

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

---

Band 35

# Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltschutz und räumliche Nutzung in den USA

Am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung  
auf der Bundesebene und in Kalifornien

Von

**Gabriele Mezger**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**GABRIELE MEZGER**

**Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltschutz  
und räumliche Nutzung in den USA**

# **Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft**

**Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren  
Dr. Hans-Uwe Erichsen Dr. Helmut Kollhosser Dr. Jürgen Welp**

**Band 35**

# **Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltschutz und räumliche Nutzung in den USA**

**Am Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung  
auf der Bundesebene und in Kalifornien**

**Von**

**Dr. jur. Gabriele Mezger, LL.M.**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Mezger, Gabriele:**

Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltschutz und räumliche  
Nutzung in den USA : am Beispiel der  
Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Bundesebene und in  
Kalifornien / von Gabriele Mezger. – Berlin : Duncker u.  
Humblot, 1989

(Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft ; Bd. 35)

Zugl.: Münster, Univ., Diss., 1987

ISBN 3-428-06562-X

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Irma Grininger, Berlin 62

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06562-X

## Vorwort

Diese Arbeit lag der juristischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster im Herbst 1987 als Dissertation vor. Zur Aktualisierung der Arbeit ist die seither erschienene Literatur und Rechtsprechung im wesentlichen eingearbeitet worden.

Auf das Thema bin ich zuerst im Rahmen eines LL.M-Studiums an der Law School der Washington University, St. Louis, Missouri aufmerksam geworden. Für die Unterstützung des LL.M-Studiums durch ein Stipendium danke ich der Law School und insbesondere Herrn Prof. Daniel Mandelker. Praktische Erfahrung mit der UVP in den USA habe ich im Rahmen meiner Tätigkeit bei der Rechtsanwaltskanzlei Ross & Hardies in Chicago, Illinois gewonnen. Dies war der Anreiz, die gewonnenen Erfahrungen für die wissenschaftliche Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland fruchtbar zu machen.

Ich möchte an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. Werner Hoppe für die Betreuung der Arbeit und die mir zugute gekommenen Hinweise bei der Durchsicht Dank sagen. Weiter danke ich Herrn Prof. Dr. Kollhosser für die Aufnahme in die Reihe „Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft“ und dem Verlag für die stets angenehme Zusammenarbeit.

Mein Dank gilt schließlich James Lashly, der mich stets bestärkt und unterstützt und mit nicht nachlassendem Interesse und großer Geduld das Entstehen dieser Abhandlung verfolgt hat.

Bremen, im Oktober 1988

*Gabriele Mezger*



## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einführung</b> .....	17
1. Gegenstand der Arbeit .....	17
2. Aufbau und Inhalt der Untersuchung .....	18
<b>II. Räumliche Nutzung und Umweltschutz — Ein Überblick</b> .....	23
1. Umweltschutz und Planungen und Entscheidungen über räumliche Nutzungen auf der Bundesebene .....	25
1.1. Kompetenzen der Bundesebene auf dem Gebiet des Umweltschutzes im föderalistischen System der USA .....	25
1.2. Planung und Entscheidungen über räumliche Nutzungen auf der Bundesebene .....	27
1.2.1. Verwaltung der im Eigentum des Bundes stehenden Gebiete .....	29
1.2.2. Finanzielle Unterstützung räumlicher Planung als Instrument der Umweltpolitik .....	32
1.2.3. Räumliche Planung als Ausprägung des Vorsorgegrundsatzes bei Implementation von Fachgesetzen .....	34
1.3. Ausblick — Umweltverträglichkeitsprüfung unter dem National Environmental Policy Act (NEPA) .....	35
2. Umweltschutz und räumliche Planungen auf der Ebene des Einzelstaates — Beispiel Kalifornien .....	36
2.1. Regionale Planungen zur Umsetzung umweltbezogener Ziele ...	38
2.1.1. Planungen für die Küstenzone .....	38
2.1.1.1. California Coastal Zone Conservation Act of 1972 .....	39
2.1.1.2. California Coastal Act of 1976 .....	41
2.1.2. Planungen für die San Francisco Bay Area .....	43
2.1.3. Planungen für das Gebiet um Lake Tahoe .....	45
2.2. Ausblick — Die Umweltverträglichkeitsprüfung unter dem California Environmental Quality Act .....	46
3. Räumliche Planungen und Umweltschutz auf der lokalen Ebene ...	47
3.1. Flächennutzungsplanung .....	47
3.2. Lokale Bebauungsplanung .....	49
<b>III. Umweltschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung — Entwicklung eines Konzepts</b> .....	58



