (Art. 12) weiter, welche dazu Stellung nimmt und den Gesuchsteller berät.

⁴ Das Pflichtenheft bezeichnet die Auswirkungen, die untersucht werden müssen, und legt den örtlichen und zeitlichen Rahmen für die Untersuchungen fest.

Gesetz und Verordnung zur UVP wurden, obwohl oftmals heftig kritisiert, seit 1988 nur in einigen wenigen, untergeordneten Punkten verändert. Eine ausführliche und sehr hilfreiche Erläuterung von Art. 9 des Gesetzes und der UVPV findet sich im „Kommentar zum Umweltschutzgesetz“⁵, im Folgenden *Kommentar USG* genannt. Abbildung 2 zeigt den Ablauf des UVP-Verfahrens, wie er im Kommentar USG dargestellt ist.

Die in Abs. 1 Art. 8 UVPV erwähnte Richtlinie wurde mit dem „Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung“ 1990 vom Buwal veröffentlicht. Dieses Handbuch wurde seither nicht überarbeitet.

Zur Umsetzung der UVPV in den Kantonen Solothurn und Bern bestehen Erlasse der jeweiligen Regierungen. Im Kanton Solothurn sind dies:

- Verordnung über Verfahrenskoordination und Umweltverträglichkeitsprüfung vom 28. September 1993 (BGS 711.15), und
- Richtlinien über die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 28. September 1993 (BGS 711.16).

Im Kanton Bern:

- Koordinationsgesetz (KoG) vom 21. März 1994, BSG 724.1
- Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (KUVPV) vom 16. Mai 1990 (BSG 820.111).

Beide Kantone haben eine Anzahl von Hilfsmitteln zum Vollzug erarbeitet. Diese können zum grössten Teil von den Web-Sites www.afuso.ch und www.kus.bve.be.ch in elektronischer Form beschafft oder über diesen Weg bestellt werden.

Weder in Solothurn noch in Bern sieht die kantonale Gesetzgebung eine Genehmigung des Pflichtenheftes mit Verfügungscharakter vor.

⁵ Herausgegeben von der Vereinigung für Umweltrecht und Helen Keller im Schulthess Polygraphischer Verlag Zürich. Der Kommentar zu Art. 9 wurde 1989 von H. Rausch verfasst und 2001 von H. Rausch und P. Keller aktualisiert.

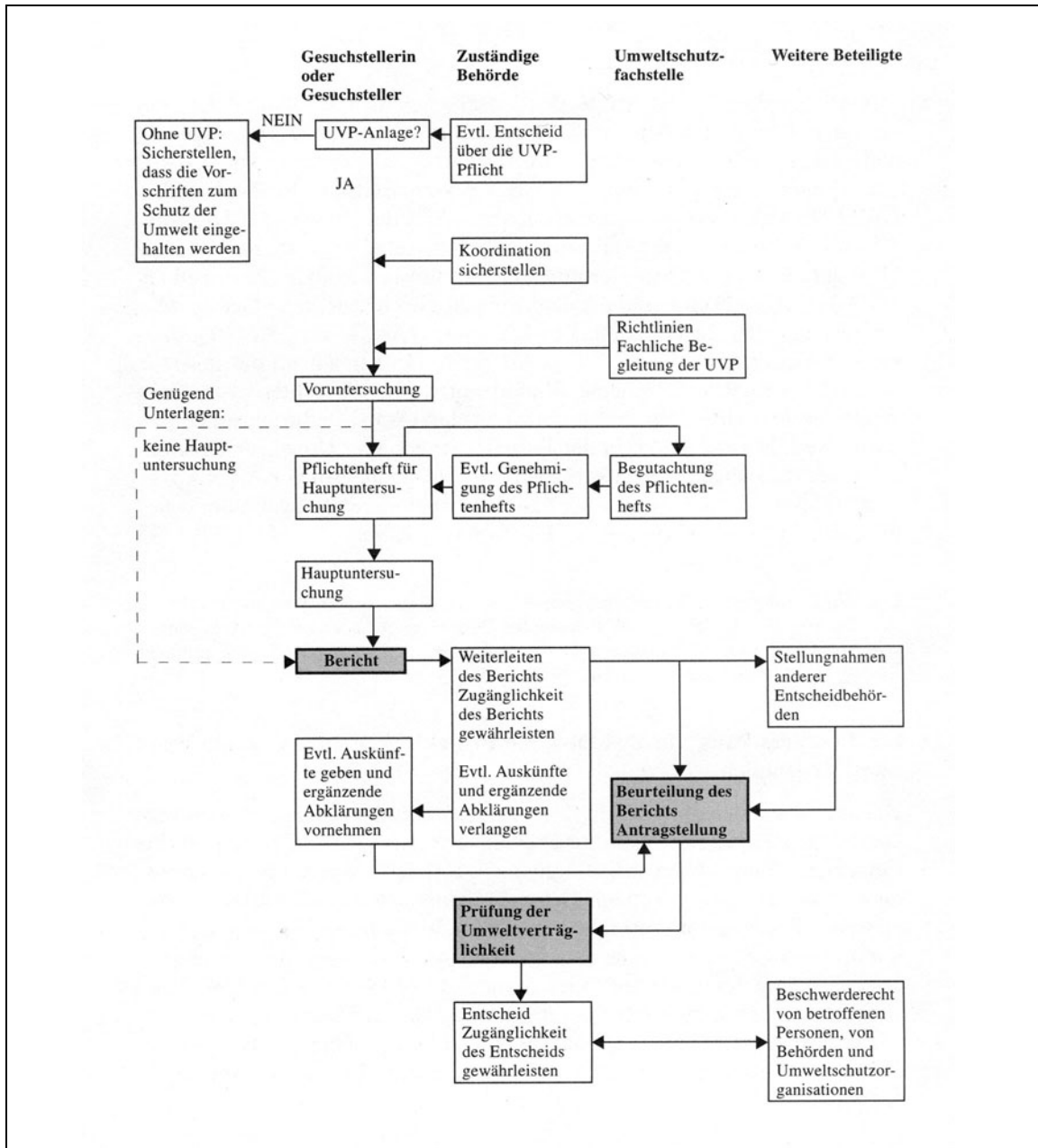


Abb. 2: UVP-Ablaufschema. Quelle: Kommentar USG, N27 zu Art. 9.

