

Reinhard Klein

Strukturförderung und die Beachtung von Umweltbelangen in den USA

Mechanismen und Praxis

Teil 2: Umweltorientierte Entscheidungsfindung in den USA
und Schlußfolgerungen für die Europäische Union

Kurzfassung

Im Anschluß an Teil 1¹ schildert dieser Teil der zusammengefaßten Ergebnisse einer Untersuchung, die der Autor 1997 in den USA erstellt hat,² zunächst das US-System zur Beachtung der Umweltbelange in der Entscheidungsfindung. An den Beispielen der Maßnahmen der *Economic Development Administration* und der *Community Development Block Grants* wird die Praxis der Umweltprüfung strukturrelevanter Maßnahmen des Bundes dargestellt. Danach wird die Bedeutung von Umweltgenehmigungen beleuchtet. Nach einer kurzen allgemeinen Bewertung der US-Erfahrungen schließt der Beitrag mit ausführlichen Schlußfolgerungen für die Strukturpolitik der Europäischen Union und deren Durchführung. Integration, Durchsetzung, Unterstützung, Offenheit sowie Begleitung und Kontrolle sind die angesprochenen Grundsätze.

Das US-System zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Entscheidungsfindung

Die Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Entscheidungsfindung des Bundes beruht auf der *National Environmental Policy Act* (NEPA) von 1969³ und zeigt folgende wesentlichen Merkmale:

- NEPA gilt nur für Bundesmaßnahmen.
- Sie stellt Umweltüberlegungen den wirtschaftlichen und technischen Überlegungen gleich.
- Die Umweltprüfung umfaßt alle Arten von Bundesmaßnahmen einschließlich der Gesetzgebung.
- Es wurde ein dreistufiges System entwickelt: (1) einige Aktionen sind von der Umweltprüfung kategorisch ausgeschlossen; (2) alle anderen erfordern zumindest ein *Environmental Assessment* (Umweltbeurteilung); (3) solche, für die erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen werden kön-

nen, unterliegen einem vollen *Environmental Impact Statement* (EIS).

- Jede Behörde nimmt mit Hilfe eines eigenen Regelwerks und eigener Verfahren selbst die Umweltprüfung der Aktionen vor, für die sie verantwortlich ist.
- EIS müssen dem Präsidenten, dem *Council on Environmental Quality* (CEQ) und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Der CEQ kann bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Behörden schlichten.

Die meisten EIS behandeln physische Projekte von Bundesbehörden. Je nach Vorhaben dauert das Verfahren mindestens mehrere Monate, aber normalerweise ein Jahr oder mehr. Zunächst wird ein Entwurf erstellt, der Gegenstand weitreichender Stellungnahmen ist. Es folgt die endgültige EIS. Ein öffentliches Entscheidungsprotokoll muß angelegt werden, das die getroffene Entscheidung einschließlich der zugrundeliegenden Umwelterwägungen sowie die zu erfüllenden Bedingungen enthält.

Das EIS-Verfahren umfaßt weitreichende öffentliche Ankündigung von Anhörungen, öffentlichen Zugang zu Anhörungen und Sitzungen, das Recht der Öffentlichkeit, angemessene Auskünfte zu verlangen, und die Einsicht in relevante Dokumente. Bei Maßnahmen nationalen Belangs werden die Ankündigungen im Bundesregister veröffentlicht. Der EIS-Entwurf, Stellungnahmen und Antworten sowie die endgültige EIS werden der US-Umweltbehörde EPA (*Environmental Protection Agency*) zugeleitet, wo sie zur öffentlichen Einsicht bereitgehalten werden. Wöchentlich veröffentlicht die Behörde im Bundesregister eine Liste der eingegangenen EIS. Die Bundesbehörden müssen danach eine gewisse Zeit abwarten, bevor sie eine Entscheidung über die vorgeschlagene Aktion treffen oder protokollieren.

EPA muß zudem jeden Vorgang, der ihre Aufgaben berührt, überprüfen und dazu eine schriftliche Stellungnahme abgeben, die veröffentlicht werden muß.⁴ In dem hierzu geschaffenen Programm für *Environmental Review*

and Coordination (ERC) überprüft EPA u.a.:

- Umweltbeurteilungen,
- EIS-Entwürfe und endgültige EIS,
- jeden Vorschlag, von dem die federführende Behörde behauptet, er erfordere keine EIS, EPA aber meint, er stelle eine größere Bundesmaßnahme dar, die erheblich die Qualität der menschlichen Umwelt beeinflußt.

EPA kann verbessernde Maßnahmen, wesentliche Änderungen der vorgeschlagenen Maßnahme oder Überlegung zu einer anderen, vielleicht neuen Alternative einschließlich des Verzichts auf eine Maßnahme verlangen. Sind die festgestellten Auswirkungen so schwer, daß die Maßnahme nicht wie vorgeschlagen weitergehen kann, und unternimmt die federführende Behörde keine ausreichende Überarbeitung der vorgeschlagenen Maßnahme, so daß die Gefahr schädlicher Wirkungen bestehen bleibt, kann EPA in besonders schweren Fällen die Angelegenheit an den CEQ verweisen. Dies ist seit 1973 in 15 Fällen geschehen.

