

Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht

Studies in Comparative Public Law

Band / Volume 1

**Umweltprüfungen
als Vorsorgeinstrument**

Deutsch-koreanischer Rechtsvergleich

Von

Ji Hee Kim



Duncker & Humblot · Berlin

JI HEE KIM

Umweltprüfungen als Vorsorgeinstrument

Studien zum vergleichenden Öffentlichen Recht

Studies in Comparative Public Law

Band/Volume 1

Umweltprüfungen als Vorsorgeinstrument

Deutsch-koreanischer Rechtsvergleich

Von

Ji Hee Kim



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München
hat diese Arbeit im Jahre 2016 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 2511-9648
ISBN 978-3-428-15205-6 (Print)
ISBN 978-3-428-55205-4 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85205-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die nachfolgende Untersuchung wurde im Jahr 2016 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen. Mein besonderer Dank gilt meinem verehrten Doktorvater, Herrn Professor Dr. Jens Kersten, für die wertvollen Hinweise und die Betreuung bei der Ausarbeitung der vorliegenden Arbeit. Er hat mich über einen sehr langen Zeitraum begleitet und in vielerlei Hinsicht gefördert. Professor Dr. Martin Burgi danke ich herzlich für die Übernahme und Erstellung des Zweitgutachtens. Ich danke auch dem Koreferenten, Herrn Professor Moon-Sik Jeong sowie der gesamten Münchener Juristischen Fakultät für die unproblematische Durchführung des Dissertationsverfahrens.

Vom ganzen Herzen bedanke ich mich bei meinen Eltern, Kunnyeon Kim und Jungja Song, insbesondere für ihre Unterstützung. Mein Dank gebührt sodann David Dorsch und Viktoria Dorsch, die mich stets begleiteten und mir die Kraft gegeben haben, all die Hürden auf dem Weg zur Doktorwürde zu überwinden. Schließlich bedanke ich mich bei meiner Zwillingschwester, Ji Yeong Kim, die mich all diese Zeit unterstützt hat und mir so die Anfertigung dieser Arbeit ermöglicht hat.

Seoul, im Juli 2017

Ji Hee Kim

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
I. Problemstellung	19
II. Hintergrund der Forschung	20
III. Ziel der Untersuchung	21
IV. Systematik und Methodik der Untersuchung	22
V. Grunddaten und Umweltsituation in Deutschland und Korea	24
1. Grunddaten und Umweltsituation in Deutschland	24
2. Grunddaten und Umweltsituation in Korea	25
VI. Gang der Untersuchung	25

Kapitel 1

Umweltrechtliche Rahmenbedingungen für Umweltprüfungen	27
A. Umweltpolitik und Umweltverfassung	27
I. Politische und verfassungsrechtliche Grundlage des Umweltschutzes in Deutschland	28
1. Entstehung und Entwicklung der Umweltpolitik und Umweltverfassung in Deutschland nach 1945	29
a) Entstehungsphase	29
b) Der Zeitraum der institutionellen Konsolidierung der Umweltpolitik ...	30
c) Die Phase der sozial-liberalen Koalition unter Bundeskanzler Schmidt	32
d) Die verfassungspolitische Diskussion unter Bundeskanzler Kohl bis zur deutschen Wiedervereinigung	33
e) Deutsche Wiedervereinigung	36
f) Verfassungsrechtliche Verankerung	37
2. Verfassungsrechtliche Einordnung des Art. 20a GG	38
a) Standort im Grundgesetz	38
b) Staatszielbestimmung Umweltschutz	40
aa) Ablehnung eines Grundrechts auf Umwelt	40
bb) Der Begriff „Staatszielbestimmung“	41
cc) Bedeutung des Art. 20a GG als Staatszielbestimmung	42
3. Inhalt der Umweltschutzklausel	43
a) Adressaten und Funktionen der Staatszielbestimmung Umweltschutz ...	44

