

Dieter Wagner

Ansätze für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für Programme und Pläne in der Bundesrepublik Deutschland

Approaches to Environmental Impact Assessment (EIA) for Plans and Programmes in the Federal Republic of Germany

Kurzfassung

Von der EU-Kommission wurde ein Vorschlag für eine UVP für Pläne und Programme vorgelegt. Dieser Vorschlag trifft in Deutschland teilweise auf entschiedene Ablehnung. Wesentliche (methodische) Einwände sind Bedenken einer zu starken Formalisierung von Planverfahren ohne entsprechende positive (Umwelt-)Effekte und Probleme bei der vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung. Erfahrungen mit einer vollständigen Plan-/Programm-UVP liegen in Deutschland noch nicht vor, für die einzelnen Anforderungen gibt es aber bereits eine Fülle von Erfahrungen. Erläutert werden die Ergebnisse eines Planspiels zur Anwendung der Plan-/Programm-UVP-Richtlinie in der nordrhein-westfälischen Gebietsentwicklungsplanung.

Abstract

The EU Commission has proposed that environmental impact assessment (EIA) should be introduced for plans and programmes. In Germany, in some quarters at least, this proposal has met with emphatic resistance. The key (methodological) objections to this proposal reflect reservations about the extremely rigid formalisation of planning processes which this would entail (without this in itself producing any beneficial effects for the environment), and the problems it would create for the public participation process which it envisages. In Germany no experience has been gathered to date of full plan or programme EIA; there is however already a wealth of experience available regarding the individual requirements. This article presents the results of a simulation exercise based on application of the EIA directive for plans and programmes in the context of area development planning in the federal state of North Rhine-Westphalia.

1 Ansätze für die Plan-UVP¹ in der Bundesrepublik Deutschland

Das Thema des Beitrags² lautet mit Recht „Ansätze“ und nicht „Erfahrungen“, da Erfahrungen in der Praxis mit allen Schritten und methodischen Inhalten einer Plan-UVP bislang noch nicht vorliegen. Auf der anderen Seite gibt es aber aus verschiedenen Planverfahren oder Pilotprojekten eine Vielzahl von Erkenntnissen, die zu einem Gesamtbild zusammengefasst werden können und eine erste Beurteilung erlauben. Dieser Beitrag konzentriert sich im Wesentlichen auf Ansätze aus der Planungspraxis und aus Forschungsvorhaben und weniger auf rechtliche Betrachtungen. Er behandelt Erfahrungen aus der Regionalplanung; natürlich gibt es auch in anderen Fachbereichen entsprechende Ansätze.³

Es wird die These vertreten, dass vieles, was der Richtlinienvorschlag verlangt, in der Regionalplanung bereits praktiziert wird oder praktiziert werden könnte.⁴ Dies sind aber überwiegend verwaltungsinterne Erfahrungen, die nicht dokumentiert werden. Der Widerstand von Seiten der Regionalplaner wendet sich daher auch weniger gegen die Inhalte einer Plan-UVP, sondern gegen gesetzlich formalisierte Anforderungen, die auch in solchen Fällen zur Anwendung kommen müssen, wo sie keinen Erkenntnisgewinn bringen, sondern Verfahren nur arbeitsintensiver gestalten und möglicherweise auch verzögern. Diese Gefahr besteht natürlich; sie lässt sich aber verringern, wenn das Thema konstruktiv angegangen wird. Zu Recht weist beispielsweise Krautzberger darauf hin, dass es durchaus sinnvoll wäre, sich mit einer eigenständigen Regelung für eine UVP für Planungen auseinander zu setzen, wenn man schon keine Regelung auf europäischer Ebene haben möchte.⁵ Notwendig wäre ein besseres Verfahrensmanagement und eine Verbesserung der Verfahrenstechniken, eine Verbesserung der vertikalen und horizontalen Koordinierung zwischen den Planungsstufen sowie eine Entfrachtung des Raumplanungssystems durch die Reduzierung der Planungsstufen.⁶

Realistischerweise muss man auch sehen, dass eine Plan-UVP keine Umweltpolitik ersetzt, sondern lediglich der Verbesserung der Abwägung und Entscheidungsvorbereitung dient. Wenn die Ergebnisse politisch nicht mitgetragen werden, führt auch eine noch so gute Plan-UVP nicht zu besseren Entscheidungen. Zumindest kann eine Plan-UVP aber den gleichen Effekt haben wie die vorhabenbezogene UVP: Die Qualität der Planungen steigt und die Planverfahren selbst werden besser strukturiert.

Vom methodischen Ansatz her, der stark durch die anderen europäischen Länder geprägt wird, unterstellt

die Plan-UVP „Aktions“-Planungen, d.h. es werden die Auswirkungen von Maßnahmen überprüft, die innerhalb eines gewissen Zeitraums umgesetzt werden sollen. Die Regionalplanung ist aber eher Potenzialplanung, d.h. ob und wann die von der Planung eröffneten Potenziale genutzt werden, ist unbestimmt. Deshalb lassen sich die konkreten Auswirkungen auf die Umwelt auch nur schwer prognostizieren. In der Praxis dürfte dieses Problem weniger gravierend sein, da die Regionalplanung heute bei Flächenausweisungen eher restriktiv verfährt, so dass unterstellt werden kann, dass innerhalb des Planungszeitraums die Potenziale auch ausgeschöpft werden.

Problematisch ist auch der lange Zeitraum der Erarbeitung eines Regionalplans, insbesondere wenn man den informellen Vorlauf mit einbezieht. Innerhalb dieser Bearbeitungsdauer ergeben sich auch unter Umweltaspekten neue Gesichtspunkte, die eingearbeitet werden müssen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung muss also bei Plänen – noch mehr als bei Vorhaben – als ein Prozess gesehen werden; die Umwelterklärung bildet den Endpunkt dieses begleitenden Prozesses.

2 Erfahrungen innerhalb der Europäischen Union

Die Europäische Kommission hat den Richtlinienvorschlag durch mehrere Studien vorbereitet. Dabei ging es insbesondere um die Erfahrungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Ähnlich wie in der Bundesrepublik zeigt sich, dass ein Verfahren für eine vollständige Plan-UVP im Sinne des Richtlinienvorschlags in keinem der Mitgliedstaaten besteht, dass aber mit einzelnen Elementen des Richtlinienvorschlags Erfahrungen vorliegen. Insgesamt kommen die Studien zu dem Schluss, dass bei Auswertung der vorliegenden Ansätze eine UVP für Pläne in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann. In einem Erfahrungsbericht zur Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG haben die meisten Mitgliedsländer angegeben, dass die Plan-UVP einige Defizite der Projekt-UVP auffangen kann, so beispielsweise die Berücksichtigung von Summen- und kumulativen Wirkungen. Auch für strategische Entscheidungen kommt die Projekt-UVP zu spät.⁷

In der Übersicht 1 sind die wichtigsten Studien und ihre Ergebnisse zusammengefasst.⁸

Übersicht 1

Forschungsvorhaben zur Plan-UVP im Auftrag der Generaldirektion XI

Strategic Environmental Assessment – Existing Methodology (1994, 53 Seiten)

Anhand von Fallbeispielen aus verschiedenen Ländern werden Methoden dargestellt, Umweltinformationen bei der Erarbeitung von Plänen und Programmen zu berücksichtigen. Insgesamt werden elf Fallbeispiele dargestellt, überwiegend aus Westeuropa. Untersucht wurden insgesamt 30 Studien, wobei in einigen Fällen nur Teilbereiche einer Plan-/Programm-UVP abgedeckt wurden. Auf der Basis von Interviews mit den Beteiligten wird auch kurz dargestellt, welche Rolle die Plan-/Programm-UVP bei der Entscheidungsfindung gespielt hat.