Die Umweltprüfung struktureller Maßnahmen des Bundes in zwei Beispielbereichen

Maßnahmen der Economic Development Administration (EDA)

Die EDA hat sich dazu verpflichtet, daß ein Gleichgewicht zwischen den Zielen der Wirtschaftsentwicklung und der Umweltverbesserung besteht und ungünstige Umweltauswirkungen so weit wie möglich abgeschwächt oder vermieden werden.⁵ Der *Assistant Secretary* (Staatssekretär) *for Economic Development* gewährleistet das genannte Gleichgewicht und stellt sicher, daß EDA-Politik und Programme eine angemessene Erwägung der Umweltwerte widerspiegeln. Ein *Senior Environmental Specialist* arbeitet als Hauptberater und Entscheidungsperson in Umweltangelegenheiten dem Staatssekretär zu und ist für die Praxis umweltfreundlicher Wirtschaftspolitik verantwortlich.

In jedem EDA-Regionalbüro gibt es einen *Regional Environmental Officer*. Neben dessen Aufgabe als Hauptberater in Umweltfragen für den regionalen Direktor und der Unterstützung des Direktors bei der Entwicklung einer regionalen Strategie, die mit dem Umweltprogramm der EDA übereinstimmt, ist dieser Beamte für alle Angelegenheiten der Durchführung von NEPA zuständig. Der örtliche *Economic Development Representative* muß durch Ortstermine und Kontrollen sich davon überzeugen, daß die Umweltbeurteilung eines Antragstellers zutrifft und Umweltfragen vollständig behandelt worden sind. Diese Zusicherung und alle Genehmigungen, Bescheinigungen, Sitzungsberichte, Mitteilungen oder andere Dokumente, die mit NEPA-Anforderungen und der Umweltprüfung zusammenhängen, sind in einer offiziellen Akte enthalten.

Die entsprechende interne Richtlinie befreit nur nicht-physische Maßnahmen kategorisch von einer Umweltprüfung, sofern sie nicht Flußauen, Feuchtgebiete und andere empfindliche Gebiete betreffen. Ein EIS wird für den Bau kritischer Maßnahmen in kritischen Flußauen, die Neuanlage von Tätigkeiten in Feuchtgebieten, die von diesen nicht funktional abhängig sind, und für regionale oder bezirksübergreifende Wasser- oder Abwassersysteme verlangt. Alle anderen Maßnahmen erfordern normalerweise eine Umweltbeurteilung.

Eine Liste mit *Indicators of Significance* erlaubt festzustellen, ob auf eine Umweltbeurteilung ein EIS folgen muß. Im ersten Schritt der Umweltbeurteilung wird für jeden Umweltgesichtspunkt einfach mit Nein/Ja bezüglich der Möglichkeit erheblicher Auswirkung und der Minderungsmaßnahmen geantwortet. Auf der Grundlage dessen und möglicher weiterer Untersuchungen wird entweder ein *Finding Of No Significant Impact* (FONSI) getroffen oder ein EIS eingeleitet.

Der regionale EDA-Umweltbeamte führt eine Liste von Gruppen, die sich für EDA-Tätigkeiten interessieren,

und eine Liste von Einzelpersonen und Gruppen, die darum gebeten haben, zu einem Vorhaben oder einer Maßnahme Stellung zu nehmen, und beteiligt diese. Teil der Offenheit sind auch die jedermann zugänglichen öffentlichen Anhörungen und die allgemeinen Kontakte zur Öffentlichkeit, für die der hochrangige Umweltspezialist im Ministerium zur Verfügung steht.

Die für öffentliche Arbeiten und Infrastrukturprojekte verlangte Umweltbeurteilung erstellt das zuständige EDA-Regionalbüro. Der Antragsteller muß die notwendigen Informationen liefern und zusichern (Geld-zurück-Garantie), daß das Vorhaben keine erheblichen Umweltauswirkungen verursacht. Obwohl ein EIS verlangt werden kann, läßt die fehlende Mehrjährigkeit des Haushalts es kaum zu, in solchen Fällen ein Vorhaben zu finanzieren.

Community Development Block Grants (CDBG)

Die gesetzliche Grundlage für die CDBG weist ausführlich auf die NEPA-Vorschriften und das Vorgehen hin, um deren Beachtung sicherzustellen.⁶ Kerngesichtspunkt ist die Berechtigung der Städte und Bezirke, selbst die Umweltprüfung zur Erfüllung der NEPA-Anforderungen vorzunehmen. Als Gegenleistung für diese weitreichende Subsidiarität müssen sie eine Sicherheitshaftung übernehmen, d.h. in jedem Einzelfall bestätigen, daß sie aller erforderlichen Verantwortung uneingeschränkt nachgekommen sind und der bescheinigende Beamte damit einverstanden ist, in dieser Hinsicht als verantwortlicher Bundesbeamter zu fungieren sowie die Rechtsprechung der Bundesgerichte zum Zweck der Durchsetzung zu akzeptieren.

