

WERNER BUCHNER

Stand der Überlegungen zur Umsetzung der EG-Richtlinie in Bundes- und Landesrecht

Kurzfassung

Die wissenschaftliche und politische Diskussion im Zusammenhang mit der Umsetzung der EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) hat ergeben, daß es zweckmäßig ist, für die Umsetzung in das deutsche Recht die Form des gestuften Verfahrens zu wählen, wobei das Raumordnungsverfahren (ROV) als erste Stufe insbesondere zur Überprüfung der Standort- bzw. Trassenvoraussetzungen raumbedeutsamer Vorhaben im Vorfeld der fachlichen Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren besonders gut geeignet ist.

Die Entwürfe eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und eines UVP-Gesetzes, die von der Bundesregierung im Juni 1988 vorgelegt wurden und zu denen der Bundesrat eingehend Stellung genommen hat, beruhen auf dieser Konzeption. Im Zusammenhang mit der rahmenrechtlichen Verankerung des ROV erscheint es allerdings notwendig, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens klarzustellen, daß die Behörden in den nachfolgenden Verwaltungsverfahren nicht nur die im ROV vorgenommene Ermittlung und Beschreibung, sondern auch die Bewertung der Umweltauswirkungen zu berücksichtigen haben.

Die Effektivität der in das ROV integrierten ersten Stufe der UVP beruht insbesondere auf

- der Frühzeitigkeit der Überprüfung, die noch eine Abwägung zwischen Alternativen zuläßt,
- dem breit angelegten Beteiligtenkreis, zu dem auch die anerkannten Naturschutzverbände gehören,
- der Qualität der Beurteilungsmaßstäbe (Integration ökologischer Ziele in die Programme und Pläne der Landesplanung) und
- der Qualität der Beurteilungsgrundlagen, die durch die Nutzung moderner Technologien bei der Datenbeschaffung noch weiter verbessert werden kann.

Die Vorreiterrolle, die Bayern bei der organisatorischen Zusammenfassung von Raumordnung und Umweltschutz in einem Geschäftsbereich¹ übernommen hat, zeigt sich u.a. darin, daß in Bayern schon seit langem raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben im Rahmen von Raumordnungsverfahren auch auf ihre Vereinbarkeit mit den raumbedeutsamen und überörtlichen Belangen des Umweltschutzes überprüft werden. Andere Länder sind inzwischen diesem Beispiel gefolgt.

Im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. Juni 1985² ist das Verhältnis von Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren nunmehr bundesweit zu einem Schwerpunkt der wissenschaftlichen und politischen Diskussion geworden.

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat schon vor der Bekanntgabe der endgültigen Fassung der EG-Richtlinie zwei Arbeitskreise eingesetzt, von denen sich der eine mit dem Thema "Verfahrensmäßige Instrumente der Raumplanung zur Berücksichtigung von Umwelterfordernissen"³ und der andere mit der "wechselseitigen Beeinflussung der Grundsätze, Ziele und Erfordernisse von Raumordnung und Umweltschutz"⁴ befaßt hat. Aufgrund dieser Vorarbeiten hat ein Ad-hoc-Arbeitskreis im Jahre 1987 Vorschläge zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes erarbeitet und veröffentlicht⁵.

Sowohl nach den Vorschlägen der Akademie als auch nach verschiedenen Untersuchungen, die im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) erarbeitet wurden⁶, erscheint es zweckmäßig, für die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der EG-Richtlinie grundsätzlich die Form eines gestuften Prüfungsverfahrens zu wählen, wobei das Raumordnungsverfahren als erste Stufe zur Überprüfung der Standort- bzw. Trassenvoraussetzungen besonders gut geeignet ist. Die darauf folgende Stufe bildet das jeweilige Vorhabenzulassungsverfahren, also z.B. das Genehmigungs- oder das Planfeststellungsverfahren. Die Einführung eines eigenständigen, zusätzlichen Umweltverträglichkeits-Prüfungsverfahrens ist danach nicht erforderlich.