Strategic Environmental Assessment - Legislation and Procedures in the Community

(März 1995, Vol. 1: 77 Seiten, Vol. 2: 79 Seiten)

Die Studie gibt einen kurzen Überblick über den damaligen Stand der Plan-UVP-Gesetzgebung und der Verfahren in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ermittelt wurde, ob und in welchem Umfang formale Trägerverfahren vorliegen, die Ansatzpunkt für eine Plan-UVP sind, inwieweit verbindliche oder unverbindliche Plan-UVPs durchgeführt wurden und inwieweit die wichtigsten Elemente einer Plan-UVP in den vorliegenden Studien abgearbeitet wurden. Die Ermittlung erfolgte anhand eines Fragebogens, die Ergebnisse sind für alle Mitgliedsländer weitgehend tabellarisch dargestellt.

Im zweiten Teil der Studie werden detailliert Fallstudien aus drei Mitgliedsländern dargestellt: Entwicklungsplan für Lancashire County (Großbritannien), Forstwirtschaftsplan Andalusien (Spanien), Bundesverkehrswegeplan 1992 (Bundesrepublik Deutschland).

A Study to Develop and Implement an Overall Strategy for EIA/SEA Research in the EU (1997, 147 Seiten)

Vorgeschlagen wird eine Forschungsstrategie für die Projekt-UVP und die Plan-UVP durch die Generaldirektion XI für die nächsten Jahre. Insgesamt werden sechs Bereiche für die Projekt-UVP und vier Bereiche für die Plan-UVP mit Priorität vorgeschlagen.

Environmental Impact Assessment. A Study on Costs and Benefits (1996, Vol. 1: Main Report, 42 Seiten)

(Anhang 51 Seiten), Vol. 2: Detailed Case Studies, 187 Seiten)

Ermittelt wurden die Geld- und Zeitkosten sowie der Nutzen in Verbindung mit der Umsetzung der UVP-Richtlinie und die wesentlichen Faktoren für Kosten und Nutzen. In einem geringen Umfang wurden auch Kosten und Nutzen der Änderungsrichtlinie ermittelt. Zusätzlich beschäftigt sich die Studie auch mit Kosten und Nutzen der Plan-UVP. Hierfür wurden 20 Fallstudien untersucht.

Case Studies on Strategic Environmental Assessment (1997, Vol. 1: 135 Seiten, Vol. 2: 171 Seiten)

Diese Studie ergänzt den 1995 vorgelegten Bericht mit einem Überblick über die Verfahren in den verschiedenen Mitgliedstaaten einschließlich der drei Fallbeispiele aus Großbritannien, Spanien und Deutschland. Aus allen restlichen Mitgliedstaaten wurden Pläne und Programme einschließlich der Umweltanalyse analysiert.

Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung – Praxisprobleme und Lösungsvorschläge (1995)

Ermittelt wurde der Stand der Anwendung von Umweltverträglichkeitsprüfungen zu Bauleitplänen, insbesondere auf der Ebene der Flächennutzungsplanung. Anwenderbeispiele wurden analysiert und auf dieser Grundlage ein Leitfaden erarbeitet. Die Studie wurde von der Generaldirektion XI mitfinanziert.

A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes (1998)

Die von den Mitgliedsländern vorzulegenden regionalen Entwicklungsprogramme sollen eine Beurteilung des Zustands der Umwelt sowie eine Bewertung der Umweltauswirkungen dieses Programms enthalten. Hierfür wurde von der Kommission ein so genanntes „Umweltprofil“ erarbeitet, welches die wichtigsten Informationsanforderungen enthält.

Environmental Assessments of Bills (1996, 112 Seiten)

Untersucht wurde die Möglichkeit einer UVP für die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen für das dänische Parlament anhand von zwei Fallbeispielen. Im ersten Fallbeispiel wurde retrospektiv ein bereits verabschiedetes Gesetz und das Verfahren untersucht, in einem zweiten Fall wurde das Gesetzgebungsverfahren selbst begleitet. Die Studie wurde von der Generaldirektion XI mitfinanziert.

Strategic Environmental Assessment in Europe (Potsdam 1998)

Ergebnisse einer Konferenz mit Teilnehmern aus allen Mitgliedstaaten zu Erfahrungen mit der Plan-UVP. Behandelt werden die Themenfelder „Methodik und Verfahren“, „Probleme und Lösungen“ und „Forschungs- und Trainingsbedarf“. Die Konferenz wurde von der Generaldirektion XI mitfinanziert.

Report of the SEA Workshop (Semmering, Österreich, Oktober 1998)

Im Rahmen der österreichischen Ratspräsidentschaft wurde ein internationaler Workshop zum Thema Plan-/Programm-UVP durchgeführt. Die Ergebnisse sind über die Homepage der DG XI abrufbar.

Datenbank und Handbuch „SEA Environmental Quality Objectives“ (April 2000)

In der Umwelterklärung sollen nach dem Richtlinienvorschlag die auf internationaler, gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene festgelegten Umweltschutzziele aufgeführt werden. In einer Datenbank (Prototyp) werden Quellen für internationale und gemeinschaftliche Umweltschutzziele systematisch erschlossen und für den Bearbeiter verfügbar gemacht. Die Studie wird von der Generaldirektion XI mitfinanziert.