Das *Division Office* des Ministeriums *Housing and Urban Development* (HUD) verlangt diese Bescheinigung bereits, wenn der erforderliche mehrjährige *Consolidated Plan* vorgelegt wird. Dabei muß auch nachgewiesen werden, daß das erforderliche qualifizierte Personal vorhanden ist. Nur wenige Vorhaben sind von der Prüfung

kategorisch befreit. Ein Umweltbeamter im HUD-Abteilungsbüro überwacht das Umweltverhalten der Empfänger. Er kann ein Vorhaben aussetzen, um schädliche Maßnahmen zu vermeiden, Korrekturmaßnahmen verlangen oder die Bundesfinanzierung ablehnen, dies sogar für alle zukünftigen Vorhaben, wenn Umweltregeln ernstlich verletzt worden sind.

HUD besteht auch darauf, daß die Staaten die NEPA-Anforderungen anwenden, obwohl diese an sich nur für die Bundesebene gelten. Die Prüfung findet nach der Finanzierungsentscheidung statt, aber das Geld wird nicht freigegeben, solange die notwendigen Verfahren nicht abgeschlossen worden sind. Zwar wird die Umweltbeurteilung auf der Ebene des Staates nicht weiter überprüft, aber ihr Ergebnis muß örtlich veröffentlicht werden und steht Einwänden offen. In den seltenen Fällen, die eine EIS erfordern, wird den Antragstellern empfohlen, das Vorhaben umzugestalten, da andernfalls der jährliche Finanzierungstermin nicht eingehalten werden kann. Ernsthafte Schwierigkeiten entstehen, wenn Bedenken hinsichtlich der Fischfauna oder anderer wildlebender Tiere (gefährdete Arten) geäußert werden. Dies führt normalerweise zur Aufgabe des Vorhabens.

Die Bedeutung der Umweltgenehmigungen

Ohne unmittelbarer Teil des Verfahrens der Entscheidungsfindung zu sein, gibt es recht umweltwirksame Vorkehrungen durch ein System von Genehmigungen und Lizenzen. In einer Reihe von Umweltbereichen sind solche Genehmigungen verlangt, bevor ein Vorhaben ausgeführt und/oder eine Anlage betrieben werden darf. Sie sollen sicherstellen, daß die gesetzlichen Umweltnormen beachtet werden. Normalerweise werden sie für einen begrenzten Zeitraum erteilt, z.B. fünf Jahre, wonach sie erneuert werden müssen. Jede Genehmigung behandelt nur einen recht begrenzten Umweltbe-

reich und wird aufgrund sehr spezifischer Erwägungen erteilt.

Vermeidung und Begrenzung von Wasserverschmutzung

Die *Clean Water Act* verlangt eine Bescheinigung des Staates oder der *Interstate Water Pollution Control Agency*, daß jede Einleitung geltenden Bestimmungen entspricht.⁷ Nach Beteiligung der verschiedenen Staaten und Gelegenheit zur öffentlichen Anhörung erteilt die *Environmental Protection Agency* (EPA) die Genehmigung zur Schadstoffeinleitung, falls alle Normen und zusätzlich als erforderlich angesehene Bedingungen eingehalten werden. Eine Genehmigung ist nicht nur für die absichtliche Einleitung von Abwasser, sondern auch für den Regenwasserabfluß von vielen industriellen und sonstigen Einrichtungen nötig.

Billigt EPA das Genehmigungsprogramm eines Staates, darf dieser die erforderlichen Genehmigungen erteilen. Bei unzureichender Verwaltung kann diese Zuständigkeitsübertragung widerrufen werden. Eine Durchschrift jeder Genehmigung muß EPA übermittelt und jeder Akt, insbesondere die beabsichtigte Erteilung einer Genehmigung, EPA vorgelegt werden, die gegen eine vorgeschlagene Bewilligung Einspruch erheben und die Bundeszuständigkeit wiederherstellen kann.

Feuchtgebiete

Das *Army Corps of Engineers* besitzt erhebliche Befugnis in bezug auf Gewässer und Feuchtgebiete, z.B. den gemäß der *Clean Water Act* verlangten *Section 404 Wetlands Permit*⁸ zum Einbringen von Bagger- oder Füllgut in schiffbare Gewässer zu erteilen. Die politische Federführung und die Aufgabe, entsprechende Leitlinien zu entwickeln, liegt allerdings bei der EPA.