1. Definition von Umweltpolitiken .....	58
1.1. Umweltschutz zwischen Marktversagen und Politikversagen ...	61
1.2. Verfahrensregelungen als Instrument der Umweltpolitik .....	65
2. Funktion der Umweltverträglichkeitsprüfung — Konkretisierung der Fragestellung .....	68
2.1. Unsicherheiten komplexer Verwaltungsentscheidungen .....	68
2.1.1. Wissenschaftliche und technische Komplexität .....	69
2.1.2. Unvollständige Informationen .....	69
2.1.3. Beträchtliche Risiken .....	70
2.1.4. Zahl der beteiligten Parteien .....	70
2.1.5. Mögliche Entscheidungsalternativen .....	70
2.1.6. Widersprechende Zielsetzungen .....	71
2.1.7. Mehrere Entscheidungsträger .....	71
2.1.8. Verteilungsvarianten .....	71
2.1.9. Umsetzung der Entscheidung .....	72
2.2. Aufgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung bei komplexen Verwaltungsentscheidungen .....	72
2.2.1. Die Umweltverträglichkeitsprüfung als Informationsverfahren .....	73
2.2.2. Koordinationsfunktion der Umweltverträglichkeitsprüfung	75
2.2.2.1. Horizontale Koordination .....	75
2.2.2.2. Vertikale Koordination .....	76
2.2.2.3. Koordination mit Dritten .....	77
2.2.3. Berücksichtigung der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Entscheidung .....	78
2.2.4. Funktion der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Implementation der Entscheidung .....	80
2.3. Zusammenfassung .....	81
<b>IV. Die Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Bundesebene .....</b>	<b>83</b>
1. Grundlage der Umweltverträglichkeitsprüfung: Der National Environmental Policy Act (NEPA) .....	83
1.1. Rechtspolitische und umweltpolitische Überlegungen bei der Verabschiedung von NEPA .....	85
1.1.1. Erklärung der nationalen Umweltpolitik .....	86
1.1.2. Umweltverträglichkeitsprüfung — Environmental Impact Statement (EIS) .....	89
1.1.3. Beirat für Umweltfragen — Council on Environmental Quality (CEQ) .....	93

1.1.3.1. Überwachung und Implementation von NEPA ..	94
1.1.3.2. Beratung der Regierung .....	98
1.2. Zusammenfassung .....	99
2. Planungen und Maßnahmen, die ein Environmental Impact Statement erfordern .....	103
2.1. Umweltverträglichkeitsprüfung bei Gesetzgebungsvorhaben ....	104
2.2. Environmental Impact Statement bei Verwaltungsentscheidungen	105
2.2.1. Finanzielle Förderung von Vorhaben .....	108
2.2.2. EIS bei Planungen und Vorschlägen .....	110
2.2.3. Unterlassen als Bundesmaßnahme .....	114
2.2.4. Zusammenfassung .....	117
2.3. Schwelle für die Vorbereitung eines EIS: Bedeutende Maßnahmen mit signifikanten Umweltauswirkungen .....	117
2.3.1. Definition der Umwelt durch die Rechtsprechung .....	122
2.3.2. Environmental Impact Statement und Bebauungspläne ..	125
2.3.3. Änderung des Vorhabens zur Vermeidung eines EIS — Informelle Vorverhandlungen .....	129
2.3.4. Zusammenfassung .....	132
2.4. Kursorische Umweltprüfung (Environmental Assessment) — Entscheidung, kein EIS zu erstellen .....	133
2.4.1. Gerichtliche Überprüfung der Negativerklärung .....	133
2.4.1.1. Arbitrary and Capricious Standard — Ermessensprüfung .....	134
2.4.1.2. Angemessenheitsprüfung — “Reasonableness Standard” .....	136
2.4.1.3. De novo-Prüfung .....	138
2.4.2. Zusammenfassung .....	139
2.5. Grenzen des Geltungsbereichs von NEPA .....	140
2.5.1. Bereits begonnene Vorhaben — Rückwirkung des NEPA	141
2.5.2. Konflikte zwischen NEPA und materiellen Umweltgesetzen	142
2.5.3. Kein EIS-Verfahren bei „funktional äquivalenten“ Verfahren der Entscheidungsvorbereitung .....	144
2.5.4. EIS nur bei Ermessensentscheidungen? .....	145
2.5.5. Zusammenfassung .....	147
3. Inhalt der Umweltverträglichkeitsprüfung unter NEPA .....	148
3.1. Auswirkungen auf die Umwelt .....	150
3.1.1. Mittelbare Folgen — Regionales und lokales Wachstum ..	152
3.1.2. Soziale und ökonomische Folgen der Maßnahme .....	156