Quelle: Fortgeschriebene Aufstellung aus: Wagner, D.: Forschungsergebnisse zur Plan- und Programm-UVP auf deutscher und europäischer Ebene. In: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW, UVP-Förderverein e.V. (Hrsg.): Die UVP für Pläne und Programme – Eine Chance zur Weiterentwicklung von Planungsinstrumenten. – Düsseldorf, Hamm 1997, S. 34

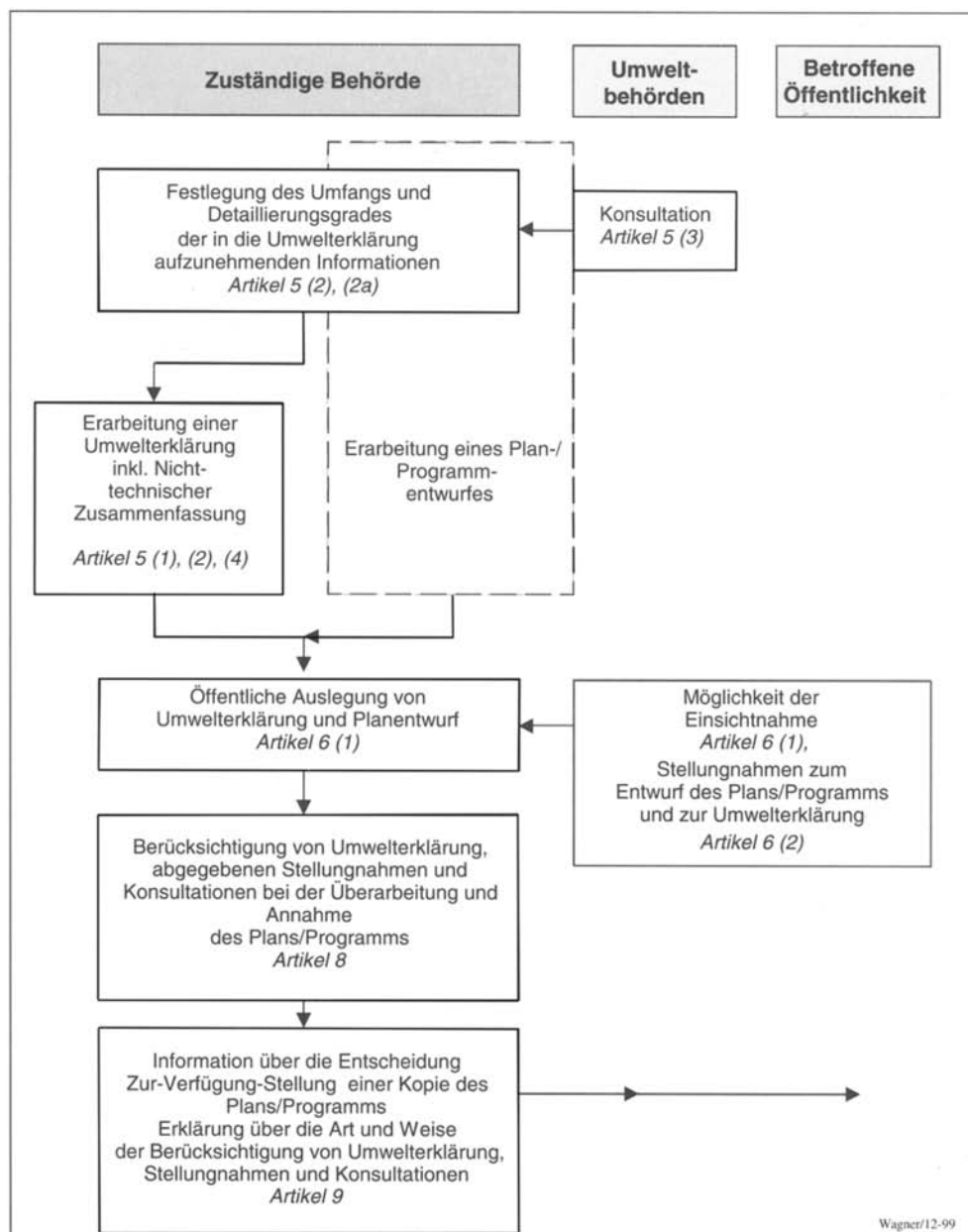
3 Anforderungen des Richtlinienvorschlags

Dem Vortrag und der Diskussion lag der „Geänderte Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ zu Grunde.⁹ Dieser Vorschlag befindet sich weiterhin in der Diskussion, wobei neben grundsätzlichen Einwänden über die Kompetenz der EU für eine solche Richtlinie Fragen des Geltungsbereichs und der Öffentlichkeitsbeteiligung die Hauptproblembereiche sind. Der in diesem Beitrag insbesondere interessierende Aspekt einer Umwelterklärung ist bisher aber weitgehend unbestritten. Man kann deshalb davon ausgehen, dass bei einer Verabschiedung der Richtlinie die Umwelterklärung und ihre einzelnen Punkte als Anforderung bestehen bleiben, da sie auch eine we-

sentliche Grundlage für die Beteiligung der Öffentlichkeit und anderer Behörden ist.

Die wichtigsten Schritte innerhalb der Plan-UVP sind in Abbildung 1 zusammengefasst, wobei sich der Ablauf an der Projekt-UVP orientiert. Bevor eine zuständige Behörde einen Plan oder ein Programm annimmt oder ein diesbezügliches Gesetzgebungsverfahren einleitet, muss gemäß Artikel 4 eine Umweltprüfung durchgeführt werden. Die Ergebnisse dieser Umweltprüfung werden in einer Umwelterklärung gemäß Artikel 5 dokumentiert. Der Umfang und der Detaillierungsgrad richten sich nach dem Ziel der Richtlinie, deren Ziel es ist, gemäß Artikel 1 ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und Fortschritte auf dem Weg zu

Abbildung 1
Ablauf der Plan-UVP
gemäß Richtlinienvorschlag



Wagner/12-99

einer nachhaltigen Entwicklung sicherzustellen. Die Informationen in der Umwelterklärung müssen nur so detailliert sein, wie es unter Berücksichtigung des Detaillierungsgrads des Plans realistisch verlangt werden kann. Leider wurde der ursprüngliche direkte Bezug zu den Schutzgütern der Projekt-UVP bei der Beratung der Richtlinie aufgegeben.

Die in der Umwelterklärung erforderlichen Informationen ergeben sich aus dem Anhang des Richtlinienvorschlages und sind in der Übersicht 2 zusammengefasst.

Übersicht 2

Informationen in der Umwelterklärung gemäß Art. 6

- a) Inhalt des Plans oder Programms und wichtigste Ziele;
- b) Umweltmerkmale jedes Gebiets, dessen Umweltbedingungen durch den Plan oder das Programm wahrscheinlich erheblich beeinflusst werden;
- c) Umweltprobleme, die bei dem Plan oder Programm eine Rolle spielen, insbesondere im Hinblick auf Gebiete von besonderem Umweltinteresse wie die gemäß der Richtlinie 79/409/EWG* oder 92/43/EWG ausgewiesenen Gebiete;
- d) auf internationaler, gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene festgelegte Umweltschutzziele (einschließlich der Ziele anderer Pläne und Programme der gleichen Entscheidungsebene), die für den Plan oder das Programm eine Rolle spielen; Art der Berücksichtigung dieser Ziele und anderer Umweltaspekte bei der Erstellung des Plans oder Programms;
- e) wahrscheinliche erhebliche Umweltauswirkungen des Plans oder Programms;
- f) bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms geprüfte Alternativen zur Verwirklichung der gesetzten Ziele (z. B. Alternativ-Entwicklungslösungen oder Alternativstandorte für Projekte) und Gründe für ihre Ablehnung;
- g) Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche negative Umweltauswirkungen des Plans oder Programms zu verhindern oder zu verringern und – sofern möglich – auszugleichen;
- h) Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Informationen (z. B. technische Mängel oder fehlendes Know-how).