Diese Genehmigung ist inzwischen ein weitreichendes Instrument des Schutzes und der Erhaltung der Feuchtgebiete⁹. Sie betrifft das gesamte System der Oberflächengewässer, einschließlich

nur zeitweise Wasser führender Fließgewässer, viele Arten von Einzelgewässern einschließlich stillgelegter Kiesgruben, die meisten Feuchtgebiete einschließlich Gebiete mit hohem Grundwasserstand und vorübergehend überflutete Gebiete, Gezeitengewässer und alles Land bis zur normalen Hochwassergrenze.

Außer einigen nicht störenden Bodennutzungen erfordern alle Tätigkeiten, nicht nur unmittelbares Einbringen, eine Genehmigung. Dazu gehören Gewässerbegradigung, Wegebau, Infrastruktur, Uferbefestigung, Erdaushub, Erdbewegungen und Beseitigung von Vegetation. Eingriffe, die etwa 1,2 ha (3 acres) oder mehr beeinflussen, müssen genehmigt werden, darunter müssen sie mitgeteilt werden.

Das *Army Corps of Engineers* erteilt diese Genehmigungen in engem Benehmen mit den Behörden des Ressourcenschutzes, wie z.B. dem *Fish and Wildlife Service*, EPA, *Soil Conservation* und den entsprechenden Behörden der Staaten. Öffentliche Mitteilungen und Anhörungen sind Teile des Verfahrens. Unbefugte Tätigkeiten können mit deren Beseitigung sowie zivil- und strafrechtlicher Verfolgung enden.

Allgemeine Bewertung

Die Behörden nehmen die erwähnten Umwelt- und technischen Anforderungen sehr ernst. Die Umweltbehörden handeln unabhängig und scheinen keinem politischem Einfluß anderer Interessen zu unterliegen. Trotz der Lücken des Systems integrierter Umweltbeurteilung seitens der Staaten und Gemeinden ist es wegen der verlangten Genehmigungen sehr unwahrscheinlich, daß ein Vorhaben einschlägige Normen zum Schutz der Umwelt und der natürlichen Ressourcen nicht beachtet.

Das NEPA-Verfahren ist ein allgemeines Instrument für alle Umweltbelange. Die Umweltverträglichkeitsprüfung soll diejenigen Umweltfolgen aufzeigen, von denen bekannt ist oder

vermutet wird, daß sie Schwellenwerte erheblicher ungünstiger Wirkungen überschreiten. Sie soll bestimmen, was unternommen werden muß, um den Umweltgesetzen, -verordnungen und -normen zu entsprechen. Sie soll auch erforderliche Umweltgenehmigungen und die zur Bewilligung der Genehmigungen zu erfüllenden Bedingungen feststellen und ist:

- ein Frühwarnsystem,
- Bestandteil jedes Handlungsplans (beginnend mit der Haushaltsplanung),
- ein integrierter Teil des Verfahrens der Entscheidungsfindung.

Hauptsächlich bei physischen Einzelvorhaben besteht der erste Schritt der Umweltprüfung normalerweise in einer Art Standortanalyse, um Vorhaben aus umweltempfindlichen Gebieten fernzuhalten. Theoretisch könnte eine Maßnahme selbst dann durchgeführt werden, wenn die EIS erhebliche ungünstige Umweltfolgen ergibt, sofern gesetzliche Normen nicht verletzt werden. Allerdings kann es vorkommen, daß ein Vorhaben aufgegeben werden muß, weil schädliche Wirkungen in besonders empfindlichen Umweltbereichen oder auf besonders empfindliche natürliche Ressourcen nicht vermieden bzw. vermindert werden können oder verlangte Umwelt- bzw. technische Genehmigungen und Lizenzen nicht erteilt werden.

Auch können die Kosten der erforderlichen Abschwächung das Vorhaben unwirtschaftlich machen. Somit führen ernsthafte Ergebnisse einer Umweltverträglichkeitsprüfung zur wirtschaftlichen Internalisierung von Umweltkosten. Ein Vorhaben, das z.B. die Bestimmungen der *Endangered Species Act* nicht erfüllen kann, ist normalerweise nicht durchführbar. Laut Praktikern führt der mögliche Verlust des Bestandes oder Lebensraums einer gefährdeten Art in einem Projektgebiet häufig zur Aufgabe des Vorschlags, da Ausgleichsmaßnahmen zu teuer wären und eine Ausnahme wahrscheinlich abgelehnt wird.

Schlußfolgerungen für die Strukturpolitik der Europäischen Union und deren Durchführung

Schlußfolgerungen für die EU verlangen einige Vorbemerkungen. Erstens unterscheiden sich die räumlichen Bedingungen in den USA sehr von denen in der EU, vor allem hinsichtlich der Bevölkerungsdichte, die nur ein Drittel der EU beträgt. Selbst die vier Kohäsionsländer Griechenland, Spanien, Irland und Portugal sind im Durchschnitt dichter besiedelt als vier Fünftel aller US-Staaten. Obwohl geringe Bevölkerungsdichte meist eine reichhaltigere natürliche Umwelt bedeutet, die Schutz verlangt, sind der geringere Druck auf die natürlichen Ressourcen und die besseren Möglichkeiten, eindeutig alternative Standorte zu finden, insgesamt ein Vorteil für umweltverträgliche Strukturentwicklung und Infrastruktur.