2.2 Rechtsprechung

Die Rechtsprechung zum Thema Voruntersuchung UVP ist nicht umfangreich. Nur ein Leitentscheid des Bundesgerichtes befasste sich bisher mit der Auslegung von Art. 8 UVPV. Demnach ist es „nicht Sache der interessierten Privaten und auch nicht von Umweltschutzvereinigungen, im Auflage- oder Einspracheverfahren die Ergebnisse der Voruntersuchung (Art. 8 UVPV) zu überprüfen und zu kontrollieren, ob der Umweltverträglichkeitsbericht dem Pflichtenheft entspreche“ (BGer 3.4.1996, URP 1996/4 382, E.6). Zwei Entscheide von Verwaltungsgerichten befassen sich mit dem Sonderfall von Art. 8 Abs. 2 UVPV:

- Eine Voruntersuchung genügt dann nicht als Bericht, wenn „wesentliche Beurteilungsschwellen überschritten bzw. nur gestützt auf nicht begründete Annahmen nicht erreicht“ werden (VerwGer BE 20.5.1996, URP 1997 224, E.6).
- Reichen die Ergebnisse der Voruntersuchung aus (d.h. es sind keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten), so sind sie vollständig schriftlich festzuhalten und in einem Bericht zusammenzustellen (VerwGer SO 8.4.1992, URP 1992 244, E.3 a ee).

Weitere Entscheide zu Art. 8 UVPV wurden nicht gefunden.

2.3 Rechtsauslegung

Die Umweltfachstelle der Stadt Winterthur liess 1996 von H. Trüb ein nicht veröffentlichtes Kurzgutachten über die „Rechtliche Tragweite von Art. 8 UVPV (Voruntersuchung)“ erstellen. Darin wird die Frage untersucht, wie zu verfahren sei, wenn für ein Projekt ein UV-Bericht eingereicht werde, ohne dass vorher eine Voruntersuchung durchgeführt worden sei. Trüb kommt unter anderem zum Schluss, dass trotz Art. 8 UVPV („Der Gesuchsteller klärt zuerst in einer Voruntersuchung ... ab,“) in einem solchen Fall die Voruntersuchung nicht nachzuholen sei. Bei der Voruntersuchung handle es sich um eine Dienstleistung für den Gesuchsteller, auf welche auch verzichtet werden könne. Die Verfahrensbestimmungen der UVPV hätten keinen Selbstzweck, sondern seien resultatorientiert, d.h. Ziel sei allemal ein dem USG entsprechender UVB. Trüb rät davon ab, einen Bericht ohne vorgängige Konsultation der Fachstelle zu erstellen, da dies wegen der nicht möglichen Projektoptimierung der Aufgabe der UVP widerspreche. Zudem hätte die Fachstelle zur Prüfung der Vollständigkeit (Art. 9 Abs. 5 USG) im Nachhinein festzustellen, ob die Abklärungen genügen („d.h. einem „imaginären Pflichtenheft“ entsprechen“). Falls der Bericht deswegen zurückgewiesen werden müsse oder Ergänzungen verlangt werden müssen, dann entziehe sich eine allfällige Verzögerung des Baugesuches dem Einfluss der Behörde.

2.4 Begriffe

Nach Art. 9 Abs. 2 USG ist als Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung ein *Bericht* erforderlich. Auch die UVPV verwendet konsequent nur den Begriff *Bericht*. Umgekehrt ist die Verwendung des Begriffs *Bericht* eindeutig, Gesetz und Verordnung kennen keine weiteren „Berichte“. Erst das „Handbuch“ (Buwal, 1990) operiert mit den Begriffen „Bericht über die Voruntersuchung“, „Bericht über die Hauptuntersuchung“.

In der Praxis haben sich für den Bericht nach Art. 9 USG die Begriffe *Umweltverträglichkeitsbericht*, *UV-Bericht* oder *UVB* eingebürgert. Es ist ohne weiteres klar, was damit gemeint ist.

Je nach Umständen werden heute weitere Bezeichnungen, wie zum Beispiel Voruntersuchungsbericht, Bericht zur Hauptuntersuchung, Abschliessende Voruntersuchung etc. verwendet. Die meisten davon sind nicht selbsterklärend und können zu Missverständnissen führen (so ist beispielsweise bei einem „Hauptuntersuchungsbericht“ nicht klar, ob er nun den Bericht nach USG darstellt, oder nur die Hauptuntersuchungen umfasst).

Es wird daher empfohlen, für den Bericht nach Art. 9 USG ausser *Umweltverträglichkeitsbericht (UVB)* keine weiteren Bezeichnungen zu verwenden. Das Dokument mit Ergebnissen der Voruntersuchung und dem Pflichtenheft soll *Pflichtenheft für die Hauptuntersuchung* genannt werden.

