

DOI: 10.17442/merkblatt.01

April 2020

Vorsorgeorientierte Berücksichtigung der Gesundheitsfolgen in Umweltprüfungen

Bewertung der Gesundheitsfolgen in der Umweltprüfung – Status quo

In Umweltprüfungen wie der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Strategischen Umweltprüfung (SUP) werden die möglichen Umweltauswirkungen auf die gesundheits- und umweltbezogenen Schutzgüter **im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge nach Maßgabe der geltenden Gesetze** ermittelt und bewertet (vgl. § 3 UVPG¹). Gesundheitsrelevant ist unter den Schutzgütern der Schutzgutkomplex Bevölkerung und menschliche Gesundheit (vgl. Art. 3 UVP-RL²).

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) definiert Gesundheit in umfassender Weise als *Zustand völligen körperlichen, seelischen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur als das Freisein von Krankheit und Gebrechen*.³ Diesen Ansatz veranschaulicht auch das humanökologische Modell der Gesundheitsdeterminanten in Abb. 1. Demgegenüber wird der Gesundheitsbegriff in der Praxis der Umweltprüfungen häufig mit der Einhaltung fachrechtlicher Umweltnormen gleichgesetzt, ergänzt um Aspekte wie wohnungsnah und naturgebundene Erholung. Vorsorgeaspekte in der gesundheitlichen Folgenbewertung finden sich kaum und werden vom Vorhabenträger sowie den Behörden regelmäßig vernachlässigt.

Die Parallelität von wirksamer Umweltvorsorge einerseits und geltenden Gesetzen andererseits hat seit Erlass des UVP-Gesetzes zu intensiven Auseinandersetzungen um die für die UVP heranzuziehenden Bewertungsmaßstäbe geführt. Die in den 1990er Jahren vom Bundesverwaltungsgericht verfolgte Auffassung, UVP-Recht sei reines Verfahrensrecht ohne materiell-rechtlichen Gehalt, ist überholt. Das Fehlen einer UVP, beispielsweise aufgrund einer inkorrekten Vorprüfung bei Neu- oder Änderungsvorhaben, gilt heute als erheblicher Verfahrensmangel. Als Resultat von Gerichtsurteilen wurden daher bereits Vorhaben vorübergehend stillgelegt, bis die UVP nachgeholt wurde.

Die UVP-Änderungsrichtlinie⁴ zielt explizit auf ein *hohes Schutzniveau für die Umwelt und die menschliche*

Gesundheit ab. Die Überprüfung, ob alle fachrechtlich verbindlichen Normen eingehalten werden, reicht im Sinne einer wirksamen Umweltvorsorge nicht mehr aus. Zwar wird vor allem in immissionsschutzrechtlichen Verfahren noch immer auf die Genehmigungsvoraussetzungen in Form der konkretisierenden Immissionsschutzverordnungen abgestellt, sodass lediglich eine Ja/Nein-Überprüfung erfolgt – Grenzwert eingehalten oder nicht?

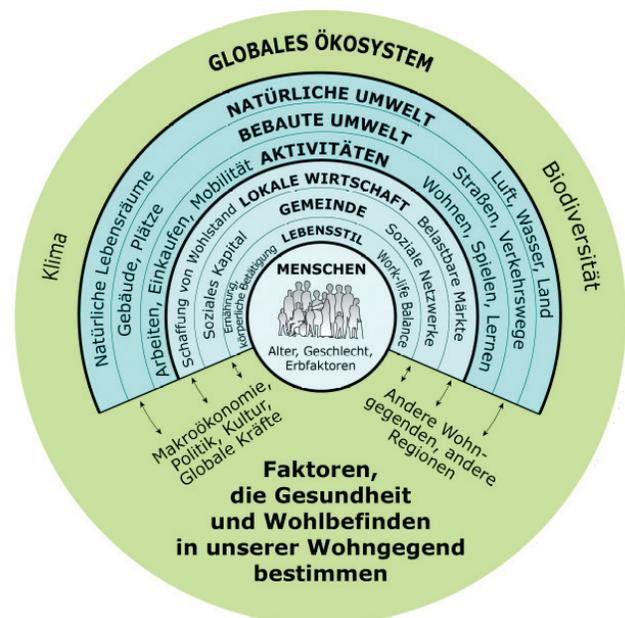


Abb. 1: Erweitertes humanökologisches Modell der Gesundheitsdeterminanten (übersetzt nach: Barton & Grant 2006⁵: 252, verändert nach Whitehead & Dahlgren 1991⁶)