Zweitens ist man gemäß der Aussage eines Praktikers aus den USA dort größtenteils deshalb umweltbewußt, weil man es sich leisten kann. In den USA ist das BIP je Einwohner ungefähr 50 % höher als in der EU. Selbst der US-Staat mit der niedrigsten wirtschaftlichen Pro-Kopf-Leistung liegt nur etwas unter dem EU-Durchschnitt. Hoher Entwicklungsbedarf kann dagegen bewirken, Umweltfolgen entweder nicht mit in Betracht zu ziehen oder sie einfach zu übergehen. Er macht es weniger wahrscheinlich, kurzfristige Kosten in Kauf zu nehmen, um Umwelt Nachteile zu vermeiden.

Drittens spielt bei der umweltfreundlichen Entscheidungsfindung in den USA die Bundesebene eine herausgehobene Rolle. NEPA und sein Verfahren zur Umweltprüfung gelten nur für Bundesmaßnahmen, und es sind hauptsächlich Bundesinstrumente, die für die Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Entscheidungsfindung sorgen. Beim Straßensystem und der Gemeindeentwicklung, für die die Durchführung größtenteils an die einzelnen Staaten oder örtlichen Verwaltungen delegiert ist, ist allerdings die Umweltprüfung praktisch eine teil-

staatliche oder örtliche Aufgabe, jedoch unter Aufsicht der zuständigen Bundesbehörde. Zudem sind Genehmigungen als zusätzliche Umweltvorkehrung besonders wichtig für Maßnahmen, die auf unterer Ebene durchgeführt werden.

Im großen und ganzen entspricht die US-Praxis dem, was auch für die EU gilt. Die Prüffklassen sind im Prinzip vergleichbar. In den USA bestimmt jede Behörde namentlich die Maßnahmen, die kategorisch von einer Prüfung befreit sind, während in der EU diese Befreiung automatisch besteht, wenn Projekte nicht im Anhang I oder II der Richtlinie 85/337/EWG¹⁰ stehen. Somit ist in den USA die Prüfung die Regel, während in der EU die Richtlinie sie ausdrücklich vorschreiben muß. Projekte des Anhangs II der EU-Richtlinie haben in der Praxis einen Status vergleichbar den Maßnahmen der Klasse II in den USA. In beiden Fällen bestimmt eine begrenzte Umweltprüfung, ob für das betreffende konkrete Projekt erhebliche Umweltauswirkungen ausgeschlossen werden können oder ein volles Prüfungsverfahren ablaufen muß.

In den USA werden Maßnahmen, die ein volles Verfahren erfordern, durch Verordnungen bestimmt, die jede Fachbehörde für sich erläßt. Dagegen ist in der EU die fachübergreifende Liste des Anhangs I der Richtlinie 85/337/EWG allgemein verbindlich. Ein Vergleich dieses Anhangs mit den Verordnungen der verschiedenen US-Behörden zeigt, daß volle Umweltprüfung in den USA viel häufiger verlangt ist als durch die EU-Gesetzgebung.

Die Verfahren selber gleichen sich, allerdings mit einer erheblichen Ausnahme. In den USA folgt auf einen EIS-Entwurf nach Stellungnahme und öffentlicher Beteiligung ein endgültiges EIS, das wieder Gegenstand öffentlicher Bekanntmachung und einer Qualitätskontrolle ist, bevor eine Entscheidung getroffen wird. Diese zweite Phase verstärkt nicht nur Stellungnahme und öffentliche Beteiligung, sondern zwingt auch den Träger dazu,

die Maßnahme noch umweltverträglich zu gestalten.

Im Gegensatz zu Europa wird in den USA mehr oder weniger jedermann in jeglicher Form als Öffentlichkeit betrachtet und kann einbezogen werden. Obwohl eine gewisse Anzahl Fälle schließlich vor Gericht enden, haben in den USA das uneingeschränkte Konzept der Öffentlichkeit und praktisch unbegrenzte öffentliche Beteiligung und Zugang zu Dokumenten und Sitzungen zu einem Klima zwischen Entwicklungsträgern und Umweltaktivisten beigetragen, das anscheinend weniger spannungsgeladen ist als in Europa. Auch sind sowohl die Entwicklungs- als auch die Umweltverwaltungen neutraler und weniger voreingenommen als manchmal in Europa. In den USA führt all dies dazu, daß insgesamt weniger Zeit zwischen der anfänglichen Projektidee und ihrer endgültigen Verwirklichung verstreicht.

Anders als die Richtlinie 85/337EWG enthält das US-Recht zwei Bestimmungen, die für die Ernsthaftigkeit der Umweltprüfung wichtig sind. Es verlangt, daß die oberste Umweltverwaltung eine unabhängige Prüfung und Qualitätskontrolle aller Prüfungen vornimmt, die unter der Verantwortung anderer Verwaltungen erfolgt sind, und sieht eine oberste Schiedsstelle vor.