3. Heutige Vollzugspraxis

3.1 Kantone Solothurn und Bern

Im Kanton Solothurn wurden bisher rund 108 UVP durchgeführt, im Kanton Bern beträgt die Anzahl beurteilter UVP-pflichtiger Projekte bisher 347. Die beiden Kantone haben keine Weisungen erlassen, mit welchen bestimmte Vorgehen für die Erarbeitung von Voruntersuchung und Pflichtenheft vorgeschrieben werden. In den von beiden Kantonen abgegebenen Unterlagen (www.afuso.ch und www.kus.bve.be.ch) wird stets davon ausgegangen, dass ein Pflichtenheft eingereicht wird. Dies wird aber nicht streng umgesetzt. Die von den Berichtverfassern gewählten Vorgehen weisen eine grosse Bandbreite auf. Häufig wird ohne vorgängige Absprache mit dem AfU oder der KUS ein nach den Bedürfnissen des Berichtverfassers und seinem Verständnis erarbeitetes Dokument vorgelegt. Diese tragen verschiedenste Titel und werden gelegentlich mit anderen Berichten

kombiniert⁶. Bei einem erheblichen Teil der Vorhaben und mit zunehmender Häufigkeit wird kein Pflichtenheft für eine Hauptuntersuchung erstellt. In beiden Kantonen wird dieser Anteil auf ungefähr 40% geschätzt.

3.2 Andere Kantone

Im Kanton Zürich hat sich in den letzten Jahren zunehmend die Praxis eingebürgert, dass für „einfachere Typen UVP-pflichtiger Anlagen mit eher geringen Auswirkungen auf die Umwelt“ ohne Voruntersuchung und Pflichtenheft direkt der UVB eingereicht wird. Dieser wird in der Regel als „Abschliessende Voruntersuchung“ bezeichnet. Von den in den Jahren 1998 bis 2001 behandelten 102 UVP-pflichtigen Anlagen wurden, gemäss einer kürzlich erschienenen Untersuchung⁷, nur bei 32 Fällen eine Voruntersuchung mit Pflichtenheft vorgelegt. Zu 25 Berichten (fast ausschliesslich ohne Pflichtenheft erstellt) mussten Ergänzungen verlangt werden. Die Autoren (Koordinationsstelle für Umweltschutz, KofU) weisen aber ausdrücklich auf die Risiken dieses Vorgehens hin und halten es für fraglich, ob durch den Verzicht auf eine Voruntersuchung über alles gesehen ein Zeitgewinn erzielt werden kann. Nach ihrer Ansicht kann ein erfahrenes Büro die Voruntersuchung und das Pflichtenheft mit geringem Aufwand erstellen.

Im Kanton Basel-Landschaft wurde bis vor einigen Jahren immer eine Voruntersuchung mit Pflichtenheft verlangt. Die nach einer Reorganisation heute zuständige Amtsstelle rückte aber von dieser konsequenten Haltung ab und gestattet nun auch die Einreichung eines Berichtentwurfs. Dieser wird dann nach einer Sitzung mit allen beteiligten Fachstellen nach deren Anordnungen bereinigt.

Es ist keine Untersuchung bekannt, die eine Übersicht über den Vollzug der UVPV und die praktizierten Vorgehen in der Schweiz geben würde. Im Auftrag des Buwal wird zurzeit eine Studie durchgeführt, welche eine Bestandesaufnahme zur UVP in der Schweiz zum Ziel hat.

⁶ Z.B. mit dem für Nutzungsplanungen erforderlichen Bericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1).

⁷ Zürcher Umweltpraxis Nr. 30, Juni 2002, Seite 17, Baudirektion Kanton Zürich.

4. Mögliche Vorgehen zur Erarbeitung des UVB

4.1 Übersicht

Der Weg zum UVB ist nach Art. 8 UVPV in zwei Schritten zu bewältigen: Einer Voruntersuchung, aus welcher ein Pflichtenheft abgeleitet wird, und anschliessend einer Hauptuntersuchung gemäss dem vereinbarten Pflichtenheft. Als Ausnahme zu diesem Regelfall oder „Normalfall“ wird mit Art. 8 Abs. 2 UVPV ein vereinfachtes Vorgehen erlaubt, wenn aufgrund der Voruntersuchung keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten sind. Dann erübrigen sich Pflichtenheft und Hauptuntersuchung. Das Ablaufschema im Kommentar USG (Abb. 2) veranschaulicht diese Festlegungen. Mit der gestrichelten Linie im Schema, welche um das Pflichtenheft herum führt, wollte der Autor wohl andeuten, dass es sich hier um einen Nebenweg handelt und in der Regel der Hauptweg zu beschreiten sei.

In der Praxis hat es sich in den letzten Jahren nun zunehmend eingebürgert, UVB ohne vorgängiges Pflichtenheft direkt einzureichen. Neben den – vermutlich wenigen – echten Sonderfällen ist dies das Resultat eines eigenmächtigen Vorgehens der Gesuchsteller, welches nicht mehr streng dem Wortlaut der Verordnung folgt. Der Kommentar USG erwähnt dies explizit als mögliches Vorgehen bei „wenig komplexen“ Vorhaben mit „genügend Unterlagen“. Während bei solchen Fällen noch von einem „Graubereich“ der UVPV gesprochen werden kann, stellt die Auslassung des Pflichtenheftes bei der dritten Kategorie, den komplexen Anlagen mit an sich erheblichen Auswirkungen, ein Vorgehen ausserhalb der UVPV und damit der Absichten des Bundesrates dar.

Die möglichen Wege zum UVB sind in Abbildung 1 grafisch veranschaulicht. Der Berichtverfasser kann den Entscheid, welchen Weg er einschlagen will, dank seines Informationsvorsprunges selber fällen. Die Umweltfachstellen raten aber mit Nachdruck dazu, dass sie bei den Entscheiden beigezogen oder zumindest nachher darüber informiert werden. In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Fälle eingehender betrachtet.