- 3.1.3. Unsicherheit über die Folgen — Schlechtesten aller anzunehmenden Fälle ..... 160
- 3.2. Segmentation und zusammenhängende Maßnahmen ..... 165
- 3.3. Regionale Umweltprüfungen ..... 167
- 3.4. Alternativen zu der vorgeschlagenen Maßnahme ..... 171
- 3.5. Ausgleichsmaßnahmen ..... 177
- 3.6. Kriterien für die Beurteilung von Umweltauswirkungen ..... 178
  - 3.6.1. Matrix-Systeme ..... 180
  - 3.6.2. Network-Methode ..... 183
  - 3.6.3. Overlay-Methode ..... 184
  - 3.6.4. Kosten-Nutzen-Analyse ..... 185
    - 3.6.4.1. Theoretische und praktische Grenzen der Kosten-Nutzen-Analyse bei der Umweltverträglichkeitsprüfung ..... 185
    - 3.6.4.2. Rechtsprechung zur Kosten-Nutzen-Analyse .... 190
- 4. Verfahren bei der Vorbereitung des EIS ..... 192
  - 4.1. Frühzeitige Festlegung des inhaltlichen Rahmens des EIS (Scoping) 192
  - 4.2. Beteiligung Dritter durch Kommentare und Anhörungen ..... 193
  - 4.3. Vorbereitung des EIS durch andere Behörden — Delegation ... 197
  - 4.4. Kooperation zwischen mehreren Bundesbehörden ..... 199
  - 4.5. Kooperation mit Landes- und Gemeindebehörden ..... 201
  - 4.6. Bericht über die Entscheidung — Verfahren nach Vorbereitung des EIS ..... 202
- 5. Überprüfung des EIS durch die Gerichte ..... 204
  - 5.1. Zugang zu den Gerichten — Weite Interpretation der Klagebefugnis unter NEPA ..... 205
  - 5.2. Keine subjektiven Rechte unter NEPA ..... 211
  - 5.3. Inhaltliche Überprüfung des EIS ..... 213
    - 5.3.1. Verfahrensmäßige versus inhaltliche Verpflichtungen unter NEPA ..... 213
    - 5.3.2. Überprüfung der Angemessenheit des EIS ..... 215
    - 5.3.3. Ergebnisse des EIS als Grundlage für die Entscheidung über das Vorhaben selbst? ..... 217
- V. Umweltverträglichkeitsprüfung und räumliche Nutzung in Kalifornien .... 224**
  - 1. Regelung der Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Ebene der Einzelstaaten ..... 224
  - 2. Die Umweltverträglichkeitsprüfung unter dem California Environmental Quality Act (CEQA) ..... 228