Das US-System enthält mit Blick auf größere Umweltsicherheit für Bundesmaßnahmen noch weitere Stärken. Es gilt nicht nur für Projekte, sondern auch andere Aktionen, was stärker vorbeugend wirkt. Außerdem beschränkt die US-Praxis Umweltprüfung und Umweltgenehmigungen nicht auf recht große Vorhaben, sondern umfaßt nahezu alle Tätigkeiten und Projekte und stellt so sicher, daß Maßnahmen mit erheblichen Umweltbeeinträchtigungen nicht genehmigt und bei Umweltauswirkungen unterhalb der Schwelle erheblicher Beeinträchtigungen noch Verbesserungen verlangt werden. In der EU wird eine vergleichbare Wirkung nur dort erreicht, wo nationale Bestimmungen deutlich über die Min-

destanforderungen des Gemeinschaftsrechts hinausgehen.

Allerdings besitzen die EU-Bestimmungen den Vorteil, wegen der verlangten Beachtung durch die Mitgliedstaaten für alle Verwaltungsebenen sowie öffentliche und private Akteure zu gelten. In einem System mit Subsidiarität, in dem die unteren Ebenen erhebliche Verantwortung für angemessenes Handeln haben, ist das wichtig.

Die teilweise strengeren US-Regeln wirken sich nicht negativ auf die strukturelle Gesamtentwicklung in den USA aus. Vielmehr tragen sie zu einer vernünftigeren und effizienteren Mittelverwendung nicht nur aus Umweltsicht, sondern auch hinsichtlich der Strukturentwicklung bei. Sie begünstigen anscheinend eine Wirtschaftsstruktur, die moderner, wettbewerbsfähiger und besser auf zukunftsorientierte Tätigkeiten vorbereitet ist. Dank dieser Regeln und des effektiven, schnellen Systems, mit dem sie angewandt werden, können Entscheidungen mit größerer Sicherheit getroffen werden und Wirtschafts- und Strukturentwicklung rascher erfolgen.

Dies legt nahe, daß auch in Europa die Strukturpolitik und deren Durchführung umweltfreundliche Entscheidungsfindung und Entwicklung noch stärker einbeziehen, befürworten und fördern sollten. Die Mittel und Wege hierzu können unter den Grundsätzen zusammengefaßt werden, die umweltfreundliches Handeln bei der Strukturentwicklung und Infrastruktur in den USA leiten.

Integration

Echte Integration besteht darin, gleich zu Beginn einer Rechtsgrundlage umweltfreundliches Handeln im Sinne nachhaltiger Entwicklung in einem Atemzug mit der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zu erwähnen. Dieses wichtige politische Signal hilft, Zweifel zu beseitigen, daß die Einbeziehung der Umweltbelange ernsthaft gewollt ist.

Wirkliche Integration erfordert organisatorische Maßnahmen in den Verwaltungen, die sich mit Strukturpolitik befassen. Neben klar formulierten Regeln und Anweisungen, um umweltfreundliche Entscheidungsfindung zu erreichen, müssen diese Verwaltungen eigene Referate, Arbeitsgruppen oder Beamte für Umweltangelegenheiten haben. Wie das Beispiel der USA zeigt, wird die Integration der Anforderungen des Umweltschutzes in die Strukturpolitik besonders unterstützt, wenn es sowohl Referate für Umweltangelegenheiten als auch mit Umweltfragen befaßte Beamte innerhalb jedes thematischen oder räumlich zuständigen Referats gibt. Eine solche Struktur verringert Zweifel darüber, wie man Umweltprobleme und -verfahren ordnungsgemäß behandelt. Insgesamt begünstigt das ein vernünftigeres und wirkungsvolleres Management der Strukturpolitik.

Durchsetzung

In Europa hängt die Durchsetzung vom ordnungsgemäßen Handeln in den Staaten und deren Untergliederungen ab. Ist dieses Handeln unzureichend, kann es von der Europäischen Kommission nur in äußerst schweren, langwierigen, komplizierten und häufig politisch zweifelhaften Verfahren erzwungen werden.

Daher müssen ausreichende Umweltsicherheitsmaßnahmen vor der Bewilligung von Strukturförderung und während der verschiedenen Durchführungsstadien gewährleistet werden. Neben den verwaltungsstrukturellen Vorkehrungen besteht ein solcher Mechanismus darin, in den relevanten Strukturförderunterlagen die nationalen und regionalen Bestimmungen zu beschreiben, die beachtet werden müssen, um der Umweltgesetzgebung zu entsprechen:

- *Umweltprüfung:* Die Unterlagen sollten die Projekte aufzeigen, die eine volle Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erfordern, und genau angeben, wie diese Projekte bestimmt werden. Für größere Ein-

zelvorhaben sollte wenigstens eine ausführliche Bestimmung verlangt werden, ob eine UVP nötig ist. Klare Informationen über das UVP-Verfahren sollten zur Verfügung gestellt werden.