b) Grundrechte auf Umweltschutz	45
II. Politische und verfassungsrechtliche Grundlage des Umweltschutzes in Korea	46
1. Entstehung und Entwicklungen der Umweltpolitik und Umweltverfassung	46
a) Entstehung der Umweltpolitik unter dem Park-Regime	46
b) Die Phase der verfassungsrechtlichen Verankerung des Umweltgrundgesetzes	49
c) Demokratisierung und Verfassungsnovellierungsphase	51
2. Verfassungsrechtliche Einordnung des Art. 35 KV	53
a) Rechtscharakter des Art. 35 KV	53
aa) Umweltgrundrecht als objektive Wertordnung	54
bb) Umweltgrundrechte als subjektives Grundrecht	54
cc) Bewertung	56
3. Funktionen des Umweltgrundrechts	57
a) Umweltgrundrecht als Abwehrrecht von Umweltbeeinträchtigung	58
b) Leistungsgrundrecht	58
c) Pflicht	59
4. Inhalt des Umweltgrundrechts	59
a) Schutzgegenstand	59
b) Rechtssubjekt	60
B. Vergleich	61
I. Umweltpolitik	61
1. Gemeinsamkeiten	61
2. Unterschiede	62
II. Umweltverfassung	63
1. Gemeinsamkeiten	63
2. Unterschiede	64
III. Wesentliche kulturelle Unterschiede	66

Kapitel 2

Grundlagen der Umweltprüfungen	68
A. Vorsorgeprinzip als bindendes Rechtsprinzip	68
I. Entstehungsgeschichte und Bedeutung des Vorsorgeprinzips	69
1. Entstehungsgeschichte des Vorsorgeprinzips	69
2. Bedeutung des Vorsorgeprinzips	71
II. Notwendigkeit der Vorsorgeinstrumente	74
B. Umweltprüfungen als Vorsorgeinstrument	75
I. Bedeutung der Umweltprüfungen im Sinne des Vorsorgeprinzips	76

II. Die Arten der Umweltprüfungen	77
1. Die Umweltverträglichkeitsprüfung auf Projektebene	77
2. Die Strategische Umweltprüfung auf Plan- bzw. Programmebene	79
3. Unterschiede zwischen der SUP und der UVP	80
III. Die Merkmale der Umweltprüfungen	80
1. Der Grundsatz der Frühzeitigkeit	80
2. Medienübergreifender Ansatz	81
3. Verfahrensinstrument	82
C. Vergleich	83

Kapitel 3

Entwicklung der Umweltprüfungen

A. Entwicklungsgeschichte der Umweltverträglichkeitsprüfung	85
I. Entstehungsgeschichte der Umweltverträglichkeitsprüfung in den USA	86
1. Theoretische Grundlagen der Entstehung der UVP	86
2. Gesellschaftlicher Hintergrund für die Entstehung des EIA	87
3. Rechtsgrundlage des EIA: Der National Environmental Policy Act (NEPA)	88
4. Inhalt des EIA	89
II. Entwicklungsgeschichte der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bundesrepublik Deutschland	91
1. Entwicklung der Umweltverträglichkeitsprüfung in der Europäischen Gemeinschaft	91
a) Diskussion um die Einführung der UVP-Richtlinie	92
b) UVP-Richtlinie 85/337/EWG	94
aa) Regelungskompetenz	94
bb) Ziele der UVP-Richtlinie	94
cc) Inhalt der UVP-Richtlinie	96
c) Die UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG	98
aa) Hintergrund	98
bb) Wesentliche Neuerungen der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG	99
d) UVP-Richtlinie 2011/92/EU	100
e) EU-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU	101
2. Entwicklungsgeschichte der UVP in der Bundesrepublik Deutschland	103
a) Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG	105
aa) Diskussion um die Umsetzung der Richtlinie	106
bb) Tatsächliche Umsetzung der UVP-Richtlinie und ihre Bilanz	107
cc) Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung	108
dd) Kritik an der Umsetzung	109