* ABl. Nr. L 103 vom 25.4.1997, S. 1.

Quelle: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. KOM (96) 511 endg.

Den betroffenen Umweltbehörden und/oder -einrichtungen und der betroffenen Öffentlichkeit muss Gelegenheit gegeben werden, zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zur Umwelterklärung Stellung zu nehmen. Wie die betroffenen Umweltbehörden und die betroffene Öffentlichkeit informiert und beteiligt wird, wird jeweils von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt. Aus dem Richtlinienvorschlag ergibt sich keinesfalls die Konsequenz einer „Jedermann-Beteiligung“. Sollten erhebliche Auswirkungen auf die Um-

welt eines anderen Mitgliedstaates vermutet werden, dann muss eine grenzüberschreitende Beteiligung erfolgen. Die zuständige Behörde berücksichtigt die Ergebnisse der Umwelterklärung sowie die abgegebenen Stellungnahmen bei der Überarbeitung und Annahme des jeweiligen Plans oder Programms. Nach der Annahme informiert die zuständige Behörde die betroffenen Umweltbehörden sowie die betroffene Öffentlichkeit und konsultiert – falls erforderlich – die Mitgliedstaaten und stellt ihnen eine Kopie des angenommenen Plans/Programms sowie eine Erklärung zur Verfügung, wie die Stellungnahmen und Ergebnisse der Konsultationen berücksichtigt wurden. Auch hier werden die Einzelheiten der Unterrichtungen von den Mitgliedstaaten selbst festgelegt.

Gegenüber der Projekt-UVP ergeben sich zusätzliche Anforderungen aus Art. 6 (d), da auf internationaler, gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene festgelegte Umweltschutzziele aufgeführt werden müssen, die für den Plan oder das Programm eine Rolle spielen. Ferner muss die Art der Berücksichtigung erläutert werden. Es wird nicht deutlich, ob damit ausschließlich gesetzlich verbindliche Ziele und Standards gemeint sind oder ob auch fachliche Ziele, wie beispielsweise landespflegerische Zielkonzepte, eingestellt werden müssen. Von der Zielsetzung der Richtlinie her wäre es sinnvoll, nicht nur rechtsverbindliche Ziele, sondern auch unverbindliche umweltbezogene Zielvorstellungen und Grundsätze zur Optimierung einzubeziehen.¹⁰

4 Planspiel Gebietsentwicklungsplan NRW

4.1 Anlass und Aufgabenstellung

Die UVP für Pläne und Programme war insbesondere im Bundesrat auf Ablehnung gestoßen. Lediglich der Umweltausschuss des Bundesrates hatte sich, initiiert von Nordrhein-Westfalen, grundsätzlich für die UVP für Pläne und Programme ausgesprochen. Um die weitere Diskussion zu versachlichen, war das Land deshalb interessiert, in einem Praxistest die Anwendung des Richtlinienvorschlages auf die Gebietsentwicklungsplanung in NRW untersuchen zu lassen. Anhand eines konkreten Falles sollten Vor- und Nachteile des Richtlinienvorschlages ermittelt werden. Das Planspiel wurde im Auftrag des Ministeriums von der UVP-Gesellschaft e.V. (Hamm) durchgeführt; die Ergebnisse liegen veröffentlicht vor.¹¹ Die nachfolgenden Ausführungen zum Planspiel stützen sich weitgehend auf diese Veröffentlichung sowie auf die persönlichen Erfahrungen des Referenten, der das Planspiel mit organisiert und durchgeführt hat.

In der Praxis der Gebietsentwicklungsplanung kommen folgende Anwendungsfälle vor:

- Regionalplanerische Entscheidungen über Projekte, die im nachfolgenden Zulassungsverfahren UVP-pflichtig sind.
- Regionalplanerische Entscheidungen über flächenbezogene Darstellungen, bei denen ein direkter Bezug zu einem UVP-pflichtigen Vorhaben nicht gegeben ist.
- Leitbilder und Zielaussagen des GEP, die keinen direkten Projektbezug haben, sich aber auf die räumliche Entwicklung des Plangebiets und damit auch auf die Umwelt auswirken (beispielsweise bei der Neuaufstellung eines Gebietsentwicklungsplans).

Im Planspiel wurde mit einem Änderungsverfahren der zweite Fall behandelt, der in der Praxis auch am häufigsten auftritt.

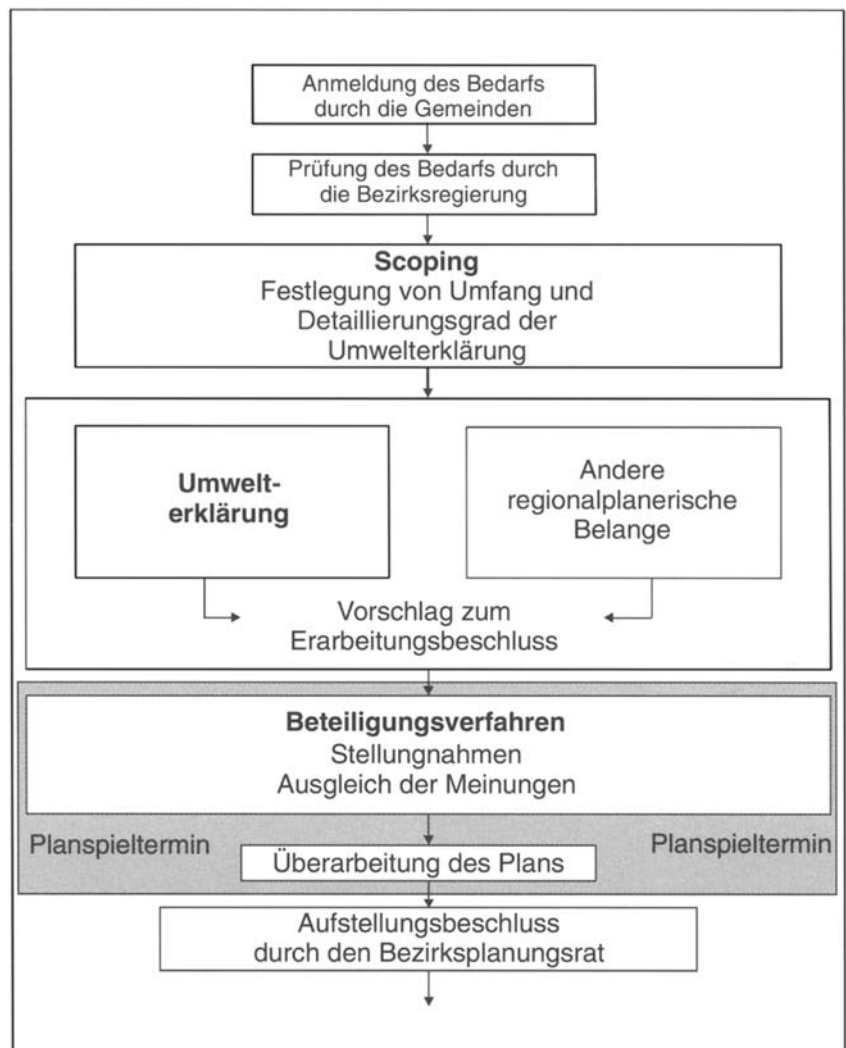
Der Ablauf des Planspielverfahrens und die Einbindung der Plan-UVP gehen aus Abbildung 2 hervor.