Schutzgüter wie *Klima, Fläche oder Landschaft* ohne quantitative Normen werden zudem in der immissionsschutzrechtlichen Praxis kaum oder nur sehr eingeschränkt betrachtet. Die Argumentation zielt dabei stets einseitig auf das nach UVPG zu berücksichtigende Fachrecht ab und den Vorrang der „gebundenen Entscheidung“. Liegen alle Unterlagen vor und werden alle Voraussetzungen/Grenzwerte eingehalten, hat der Vorhabenträger Anspruch auf Genehmigung.

Der Rückzug auf rechtsverbindliche Grenzwerte und die vermeintlich fehlende Berücksichtigungsfähigkeit

vorsorgeorientierter Bewertungsmaßstäbe ist jedoch keine Unzulänglichkeit der Umweltprüfungen. Es liegt vielmehr ein Mangel des Fachrechts vor, das für die Anforderungen der Umweltprüfungen auf Grundlage der UVP- und SUP-Richtlinie aufnahmefähig sein muss. Dementsprechend sind auch im Fachrecht vorsorgeorientierte Bewertungsmaßstäbe einzubeziehen.

Dagegen lassen sich in Planfeststellungsverfahren für große Infrastrukturprojekte vorsorgeorientierte Bewertungen besser integrieren, da die Behörde ein Versagenserlassen besitzt und in ihrer Abwägung der zu berücksichtigenden Belange freier und nicht nur an fachrechtliche Grenzwerte gebunden ist. Auch in der Bauleitplanung hat die Behörde bei Durchführung der Umweltprüfung mehr Spielraum, z. T. sind dort auch die Bewertungsmaßstäbe schon vorsorgeorientierter ausgerichtet oder können entsprechend interpretiert werden (z. B. „sparsamer und schonender Umgang mit Grund und Boden“, „gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“).

Im Folgenden wird konkretisiert, was nach Auffassung der UVP-Gesellschaft unter einer **wirksamen Umweltvorsorge** sowie einer **vorsorgeorientierten Bewertung** zu verstehen ist.

Vorsorge in der EU hinsichtlich der Umweltprüfungen

Nach § 3 Satz 2 und § 25 Abs. 1 UVPG bewerten Umweltprüfungen auch im Hinblick auf eine wirksamen Umweltvorsorge die zu erwartenden Umweltauswirkungen eines Vorhabens oder eines Plans oder Programms. Das anzustrebende Ziel der Umweltqualität bzw. das anzustrebende Schutzniveau aus gesundheitsbezogener Sicht ist einzelfallbezogen abzuleiten. Eine wichtige Orientierung und Arbeitshilfe für die Praxis stellt eine Zusammenstellung von potenziellen Quellen vorsorgeorientierter Maßstäbe dar, wie sie z. B. die *Leitlinien Schutzgut Menschliche Gesundheit*⁷ bieten (siehe Abb. 2).

Das Vorsorgeprinzip ist Leitlinie der Umweltpolitik auf Ebene der EU wie auch auf nationaler Ebene. Laut Umweltbundesamt leitet das Vorsorgeprinzip dazu an, frühzeitig und vorausschauend zu handeln, um Belastungen der Umwelt zu vermeiden. Risikovorsorge bedeutet hierbei, bei unvollständigem oder unsicherem Wissen über Art, Ausmaß, Wahrscheinlichkeit sowie Kausalität von Umweltschäden und -gefahren vorbeugend zu handeln, um diese von vornherein zu vermeiden. Ressourcenvorsorge bedeutet, mit den natürlichen Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft schonend umzugehen, um sie langfristig zu sichern und im Interesse künftiger Generationen zu erhalten.