4.2 Der Sonderfall nach Art. 8 Abs. 2 UVPV

Nach Art. 8 UVPV hat der Gesuchsteller als erstes in einer Voruntersuchung abzuklären, welche Auswirkungen seiner Anlage die Umwelt voraussichtlich belasten können. Zeigt diese Untersuchung, dass keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten sind, so sind keine weiteren Abklärungen nötig. Der UVB hält in diesem Fall die Ergebnisse der Voruntersuchung fest.

Im Kanton Solothurn muss die zuständige Behörde auf Antrag der Umweltschutzfachstelle entscheiden, ob ein Anwendungsfall von Art. 8 Abs. 2 UVPV vorliegt (Ziff. 6 der Richtlinie über die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung). Der Kanton Bern kennt keine vergleichbare Bestimmung.

Es stellt sich die Frage, ob es UVP-pflichtige Anlagen gibt, bei welchen a priori feststeht, dass sie keine erheblichen Auswirkungen verursachen werden. Dies könnten einerseits bestimmte Anlagentypen aus dem Anhang der UVPV sein⁸, oder aber andererseits Anlagen eines bestimmten Typs, deren Auswirkungen aufgrund charakteristischer Masszahlen als nicht erheblich erkannt werden. Für solche Anlagen könnte mit gezielten Anweisungen, z.B. indem ein Rahmenbericht zur Verfügung gestellt wird, die Erarbeitung und behördliche Behandlung des UVB wesentlich vereinfacht werden.

Aus der Erfahrung des AfU und der KUS sind einige Anlagentypen bzw. Anlagen bekannt, welche das erwähnte Kriterium erfüllen könnten. Von diesen wurden bei der KUS je eine Anzahl als repräsentativ betrachteter Umweltverträglichkeitsberichte auf diese Fragestellung hin untersucht. Einbezogen wurden dabei nur Typen, welche in der Praxis relativ häufig vorkommen, und bei denen daher ein breites Spektrum von Fällen bekannt und reiche Erfahrung vorhanden ist. Da grosse Unsicherheiten bestehen, welche Auswirkungen als erheblich einzustufen sind, wurden alle Zweifelsfälle ausgeschlossen. Nur wenn die „Nicht-Erheblichkeit“ mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit generell festgestellt werden kann, ergibt sich ein praktischer Nutzen.

Es wurden die Anlagentypen Ställe (Anlagen für die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere, Ziff. 80.4 Anhang UVPV), Abfallanlagen (Ziff. 40.7), Parkhäuser und -plätze (Ziff. 11.4) und Einkaufszentren (Ziff. 80.5) untersucht. Dies führte zu folgenden Feststellungen:

- Es wurden einige UVB von Anlagen angetroffen, deren Auswirkungen mit grosser Wahrscheinlichkeit als nicht erheblich eingestuft werden können.
- Es kann kein Anlagentyp generell als Fall nach Art. 8 Abs. 2 UVPV betrachtet werden. Eine Verallgemeinerung der angetroffenen Fälle verbietet sich wegen der Unsicherheit bezüglich Erheblichkeit und des notwendigerweise strengen Beurteilungsmassstabes.
- Die Erheblichkeit der Auswirkungen hängt einerseits von der Anlagengrösse und andererseits von der Empfindlichkeit der Umgebung ab. Mögliche Kriterien zur Beschreibung der Anlagen mit nicht erheblichen Auswirkungen sind, für die Anlagentypen

⁸ Eine Aufnahme dieses Typs in den Anhang wäre daher nicht nötig gewesen. Dieser Fall dürfte daher nicht oder nur in sehr geringer Anzahl vorkommen.

pen Ställe, Abfallanlagen und Parkhäuser, in Tabelle 1 aufgeführt. Diese Kriterien beinhalten wegen der heiklen rechtlichen Situation eine grosse Sicherheitsmarge.

- Auch Einkaufszentren führen unter Umständen nicht zu erheblichen Auswirkungen. Da ihre Realisierung wegen des Verkehrsaufkommens aber meist gewisse Diskussionen auslöst, scheint ein standardisiertes Vorgehen nicht ratsam.
- Es gibt Anlagen von weiteren Typen, deren Auswirkungen ebenfalls nicht erheblich sein können (z.B. Schiessanlagen). Aus verschiedenen Gründen (seltene Anlagen, besonderes öffentliches Interesse etc.) sollten diese Typen aber weiterhin einzelfallweise ohne Vereinfachungen behandelt werden.

Anlagentyp	Nr. Anhang UVPV	Kriterien
Anlagen für die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere mit mehr als <UVP-Kriterium>	80.4	<ul style="list-style-type: none"> • Anzahl Plätze bzw. Anzahl Tiere kleiner als 1.5 x <UVP-Kriterium>. • Nächstes benachbartes Wohnhaus mehr als 250 m entfernt. • Nicht in oder angrenzend an Landschaftsschutzzone.
Anlagen zum Sortieren, Behandeln, Verwerten oder Verbrennen von Abfällen mit einer Behandlungskapazität von mehr als 1'000 t pro Jahr	40.7	Bauschuttzubereitung: <ul style="list-style-type: none"> • Kapazität < 2'000 t pro Jahr. • Distanz zu nächstem Wohnhaus > 250 m. •
		Feldrandkompostierung: <ul style="list-style-type: none"> • Kapazität < 2'000 t pro Jahr. • Distanz Aufbereitungsplatz zu nächstem Wohnhaus > 250 m.
Parkhäuser und -plätze für mehr als 300 Motorwagen	11.4	<ul style="list-style-type: none"> • Erzeugter Verkehr < 1'000 Bewegungen pro Tag im Mittel. • Zufahrt nicht durch Wohnquartier. • Nur private Betreiber.

Tab. 1: Vorschlag für Kriterien, bei deren Erfüllung (kumulativ) die Anlagen des entsprechenden Typs als „ohne erhebliche Auswirkungen“ eingestuft werden können.