Für das Planspiel wurde ein realer Fall zu Grunde gelegt, der dann aber verfremdet wurde, um keine Rückschlüsse auf ein laufendes Verfahren zu ermöglichen: Drei Gemeinden melden anlässlich eines neuen Autobahnanschlusses Bedarf zur Erweiterung gewerblicher Flächen an. Damit stoßen sie jedoch auf regionalplanerische Vorbehalte. Unter bestimmten Voraussetzungen soll dem Wunsch aber Rechnung getragen werden.

4.2 Festlegung des Untersuchungsrahmens

Inhalt und Detaillierungsgrad der Umwelterklärung (Scoping) wurden in einem Termin bei der Bezirksplanungsbehörde festgelegt. Neben der Bezirksplanungsbehörde selbst nahmen Vertreter von Umweltbehörden sowie Gemeindevertreter an dem Termin teil. In diesem Termin wurden auch die zu prüfenden Alternativen festgelegt und die Kriterien zur Beurteilung der Auswirkungen. Ganz praxisnah gab es auch bereits Hinweise auf teilweise veraltete Grundlagen. Als Umweltziele sollten auch Fachplanungen dienen, wie z.B.

Abbildung 2
Ablauf des Planspielverfahrens



Quelle:
UVP-Gesellschaft e.V. (Hrsg.):
Strategische Umweltprüfung – Planspiel zum
Anwendungsbereich in der
Gebietsentwicklungsplanung NRW.
– Dortmund 1999. = UVP-Spezial 15, S. 26

Natur 2000 oder Leitbilder für die Entwicklung von Landschaftsräumen. Die Auswirkungen sollten nicht quantifiziert, sondern verbal dargestellt werden. Es wurde auch empfohlen, Hinweise auf potenzielle Ausgleichsräume aufzunehmen.

Auf der Basis dieser Besprechung wurde unter enger Einbeziehung der Bezirksplanungsbehörde eine Umwelterklärung gemäß dem Richtlinienvorschlag erarbeitet, die sowohl strategische Lösungsansätze als auch räumliche Alternativen mit einbezog. Zusätzlich wurde eine Beschlussvorlage vorgelegt. Dieser lagen drei Szenarien für die Entwicklung der drei Gemeinden sowie ein Referenzszenario (Status quo) zu Grunde. Für die Ausweisung neuer Gewerbeflächen wurde ein Ausschlussverfahren durchgeführt, in dem Räume ausgesondert wurden, die für eine solche Ausweisung nicht in Frage kamen; auf der anderen Seite wurden Flächen identifiziert, die sich für eine gewerbliche Nutzung besonders eignen.

Bewertet wurden die Umweltbereiche Freiraumschutz, Mensch (Abstandsflächen), Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft sowie Kultur- und Sachgüter. Die Konfliktpotenziale wurden in den Stufen „gering, mittel, hoch“ dargestellt.

4.3 Planspiel

An dem Planspiel-Termin nahmen Gemeindevertreter, Vertreter aus Umweltbehörden, Träger öffentlicher Belange, Umweltverbände und Öffentlichkeit teil, insgesamt ca. 60 Personen. Es wurde in verkürzter Weise das Beteiligungsverfahren simuliert, das sich an den Erar-

beitungsbeschluss des Bezirksplanungsrates anschließt. Folgende Schritte waren Gegenstand des Planspiels:

- Stellungnahmen von Fachbehörden, von weiteren Trägern öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit
- Überarbeitung des Planentwurfs zwecks Ausgleich der Meinungen
- Ausgleich der Meinungen
- Entscheidung durch die Bezirksplanungsbehörde

Die dann folgenden Schritte, der Aufstellungsbeschluss sowie Informationen über die Berücksichtigung der Stellungnahmen waren nicht mehr Bestandteil des Planspiels.

Nach einer allgemeinen Einführung wurde das eigentliche Beteiligungsverfahren in zwei parallelen Planspielgruppen durchgeführt. Es erfolgte dann die Vorstellung der Beschlussempfehlung sowie die Erörterung mit den Beteiligten mit dem Ziel eines Ausgleichs der Meinungen. Diese Ergebnisse wurden im Plenum vorgetragen und von den Teilnehmern diskutiert.

4.4 Meinungen der Teilnehmer

Durch standardisierte Fragebogen wurden die Meinungen der Teilnehmer vor und nach der Durchführung des Planspiels ermittelt. Die meisten der Befragten erwarten sich von der Plan-UVP Verbesserungen für den Umweltschutz und eine höhere Verfahrenstransparenz. Mit einer Entlastung der Projekt-UVP wird demgegenüber kaum gerechnet.