Nach Art. 191 AEUV⁸ zielt die Umweltpolitik der Europäischen Union auf ein hohes Schutzniveau ab und beruht insbesondere auf den Grundsätzen der Vor-

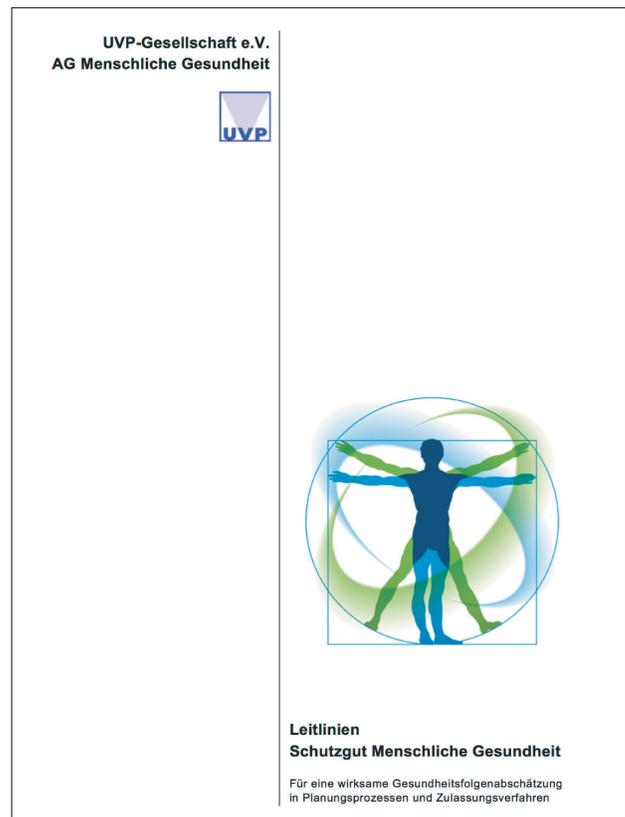


Abb. 2: Leitlinien Schutzgut Menschliche Gesundheit

sorge. Die Umweltprüfungen sind Teil der Vorsorgepolitik der EU und tragen maßgeblich zu einem hohen Schutzniveau für die Umwelt und die menschliche Gesundheit bei.

Die UVP-Gesellschaft teilt diese Auffassungen und leitet hieraus Folgendes ab:

Vorsorge nach Auffassung der UVP-Gesellschaft bedeutet, bei unvollständigem Wissen oder Ungewissheit über Art, Ausmaß, Wahrscheinlichkeit sowie Kausalität von Schäden für Umwelt und Gesundheit zu handeln, um diese von vornherein zu vermeiden. Durch die Einhaltung von vorsorgeorientierten Umweltqualitäts- und Gesundheitszielen kann ein hohes Schutzniveau für die Umwelt, die menschliche Gesundheit und die Bevölkerung erreicht werden.

Vorsorgeorientierte Maßstäbe

Die Normen der einschlägigen Fachgesetze einschließlich ihrer Ausführungsvorschriften sind Ausgangspunkt der Bewertung in Umweltprüfungen. Unbestimmte Rechtsbegriffe des Fachrechts wie „Wohl der Allgemeinheit“ können, sofern nicht durch Ausführungsvorschriften konkretisiert, vorsorgekonform ausgelegt werden. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass eine Vielzahl fachrechtlicher Normen nicht vorsorgeorientiert aufgestellt, sondern mit anderen, z. B. ökonomischen und technischen Belangen abgewogen wurden. Derart abgeleitete quantitative Maßstäbe bzw. Grenzwerte können daher allenfalls

nach Fachrecht die **Legalitätsschwelle** definieren, oberhalb derer ein Vorhaben nicht genehmigungsfähig ist. Sie sind i.d.R. an der **Gefahrenabwehr** orientiert (vgl. Abb. 3). Bei ihrem Überschreiten ist mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von Schäden für Umwelt und Gesundheit auszugehen.