Im politischen Raum haben sich sowohl die Ministerkonferenz für Raumordnung als auch die Umweltministerkonferenz im Jahre 1985⁷ ebenfalls für ein nationales UVP-Konzept auf der Grundlage eines in geeigneten Teilbereichen gestuften Prüfungsverfahrens, d.h. für eine Prüfung der Umweltverträglichkeit im Raumordnungsverfahren und im nachfolgenden Vorhabenzulassungsverfahren, ausgesprochen.

An mangelnder Vorarbeit im wissenschaftlichen und politischen Raum kann es deshalb nicht liegen, wenn die Gesetzgebungsorgane des Bundes jetzt sozusagen "nachsitzen" müssen, um die EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung ohne allzu großen Verzug in deutsches Recht umzusetzen. Immerhin hat die Bundesregierung am 29. Juni 1988 — kurz vor Ablauf der dreijährigen Umsetzungsfrist — die entsprechenden Gesetzentwürfe beschlossen:

Zum einen den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten⁸ und zum anderen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes⁹.

Zu beiden Gesetzentwürfen hat der Bundesrat am 23. September 1988 eingehende Stellungnahmen mit z. T. erheblichen Änderungsvorschlägen abgegeben¹⁰. Jetzt ist die Bundesregierung gehalten, sich zu den Vorschlägen des Bundesrates zu äußern. Erst dann kann in die parlamentarische Beratung der Gesetzentwürfe im Deutschen Bundestag eingetreten werden. Nach der Beschlußfassung durch den Bundestag bedürfen beide Gesetze der Zustimmung des Bundesrates.

Der Entwurf eines Bundesgesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung hat die Form eines sogenannten Artikelgesetzes. Artikel 1 enthält das eigentliche Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, während die nachfolgenden Art. 2 bis 14 Änderungen der hiervon betroffenen Fachgesetze des Bundes und Schlußvorschriften zum Gegenstand haben.

Der Gesetzentwurf definiert die Umweltverträglichkeitsprüfung in enger Anlehnung an die EG-Richtlinie als unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchzuführende umfassende, d.h. medienübergreifende und frühzeitige Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen von Vorhaben, die in einer Anlage dazu enumerativ aufgezählt sind. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist nach dem Gesetzentwurf nicht als eigenständiges Verfahren konzipiert, sondern als ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Miterfaßt werden die der eigentlichen Zulassung vorgelagerten Entscheidungen wie z.B. die straßenrechtliche Linienbestimmung, projektbezogene Bebauungspläne sowie Raumordnungsverfahren. Die Einbeziehung des Raumordnungsverfahrens, das in der von der Bundesregierung gleichzeitig beschlossenen Änderung des Raumordnungsgesetzes näher geregelt wird, ist im Hinblick auf das Konzept einer stufenspezifischen Umweltverträglichkeitsprüfung bei raumbedeutsamen Vorhaben von besonderer Bedeutung.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung umfaßt im einzelnen folgende Verfahrensschritte:

Sie beginnt mit der Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen, wobei die zuständige Behörde vor Eintritt in das förmliche Verwaltungsverfahren im Zusammenwirken mit dem Projektträger die vorzunehmenden Untersuchungen und die vorzulegenden Angaben konkretisiert. Dieses Vorverfahren, das sog. "scoping", dürfte sich angesichts der Bedeutung der vom Projektträger beizubringenden vielfältigen Unterlagen für das weitere Verfahren als besonders zweckdienlich erweisen.

Auf der Grundlage der vom Träger des Vorhabens vorgelegten Unterlagen holt die zuständige Behörde die Stellungnahmen derjenigen Behörden ein, deren Aufgabenbereich durch das Projekt berührt wird. Bei erheblichen grenzüberschreitenden Auswirkungen des Vorhabens werden auch die Behörden der Nachbarstaaten unterrichtet und ggf. auf der Basis der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit konsultiert. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit erfolgt grundsätzlich nach den für Planfeststellungsverfahren geltenden Vorschriften. Bei vorgelagerten Verfahren wird die Anhörung durch eine öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens mit der Möglichkeit, Einsicht zu nehmen, und der Gelegenheit, sich zu äußern, ersetzt.