- *Umweltgenehmigungen*: Die Unterlagen sollten die Einzelheiten für Umweltgenehmigungen beschreiben¹¹.
- *Umweltempfindliche Gebiete* : Mit besonderem Nachdruck auf Gebiete unter geltender EU- und nationaler Gesetzgebung sollten Einzelheiten zur Umweltempfindlichkeit des Plan-, Programm- oder Projektgebiets zur Verfügung gestellt werden. Mechanismen für Ausgleichsmaßnahmen, die den Umweltwert der von Maßnahmen der Strukturentwicklung betroffenen empfindlichen Gebiete erhalten, sollten ausreichend erläutert werden.

Physische Projekte, die umweltempfindliche Gebiete gemäß EU-Gesetzgebung beeinflussen, sollten stets einer vollen UVP unterzogen werden. Ein weiterer Mechanismus bestünde darin, daß die finanziell unterstützte Region vor der Genehmigung bestätigt, aller notwendigen Umweltverantwortung gerecht zu werden, und daß die bestätigende Behörde diesbezüglich die volle Verantwortung übernimmt.

Unterstützung

Damit Integration und Durchsetzung überall bis zur örtlichen Ebene weit verbreitete Praxis werden, sind Anpassungen und Verbesserungen nötig, um Umweltbelange bei der Entscheidungsfindung zu beachten. Außerdem fehlt häufig ausreichende Erfahrung. Fortschritte auf diesen Gebieten bedürfen gezielter Hilfe. Neben Ausgaben zum Ausgleich und zur Minderung von Umweltbeeinträchtigungen sollten Maßnahmen, die bessere Bedingungen für umweltfreundliche Entscheidungsfindung schaffen, förderfähig sein. Teil solcher Maßnahmen sind spezielle Strategien und Aktionen, die weiteren

Fortschritt in Richtung auf eine angemessene Beachtung der Umweltbelange unterstützen.

Offenheit

Die Erfahrung in den USA zeigt, daß Offenheit, d.h. Stellungnahme der Behörden und vor allem weite Beteiligung der Öffentlichkeit, ein Schlüssel nicht nur für umweltgerechte Entscheidungen und Strukturentwicklung, sondern auch für größere Akzeptanz und letztendlich schnellere und effizientere Durchführung der Maßnahmen zur Strukturentwicklung sind.

In der Strukturförderung sollten daher Offenheit bei der Umweltprüfung und -genehmigung und freier Zugang zu Umweltinformationen gewährleistet sein. Die in die Verwaltungen für Strukturentwicklung einbezogenen Umweltreferate und -beamten müssen dies beurteilen. Die Frage der Offenheit sollte ein besonderer Punkt der Begleitung der Durchführung der Maßnahmen sein.

Die positive Erfahrung in den USA legt nahe, daß es keinen guten Grund gibt, die relevanten Unterlagen der Strukturentwicklung der Öffentlichkeit vorzuenthalten und die Öffentlichkeit nicht zu Sitzungen zuzulassen, bei denen es um die Vorbereitung von Entscheidungen, die Entscheidungsfindung selbst und die Durchführung der Maßnahmen zur Strukturentwicklung geht. Ein besonderer Vorteil wäre die Verpflichtung, daß Plan- und Programmdokumente Gegenstand ausführlicher öffentlicher Beteiligung und Stellungnahme sind, bevor sie zur Genehmigung vorgelegt werden. In den USA ist man überzeugt, daß dies allgemein die Qualität dieser Dokumente erheblich verbessert, nicht nur vom Umweltstandpunkt aus.

Begleitung und Kontrolle

Begleitung und Kontrolle der erforderlichen Umweltprüfung und -genehmigung und der entsprechenden

Instrumente müssen wesentliche Bestandteile der Durchführung der Strukturentwicklung sein. Für Großprojekte sollte keine Zahlung erfolgen, bis die tatsächliche Umweltprüfung an oberster Stelle gebilligt und bescheinigt wurde, daß die notwendigen Umweltgenehmigungen ordnungsgemäß erteilt worden sind.

Bei Programmen sollten die Begleitgremien regelmäßig über den neuesten Stand der Umweltprüfungen und -genehmigungen unterrichtet werden. Dies muß allen Partnern erlauben, die Befolgung der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen und derjenigen Regelungen zu prüfen, die im betreffenden Programm festgelegt sind. Allgemein sollte die zuständige Umweltbehörde der Ebene, auf der die Maßnahme durchgeführt werden soll, die ordnungsgemäße Prüfung bestätigen. Für Umweltverträglichkeitsprüfungen sollte dies wenigstens die regionale Ebene sein.