Nach Auffassung der UVP-Gesellschaft reicht die Einhaltung fachrechtlich verbindlicher Normen nicht aus, um den Anforderungen an eine wirksame Umweltvorsorge zu genügen. Bei der gesundheitlichen Bewertung in Umweltprüfungen sind daher Bewertungsmaßstäbe heranzuziehen, die dem Vorsorgeaspekt Rechnung tragen und die aktuellen Grenzwerte deutlich unterschreiten.

Durch Einhaltung von Vorsorgewerten werden bereits mögliche bzw. begründet vermutete Schäden für Umwelt und Gesundheit vermieden. Damit verbunden ist ein geringeres gesundheitliches Risiko und es wird ein höheres Schutzniveau erreicht. **Daher gilt es, den zu engen Blick auf das Fachrecht zu lösen und Quellen vorsorgeorientierter Maßstäbe heranzuziehen.**

Eine gute Quelle für vorsorgeorientierte Richtwerte ist die WHO. Sie legt an ihre Richtwerte zur Luftqualität⁹ in der Regel strengere Maßstäbe an als die 39. BImSchV¹⁰. Zielsetzung der WHO-Werte ist, dass bei ihrer Einhaltung für den Menschen bei durchschnittlicher oder lebenslanger Belastung kein gesundheitliches Risiko besteht. So beträgt für Feinstaub PM_{2,5} der WHO-Richtwert (Air Quality Guideline) 10 µg/m³ (Jahresmittelwert), während der Immissionsgrenzwert der 39. BImSchV bei 25 µg/m³ (Jahresmittelwert) liegt.

Oftmals liegt zur Beurteilung einer Umweltbelastung allerdings kein ausdrücklich als Vorsorgewert abgeleiteter Wertmaßstab vor, sondern ein oder mehrere anderweitig abgeleitete Bewertungsmaßstäbe, die nicht explizit als Maßstab der Vorsorge bezeichnet werden. Soll ein solcher Bewertungsmaßstab herangezogen werden, ist abzuklären, ob dieser dem Schutzniveau der wirksamen Umweltvorsorge entspricht bzw. sich diesem zumindest annähert.

Bei der Ableitung von Vorsorgewerten kann sich z. B. auch an der Definition des Vorsorgewertes (Richtwert I) im Basisschema „Richtwerte für die Innenraumluft“ des Ausschusses für Innenraumrichtwerte (AIR)¹¹ orientiert werden, falls keine explizit vorsorgeorientierten Maßstäbe vorliegen. Dieser ist wie folgt definiert: „Der Richtwert I ist die Konzentration eines Stoffes in der Innenraumluft, bei der im Rahmen einer Einzelstoffbetrachtung nach gegenwärtigem Zustand auch bei lebenslanger Exposition von empfindlichen Personen keine gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu erwarten sind. Eine Überschreitung ist mit einer über das übliche Maß hinausgehenden, hygienisch unerwünschten Belastung verbunden“ (UBA 2012, S. 280).¹²

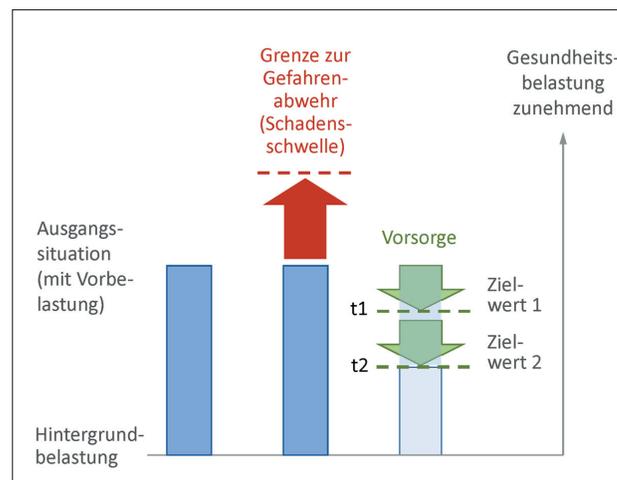


Abb. 3: Gefahrenabwehr und Umweltvorsorge (nach: UVP-Gesellschaft, AG Menschliche Gesundheit 2014: 30, verändert)