b)	Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG	111
aa)	Diskussion um die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie	111
bb)	Die Novellierung des UVPG	112
cc)	Inhaltliche Ausgestaltung des Artikelgesetzes	113
dd)	Umsetzungsbewertung	113
c)	Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU	114
III.	Entwicklungsgeschichte der Umweltverträglichkeitsprüfung in Korea	115
1.	Einfluss der amerikanischen EIA	115
2.	Umweltschutzgesetz (USG) aus dem Jahr 1977	116
3.	Novellierung des USG	119
4.	1990er Jahre	121
a)	Das Grundgesetz für die Umweltpolitik aus dem Jahr 1990	122
b)	Naturschutzgesetz	124
5.	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) von 1993	125
a)	Veranlassung der Verkündung des UVPG	125
b)	Inhalt des UVPG	127
c)	Bewertung der koreanischen UVP	127
B.	Entwicklungsgeschichte der Strategischen Umweltprüfung	128
I.	Anlass der Strategischen Umweltprüfung	128
II.	NEPA in den USA	129
III.	Entwicklungsgeschichte der SUP in Deutschland	130
1.	Entwicklungsgeschichte der SUP in der EU	130
a)	EU-Umweltaktionsprogramme	130
b)	Erläuterung einer Plan- und Programm-UVP	131
c)	Weitere Entwicklung der SUP-Richtlinie	133
d)	SUP-Richtlinie 2001/42/EG	134
aa)	Ziel der SUP-Richtlinie	136
bb)	Inhalt der SUP-Richtlinie	137
2.	Entstehungsgeschichte der SUP in Deutschland	139
a)	Beschluss der Bundesregierung über Grundsätze für die Prüfung öffentlicher Maßnahmen des Bundes	139
b)	Diskussion bei der Umsetzung der UVP-Richtlinie 85/337/EWG	139
c)	Umsetzung der SUP-Richtlinie in das deutsche Recht	140
aa)	Gründe für die verzögerte Umsetzung	141
bb)	Umsetzungsdiskussion	143
cc)	Das UVPG als Stammgesetz der Strategischen Umweltprüfung	144
d)	Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung	145
e)	Umsetzungsbewertung	146
IV.	Entwicklung der SUP in Korea	147
1.	Entstehung der SUP	147

2. Hintergrund der verzögerten Umsetzung der SUP	148
3. Prior Environmental Review System (PERS)	149
a) PERS im GUP	149
b) Die Verordnung für die Strategische Umweltprüfung vom Ministerium für Bau und Verkehr	152
c) Bewertung des PERS	152
4. Einführung der SUP in Korea	153
a) Diskussion um die Implementierung der SUP im UVPG	153
aa) Eigenständiges SUP-Gesetz	154
bb) Erweiterung des UVPG	154
b) Zweck der SUP	155
c) Inhalt der SUP im UVPG	155
d) Bewertung der Einführung der SUP im UVPG	156
C. Vergleich	157
I. Gemeinsamkeiten	157
1. Einfluss der USA auf die beiden Staaten	157
2. Funktion der Umweltprüfungen	158
3. Rechtsgrundlage der Umweltprüfungen	159
4. Gemeinsamkeiten bei der SUP	159
a) Hintergrund der Einführung der SUP	159
b) Gemeinsamkeit der Rechtsgrundlage	161
c) Gemeinsamkeit der Regelungen	162
II. Unterschiede	162
1. Umsetzung der Umweltprüfungen	163
a) Die Umsetzung der Umweltprüfungen in Deutschland	163
aa) Systemkonflikt im Verwaltungsrecht	163
bb) Europarechtliche Konformität	164
b) Die Umsetzung der Umweltprüfungen in Korea	166
aa) Die Umweltverträglichkeitsprüfung	166
bb) Verspätete Umsetzung der SUP	168
2. Unterschiedliche Rechtsgrundsätze	169
3. Ineffektivität als wesentliche Unterschiede bei der Umsetzung	171

Kapitel 4

Verfahren der Strategischen Umweltprüfung in Deutschland und Korea 175

A. Grundsätze der deutschen Strategischen Umweltprüfung	175
I. Ziel der Strategischen Umweltprüfung	175
1. Ergänzung der Umweltverträglichkeitsprüfung	176