Im 2. UVP-Workshop vom 31. Oktober 2002 in Solothurn wurde die Frage untersucht, ob zur Vereinfachung der UVP von „kleineren“ UVP-pflichtigen Anlagen Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden können oder sollen. Von den Kantonen Bern und Luzern sind solche Hilfsmittel bekannt, ihre Nützlichkeit wird aber teilweise noch skeptisch einge-

schätzt⁹. Generell wird aber die Idee für Rahmenberichte, d.h. Textvorlagen mit allgemeinen Aussagen, bei welchen nur noch die projekt- und ortsspezifischen Informationen zu ergänzen wären, unterstützt. Die Diskussion ergab weiter, dass am ehesten bei Ställen und bestimmten Abfallanlagen ein solches Vorgehen möglich wäre. Bei Parkhäusern und Einkaufszentren dagegen scheint wegen des meist kontroversen Umfeldes die Verwendung eines Rahmenberichtes nicht zweckmässig.

Anwendungsfälle von Art. 8 Abs. 2 UVPV kommen nur bei wenigen der im Anhang UVPV aufgeführten Anlagentypen vor. Da es sich aber gerade bei den Ställen und Abfallanlagen um zwei der am häufigsten vorkommenden Anlagentypen handelt¹⁰, ist dieser Sonderfall in der Praxis vermutlich doch nicht so selten anzutreffen und damit von gewisser Bedeutung.

4.3 Wenig komplexe Vorhaben

Nach Art. 8 UVPV haben alle Vorhaben, die erhebliche Auswirkungen aufweisen, d.h. nicht eine Ausnahme nach Art. 8 Abs. 2 UVPV darstellen, die Stationen Voruntersuchung, Pflichtenheft und Hauptuntersuchung zu durchlaufen. Bei wenig komplexen Vorhaben kann aber in der Praxis, über den engen Wortlaut der Bestimmung hinaus, nach der Voruntersuchung direkt der Bericht erstellt werden, wenn die Auswirkungen bereits ausreichend bekannt sind (s. N 114 und UVP-Ablaufschema (Abb. 2) im Kommentar USG zu Art. 9). Es dürfen somit keine weiteren Untersuchungen mehr erforderlich sein und alle Auswirkungen müssen gesichert beurteilt werden können.

Zur Illustration der Begriffe „wenig komplex“ und „ausreichend bekannt“ erwähnt der Kommentar USG, dass eine Voruntersuchung unter anderem dann nicht als Bericht genügt, wenn ein Belastungsgrenzwert überschritten oder „nur gestützt auf nicht begründete Annahmen nicht erreicht wird“ (aus dem zitierten Gerichtsurteil, Kap. 2.2). Zudem wird empfohlen, dass vor Einreichung eines solchen „summarischen“ UVB das Einverständnis der Fachstelle eingeholt wird¹¹.

Dieses Vorgehen steht bei strenger Auslegung im Widerspruch zur UVPV, stellt aber nach Auffassung der Autoren des Kommentars USG kein unzulässiges Handeln dar. Dies

⁹ Im Kanton Bern existiert ein Prototyp eines Rahmenbericht für Feldrandkompostierungen. Zur Zeit werden damit Erfahrungen gesammelt.

¹⁰ Gesamtschweizerisch machten die Ställe bisher gut 10% der UVP-pflichtigen Anlagen aus (in den letzten Jahren mit stark steigender Tendenz). Dieser Anteil schwankt aber von Kanton zu Kanton sehr stark.

¹¹ Die Bezeichnung „summarisch“ macht klar, dass es sich um einen Fall handelt, welcher nicht mit jenen vergleichbar ist, bei denen bewusst auf die Einreichung eines von der UVPV verlangten Pflichtenheftes verzichtet wird.

wird auch durch das Kurzgutachten Trüb (Kap. 2.3) unterstützt. Wegen der verhältnismässig geringen Überschreitung des engen Wortlautes und der eher wenig bedeutenden Konsequenzen könnte von einem „Graubereich“ der Verordnung gesprochen werden.

Dieser Spezialfall betrifft vor allem Anlagen mit an sich erheblichen, aber nicht grossen Auswirkungen, welche in einer relativ einfachen oder bereits gut bekannten Umgebung zu liegen kommen. Unter diesen Fällen kommen wiederum vor allem die im letzten Kapitel erwähnten „kleinen“ Anlagen vor, d.h. insbesondere Ställe, Abfallanlagen und ähnliches. Ihre Häufigkeit dürfte in der Grössenordnung jener der Sonderfälle nach Art. 8 Abs. 2 UVPV liegen. Weitere Anwendungsfälle stellen (nicht zu grosse) Erweiterungen von bereits früher untersuchten Anlagen dar¹². Die Häufigkeit dieses Falles wird daher zu etwa 15 bis 20% geschätzt.

4.4 Auslassung des Pflichtenheftes

Für alle andern Fälle als die beiden oben beschriebenen Ausnahmen, d.h. für etwa drei Viertel oder mehr, wäre somit nach Art. 8 UVPV die Erstellung eines Pflichtenheftes erforderlich. Wie die Erfahrungen zeigen, wird jedoch häufig ein anderes Vorgehen gewählt. Tatsächlich machen die UVB, welche ohne Pflichtenheft erarbeitet wurden, in den Kantonen Solothurn und Bern in den letzten Jahren etwa 40%, im Kanton Zürich aber rund 70%, aus. In vielen dieser Fällen, nämlich den komplexeren Anlagen mit erheblichen Auswirkungen, führt also der Berichtverfasser eine „normale“ Untersuchung der Umweltverträglichkeit durch, entscheidet sich aber, aus welchen Gründen auch immer, das Pflichtenheft auszulassen.