Anhand der Unterlagen des Projektträgers, der behördlichen Stellungnahmen und der Äußerungen der Öffentlichkeit sowie eigener Ermittlungen erarbeitet die zuständige Behörde sodann eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen des Vorhabens und nimmt auf dieser Grundlage eine Bewertung der Umweltauswirkungen vor.

Die materiellrechtliche Wirkung der Umweltverträglichkeitsprüfung besteht nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung darin, daß die zuständige Behörde die auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung vorgenommene Bewertung der Umweltauswirkungen bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens nach Maßgabe der geltenden

Gesetze berücksichtigt. "Berücksichtigung" bedeutet nach der Terminologie sowohl des deutschen Planungsrechts¹¹ als auch der EG-Richtlinie, daß sich die Zulassungsbehörde mit den Ergebnissen der Umweltverträglichkeitsprüfung inhaltlich auseinandersetzen muß. Den Umweltbelangen kommt allerdings — auch nach Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung — kein Vorrang vor anderen bei der Entscheidung zu berücksichtigenden Belangen zu; sie können also noch durch Abwägung überwunden werden. Die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens muß deshalb für die Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung zwar offen sein, sie wird jedoch durch diese nicht präjudiziert.

Den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Raumordnungsgesetzes hat die Bundesregierung wegen des sachlichen Zusammenhangs gleichzeitig mit dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung beschlossen. Die Novellierung des Raumordnungsgesetzes umfaßt jedoch nicht nur die rahmenrechtliche Verankerung des Raumordnungsverfahrens, mit der ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung der EG-Richtlinie geleistet werden soll. Der Gesetzentwurf sieht vielmehr auch eine Aktualisierung der materiellen Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung vor, die nicht zuletzt wegen der seit dem Erlaß des Raumordnungsgesetzes im Jahre 1965 veränderten Rahmenbedingungen für die strukturelle Entwicklung des Bundesgebietes notwendig geworden ist.

In die in § 1 des Raumordnungsgesetzes enthaltenen Leitvorstellungen sollen neben der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft nunmehr auch

- Schutz, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen,
- die langfristige Offenhaltung von Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung als Ausfluß des Vorsorgeprinzips sowie
- gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen des Bundesgebietes

ausdrücklich aufgenommen werden.

Im Katalog des Raumordnungsgrundsätze sollen insbesondere

- der ländliche Raum in einem eigenen Grundsatz stärker gewichtet,
- die Bedeutung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft hervorgehoben,
- die fachlichen Aspekte des Umweltschutzes in Anlehnung an die Begriffe der EG-Richtlinie umfassender als bisher dargestellt und
- die Belange von Erholung, Freizeit und Sport neu angefügt werden.

Die Bedeutung dieser materiellen Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung sollte nicht unterschätzt werden. Sie geben Direktiven für die jeder planerischen Entscheidung immanente Abwägung und enthalten die grundlegenden Vorgaben für die in Programmen und Plänen festzulegenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Die allgemein formulierten Raumordnungsgrundsätze und die daraus entwickelten konkreten landesplanerischen Ziele bilden zugleich die wesentlichen Maßstäbe, an denen dann die einzelnen

raumbedeutsamen Vorhaben im Hinblick auf ihre Raum- und Umweltverträglichkeit zu messen sind. In der heutigen Situation erscheint es deshalb für ungleich wichtiger, in die Programme und Pläne der Landesplanung genügend konkrete und abgesicherte "Meßlatten" in Gestalt ökologisch orientierter Ziele einzufügen, als voreilig die Forderung nach einer Ergänzung der aktuell zu regelnden "Projekt-UVP" um eine völlig anders geartete "Plan- und Programm-UVP" zu erheben.