2. Verwirklichung des Vorsorgeprinzips	176
II. Verfahrensbezogene Integration der Umweltprüfungen	177
1. Reines Verfahrensinstrument	177
2. Unselbständige Verwaltungsverfahren	178
III. Zuständigkeit	179
IV. Gegenstand der Strategischen Umweltprüfung	179
1. Pläne und Programme	180
a) Bestimmung des Plan- und Programmbegriffs	180
b) Trennung von Plänen und Programmen	180
2. Voraussichtliche erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt	181
a) Umweltbegriff	182
b) Medienübergreifender Ansatz	182
c) Voraussichtlich erhebliche Auswirkungen	183
3. Ermitteln, Beschreiben und Bewerten	183
B. Grundsätze der koreanischen Strategischen Umweltprüfung	185
I. Ziel des UVPG	185
II. Aufgabe der Strategischen Umweltprüfung	185
1. Förderung einer nachhaltigen Entwicklung	186
a) Entwicklung der nachhaltigen Entwicklung	186
b) Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung im UVPG	187
2. Vereinbarkeit mit Umweltleitplan	188
3. Alternativenprüfung	189
4. Kumulative Prüfungen	190
III. Integration in die bestehenden Verwaltungsverfahren	190
IV. Zuständigkeit	191
1. Planungsbehörde	191
2. Umweltministerium	192
3. Umweltprüfungskommission	192
4. Beteiligung des staatlichen Instituts bei der Überprüfung	193
5. Behörden und Öffentlichkeit	195
V. Anwendungsbereich der Umweltprüfung	195
1. Verwaltungspläne	195
2. Begriff der voraussichtlichen Umweltauswirkungen	197
a) Voraussesbarkeit	197
b) Begriff der Umwelt im UVPG	197
c) Auswirkungen auf die Umwelt	198
d) Positive und negative Umweltauswirkungen	198
3. Ermittlung, Bewertung der Umweltauswirkungen	199