2.1. Weiterentwicklung des California Environmental Quality Act (CEQA) seit seiner Verabschiedung .....	229
2.2. Implementation der Umweltverträglichkeitsprüfung unter dem CEQA .....	231
3. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die ein Environmental Impact Report (EIR) erfordern .....	235
3.1. Definition der Vorhaben unter dem CEQA .....	235
3.1.1. Umweltverträglichkeitsprüfung bei Flächennutzungs- und Bebauungsplänen .....	235
3.1.2. Andere Vorhaben mit signifikanten Auswirkungen auf die Umwelt .....	238
3.1.3. Änderungen des Vorhabens durch informelle Vorverhandlungen — Negativerklärung durch Ausgleichsmaßnahmen .....	240
3.2. Einschränkungen des UVP-Verfahrens unter dem CEQA .....	242
3.2.1. EIR nur bei Ermessensentscheidungen .....	242
3.2.2. Gesetzliche Ausnahmen .....	243
3.3. Gerichtliche Überprüfung der Entscheidung, kein EIR vorzubereiten .....	246
4. Inhalt des Environmental Impact Report (EIR) .....	249
4.1. Mittelbare und kumulative Auswirkungen des Vorhabens .....	250
4.2. Folgen der Maßnahme für räumliches Wachstum .....	254
4.3. Alternativen und Ausgleichsmaßnahmen .....	257
5. Verfahren bei der Vorbereitung des EIR .....	260
5.1. Koordination mit anderen Behörden .....	261
5.2. Beteiligung der Öffentlichkeit .....	265
6. Überprüfung des EIR durch die Gerichte .....	268
6.1. Vorverfahren und Klagebefugnis .....	268
6.2. Überprüfung des Inhalts des EIR .....	270
7. Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Entscheidung .....	272
<b>VI. Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen .....</b>	<b>278</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>288</b>

## Abkürzungsverzeichnis

A.2d.	Atlantic Reporter, 2nd Series (Band, Seite)
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEC	United States Atomic Energy Commission
aff'd	affirmed
AIP Journal	American Institute of Planners Journal
Ala.	Alabama
Ann.	Annotated
APA	Administrative Procedure Act
App.	Appendix
Ark.	Arkansas
Art.	Artikel
Ass'n	Association
B.C.D.C.	San Francisco Bay Conservation and Development Commission
B. C. Env'tl. Aff.	Boston College Environmental Affairs Law Review
BLM	Federal Bureau of Land Management
B. U. L. Rev.	Boston University Law Review
C.A.	California Court of Appeals
Cal. Adm. Code	California Administrative Code
Cal. Gov. Code	California Government Code
Cal. L. Rev.	California Law Review
Cal. Pub. Res. Code	California Public Resources Code
Cal. Rptr.	California Reporter (Band, Seite)
Cal. Stat.	California Statutes
ch.	Chapter
CEQ	U.S. Council on Environmental Quality
CEQA	California Environmental Quality Act
cert.	certiorari
Cir.	Circuit Court
Co.	Company
Colo.	Colorado
Columbia J. Env'tl. L.	Columbia University Journal of Environmental Law
Comm.	Committee
Comm'n	Commission
Cong.	Congress
Cong. Rec.	Congressional Record
Conn.	Connecticut
Corp.	Corporation
CZMA	Coastal Zone Management Act
D.	District Court
D.C.	District of Columbia
Del.	Delaware

Diss.	Dissertation
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Ecol. L. Q.	Ecology Law Quarterly
E.D.	District Court, Eastern District
EDF	Environmental Defense Fund, Inc.
EIR	Environmental Impact Report
EIS	Environmental Impact Statement
ELR	Environmental Law Reporter (Bureau of National Affairs)
Envtl. Aff.	Environmental Affairs
Envtl. Conserv. Law	Environmental Conservation Law
Envtl. L.	Environmental Law
EPA	U.S. Environmental Protection Agency
ERC	Environmental Reporter Cases
F.2d	Federal Reporter, 2nd Series (Band, Seite)
FAA	Federal Aeronautics Administration
FERC	Federal Energy Regulatory Commission
ff.	fortfolgende
FHA	Federal Housing Administration
FHLBB	Federal Home Loan Bank Board
FLMPA	Federal Land Management and Policy Act
Fn.	Fußnote
Ford. Urb. L. J.	Fordham University Urban Law Journal
FPC	Federal Power Commission
F.R.	Federal Register
F.Supp.	Federal Reporter, Supplement (Band, Seite)
Ga.	Georgia
Gen. Laws	General Laws
Gen. Stat.	General Statutes
Harv. Envtl. L. Rev.	Harvard Environmental Law Review
Harv. L. Rev.	Harvard Law Review
Hasting L. J.	Hasting Law Journal
H.R.	House of Representatives
HUD	U.S. Department of Housing and Urban Development
ICC	U.S. Interstate Commerce Commission
Ill.	Illinois
Inc.	Incorporated
Ind. L. J.	Indiana Law Journal
J. Air Comm.	Journal of Air and Commerce
La.	Louisiana
L. Rev.	Law Review
Mass.	Massachusetts
Md.	Maryland
Me.	Maine
Mich. L. Rev.	Michigan Law Review
Mill.	Millionen
Minn.	Minnesota
Mo.	Missouri
NAACP	National Association For the Advancement of Colored People
Nat'l	National