Im Mittelpunkt der Novellierung des Raumordnungsgesetzes steht die Einfügung eines neuen § 6 a, mit dem das — bisher nur landesrechtlich geregelte — Instrument des Raumordnungsverfahrens als projektbezogenes Abstimmungsverfahren auch im Rahmenrecht des Bundes verankert und für die Umsetzung der EG-Richtlinie nutzbar gemacht werden soll.

Auch die in der Stellungnahme des Bundesrates geforderten Änderungen enthalten Aspekte, die nochmals überprüft werden sollten und einer weiteren Abklärung bedürfen. Das gilt insbesondere für den Vorschlag des Bundesrats, als Prüfungsmaßstab im Raumordnungsverfahren nicht — wie von der Bundesregierung vorgesehen — die gesamten "Erfordernisse der Raumordnung", sondern nur die "Grundsätze und Ziele" vorzuschreiben. Die Begründung für diesen Vorschlag, der Begriff "Erfordernisse der Raumordnung" sei zu unbestimmt, erscheint nicht stichhaltig. Es dürfte inzwischen in Wissenschaft, Praxis und Rechtsprechung unstreitig sein, daß der Begriff "Erfordernisse der Raumordnung" als Oberbegriff

- die Grundsätze der Raumordnung,
- die Ziele der Raumordnung und Landesplanung und
- sonstige Erfordernisse wie z.B. in Aufstellung befindliche Ziele oder Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Abstimmungsverfahren umfaßt¹².

Der Ausdruck "Erfordernisse der Raumordnung" ist nicht nur in zahlreichen raumrelevanten Fachgesetzen wie z.B. im Luftverkehrsgesetz¹³, im Wasserstraßengesetz¹⁴ oder im Abfallgesetz¹⁵ enthalten, sondern er hat sogar in Art. 29 des Grundgesetzes Eingang gefunden. Das Votum des Bundesrates würde daher nicht nur eine zu starke Einengung des raumordnerischen Beurteilungsspielraums bedeuten, sondern es wäre auch mit den genannten Vorschriften nur schwer in Einklang zu bringen.

Im Interesse einer bundeseinheitlichen Umsetzung der EG-Richtlinie und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist es auch sachgerecht, wenn die Vorhaben, für die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit und möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt in der Regel ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist, durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates bestimmt werden.

Die Regelung der Durchführung des Raumordnungsverfahrens sollte dagegen — auch soweit es sich um Vorhaben des Bundes handelt — soweit wie möglich den Ländern überlassen bleiben. Da die Rechtsvorschriften über die Geheimhaltung unberührt bleiben, dürften sich — entgegen der Auffassung der Bundesregierung — auch Sonderregelungen für Vorhaben der zivilen oder militärischen Verteidigung im Raumordnungsgesetz erübrigen. Deshalb ist in den entsprechenden Streichungsvorschlägen kein Widerspruch zu erkennen zu dem zum UVP-Entwurf geäußerten Votum des Bundesrates, auch flächenbeanspruchende Verteidigungsvorhaben in die Umweltverträglichkeitsprüfung einzubeziehen.

Ein aus der Sicht des Bundesrates außerordentlich wichtiger Punkt ist die Regelung der Verknüpfung zwischen den beiden Stufen der Umweltverträglichkeitsprüfung, also zwischen dem Raumordnungsverfahren und dem Vorhabenzulassungsverfahren. Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ist das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die das im Raumordnungsverfahren beurteilte Vorhaben betreffen, sowie bei Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen; es entfaltet aber keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber einzelnen. Nach der bereits dargestellten planungsrechtlichen Interpretation des Begriffs "berücksichtigen" steht diese Regelung in Einklang mit der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung zur "Novellierung des Raumordnungsgesetzes" vom 14. Dezember 1987¹⁶, wonach bei der Verknüpfung des Raumordnungsverfahrens mit nachfolgenden Verfahren sichergestellt werden soll, daß das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nicht die gleiche Bindungswirkung erhält wie ein Ziel der Raumordnung und Landesplanung oder ein Verwaltungsakt.