C. Verfahrensschritte der deutschen Strategischen Umweltprüfung 199

 I. Feststellung der Pflicht zur SUP 200

 1. Obligatorische Strategische Umweltprüfung 200

 2. Konditionale Strategische Umweltprüfung 201

 II. Scoping-Festlegung des Untersuchungsrahmens 202

 1. Zweck des Scopings 202

 2. Zuständige Behörde 203

 3. Aufgabe des Scopings 204

 a) Bestimmung des Untersuchungsrahmens 204

 b) Festlegung der Prüfmethoden 205

 c) Zumutbarer Aufwand 205

 d) Behördenbeteiligung 206

 4. Vermeidung der Mehrfachprüfungen 207

 a) Bedeutung der Abschtigung 207

 b) Durchführung der Abschtigung 207

 III. Umweltbericht 208

 1. Begriffsdefinition 208

 2. Zuständige Behörde 209

 3. Funktionen des Umweltberichts 209

 4. Alternativenprüfung 210

 a) Verpflichtung zur Alternativenprüfung 210

 b) Bedeutung und Ziel der Alternativenprüfung 211

 c) Dogmatische Grundlagen der Alternativenprüfung im Planungsrecht ... 213

 d) Die dogmatische Ableitung der Alternativenprüfung in der SUP 214

 e) Reichweite der vernünftigen Alternativenprüfung 215

 aa) Ableitung der Reichweite der Alternativenprüfung aus dem Pla-
nungsrecht 215

 bb) Reichweite der Alternativenprüfung 217

 f) Nullvariante 218

 aa) Diskussion über die Nullvariante 219

 bb) Nullvariante als Status-quo-Prognose 220

 5. Erforderliche Informationen im Umweltbericht 220

 IV. Behördenbeteiligung 224

 1. Zweck der Behördenbeteiligung 225

 2. Bestimmung der zu beteiligenden Behörden 225

 3. Verfahrensrechtliche Anforderungen 226

 V. Öffentlichkeitsbeteiligung 227

 1. Begriffsbestimmung 227

2. Entwicklungsgeschichte der Beteiligung der Öffentlichkeit	228
a) Unionsrechtliche Entwicklung	228
aa) Aarhus-Konvention	228
bb) SUP-Richtlinie 2001/42/EU	229
cc) Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie	229
b) Nationale Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung	230
aa) Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen	230
bb) Öffentlichkeitsbeteiligung im UVPG	231
3. Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung	233
a) Rechtsstaatliche Funktion	233
b) Verbesserung der Informations- und Entscheidungsgrundlage	234
aa) Information für die Öffentlichkeit	234
bb) Information für die Behörde	234
c) Transparenz und Akzeptanz	235
4. Zweistufigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung	236
5. Der Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung	238
a) Bekanntgabe	238
b) Planauslegung	238
c) Einwendung der betroffenen Öffentlichkeit	239
d) Erörterungstermin	239
VI. Grenzüberschreitende Konsultationen	240
VII. Abschließende Bewertung der Umweltauswirkungen	240
VIII. Berücksichtigungspflicht	241
1. Bedeutung der Berücksichtigung	241
2. Kein Vorrang der Umweltbelange	242
3. Bindungswirkung	243
IX. Unterrichtung über die Entscheidung	243
X. Monitoring	244
1. Gesetzesgeschichte	244
2. Ziel der Überwachung	244
3. Inhalt	245
D. Verfahrensschritte der koreanischen Strategischen Umweltprüfung	245
I. Feststellung der SUP-Pflicht	246
1. Inhalt der Regelung	247
2. Typologisierung der Pläne	249
a) Politische Planung	249
b) Entwicklungsplan	250
II. Feststellung des Untersuchungsrahmens	251
1. Ziel des Scopings	252

2. Entwicklungsgeschichte des Scopings	252
3. Zuständige Behörde	253
4. Verfahrensschritte	253
a) Voraussichtliches Untersuchungsgebiet und Bodennutzungsplan	254
b) Planungsalternativen	254
c) Festlegung des Prüfungsgegenstandes, -umfangs und der Prüfmethode	254
d) Erstellung der Prüfungsvorbereitungsdokumente	255
e) Überprüfung von der Umweltprüfungskommission	256
f) Bürgerbeteiligung	257
5. Zumutbarer Aufwand als Grenze	257
III. Verfassen des Umweltberichts	258
1. Funktionen des Umweltberichts	258
2. Verfahrensschritte	259
a) Erstellung des Umweltberichtsentwurfs	259
b) Konsultationen	259
c) Erstellung des endgültigen Umweltberichts	260
3. Die erforderlichen Informationen	260
a) Zusammenfassung	261
b) Entwurf des Plans	261
c) Der geographische Anwendungsbereich der SUP	262
d) Angemessenheit des Plans	262
aa) Darstellung der Umweltauswirkungen	263
bb) Analyse der ökologischen Ausgangssituation	263
cc) Beschreibung der Landnutzung	264
dd) Veränderung der Umweltsituation	264
ee) Rationalität der Analyse	264
ff) Vereinbarkeit mit Umweltstandards	265
e) Angemessenheit der Standortwahl	265
f) Ergebnisse der Überprüfung der Umweltprüfungskommission	265
g) Ergebnisse der Bürgerbeteiligung im Scoping-Prozess	266
4. Angaben zu Alternativen	266
a) Besonderheit der Begriffsbestimmung	266
b) Alternativenprüfung	266
c) Maßnahmen zur Verhinderung oder Verminderung der nachteiligen Umweltauswirkungen	267
5. Form des Umweltberichts	268
6. Die vorläufige Bewertung	268
IV. Behördenbeteiligung	269
1. Begriffsbestimmungen	269
2. Verfahrensrechtliche Anforderungen	270