So hat der AIR z. B. für Tetrachlorethen in der Innenraumluft einen Vorsorgewert (Richtwert I) von 0,1 mg/m³ abgeleitet. Der Gefahrenwert (Richtwert II) dagegen beträgt 1 mg/m³.

Möglichkeiten und Grenzen

Möglichkeiten und Grenzen vorsorgeorientierter Bewertung von Gesundheitsfolgen sollten realistisch eingeschätzt werden. Inwieweit Belangen des vorsorgenden Gesundheitsschutzes bei der Bewertung und Abwägung in Zulassungs- und in Planungsverfahren ein hohes Gewicht eingeräumt werden kann, wird über verschiedenen Faktoren beeinflusst:

- **Vorbelastung:** Sind Gebiete betroffen, in denen die in Vorschriften der Europäischen Union festgelegten Umweltqualitätsnormen bereits überschritten sind, ist eine zusätzliche Belastung zu vermeiden.
- **Engagierte Einwendergruppen:** Existieren klagebereite Umweltverbände und andere Vereinigungen, die das Verfahren und die Fachgutachten kritisch mit fachlicher und juristischer Unterstützung begleiten, können umwelt- und gesundheitschonendere Alternativen leichter durchsetzbar sein.
- **Qualität der Einwendungen:** die Berücksichtigungsfähigkeit von Belangen in der Abwägung steigt mit der Prognosequalität, der Ermittlungstiefe und der Validität des ermittelten Sachverhalts – die Behörde kann in einer nachvollziehenden Sachverhaltsaufklärung ggf. übernehmen.
- **Engagierte Behörde:** Steht die Behörde als beteiligte Fachbehörde oder als Trägerin der Planung bzw. der Entscheidung Gesundheitsbelangen, die über den Ansatz der „Einhaltung von Grenz- und Zielwerten“ hinausgehen, grundsätzlich abgeschlossen gegenüber, kann sie Belange des Wohlbefindens oder die Beachtung vulnerabler Bevölkerungsgruppen als wichtige Belange in das Verfahren einbringen bzw. bei der Abwägung stärker gewichten.

- **Einstellung des Vorhabenträgers:** Projektträger erkennen zunehmend, dass offene und transparente Verwaltungsverfahren, die kooperativ mit den Verfahrensbeteiligten und unter Berücksichtigung von Vorsorgeaspekten durchgeführt werden, sowohl zur Steigerung der Akzeptanz behördlicher Entscheidungen als auch des eigenen Images beitragen.
- **Anpassung des Fachrechts:** Die Reduktion auf eine „Bewertung nach Maßgabe geltender Fachgesetze“ wie etwa beim Immissionsschutzrecht sollte überwunden werden. Das Fachrecht sollte geöffnet und aufnahmefähig für weitergehende Maßstäbe werden.

Die UVP-Gesellschaft stellt mit ihren „Leitlinien Schutzgut Menschliche Gesundheit“ umfassendes Fachwissen zu den Gesundheitsdeterminanten sowie praxisorientierte Bewertungshilfen für gesundheits- und bevölkerungsbezogene Auswirkungen zur Verfügung. Sie möchte damit einen Beitrag zur guten fachlichen Praxis der vorsorgeorientierten Gesundheitsfolgenabschätzung als integralen Bestandteil der Umweltprüfungen leisten.

Die Möglichkeit zur fachlich begründeten Bewertung im Sinne einer umfassenden Umweltvorsorge ist im UVP-Recht ausdrücklich vorgesehen (vgl. Stufe 3 in Abb. 4). Dies gilt für solche Auswirkungen, für die keine fachrechtlichen Normen existieren. Darüber hinaus lassen sich in dieser Bewertungsstufe auch Bewertungsmaßstäbe integrieren, die die wirksame Umweltvorsorge gemäß UVPG praktisch umsetzen.