In der Praxis steht somit der Berichtverfasser nach ersten Abklärungen (was einer Voruntersuchung entsprechen kann) vor der Entscheidung, ein Pflichtenheft zu verfassen oder nicht (s. Abb. 1). Dabei ist zu beachten, dass er die Voruntersuchung selbständig und meist ohne Absprache mit den Fachstellen¹³ erarbeitet. Er entscheidet daher in der Regel eigenmächtig, welchen Weg er einschlagen will. Damit stellt er, zu Recht, oder zu Unrecht, die Weichen und schafft damit einen gewissen Sachzwang. Fehlentscheide können, da für die Behörden in dieser Phase zumeist keine Einflussmöglichkeit besteht, grundsätzlich nicht verhindert werden.

Entscheidet sich der Berichtverfasser für die Auslassung eines an sich nach Art. 8 UVPV erforderlichen Pflichtenheftes, so wird er anschliessend nach eigenem Ermessen die ihm richtig und nötig erscheinenden Untersuchungen durchführen. Dies entspricht sinngemäss

¹² Z.B. Erweiterungen einer Kiesgrube oder neue Anlagen in grossen industriellen Umgebungen.

¹³ Der Berichtverfasser darf sich aber von der Fachstelle beraten lassen (Art. 6 USG)

der zweiten Phase bei der Erarbeitung des UVB, d.h. der Hauptuntersuchung. Auslassung des Pflichtenheftes ist also nicht gleichbedeutend mit „Verzicht auf eine Hauptuntersuchung“. Eine Hauptuntersuchung wird sehr wohl durchgeführt, allerdings nicht basierend auf einem Pflichtenheft. Der in letzter Zeit zunehmend häufiger verwendete Begriff „abschliessende Voruntersuchung“ erweist sich auch aus diesem Grund als unlogisch und untauglich und sollte unbedingt vermieden werden.

Die Auslassung des Pflichtenheftes entspricht einem Bedürfnis der Berichtverfasser. Diese nehmen in der Regel einen ausgesprochen pragmatischen Standpunkt ein, bei welchem dem Wunsch der Auftraggeber eine grosse Bedeutung zukommt. Innerhalb des zulässigen Rahmens (gelegentlich auch etwas weit definiert) wird dabei nach jenem Vorgehen gesucht, mit welchem die vorgegebenen Randbedingungen am besten erfüllt werden können. Die Fachstellen sehen in Erfüllung ihres Auftrages eher Vorteile bei der Einreichung eines Pflichtenheftes. Nachfolgend werden die wichtigsten Argumente für oder gegen das Vorgehen ohne Pflichtenheft zusammengestellt.

Argumente für eine Auslassung des Pflichtenheftes:

- Der Prozess Voruntersuchung-Pflichtenheft-Stellungnahme-Bereinigung benötigt (relativ) *viel Zeit*. Immer häufiger werden Bauprojekte unter grossem Zeitdruck erarbeitet. Das Gesuch soll umgehend eingereicht werden, so dass die Stellungnahme auf dem üblichen Weg gar nicht abgewartet werden kann. Dann ist es naheliegend direkt den Bericht auszuarbeiten. Allfällige Ergänzungen können nachgereicht werden.
- Das Erstellen eines Berichtes über die Ergebnisse der Voruntersuchung, eines Pflichtenheftes und später des UVB verursacht einen gewissen *Mehraufwand*. In Konkurrenzofferten oder bei knappen Budgets spielt dies eine nicht unerhebliche Rolle.
- Viele Berichtverfasser verfügen über langjährige Erfahrung. Zumindest bei häufig vorkommenden Anlagentypen und einfacheren Anlagen in nicht besonders empfindlichen Umgebungen wissen sie aus ähnlichen Verfahren, welche Untersuchungen nötig sind und von den Fachstellen verlangt werden.

Argumente gegen eine Auslassung des Pflichtenheftes:

- Die Argumente, die Einreichung eines Pflichtenheftes benötige mehr Zeit und verursache mehr Aufwand, sind zu relativieren. Die Zeit bis zum Vorliegen der Stellungnahme muss nicht untätig abgewartet werden und ein Zeitgewinn beim raschen Einreichen des Gesuchs kann sich durch Verzögerungen wegen unvollständiger Unter-

lagen rasch ins Gegenteil verwandeln. Erfahrene UVB-Verfasser können ein Pflichtenheft mit relativ geringem Aufwand ausarbeiten.

- Das Handicap der Fachstelle ist das anfängliche *Informationsdefizit*. Sie kann sich erst in den Ablauf einschalten, wenn ein Dokument eingereicht oder eine Anfrage an sie gerichtet worden ist. In dem Zeitpunkt sind oft wichtige Entscheide bereits gefallen (möglicherweise auch Fehlentscheide) und Sachzwänge geschaffen.
- Der Fachstelle wird verunmöglicht, rechtzeitig auf das Vorhaben Einfluss nehmen zu können. Im Bereich der Vorsorge gibt es oft einen Ermessensspielraum für mehr oder weniger weitgehende Massnahmen bzw. für eine Projektoptimierung. Je weiter fortgeschritten die Projektierung aber ist, umso starrer sind die Festlegungen und umso geringer ist der Spielraum für Anpassungen.
- Das Pflichtenheft legt die Anforderungen an den Bericht auch mit Wirkung für die Fachstelle¹⁴ fest (Kommentar USG, N 110 zu Art. 9). Verzichtet der Verfasser bzw. Gesuchsteller auf diese Absicherung, so trägt er das volle Risiko für Ergänzungsanforderungen, Erschwernisse im Verfahren und Verzögerungen.
- Die zeitlichen Vorteile der frühen Verfahrensabklärung und -festlegung gehen verloren und über die Notwendigkeit von Neben- und Spezialbewilligungen nach Art. 21 UVPV erfährt der Gesuchsteller möglicherweise erst bei Einreichung des Dossiers.
- Die betroffenen Fachstellen müssen zuerst prüfen, ob die Abklärungen genügen, oder – mit den Worten von Trüb – einem *imaginären Pflichtenheft* entsprechen. Dies ist sicher umständlicher, als zuerst ein vorgeschlagenes Pflichtenheft zu überprüfen und später nur noch die Übereinstimmung zu kontrollieren.
- Der Ablauf mit Pflichtenheft ist als *Dienstleistung* für den Gesuchsteller zu verstehen. Es handelt sich damit nicht um eine lästige Formalität, sondern um eine nützliche Hilfestellung der Umweltschutzfachstelle.
- Die durch die Verordnung festgesetzte Behandlungsfrist kann tendenziell verkürzt werden, wenn die Fachstelle im Rahmen der Stellungnahme zum Pflichtenheft bereits mit dem Projekt vertraut gemacht wurde.
- Eine bilaterale Absprache über vermutlich heikle Fachbereiche mit den betroffenen Fachstellen kann die Einreichung eines Pflichtenheftes nicht ersetzen. Denn erstens kann damit keine Gewissheit darüber erlangt werden, ob alle notwendigen Untersuchungen durchgeführt werden, und zweitens ist so bei Aspekten einer Anlage, die