V. Bürgerbeteiligung	271
1. Entwicklungsgeschichte der Bürgerbeteiligung in Korea	271
2. Funktionen der Bürgerbeteiligung bei der SUP	273
3. Der Teilnehmerkreis im UVPG	275
a) Begriff der Bürger	275
b) Betroffenheit	276
4. Verfahrensrechtliche Anforderungen	276
a) Bekanntmachung	277
b) Vorstellungstermin	277
c) Erörterungsverfahren	278
VI. Erstellung des Umweltberichts	280
VII. Überprüfungspflicht	281
1. Zuständigkeit	281
2. Bedeutung der Überprüfung als Kontrollinstrument	281
3. Inhalt der Überprüfung	282
4. Auswirkungen der Überprüfung	283
VIII. Einvernehmensverfahren als Kontroll- und Kooperationsinstrument	283
1. Zweck des Einvernehmensverfahrens	284
2. Verfahrensablauf	284
3. Wirkung des Einvernehmensprozesses	285
IX. Durchführung der Einvernehmensergebnisse	287
E. Vergleich	288
I. Gemeinsamkeiten	288
1. Zeitpunkt der Durchführung	289
2. Auswirkung im Sinne des Vorsorgeprinzips	290
3. Plan als Prüfungsgegenstand	290
4. Verhältnismäßigkeitsprinzip	291
5. Alternativenprüfung	292
6. Konsultationen	293
II. Unterschiede	294
1. Umweltprüfung als Verfahrensinstrument	294
a) Gründe für die Unterschiede	294
b) Verfahrensfehlerfolgen	296
c) Bewertung	301
2. Träger des Verfahrens	304
a) Grund für den Unterschied	305
b) Bewertung	306

- 3. Anwendungsbereich 307
 - a) Umweltbegriff der Umweltprüfungen 307
 - aa) Gründe für den Unterschied 308
 - bb) Bewertung der Bestimmungen 311
 - b) Plan 312
- 4. Feststellung der Prüfungspflicht 313
 - a) Grund für die Unterschiede 314
 - b) Bewertung 315
- 5. Scoping 315
 - a) Geschichte des Scopings 316
 - b) Inhalt des Scopings 316
 - c) Zuständigkeit 317
 - d) Öffentlichkeitsbeteiligung beim Scoping 318
 - e) Absichtung 318
- 6. Umweltbericht 319
 - a) Angaben im Umweltbericht 319
 - b) Alternativenprüfung 320
 - c) Unterschiedliche Reihenfolge 321
 - aa) Grund für die Unterschiede 321
 - bb) Bewertung 322
- 7. Öffentlichkeitsbeteiligung 323
 - a) Begriffsbestimmung 324
 - b) Funktionen 324
 - c) Beteiligungssubjekt 326
 - aa) Unterschiedlicher Teilnehmerkreis 327
 - bb) Bewertung der Unterschiede 328
 - d) Verfahren 329
- 8. Behördenbeteiligung 330
 - a) Beteiligungssubjekt 330
 - b) Zeitpunkt sowie die Art und Weise der Behördenbeteiligung 331
- 9. Grenzüberschreitende Konsultationen 331
- 10. Überprüfung und Bewertung 332
 - a) Grund für die Unterschiede 333
 - b) Bewertung 333
- 11. Berücksichtigungspflicht in Deutschland 334
 - a) Grund für die strikte Trennung von Bewertung und Berücksichtigung .. 335
 - b) Bewertung 336
- 12. Besondere Kontrollmechanismen in Korea 337
 - a) Scoping 337

b) Einvernehmensprozess in Korea	337
aa) Gründe für die Unterschiede	338
bb) Bewertung	339
c) Durchführungskontrolle in Korea	340
13. Monitoring in Deutschland	341
a) Grund für den Unterschied	341
b) Bewertung	342
Zusammenfassung	343
Anhang 1: Das koreanische Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz	353
Anhang 2: Präsidentenverordnung zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV) ...	362
Literaturverzeichnis	373
Stichwortverzeichnis	405