Leider hat die Bundesregierung in ihren beiden Gesetzentwürfen diese Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der — auch im Raumordnungsverfahren vorzunehmenden — Bewertung der Umweltauswirkungen in einer Weise eingeschränkt, die aus der Sicht des Bundesrates nicht tragbar erscheint. Es ist unstreitig, daß im Raumordnungsverfahren wegen der ihm zugedachten Funktion als erste Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung auch die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt — entsprechend dem Planungsstand — ermittelt, beschrieben und bewertet werden können. Nach den Gesetzentwürfen der Bundesregierung wäre aber die im Raumordnungsverfahren vorgenommene Bewertung der Umweltauswirkungen des Vorhabens — im Gegensatz zur Ermittlung und Beschreibung dieser Auswirkungen — bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens grundsätzlich nicht zu berücksichtigen. Die entscheidende Bewertung der Umweltauswirkungen bliebe — ebenso wie deren Berücksichtigung — allein der Zulassungsbehörde vorbehalten.

Damit würde die dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens zukommende Wirkung in der Weise aufgespalten, daß die zuständige Behörde im nachfolgenden Zulassungsverfahren bei allen sonstigen von dem Vorhaben berührten Gesichtspunkten die Vereinbarkeit mit den Erfordernissen der Raumordnung zu berücksichtigen hätte, ausgerechnet die Bewertung der Auswirkungen auf die umweltrelevanten Erfordernisse der Raumordnung aber nicht berücksichtigen dürfte. Eine solche Aufspaltung der Rechtswirkung landesplanerischer Beurteilungen wäre mit dem Querschnittscharakter und der umfassenden Koordinierungsaufgabe der Raumordnung keinesfalls zu vereinbaren. Der Bundesrat hat deshalb bei beiden Gesetzentwürfen eine Formulierung beschlossen, die klarstellt, daß nicht nur die Ermittlung und Beschreibung, sondern auch die im Raumordnungsverfahren vorgenommene Bewertung der Umweltauswirkungen bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens zu berücksichtigen ist. Die Länder werden gerade in diesem entscheidenden Punkt das weitere Gesetzgebungsverfahren mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen.

Das Anliegen des Bundesrates, die Berücksichtigung der im Raumordnungsverfahren vorgenommenen Bewertung der Umweltauswirkungen im nachfolgenden Verfahren sicherzustellen, fügt sich auch in das von der Bundesregierung konzi-

pierte System der Umweltverträglichkeitsprüfung ein, zumal gleichzeitig klargestellt werden soll, daß

- die Öffentlichkeit entsprechend den Anforderungen an vorgelagerte Verfahren einbezogen wird und
- die Bewertung der Umweltbelange im Raumordnungsverfahren nicht umfassend, sondern unter raumordnerischen Gesichtspunkten erfolgt, so daß der Zulassungsbehörde die abschließende Gesamtbewertung aller Umweltauswirkungen vorbehalten bleibt.

Die Stellungnahme des Bundesrates zur Änderung des Raumordnungsgesetzes enthält 16 Änderungsvorschläge, während die Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung insgesamt 62 Punkte umfaßt.

Angesichts des Umfangs der noch offenen Fragen bei den bundesrechtlichen Vorgaben werden verlässliche Aussagen über Art und Umfang ergänzender landesrechtlicher Regelungen zur Umsetzung der EG-Richtlinie erst möglich sein, wenn das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene weiter fortgeschritten ist. Gleichwohl sollen im folgenden einige Problembereiche angesprochen werden, die sich bei der Umsetzung der EG-Richtlinie im Landesbereich abzeichnen, wobei sich die weiteren Ausführungen auf das Raumordnungsverfahren beschränken sollen.