¹⁴ Dies gilt jedoch nicht für die zuständige Behörde. Diese darf nicht auf der Grundlage eines mangelhaften Berichtes entscheiden, auch wenn der Mangel bereits im Pflichtenheft angelegt ist.

sich auf mehrere Umweltbereiche auswirken, die ganzheitliche Sicht und die notwendige Interessenabwägung nicht gewährleistet.

Kriterien für eine mögliche Auslassung des Pflichtenheftes:

Es besteht ein Bedürfnis der Berichtverfasser, anhand von Kriterien beurteilen zu können, ob eine Auslassung des Pflichtenheftes möglich bzw. erfolgversprechend ist. Im Schlussbericht zum UVP-Workshop 2001 werden die „Grundsätze für den Verzicht einer Hauptuntersuchung“ folgendermassen formuliert:

- 1. Das Vorhaben ist soweit definiert, dass vom Gesuchsteller keine Projektänderungen mehr vorgenommen werden.*
- 2. Die vorhandenen Informationen erlauben eine abschliessende Beurteilung aller Umweltaspekte.*

Der erste Grundsatz ist auf den ersten Blick naheliegend und einleuchtend. Näher besehen zeigt sich aber, dass dies in der Praxis nicht durchsetzbar ist. Vor allem bei grossen oder technisch komplizierten Vorhaben ist es unvermeidlich, dass das Auflage- und das Ausführungsprojekt Abweichungen aufweisen. Es gehört wohl zum Vollzugsalltag, mit Projektänderungen umzugehen.

Beide Grundsätze weisen eine bedeutende Schwäche auf: Ihre Erfüllung kann erst *a posteriori* beurteilt werden, nämlich wenn die Arbeit beendet ist und der Bericht eingereicht wird. Der Berichtverfasser muss aber in einem frühen Stadium entscheiden, welchen Weg er einschlagen will. Die Grundsätze sind somit für den Entscheid des Verfassers, ob er auf ein Pflichtenheft verzichten will oder kann, wenig hilfreich.

Angesichts der Vielfalt der UVP-pflichtigen Anlagen und möglichen Umgebungen kann nicht erwartet werden, dass es Kriterien gibt, die stets einen verbindlichen Entscheid ermöglichen. Kriterien sind, wie bereits der 1. Workshop aufgezeigt hat, nicht-quantitativ und kaum exakt evaluierbar. Ein positiver Entscheid aufgrund von Kriterien wird nicht mehr als „unter Umständen möglich“ bedeuten können¹⁵.

Etwas einfacher ist es, Bedingungen zu beschreiben, unter denen die Risiken bei der Auslassung des Pflichtenheftes zu hoch erscheinen. Der Berichtverfasser ist demnach gut beraten, ein Pflichtenheft *zu erstellen*, wenn eine der nachfolgend aufgeführten Bedingungen (basierend auf den Vorschlägen des ersten Workshops) zutrifft:

- Die Anlage gehört zu einem selten vorkommenden Anlagentypen.

¹⁵ Oder in Anlehnung an eine Formulierung des Bundesamtes für Energiewirtschaft: „tendenziell machbar“.

- Es müssen umfangreiche oder aufwendige Untersuchungen durchgeführt werden (z.B. Kartierungen, Grundwassermessungen, Modellierungen).
- Es sind grosse Auswirkungen zu erwarten.
- Es sind Überschreitungen eines oder mehrerer Grenzwerte zu erwarten.
- Es sind Interessenabwägungen vorzunehmen.
- Es sind Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen notwendig.

Den meisten Bedingungen liegen Vorstellungen über ein Ausmass zu Grunde, das wegen der Vielfalt der Fälle nicht näher beschrieben werden kann („selten“, „gross“, „umfangreich“). Erfahrene Verfasser von UVB wissen aber sehr wohl, wie diese Kriterien zu interpretieren sind. Der vorhandene Spielraum sollte stets konservativ interpretiert werden, d.h. im Zweifelsfall ist es besser, ein Pflichtenheft zu erstellen.

Aus der Nicht-Erfüllung der Bedingungen kann nicht ein Anspruch abgeleitet werden, dass ein Vorgehen ohne Pflichtenheft erfolgreich sein muss. Das Risiko wird zwar dadurch reduziert, völlig eliminieren lässt es sich aber nicht.

Bei einer Reihe von Anlagentypen ist das Buwal die zuständige Fachstelle. Es wird empfohlen, bei solchen Vorhaben *immer* ein Pflichtenheft einzureichen.