Nat. Res. J.	Natural Resources Journal
Nat. Res. L.	Natural Resources Lawyer
N.C.	North Carolina
N.D.	District Court, Northern District
NE.2d	North Eastern Reporter, 2nd Series
Neb.	Nebraska
NEPA	National Environmental Policy Act
N.J.	New Jersey
No.	Number
NPDES	National Pollutants Discharge Elimination System
NRC	U.S. Nuclear Regulatory Commission
NRDC	Natural Resources Defense Council, Inc.
N.Y.	New York
N. Y. U. L. Rev.	New York University Law Review
o.g.	oben genannt
OMB	Office of Management and Budget
OPR	Office of Planning and Research
Ore.	Oregon
Pa.	Pennsylvania
Pub. L.	Public Law
Publ. Interest	The Public Interest
Publ. Policy	Public Policy
Rep.	Report
Res. Code Ann.	Resources Code Annotated
rev'd	reversed
S.	Senat Bill; Seite
s.	siehe
SCRAP	Students Challenging Regulatory Agency Procedure, Inc.
S.Ct.	United States Supreme Court Reporter (Band, Seite); California Supreme Court
S.D.	District Court, Southern District
S.D. S.D.	District Court, Southern District South Dakota
SEC	U.S. Security Exchange Commission
Sec.	Section
Sess.	Session
SIP	State Implementation Plan
SIPI	Scientists' Institute for Public Information, Inc.
So. Cal. L. Rev.	Southern California Law Review
Soc. Sci. Q.	Sociology Science Quarterly
sog.	sogenannt
S. Rep.	Senat Reports
Stanf. L. Rev.	Stanford Law Review
stat.	Statute
sub nom.	sub nome
TDR	Transfer of Development Rights
Temp. Env'tl. L. + Tech. J.	Temple Environmental Law and Technology Journal
Tenn.	Tennessee
Tex.	Texas
TRPA	Tahoe Regional Planning Agency
TVA	Tennessee Valley Authority

U. C. Davis L. Rev.	University of California at Davis Law Review
U.C.L.A. J. Envtl. L. + Pol.	University of California at Los Angeles Journal of Environmental Law and Policy
U.C.L.A. L. Rev.	University of California at Los Angeles Law Review
U. Col. L. Rev.	University of Colorado Law Review
U. Miami L. Rev.	University of Miami Law Review
U. Michigan J. L. Reform	University of Michigan Journal of Legal Reform
U. Pa. L. Rev.	University of Pennsylvania Law Review
Urb. L. Ann.	Urban Law Annual
Urb. Lawyer	Urban Lawyer
U. Rich. L. Rev.	University of Richmond Law Review
U.S.	United States; United States Reporter (Band, Seite)
U.S.C.	United States Code
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	versus
Va.	Virginia
vgl.	vergleiche
Wash. L. Rev.	Washington Law Review
Wash. U. J. Urb. + Contemp. L.	Washington University Journal of Urban and Contemporary Law
W.D.	District Court, Western District
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
Wyo.	Wyoming
Yale L. J.	Yale Law Journal





# I. Einführung

## 1. Gegenstand der Arbeit

Umweltschutz und Umweltrecht nehmen in den letzten Jahren einen immer breiteren Raum in der rechtspolitischen Diskussion ein. Neben Vorschlägen und Gesetzesvorhaben, die die materiellen Anforderungen an umweltbelastende Vorhaben bestimmen, ist zu überlegen, wie sichergestellt werden kann, daß umweltrelevante Folgen einer Maßnahme sowohl bei der Genehmigung einzelner Vorhaben als auch im Rahmen der (räumlichen) Gesamtplanung angemessen bedacht werden. Hier hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften mit der Verabschiedung einer Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)<sup>1</sup> die Initiative ergriffen.