Wie schon bei der bundesrechtlichen Rahmenregelung ergibt sich auch bei der weiteren landesrechtlichen Ausgestaltung des Raumordnungsverfahrens ein natürliches Spannungsfeld dadurch, daß diese fachübergreifend angelegte Raumverträglichkeitsprüfung durch die Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung einen bestimmten Schwerpunkt im Bereich der Umweltbelange erhält, der sich im Inhalt und insbesondere im Ergebnis landesplanerischer Beurteilungen — z.B. bei den Maßgaben — verstärkt niederschlägt. Das Raumordnungsverfahren darf jedoch seine umfassende Aufgabenstellung, wonach auch die Belange der anderen Fachbereiche in die raumordnerische Bewertung einzubeziehen sind, darüber nicht vernachlässigen. Diese schwierige Ausgleichsfunktion kann das Raumordnungsverfahren um so besser erfüllen, je mehr es gelingt, die den ökologischen und technischen Umweltschutz betreffenden Ziele in die gesamte Zielhierarchie der landesplanerischen Programme und Pläne einzugliedern. Die Durchsetzung von Umweltbelangen im Bereich der räumlichen Planung hängt entscheidend davon ab, daß es gelingt, raumbedeutsame Umweltgesichtspunkte, insbesondere Umweltplanungen wie z.B. die Landschaftsrahmenplanung, so weit wie möglich in die Programme und Pläne der Landesplanung zu integrieren¹⁷.

Dem integrativen Ansatz der projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung wird im Raumordnungsverfahren insbesondere dadurch entsprochen, daß in der Begründung landesplanerischer Beurteilungen die von einem Vorhaben berührten Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des technischen Umweltschutzes im Rahmen des Abwägungsmaterials zusammengefaßt dargestellt werden, wie es die bayerische Durchführungsbekanntmachung zum Raumordnungsverfahren von 1984 bereits vorschreibt¹⁸. Dem umfassenden Koordinierungsauftrag des Raumordnungsverfahrens würde es allerdings widersprechen, wenn die Umweltbelange, die sich zum Teil auch untereinander konfligierend verhalten, zunächst einer gesonderten Vorweg-Abwägung zugeführt würden. Im Raumordnungsverfahren werden die

berührten Umweltbelange vielmehr in die Gesamtabwägung im Rahmen der landesplanerischen Beurteilung des jeweiligen Vorhabens einbezogen. Dies liegt auch im Interesse des Umweltschutzes, weil eine vorherige interne Saldierung und Abwägung dazu führen könnte, daß einzelne Umweltbelange bereits im Vorfeld der Gesamtabwägung in ihrer Gewichtung relativiert würden.

Im Interesse einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen liegt es auch, wenn Verfahrensregelungen zum Raumordnungsverfahren den Landesplanungsbehörden eine Handhabe dafür geben, bei den Projektträgern auf die Vorlage von möglichen Planungsalternativen hinzuwirken. Gerade in der Möglichkeit, in einem frühen Planungsstadium zwischen verschiedenen geeigneten Standorten oder Trassen unter Gesichtspunkten der Raumordnung abwägen zu können, liegt eine der Stärken des Raumordnungsverfahrens. Eine obligatorische Einbeziehung der sog. Null-Variante erscheint allerdings als zu weitgehend. Die Landesplanungsbehörden haben nicht die Aufgabe, über den Bedarf oder die Notwendigkeit von Vorhaben zu befinden, sondern sie haben die vom Projektträger oder von Fachbehörden dargelegten Bedarfsgesichtspunkte in die raumordnerische Abwägung mit anderen Belangen einzubeziehen, wobei diese Abwägung im Einzelfall durchaus zu einer für das betreffende Vorhaben negativen landesplanerischen Beurteilung führen kann. Im übrigen kann man keineswegs davon ausgehen, daß die sog. Null-Variante stets auch die umweltverträglichere Lösung sei. Man braucht dabei nur an die stark überlasteten Ortsdurchfahrten zu denken, die es im Verlauf vieler Straßen immer noch gibt.