Einleitung

I. Problemstellung

Aufgrund der Entwicklung der modernen Technologie produzieren moderne Gesellschaften Entscheidungen, die sich den Folgerungen der Entscheidungen oft nicht hinreichend bewusst sind und damit nur beschränkt befähigt sind, die Verantwortung für deren langfristige Folgen zu übernehmen.¹ Insbesondere in Bezug auf politische Entscheidungsprozesse wird eine Diskrepanz zwischen dem Bedarf an Prognose der langfristigen Auswirkungen von Entscheidungen und einer kurzfristig-reaktiven Orientierung politischer Institutionen herausgestellt² und die Notwendigkeit einer vorsorgeorientierten und nachhaltigen Politik erhoben. Das Leitbild des Vorsorgeprinzips führt in Politik und Rechtswissenschaft zu einem Bedarf an Konzeptionen und Instrumenten zur Bewertung und Steuerung des politischen und administrativen Handelns aus einer ökologischen Perspektive. Vor diesem Hintergrund haben viele Länder eine Reihe unterschiedlicher Instrumente und Methoden der vorsorgenden Politik hervorgebracht. In der vorliegenden Arbeit werden Umweltprüfungen als etablierte Vorsorgeinstrumente vorgestellt und untersucht, nämlich Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Strategische Umweltprüfung (SUP).

Seit der ersten Implementierung in den USA haben mehr als hundert Länder auf der Welt Umweltprüfungen in ihrem Rechtssystem verankert. Die Umweltprüfungen stellen sowohl in Deutschland als auch in Korea ein rechtlich geordnetes Verfahren zur frühzeitigen und am Vorsorgeprinzip orientierten Ermittlung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Plans, Programms oder Projekts auf die Umwelt dar. Die Umweltprüfungen dienen als Instrument der Umweltpolitik der Prävention von unerwünschten Umweltauswirkungen durch einzelne Projekte oder Pläne und spielen daher in der Praxis eine erhebliche Rolle. Die einzelnen Umweltprüfungen, die in Deutschland und Korea zum Einsatz kommen, sind nach Verfahren, Form, Umfang und Intensität sehr unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise bringt die Einführung der Institutionen und Prinzipien in das nationale Recht dessen Systembruch. Dies führt zu einem Wandel und zu einer Anpassung des nationalen Verwaltungsrechts. Insofern liegt das Problem der vorliegenden Untersuchung in der Frage, wie zwischen dem Interesse an der Fortentwicklung der Umweltprüfung, also seiner notwendigen Flexibilität, und dem Interesse an seiner Durchführung, also seiner Stabilität, ein angemessener Ausgleich gefunden werden kann. Damit wird die

¹ Adam, *Timescapes of modernity, The environment and invisible hazards*.

² Böhret, *Folgen. Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen*, S. 199; Jacob, *PVS – Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 39/2007*, S. 11, 16.

vorliegende Arbeit mit dem deutschen und dem koreanischen Modell zwei grundlegend unterschiedliche Umweltprüfungskonzepte als Vorsorgeinstrument herausgreifen und miteinander vergleichen.

II. Hintergrund der Forschung

Hintergrund dieser Untersuchung sind in erster Linie sowohl Regelungen als auch legislative Veränderungen des UVPG, aus denen Unsicherheiten für die Rechtsanwendung resultieren können. Angestoßen durch die Richtlinien 85/337/EWG,³ 97/11/EG,⁴ 2001/42/EG,⁵ 2011/92/EU⁶ sowie 2014/52/EU⁷ wurde das deutsche Umweltprüfungssystem mit den stetigen Novellierungen des UVPG modifiziert und erweitert. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die SUP wurden seit der Einführung der SUP in das UVPG im Jahr 2005 keinen beträchtlichen legislativen Änderungen unterzogen. Außerdem ist Kritik an Einzelregelungen des deutschen UVPG Hintergrund der Untersuchung. Diese bezieht sich auf die fehlenden Instrumente zur Qualitätssicherung sowie auf das mangelhafte Qualitätsmanagement für das Verfahren.⁸

Die Republik Korea hat bereits vor Erlass der EU-Richtlinie eine Prüfung von Umweltauswirkungen auf gesetzlicher Grundlage eingeführt. Dies bietet die Gelegenheit, die über dreißigjährige Erfahrung mit diesem Umweltvorsorgeinstrument kennenzulernen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umweltprüfungen wurden in Korea in jüngerer Zeit Veränderungen unterzogen. Durch die Einführung der SUP-Pflicht aus dem Jahr 2012 wurden viele Regelungen geschaffen, die noch unbestimmt und interpretationsbedürftig sind und daher Unsicherheiten bei der Anwendung beherbergen. Daneben ist Kritik an Einzelregelungen des koreanischen UVPG Anlass der Untersuchung. Die koreanische SUP ist dem Vorwurf ausgesetzt, dass die SUP die Planungsverfahren nur verzögert, gleichzeitig aber keinen ausreichenden Nutzen bietet. Eine solche Kritik richtet sich etwa gegen den sehr weit gefassten Gegenstand der Umweltprüfungen, der auf den weiten Umweltbegriff