In der Bundesrepublik Deutschland wird seit einiger Zeit diskutiert, welche Regelungen zur UVP de lege lata vorhanden sind<sup>2</sup> und wie die Richtlinie der EG zur Umweltverträglichkeitsprüfung in das deutsche Rechtssystem integriert werden kann<sup>3</sup>. Dabei wird die Umweltverträglichkeitsprüfung teilweise mit gesamtökologischen Gutachten gleichgesetzt oder als Oberbegriff für verschiedene Methoden, Umweltbelange einzuschätzen, verwandt<sup>4</sup>. Diese unklare Bestimmung der Ziele und des Inhalts einer Umweltverträglichkeitsprüfung führt häufig zu Mißverständnissen über die Ergebnisse, die mit einer UVP erreicht werden können.

Ausgangspunkt der EG-Richtlinie war die Regelung des US-amerikanischen National Environmental Policy Act (NEPA) von 1969 für ein Environmental

---

<sup>1</sup> „Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten“, ENV 92 vom 14.5.1985, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175/44, abgedruckt in NVwZ 1987, 305 ff.

<sup>2</sup> Salzwedel (1981); Stich (1980); Hennecke (1977); Schoeneberg (1984); Braun (1987).

<sup>3</sup> Erbguth, Natur und Recht 1982, 162; Steinberg, Natur und Recht 1983, 169; Carlsen, Natur und Recht 1984, 48; Schoeneberg, DVBl. 1984, 929; Cupei, DVBl. 1985, 813; Erbguth, Schoeneberg, WiVerw 1985, 102; Bunge, S. 60 ff.; Bartelsperger, DVBl. 1987, 1 (5 ff.); Hoppe, Püschel, DVBl. 1988, 1; Michler, DVBl. 1987, 410 (411); Erbguth, DÖV 1988, 481; Jarass, S. 14 ff.; siehe auch den Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNEN, „Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz)“ vom 19.2.1988, BT-Drucksache 11/1844 und den Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juli 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)“ vom 12.8.1988, BR-Drucksache 335/88.

<sup>4</sup> Cupei, DVBl. 1985, 813 (814); für eine ausführliche Analyse der verschiedenen Bedeutungen der UVP, Cupei, S. 3 ff.

Impact Statement (EIS). Dort wird die Umweltverträglichkeitsprüfung als Verfahren verstanden, um (öffentliche) Entscheidungsträger über die möglichen Umweltauswirkungen der geplanten Maßnahme zu informieren. Von dieser Definition der Umweltverträglichkeitsprüfung wird auch in dieser Arbeit ausgegangen. Grundsätzlich läßt sich feststellen, daß sich das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung in den USA in den mehr als 15 Jahren seit seiner Verabschiedung von einer allgemeinen umweltpolitischen Absichtserklärung zu einem integrierten Planungs- und Informationsverfahren für die beteiligten Entscheidungsträger entwickelt hat.

Angeichts der langjährigen Erfahrungen, die in den USA – sowohl auf Bundesebene als auch auf der Ebene der Einzelstaaten – mit der Umweltverträglichkeitsprüfung gemacht wurden, und unter dem Gesichtspunkt, daß die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung bis 1988 in innerstaatliches Recht umzusetzen ist, erscheint es für die rechtspolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland sinnvoll, die Regelungen der UVP in den USA näher zu untersuchen.

Dabei wird sich die Arbeit darauf konzentrieren, die Umweltverträglichkeitsprüfung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu analysieren. Bei Planungen und Entscheidungen über räumliche Nutzungen in den USA ist festzustellen, daß trotz eines raumbezogenen Vorsorgegrundsatzes und Konfliktbewältigungsgebotes Umweltauswirkungen häufig nicht angemessen beachtet werden. Zersiedlung und Verstädterung der Landschaft sowie die räumliche Allokation umweltbelastender Vorhaben scheinen mit den Instrumenten herkömmlicher Planung nur unzureichend gesteuert werden zu können. Die Arbeit wird sich hier im wesentlichen auf folgende Aspekte beschränken: erstens zu fragen, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei der räumlichen Planung überhaupt notwendig und sinnvoll ist, und zweitens zu untersuchen, ob durch die UVP die umweltbezogenen räumlichen Auswirkungen bei der Planung, aber auch bei der Genehmigung einzelner Vorhaben besser berücksichtigt werden können.