Die Unterlagen, die zur Zahlung des Rests der finanziellen Unterstützung vorgelegt werden müssen, sollten zu folgendem ausreichende Auskunft enthalten:

- *für Projekte, die einer UVP unterliegen*: die Informationen, die als Grundlage für die UVP geliefert wurden; Behördenbeteiligung und Verfahren der Beteiligung der Öffentlichkeit; die Entscheidung, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde;
- *für Projekte, für die bestimmt worden ist, daß sie keine UVP erfordern*: diese Bestimmung einschließlich des Verfahrens und der Begründung;
- *für die Projekte, für die Umweltgenehmigung gilt*: die Entscheidung(en) über Umweltgenehmigung(en); die Genehmigung(en); die Anträge; das Verfahren der Abstimmung und der öffentlichen Beteiligung.

Diese Informationen verlangen keinen zusätzlichen Aufwand, da die geltende Umweltgesetzgebung der EU schon verlangt, daß es sie gibt und sie der

Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden müssen.¹² Sie mit den Abschlußberichten vorlegen zu lassen, ist durch vorhandene Bestimmungen abgedeckt. Sie sind so bedeutsam wie alle anderen Gesichtspunkte, die nachweisen, daß die Operationen ordnungsgemäß durchgeführt worden sind.

Eine allgemeinere Frage ist die der unabhängigen Umweltprüfung und der Qualitätskontrolle vorgenommener Prüfungen. Dies würde bedeuten, auch in Europa Umweltprüf- und -koordinierungsprogramme zu entwickeln, die die Umweltministerien durchführen. Sicher hätten die europäischen Institutionen ein besonderes Interesse an der Anwendung solcher Programme auf von der Gemeinschaft finanzierte Projekte. Wenn derartige Tätigkeiten auf die europäische Ebene abzielten, wäre die Europäische Umweltagentur die angemessene Einrichtung. Zum Beispiel könnte die Agentur auf der Grundlage von Informationen, die nationale Umweltprüf- und -koordinierungsprogramme geliefert haben, eine allgemeine Bewertung der Praxis unternehmen. Sie könnte auch als Prüfbehörde im Falle größerer Aktionen dienen, die Gegenstand einer Auseinandersetzung oberhalb der nationalen Ebene zwischen einem Mitgliedstaat und einer Institution der Europäischen Union oder zwischen verschiedenen EU-Institutionen geworden sind. Zusätzlich zu den anderen genannten Mitteln und Wegen könnten Instrumente unabhängiger Umweltprüfung und der Qualitätskontrolle erfolgter Prüfung helfen, die politische Absicht zu verwirklichen, Umweltbelange besser in die Durchführung der Strukturpolitik der EU zu integrieren und auf eine nachhaltige Entwicklung hinzuarbeiten.

Anmerkungen

- (1) Klein, Reinhard: Strukturförderung und die Beachtung von Umweltbelangen in den USA. Mechanismen und Praxis – Teil I: Strukturförderung in den USA. In: Raumforschung und Raumordnung (1998) 2/3, S. 194–200
- (2) Klein, Reinhard F.: Environmentally Friendly Decision-Making in Structural Policies. An Analysis of the Mechanisms and Practice in the U.S. and Conclusions for the European Union. LBJ School of Public Affairs (The University of Texas at Austin). – Austin TX 1997. = Working Paper No. 86. (Eine deutschsprachige Fassung ist beim Verfasser erhältlich.)
- (3) 42 USCA § 4331 ff (= United States Code Annotated. St. Paul MN 1927 - . West Publishing). Siehe auch: Executive Order 11514 „Protection and Enhancement of Environmental Quality“ of March 5, 1970, geändert. 3 CFR (Code of Federal Regulations), 1977 Comp., S. 123; Council on Environmental Quality Regulations. 40 CFR §1500 - §1508
- (4) EPA's Section 309 Review: The Clean Air Act and NEPA. Hrsg.: Environmental Protection Agency, Office of Enforcement and Compliance Assurance. – Washington DC 1995. = Office of Federal Activities Quick Reference Brochure
- (5) EDA Program to Implement the National Environmental Policy Act of 1969 and Other Federal Environmental Mandates As Required. Hrsg.: U.S. Department of Commerce, Economic Development Administration. – Washington DC 1992. = EDA Directive No. 17.02–2
- (6) 42 USCA § 5304 (g)
- (7) 33 USCA §1341 ff.
- (8) 33 USCA § 1344
- (9) 33 CFR § 328

(10) Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. In: ABI Nr. L 175 vom 5.7.85, S. 40; Richtlinie 97/11/EG des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. In: ABI Nr. L 73 v. 14.3.97, S. 5

(11) Ein wichtiger Bezug im EG-Recht ist u.a. die Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung. In: ABI Nr. L 257 v. 10.10.96, S. 26

(12) Richtlinie 90/313/EWG des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt. In: ABI Nr. L 158 v. 23.6.90, S. 56

Dr.-Ing. Reinhard Klein
Europäische Kommission
Generaldirektion XXIII
Unternehmenspolitik, Handel,
Tourismus und Sozialwirtschaft
Rue de la Loi 200
B – 1049 Bruxelles