³ Richtlinie 85/337 des Rates vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

⁴ Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG vom 3. 3. 1997 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

⁵ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

⁶ Richtlinie 2011/82/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. 12. 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

⁷ Richtlinie 2014/52/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 4. 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

⁸ *Wende*, Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren, S. 3.

zurückzuführen ist, und gegen den sehr eng gefassten Teilnehmerkreis der Bürgerbeteiligung.

III. Ziel der Untersuchung

Übergeordnetes Ziel der Untersuchung ist die systematische und vergleichende Analyse der Instrumente zur Berücksichtigung von Umweltbelangen. Die Hauptvoraussetzung des Vergleichs ist der Erkenntnisgewinn. Denn nur mit der Kenntnis der rechtlichen Bestandsaufnahme können der konkrete rechtliche Veränderungsbedarf sowie die Verbesserungsvorschläge ermittelt werden. Dieselben Rechtsgrundsätze können zwar zur Schaffung einheitlichen Rechts beitragen, sie können aber nicht die grundlegenden strukturellen Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen der Staaten beseitigen. Es sind daher verschiedene Umsetzungskonzeptionen denkbar, die jeweils dem Vorsorgegrundsatz und dem Ziel der Umweltprüfungen Rechnung tragen sollen und sich trotzdem in der konkreten Ausgestaltung unterscheiden. Durch die Wahl von Form und Mitteln konnten die beiden Staaten die durch die Umweltprüfungen vorgegebenen Anforderungen in ihre eigene Rechtsordnung einpassen. Es ist zunächst zu untersuchen, wie eine bestimmte Rechtsmaterie im eigenen Rechtssystem gelöst wird.⁹

Aufgrund dieser Kenntnisse soll die Untersuchung dazu beitragen, die Entwicklung der Umweltprüfungen in Deutschland und in Korea zu analysieren und die von dort stammenden Positionen in Bezug auf die Umweltdiskussion darzulegen und zu vergleichen. Es geht deshalb darum, Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Modelle zu entdecken und festzustellen, ob und wie gegebenenfalls mit anderen Konzeptionen eine ähnliche Lösung erzielt werden kann. Dabei wird erwartet, dass bedeutende Probleme der Umweltprüfungen Koreas und Deutschlands aufgeklärt und die Erfolgsbedingungen der Umweltprüfungen in beiden Ländern aufgezeigt werden. Dies trägt dazu bei, das eigene Recht und die damit verbundenen Probleme besser zu verstehen¹⁰ und den Defiziten der geltenden Rechtsordnung wirkungsvoll zu begegnen.

Die vorliegende Untersuchung bleibt nicht bei einer rein deskriptiven Darstellung des Rechts stehen. Der Vergleich hat den Zweck, nicht nur Unterschiede der Regelungen zu verdeutlichen, sondern auch Anregungen für eine Weiterentwicklung der Umweltprüfungsverfahren in den beiden Ländern zu geben. Weil das fremde Gesetz für den Gesetzgeber den Charakter einer Vorbildformulierung hat, dient es als Muster für die eigene Regelung.¹¹ Insbesondere in Bereichen, in denen beide Länder bei der Ausgestaltung der Umweltprüfungen voneinander abweichen, können die

⁹ Starck, JZ 1997, S. 1021; *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiet des Privatrechts, S. 33; *Rheinstein*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 15, 26.

¹⁰ *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiet des Privatrechts, S. 14; *Starck*, JZ 1997, S. 1021, 1023.

¹¹ *Seok*, Die Rezeption des deutschen Verwaltungsrechts in Korea.