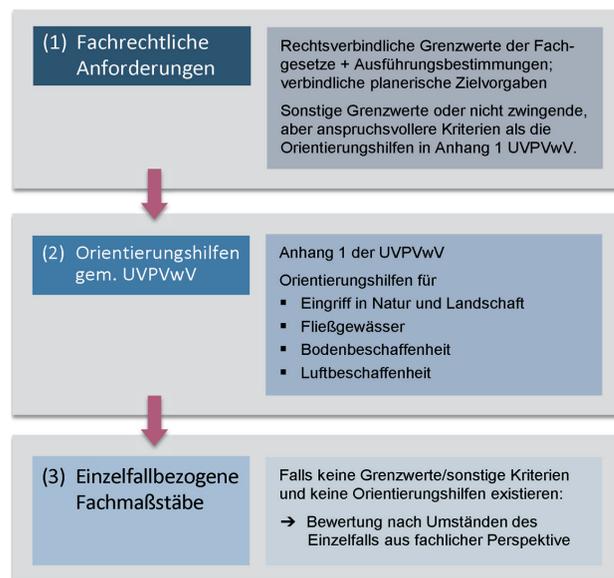


Abb. 4: Hierarchie der Bewertungsstufen gem. UVPVwV (nach: Hartlik & Machtolf 2018: 182, verändert)¹³

Autoren:

Dr. Joachim Hartlik, 1. Vorsitzender der UVP-Gesellschaft

Dirk Heller, Mitglied der AG Menschliche Gesundheit in der UVP-Gesellschaft e.V.

Mit Anmerkungen von: Prof. Dr. Sabine Baumgart, Dr. Natalie Riedel, Roland Quentmeier, Reinhard Streckmann und Prof. Dr. Wilfried Kühling

Open-Access-Veröffentlichung unter der Lizenz CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>).

Literatur

- 1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513).
- 2 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. ABl. EU L 26/1 in der durch die UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU geänderten Fassung.
- 3 Präambel der Verfassung der WHO (1948).
- 4 Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der UVP-Richtlinie, ABl. EU L 124/1.
- 5 Barton, H. & Grant, M. (2006): A health map for the local human habitat. The Journal of The Royal Society for the Promotion of Health 126 (6): 252-253.
- 6 Whitehead, M. & Dahlgren, C. (1991): What can we do about inequalities in health. The Lancet 338: 1059-1063.
- 7 UVP-Gesellschaft e.V., AG Menschliche Gesundheit 2014.
- 8 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EG C 326/47, Art. 191.

- 9 World Health Organization, Regional Office for Europe (Hrsg.) (2006): Air Quality Guidelines. Global Update 2005. Particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide, Kopenhagen.
- 10 Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchst-mengen vom 02. August 2010, BGBl. I: 1065, zuletzt geändert am 18. Juli 2018. BGBl. I: 1222.
- 11 Ausschuss für Innenraumrichtwerte (AIR) (2017): Richtwerte für Tetrachlorethen in der Innenraumluft, Bekanntmachung des Umweltbundesamtes, Bundesgesundheitsblatt 60: 1305-1315. DOI: 10.1007/s00103-017-2637-3.
- 12 Umweltbundsamt (UBA) (2012): Richtwerte für die Innenraumluft: erste Fortschreibung des Basisschemas. Mitteilung der Ad-hoc-Arbeitsgruppe Innenraumrichtwerte der Kommission Innen-raumlufthygiene und der Obersten Landesgesundheitsbehörden. Bundesgesundheitsblatt 55: 279-290.
- 13 Hartlik, J. & Machtolf, M. (2018): Gesundheit in der Umweltprüfung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Planung für gesundheitsfördernde Städte, Hannover, 168-195 (Forschungsberichte der ARL 08).