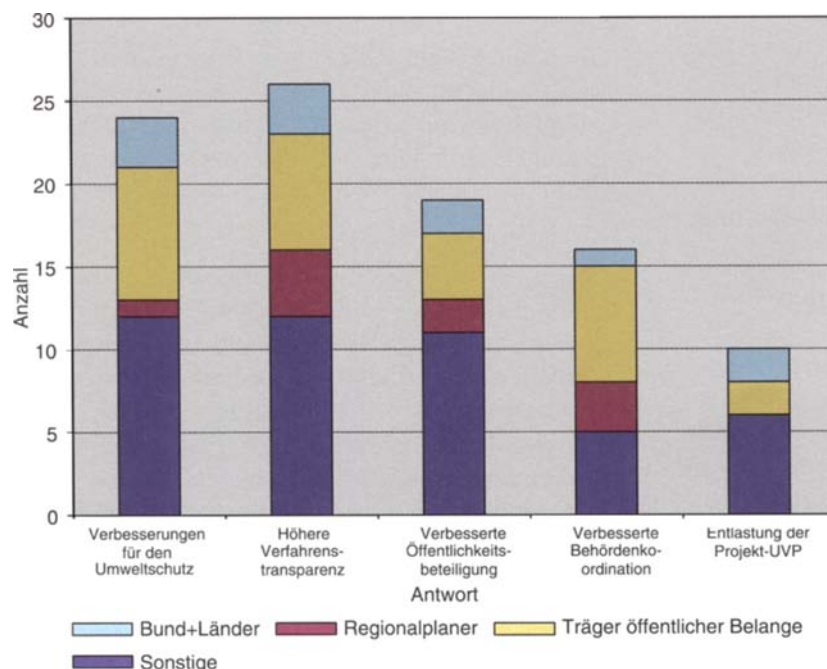
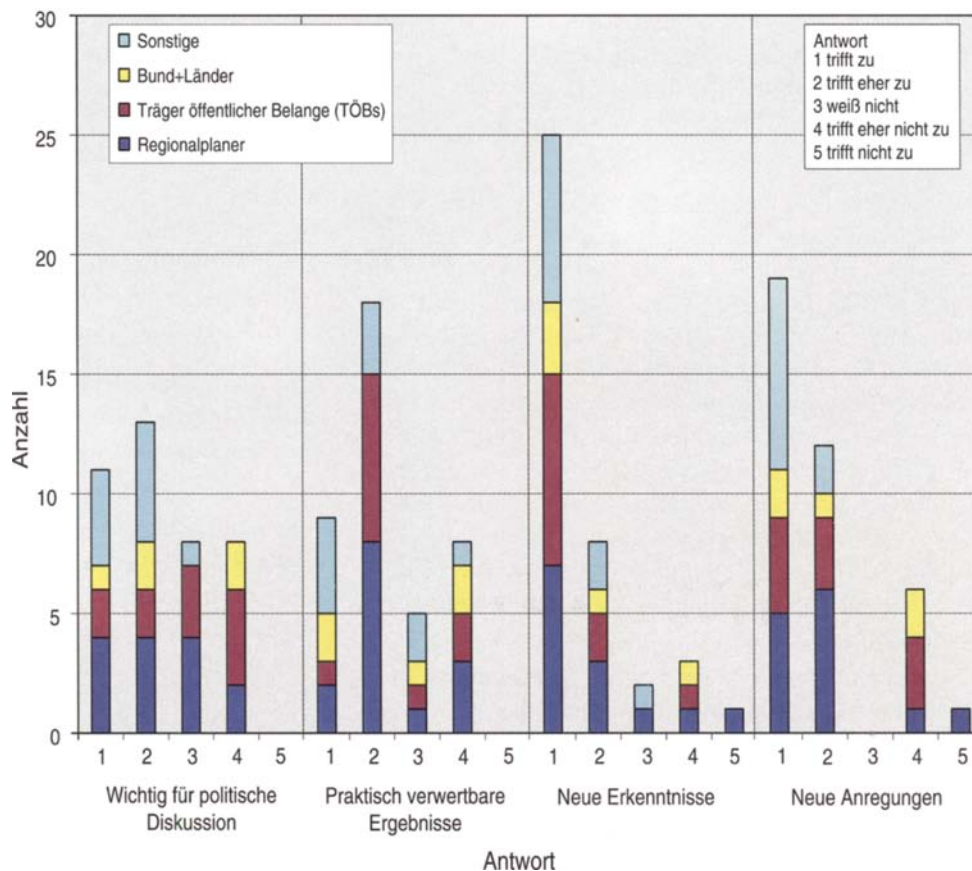


Abbildung 3
Erwartungen und Hoffnungen
zur SUP-Richtlinie

Quelle:
UVP-Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Strategische
Umweltprüfung a.a.O., S. 37 und 39

Abbildung 4
Wirkung des Planspiels



Quelle:
UVP-Gesellschaft e.V. (Hrsg.):
Strategische Umweltprüfung
a.a.O., S. 37 und 39

Nach der Durchführung des Planspiels ist im Vergleich zu vorher die Erwartung gestiegen, dass die Plan-UVP zu einer Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung führen wird. Dies war auch ein wichtiges Thema im Planspiel selbst. Eine Reihe von Teilnehmern hat neue Erkenntnisse und neue Anregungen erhalten. Dies zeigt, dass sich mit einem Planspielverfahren in vergleichsweise kurzer Zeit gute Ergebnisse erzielen lassen.

4.5 Kritische Anmerkungen und weitere Bearbeitung

Einen breiten Raum in der Diskussion nahmen die Vor- und Nachteile der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Gebietsentwicklungsplanung ein. Im Planspiel wurde die Öffentlichkeit durch Vertreter von Bürgerinitiativen repräsentiert. Von diesen Vertretern wurde die frühzeitige Einbeziehung sehr positiv beurteilt, ebenso die sehr konstruktive Zusammenarbeit mit den Behörden in diesem Fall. Systembedingt konnte im Planspiel nicht der Fall simuliert werden, dass sich die Öffentlichkeit in hohem Maße beteiligt und damit eine Vielzahl von Anregungen und Einwänden zu behandeln wäre. In der Diskussion wurden zwei gegensätzliche Positionen deutlich:

- Eine generelle Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Gebietsentwicklungsplanung würde einen unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand erfordern; bei der Personalausstattung der Bezirksregierung ist dies nicht zu leisten.
- Die (frühzeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung kann sich positiv auf das Verfahren auswirken; eine „Beteiligungslawine“ ist nach den bisherigen Erfahrungen nicht zu befürchten, eher Desinteresse an der relativ abstrakten Ebene der Gebietsentwicklungsplanung.

Auf der Basis der Ergebnisse des Planspiels und der offenen Fragen wurden Gespräche bei drei Bezirksregierungen geführt, um gezielt die bereits vorliegenden Erkenntnisse aus der Praxis zu ermitteln. Dabei wurde auch untersucht, ob heute bereits informell oder möglicherweise auch unsystematisch den wesentlichen Anforderungen einer Plan-UVP bereits Rechnung getragen wird. Die Ergebnisse dieser Praxisgespräche sind in einem Bericht an das Umweltministerium NRW zusammengefasst.

Nach den Erfahrungen aus dem Planspiel und den Praxisgesprächen wäre es empfehlenswert, einen praxis-

orientierten Leitfaden für die Anwendung der Plan-UVP in der Gebietsentwicklungsplanung zu erarbeiten. Auf diese Weise lässt sich vermeiden, dass für die Bearbeiter, die bereits jetzt unter Zeitdruck und Personalknappheit leiden, zusätzliche verwaltungstechnische Aufgaben hinzukommen, ohne dass sich ein umweltpolitischer „Mehrwert“ ergibt. Durch einen solchen Leitfaden könnte deutlicher gemacht werden, welche zusätzlichen Anforderungen überhaupt erwartet werden (können). Damit könnten übertriebene Erwartungen und damit auch Widerstände gegen dieses neue umweltpolitische Instrument abgebaut werden.