Bei der — landesrechtlich zu regelnden — Frage, in welcher Form die Öffentlichkeit künftig in das Raumordnungsverfahren einzubeziehen ist, wird zu berücksichtigen sein, daß die EG-Richtlinie auf vorgelagerten Planungsstufen ebenenspezifisch modifizierte Verfahrensanforderungen zuläßt. Von *Mutius*¹⁹ hat zwar vor kurzem nachgewiesen, daß die Einführung einer direkten Form der Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsrecht auch im Hinblick auf die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 29 Abs. 2 des Grundgesetzes verfassungskonform möglich wäre. Gleichwohl spricht allein schon wegen der Größe und der Bevölkerungszahl der von überörtlich bedeutsamen Vorhaben berührten Räume vieles dafür, sich auf der Stufe des Raumordnungsverfahrens für die Einbeziehung der Öffentlichkeit der Gemeinden als Vermittler zu bedienen. Bei der Frage der Einbeziehung der Öffentlichkeit im Raumordnungsverfahren ist auch zu bedenken, daß damit die rechtsstaatlich gebotene Beteiligung der von einem Vorhaben betroffenen Bürger im nachfolgenden Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren keinesfalls ersetzt werden kann.

Die ebenenspezifische Stufung der Umweltverträglichkeitsprüfung kann auch im übrigen nur in sehr begrenztem Umfang zu einer Art von "Arbeitsteilung" zwischen Raumordnungsverfahren und Zulassungsverfahren führen. Eine solche Arbeitsteilung wäre in der Praxis kaum zu bewerkstelligen, weil es weitgehend dieselben Umweltbelange und Problemstellungen sind, die im Raumordnungsverfahren unter fachübergreifenden und überörtlichen sowie im Zulassungsverfahren unter fachspezifischen und örtlichen Gesichtspunkten zu bewerten sind. Weder Fachbehörden noch andere Verfahrensbeteiligte könnten daran gehindert werden, die von ihnen im Raumordnungsverfahren vorgebrachten Gesichts-

punkte — auch wenn diese bei der raumordnerischen Abwägung unterlegen sind — in dem nachfolgenden Verfahren erneut vorzubringen, zumal die Planfeststellungsbehörde nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung ausdrücklich gehalten ist, alle für ihre Entscheidung erheblichen Belange — einschließlich der Erfordernisse der Raumordnung — vollständig zu ermitteln und in die Abwägung einzubeziehen²⁰. Eine ungeprüfte Übernahme oder gar eine strikte Bindung an die Ergebnisse vorgelagerter Verfahren würde einen Planfeststellungsbeschluß rechtswidrig machen.

Trotz mancher noch offenen Fragen läßt sich feststellen, daß die Raumordnung die Bedeutung des Umweltschutzes für die Qualität der räumlichen Entwicklung frühzeitig erkannt und in ihrem Instrumentarium berücksichtigt hat. Darüber hinaus ist die Raumordnung durch ihren Auftrag der Vorschau und Koordination der entscheidende Verbündete des Umweltschutzes bei der Vermeidung von Umweltschäden bzw. der Verwirklichung des Vorsorgeprinzips geworden.

Die Effektivität der raumordnerischen Umweltverträglichkeitsprüfung beruht im wesentlichen auf der Qualität des Beurteilungsmaßstabs und der Beurteilungsgrundlagen.

Die Qualität des Beurteilungsmaßstabs ist gewährleistet

- durch den hohen Stellenwert, der den Erfordernissen des ökologischen und des technischen Umweltschutzes in den landesplanerischen Programmen und Plänen auf Landes- und Regionsebene eingeräumt wird, z.B. bei der Aufstellung von Kollisionsnormen zugunsten des Umweltschutzes²¹, der Ausweisung von landschaftlichen Vorbehaltsgebieten²², der Festlegung von wasserwirtschaftlichen Vorranggebieten, der Abgrenzung von Gebieten, die zu Bannwald erklärt werden sollen²³, der Ausweisung von Fluglärmschutzzonen (in Bayern sind u.a. auch durch die Aufnahme des Umweltschutzes in die Landesverfassung²⁴, bei der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms und beim Abschluß der ersten Generation der Regionalpläne die Umweltbelange in besonderer Weise zum Tragen gekommen),
- durch die umfassende Ermittlung aller berührten fachlichen Belange in einem breit angelegten Anhörungsverfahren, in dem z.B. auch die anerkannten Naturschutzverbände zwingend zu beteiligen sind.