## **2. Aufbau und Inhalt der Untersuchung**

Da Umweltauswirkungen bei Planungen und Entscheidungen über räumliche Nutzung in den USA häufig nicht ausreichend beachtet werden, wird zunächst nach den rechtlichen Rahmenbedingungen für räumliche Planungen und Entscheidungen zu fragen sein. Ein Grund für die mangelnde Integration von Umweltbelangen – so die These – liegt in der horizontalen Differenzierung von materieller Umweltschutzgesetzgebung und Entscheidungen und Planungen über räumliche Nutzung. Die rechtlichen Regelungen der räumlichen Planung

tragen wiederum umweltbezogenen Vorsorgegrundsätzen nicht ausreichend Rechnung. Erschwerend für eine medienübergreifende Einbeziehung von Umweltschutzbelangen in den Entscheidungs- und Planungsprozeß kommt hinzu, daß auch vertikal, d.h. zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen, erhebliche Differenzierungen in den Zuständigkeiten der Bundes-, Landes- und Gemeindeebenen für Umweltschutzgesetzgebung und räumliche Planungen bestehen. Die Defizite, die sich aus der fragmentierten Zuständigkeit, dem Fehlen eines medienübergreifenden umweltorientierten Verfahrens sowie aus dem Mangel an umweltbezogenen Kriterien ergeben, werden für die einzelnen staatlichen Ebenen exemplarisch dargestellt. Als Ausblick wird die Frage aufgeworfen, ob ein Verfahren wie die Umweltverträglichkeitsprüfung dazu beitragen kann, die aufgezeigten Mängel zu kompensieren.

Diese Frage ist im nächsten Schritt zu konkretisieren. Zunächst können umweltschützende Politiken verschiedene Ziele verfolgen und in zahlreichen Formen implementiert werden. Für die Umweltverträglichkeitsprüfung in den USA läßt sich sagen, daß sie in ihren Zielsetzungen einen eher wertorientierten Ansatz verfolgt, während sie in ihrer Ausgestaltung als Verfahrensinstrument mehr auf ressourcenökonomische Politiken ausgerichtet ist. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Umweltverträglichkeitsprüfung als Verfahren dem Dilemma anderer Umweltpolitiken zwischen Marktversagen und Politikversagen entgegen gehen kann. Unter dem Aspekt, daß staatliche Politiken zunehmend wegen ihres „Regulierungsversagens“ kritisiert werden, ist die UVP als Verfahrensinstrument eher weniger Kritik ausgesetzt als Regelungen der materiellen Umweltschutzgesetzgebung. Während die meisten Umweltpolitiken letztlich darauf vertrauen, die als Externalitäten in Marktentscheidungen nicht integrierten Umweltbelange durch staatliche Regulierung in Entscheidungen über den Markt – wenigstens mittelbar – einfließen zu lassen, gehen Verfahrensanforderungen einen anderen Weg. Sie richten sich nicht an die beteiligten Marktsubjekte, sondern an die Verwaltung, und versuchen, mehr Rationalität in die staatlichen Entscheidungsprozesse einzubringen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist insoweit ein besonderes Verfahrensinstrument.

Es ist bei der UVP als Verfahrensinstrument zwischen drei verschiedenen Aspekten zu unterscheiden: erstens dem Zielaspekt, d.h. welche umweltpolitischen Ziele durch die UVP erreicht werden sollen, zweitens dem inhaltlichen Aspekt, nach welchen Kriterien Umweltbelange zu messen und zu beurteilen sind, und drittens hat die UVP auch einen methodischen bzw. verfahrensmäßigen Aspekt, der die Frage nach Gestaltung und Ablauf des Verfahrens einschließt.

Jedoch bleibt bei dem zweitgenannten, dem inhaltlichen Aspekt der UVP – wie auch bei anderen Umweltpolitiken – ein Problem ungelöst, das die Tauglichkeit der UVP als „sanftes“ Regulierungsinstrument beeinträchtigt: Weder wertorientierte Ansätze noch ressourcenökonomische Theorien bieten aus-