5 Ausgewählte Problembereiche

5.1 Prüfungsumfang

Die Plan-UVP in der Regionalplanung soll mehr sein als eine Addition von einzelfallbezogenen Prüfungen. Die bisherigen Erfahrungen beziehen sich aber eher auf diese Einzelfälle oder auf ganz bestimmte Sachbereiche, beispielsweise Abbau von Rohstoffen. Beispiele hierfür sind die Vorrangflächen für den Rohstoffabbau in der Region Donau-Iller¹² oder das so genannte Kalkgutachten für den Teutoburger Wald.¹³ Eine Gesamtbetrachtung der Umweltauswirkungen eines Regionalplanes würde eine Bilanzierung voraussetzen, wie sie ex post ansatzweise in den Regionalberichten in Bayern oder in Erläuterungsberichten in Nordrhein-Westfalen durchgeführt wird. Der Bereich Umwelt wird aber in solchen Berichten in der Regel eher qualitativ behandelt. Je nach Größe des Planungsgebietes wird es auch schwierig sein, für alle Umweltbereiche Umweltauswirkungen zu quantifizieren. Hier liegt aber eine wesentliche Aufgabenstellung der Plan-UVP, denn nur auf der regionalen Ebene ist eine Bearbeitung der großmaßstäblichen Belastungskumulation möglich.

Ansatzweise wurde eine Quantifizierung der Umweltauswirkungen durch Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung auf der Ebene eines Bundeslandes für das Land Hessen versucht.¹⁴ Untersucht wurde, wie sich die Umweltbelastung bei einem „Trendpfad“ und einem „Optimierungspfad“ für die Bereiche Energie-, Verkehr-, Abfall-, Wasser-, Produkt- und Raumdienstleistungen entwickelt. Dabei zeigte sich, dass insbesondere für die Zusammenhänge zwischen Nachfrage nach flächenrelevanten Dienstleistungen und Flächenverbrauch belastbare Datengrundlagen fehlen.

In einem ersten Schritt wäre es deshalb schon informativ, wenn der Flächen-„Verbrauch“ sowie Zerschneidungseffekte bisher unzerschnittener Räume bilanziert würden.¹⁵

5.2 Öffentlichkeitsbeteiligung

Gemäß Art. 6 des Richtlinienentwurfs muss der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben werden, vor der Annahme des Plans oder Programms bzw. vor der Einleitung eines diesbezüglichen Gesetzgebungsverfahrens zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zu der begleitenden Umwelterklärung Stellung zu nehmen. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung wird von den Regionalplanern teilweise sehr kontrovers beurteilt; befürchtet wird eine Blockade des Erarbeitungsprozesses durch eine Vielzahl von Standardeinwendungen. Hier spielen auch die Erfahrungen bei sehr kontroversen Projekten, beispielsweise dem Braunkohlentagebau Garzweiler II in Nordrhein-Westfalen, eine Rolle. Aus Bundesländern, die bereits eine vorgeschriebene formelle Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Regionalplänen haben (Hessen, Thüringen) wird berichtet, dass die Zahl der in der Öffentlichkeitsbeteiligung vertretenen Personen und Unternehmen sehr gering ist. Im Planspiel Nordrhein-Westfalen wurde auch überlegt, die Gemeinden stärker in diese Öffentlichkeitsbeteiligung einzubeziehen, da die Regionalpläne in den kommunalen Gremien in öffentlichen Sitzungen behandelt werden. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass auch ohne den Richtlinienentwurf durch die Aarhus-Konvention in Zukunft eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung von Regionalplänen zu erwarten ist.¹⁶

5.3 Umweltschutzziele

In der Umwelterklärung muss angegeben werden, welche internationalen, gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Umweltschutzziele in welcher Form berücksichtigt wurden. Dabei muss noch geklärt werden, was der Entwurf unter dem Begriff „Umweltschutzziele“ versteht, da im Richtlinienentwurf selbst der englische Begriff „Objectives“ verwendet wird, während in der Begründung von „Targets“ die Rede ist. Durch die Anforderung der Richtlinie wird es in Zukunft erforderlich sein, auch quantifizierte Ziele, die der Bearbeitung zu Grunde gelegt wurden, anzugeben und zu begründen. Während sich in der Regel in den Erläuterungstexten der Regionalpläne keine quantifizierten Zielsetzungen finden, spielen sie bei der Bearbeitung eine wichtige Rolle. Bei Gesprächen mit Regionalplanern ergibt sich immer wieder, dass sie durchaus Richt- und Schwellenwerte verwenden, diese in den Erläuterungstexten zu den Plänen allerdings nicht aufführen, weil die Herleitung dieser Werte nicht in jedem Fall ausreichend begründet werden kann. Durch diese Vorgehensweise soll die Regionalplanung weniger angreifbar gemacht werden.¹⁷ Dieser Punkt wird zumindest in einer Übergangsphase zu methodischem Mehraufwand führen;

auch hier wäre die frühzeitige Erarbeitung von Arbeitsmaterialien und Leitfäden sinnvoll. Mit Unterstützung der Generaldirektion Umwelt wurden von der UVP-Gesellschaft (Hamm) der Prototyp einer Datenbank und ein kurzes Handbuch entwickelt, in dem die wichtigsten internationalen und EU-weiten Umweltschutzziele aufgeführt sind. Die Datenbank enthält rund 300 Quellen; sie lässt sich nach Umweltbereichen und Fachplanungen sowie kombiniert abfragen. Angegeben werden die Quellen der jeweiligen Vorschrift, eine Kurzfassung sowie die Internet-Adresse, die einen direkten Zugriff ermöglicht.¹⁸

5.4 Alternativen

Die Umwelterklärung muss Informationen zu den bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms geprüften Alternativen sowie die Gründe für Ihre Ablehnung enthalten. Die Prüfung von Alternativen wird häufig als das „Herzstück“ der UVP bezeichnet, weil erst vor diesem Hintergrund ein Urteil über die „Umweltfreundlichkeit“ der jeweiligen Planung möglich ist. Gerade bei Regionalplänen wird es schwierig sein, eindeutige Indikatoren für Umweltverträglichkeit oder Umweltunverträglichkeit zu finden; vielmehr wird der Vergleich verschiedener Alternativen eine bessere Beurteilung ermöglichen. Auch hier findet sich in den veröffentlichten Texten kein Hinweis auf geprüfte Alternativen, wobei diese bei der Erarbeitung der Pläne natürlich diskutiert werden. Dies ergibt sich schon aus dem deutschen Planungsrecht und dem darin verankerten Abwägungsgebot. Auch hier geht es eher darum, ein bereits bestehendes Verfahren zu systematisieren und zu dokumentieren.