4.5 Der Normalfall

Nach den obigen Ausführungen ist klar, dass das Vorgehen mit Voruntersuchung, Pflichtenheft und Hauptuntersuchung den Normalfall darstellen sollte. Dazu noch einige Anmerkungen:

- Die UVPV ist bezüglich Vorgehen etwas vage (vgl. auch Kommentar USG, N 109 zu Art. 9). Grundsätzlich bestehen daher verschiedene Möglichkeiten für eine korrekte Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen. Dies belegen nicht zuletzt die kantonalen Unterschiede in den praktizierten Vorgehen bzw. die innerhalb eines Kantones nebeneinander bestehenden Vorgehen. Mit anderen Worten: es besteht keine gesetzliche Notwendigkeit für einen einheitlichen Vollzug.
- Verschiedene Vorgehensmöglichkeiten bestehen für die Fachstellen insbesondere bei der Bereinigung des Pflichtenheftes. Diese können sich bezüglich Zeitdauer stark unterscheiden. Bei Vorhaben unter Zeitdruck hat sich das im Kanton Solothurn praktizierte Verfahren der *konferenziellen Bereinigung* bewährt.
- Das im Kanton Bern bei Einreichung des Pflichtenheftes bzw. des UVB erstellte Verfahrensprogramm ist für den Gesuchsteller sehr nützlich.

5. Minimalinhalt der Voruntersuchung

Die am 1. UVP-Workshop 2001 gestellte Frage, was im Minimum in die Voruntersuchung gehöre, kann wegen der Vielfalt der Anlagen, Situationen und Vorgehensweisen kaum konkret mit der Angabe von Inhaltsrastern beantwortet werden. Die grundsätzlichen Anforderungen hingegen sind klar:

- Bei den Spezialfällen, wo die Voruntersuchung für den Bericht ausreicht, muss sie selbstverständlich so umfassend sein, dass der Bericht die Anforderungen von Art. 9 USG erfüllt, d.h. insbesondere alle Angaben umfasst, die zur Beurteilung nötig sind.
- Im Normalfall mit Pflichtenheft muss die Voruntersuchung „nach den Richtlinien der Umweltschutzfachstelle“ die Auswirkungen einer Anlage identifizieren, welche die Umwelt voraussichtlich belasten können (Art. 8 Abs. 1 UVPV). Dies kann als minimale Voruntersuchung verstanden werden.

Eine Zusammenstellung der relevanten Umweltaspekte für jeden Anlagentypen nach Anhang UVPV sowie Checklisten zur Beurteilung des Standortes finden sich beispielsweise in einem von der KUS zur Verfügung gestellten Hilfsmittel¹⁶.

Es dürfte nichts dagegen einzuwenden sein, wenn der Berichtverfasser entscheidet, bereits auf Stufe Voruntersuchung tiefer gehende Untersuchungen durchzuführen. Da er diese Untersuchung eigenständig durchführt und darüber im Normalfall kein Bericht erstattet werden muss¹⁷, kann er einen grossen Ermessensspielraum beanspruchen. Die Wahl, was in der Vor- und was in der Hauptuntersuchung abzuhandeln ist, sollte dem Berichtverfasser uneingeschränkt überlassen werden. Er wird diese Wahl je nach Umständen des Projektes treffen, wobei von einer absolut minimalen Relevanzüberlegung bis zu einer umfassenden Untersuchung alle Varianten zweckmässig sein können.

6. Empfehlungen

- Die Einreichung eines Pflichtenheftes sollte der Normalfall bleiben und weiterhin in allen Fällen mit Nachdruck empfohlen werden.
- Die heute bestehenden und praktizierten Vorgehen, auch jene ausserhalb des strengen Wortlautes der UVPV, sollten nicht eingeschränkt werden. Wie der Vollzug in der

¹⁶ Hilfsmittel für Untersuchungen zur Umweltverträglichkeit von Anlagen. 2. überarbeitete Fassung, Koordinationsstelle für Umweltschutz des Kantons Bern, September 1991.

¹⁷ Damit die Behörde aber zum Pflichtenheft Stellung beziehen kann, ist es wohl unumgänglich, Ergebnisse der Voruntersuchung dazulegen.

Schweiz zeigt, sind verschiedenste Varianten möglich und haben ihre Berechtigung. Der UVB-Verfasser sollte insbesondere auch weiterhin unter Inkaufnahme des Risikos auf ein Pflichtenheft verzichten können.

- Die Freiheiten der Vorgehenswahl sind durch Verantwortung für das Ergebnis aufzuwiegen. Unzulängliche Berichte sollten zurückgewiesen werden. Unvollständige sind durch den Verfasser zu ergänzen.
- Für Anlagentypen, bei denen konkrete Projekte häufig keine erheblichen Auswirkungen haben (Anwendungsfälle Art. 8 Abs. 2 UVPV), sollen Rahmenberichte ausgearbeitet und zur Verfügung gestellt werden. Diese verlangen vom Berichtverfasser im Wesentlichen nur noch die Angabe von Projektkenngrößen, Merkmalen der Umgebung und die Beurteilung.
- Es soll angestrebt werden, dass die Fachstellen zu einem früheren Zeitpunkt über das Vorhaben informiert werden, auch wenn kein Pflichtenheft eingereicht wird (Abbau Informationsdefizit). Dabei ist die Umweltschutzfachstelle besonders interessiert an kurzen Angaben zum Projekt sowie an Informationen über bereits getätigte Absprachen (z.B. mit der zuständigen Behörde) und zum vorgesehenen Zeitprogramm für das Bewilligungsverfahren. Eine frühzeitige Information dient nicht nur der Fachstelle, sondern ebenso sehr dem Berichtverfasser.

Tensor Umweltberatung AG