6 Schlussfolgerung

Analysiert man die Praxis der Regionalplanung in der Bundesrepublik, dann ist die Plan-UVP nichts grundsätzlich Neues. Sie entspricht weitgehend den Forderungen, die Regionalplanung stärker zu ökologisieren und transparenter zu machen.¹⁹ Entscheidend wird es sein, bei der jetzigen Diskussion die Fehler bei der Einführung der Projekt-UVP zu vermeiden. Damals kam es durch eine lange Umsetzungsphase zu einer eher theoretisch geprägten Diskussion, die hohe Erwartungen, aber auch große Befürchtungen geweckt hat und die dann später für die Praxis wenig hilfreich war. Durch eine anwendungsbezogene Forschung sollte deshalb in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Fachbehörden schon jetzt festgestellt werden, wo noch Lücken sind und welche zusätzlichen Anforderungen sich daraus ergeben würden. Diese sollten dann gezielt und in Zusammenarbeit mit der Praxis bearbeitet werden.

Anmerkungen

- (1) Für die UVP für Programme und Pläne hat sich noch keine einheitliche Begriffsbezeichnung im deutschsprachigen Raum herausgebildet. Der Kommissionsvorschlag hat die Bezeichnung „Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“; im englischen Sprachraum hat sich die Bezeichnung Strategic Environmental Assessment (SEA) durchgesetzt. Nachfolgend wird in diesem Text der Einfachheit halber der Begriff Plan-UVP verwandt.
- (2) Es handelt sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags auf dem 22. Seminar für Landes- und Regionalplaner in Bayern am 15./16.11.1999. Er wurde, soweit sich durch die weitere Behandlung des Richtlinienvorschlags Änderungen ergeben haben, aktualisiert.
- (3) Zur Diskussion über die strategische UVP in der Bundesverkehrswegeplanung siehe UVP-report 2/2000, mit Schwerpunktthema „Bundesverkehrswegeplanung“ sowie Hugo, Joachim: Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans in: UVP-report 3/2000, S. 155–156
- (4) Zusammenfassung zur Diskussion, siehe Jacoby, Christian: Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung. – Berlin, Bielefeld, München 2000
- (5) Krautzbberger, Michael: Auf dem Wege zu Urban 21. Politik für eine zukunftsfähige Entwicklung von Stadt und Regionen. In: Deutsches Architektenblatt 11/1999, S. 1468
- (6) Spannowsky, Willy: Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP“ im deutschen Raumplanungssystem. In: Umwelt- und Planungsrecht 6/2000, S. 201–210
- (7) European Commission: Concise Revision of the Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of certain public and private Projects on the Environment. Update 1995/96 – Final Report. Cologne, July 1997. Der Bericht kann als Volltext von der Homepage der Kommission abgerufen werden.
- (8) Neuere Studien sind in der Regel als Volltext von der Homepage der DG XI abrufbar: <http://europa.eu.int/comm/dg11/eia/home.htm>
- (9) KOM (96) 511 endg. Für die Überarbeitung wurde die neuere Entwicklung berücksichtigt: Die Ratsgruppe Umweltfragen hat den Richtlinienvorschlag unter deutscher Präsidentschaft am 30.04.1999 und unter finnischer Präsidentschaft am 08.07.1999, 15.09.1999, 29.09.1999, 20.10.1999, 03.11.1999 und 10.11.1999 beraten. Der Ministerrat hat am 30.03.2000 endgültig den Gemeinsamen Standpunkt verabschiedet. Das Europäische Parlament hat in zweiter Lesung am 06.09.2000 den Gemeinsamen Standpunkt in insgesamt 17 Punkten abgeändert (gegenüber den ursprünglich eingebrachten 31 Änderungsvorschlägen). Die

Ratsgruppe Umweltfragen hat unter französischer Präsidentschaft am 25.09.2000 beraten. Siehe hierzu „Bericht des Beauftragten des Bundesrates über die Sitzung der Ratsgruppe Umweltfragen am 25.09.2000 in Brüssel (TOP 2)“.

(10)

Kistenmacher, Hans u.a.: Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Umsetzung der europarechtlichen Umweltverträglichkeitsrichtlinien in das Raumordnungsrecht. Zusammenfassung der Untersuchungen zur Regelungskompetenz der EU sowie Zwischenbericht zu den rechts- und fachwissenschaftlichen Überlegungen zur Integration der Plan-UVP in die Raumordnungsplanung als Grundlage für die Erörterung im Rahmen des projektbegleitenden Workshops am 12. November 1999 in Frankfurt/Main. – Kaiserslautern 1999, S. 28

(11)

UVP-Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Strategische Umweltprüfung. Planspiel zum Anwendungsbereich in der Gebietsentwicklungsplanung NRW. – Dortmund 1999. = UVP-Spezial 15

(12)

Ottersbach, Ulrich: UVP in der Regionalplanung. Die Sicherung oberflächennaher Rohstoffe am Beispiel Kies in der Region Donau-Iller. – Berlin 1989. = Reihe Beiträge zur Umweltgestaltung, Band A 111

(13)

Ellerbrock, Holger: Gutachten zur Minimierung des Nutzungskonfliktes „Kalksteinabgrabung: Naturschutz“ im Teutoburger Wald. In: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW, UVP-Förderverein e.V. (Hrsg.): Die UVP für Pläne und Programme. Eine Chance zur Weiterentwicklung von Planungsinstrumenten? – Düsseldorf 1997, S. 54–71

(14)

Öko-Institut e.V.: Hessen 2010. Auswirkungen der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung auf die Umweltsituation. – Freiburg, Darmstadt 1995

(15)

Siehe hierzu auch Erkenntnisse des Arbeitskreises „Flächenhaushaltspolitik“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Hannover: Flächenhaushaltspolitik. Empfehlungen und Thesen. Städte- und Gemeinderat 11/1999, S. 2425

(16)

UN-ECE (1998): ECE/CEP/43, Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. – Aarhus 1998. Die Bundesrepublik Deutschland hat diese Konvention im Dezember 1998 gezeichnet.

(17)

Jansen, Paul Günter; Wagner, Dieter: Kriterienkatalog zur Prüfung von Plänen und Programmen der Raumordnung und Landesplanung unter Umweltaspekten. – Berlin 1993. = UBA-Texte 51/93, S. 55 f.

(18)

Rauprich, Daniel; Scholles, Frank; Wagner, Dieter; Wagner, Peter: SEA Environmental Objectives. – Hamm 2000. Der Prototyp der Datenbank ist als CD verfügbar.

(19)

Siehe hierzu auch These 7 in: Positionspapier des Informations- und Initiativkreises „Regionalplanung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Zur Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme der Raumplanung (Plan-UVP) in: ARL-Nachrichten 3/99. S. 3–4

Dipl.-Volkswirt Dieter Wagner

Stadt- und Regionalplanung

Dr. Paul G. Jansen

Postfach 410507

50865 Köln

E-Mail: buero-dr-jansen@netcologne.de