Die Qualität der Beurteilungsgrundlagen beruht auf umfassenden Rauminformationen, vor allem dem Raumordnungskataster, das u.a. die bestehenden und in Planung befindlichen Ansprüche und Erfordernisse des Umweltschutzes beinhaltet (z.B. Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Wasserschutzgebiete, Waldflächen, Grün- und Erholungsflächen, Angaben zum Arten- und Biotopschutz oder zur Gewässergüte) insbesondere auf der Grundlage

- von fachspezifischen Informationsquellen und
- der Bauleitplanung der Gemeinden, einschließlich der Landschafts- und Grünordnungspläne.

Die Qualität landesplanerischer Planungs- und Beurteilungsgrundlagen beruht aber auch auf der möglichen Nutzung moderner Technologien bei der Datenbeschaffung (z.B. Luftbilder, Satellitendaten) und bei der Aufbereitung von Informationen (z.B. digitale graphische Datenverarbeitung, die eine zusammenfassende qualitative und quantitative Bewertung der Umweltrelevanz eines Vorhabens erlaubt).

Ein Beispiel für die Pilotanwendung einer EDV-gestützten Konfliktanalyse im Rahmen der Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung verschiedener Trassenvarianten für den Ausbau-Abschnitt einer Bundesstraße ist die B 173 im Abschnitt Lichtenfels-Kronach. Im Raumordnungsverfahren für den geplanten Ausbau dieses Abschnitts wurden der Regierung von Oberfranken von der Straßenbauverwaltung im Verlauf des Verfahrens insgesamt neun Varianten vorgelegt. Der davon betroffene Raum weist eine ungewöhnliche Vielfalt von Flächennutzungen und Flächenfunktionen auf: Neben Siedlungsflächen und land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen sind ökologisch sehr wertvolle Biotop unterschiedlicher Struktur, Kiesabbauflächen, ein Wasserschutzgebiet und ein Überschwemmungsgebiet, Naherholungsgebiete und denkmalgeschützte Bereiche betroffen. Im Raumordnungsverfahren sollte diejenige Trasse ermittelt werden, die unter Abwägung aller betroffenen Belange am besten mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt.

Um die Konfliktanalyse objektiver und transparenter zu gestalten, wurden in Zusammenarbeit zwischen dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und der Regierung von Oberfranken die Flächenansprüche und die verschiedenen Trassenvarianten digital erfaßt und die Konfliktbereiche zwischen den einzelnen Flächenansprüchen und den Trassenvarianten exakt lokalisiert und quantitativ ermittelt.

Die qualitative Interpretation und die Abwägung zwischen den betroffenen Belangen können durch das Instrument der "EDV-gestützten Konfliktanalyse" zwar keinesfalls ersetzt werden. Die Auswertungsergebnisse liefern dafür aber wertvolle Argumentationshilfen. Die digitalisierten Raumdaten stehen außerdem im Rahmen der Planfeststellung zur Ermittlung des Flächenumfangs für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie für weitere planerische Arbeiten zur Verfügung. Durch diese Pilotanwendung wurde die grundsätzliche Verwendbarkeit digitalisierter Raumdaten im Rahmen der Raum- und Umweltverträglichkeitsprüfung getestet. Nach Realisierung eines digitalisierten Raumordnungskatasters kann dieses Instrumentarium in der Zukunft auch routinemäßig eingesetzt werden.

Die Integration der ersten Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Raumordnungsverfahren ermöglicht es, daß raumbedeutsame Vorhaben in einem frühen Planungsstadium, in dem Umplanungen noch ohne große Schwierigkeiten möglich sind und in dem noch keine Vorleistungen den Entscheidungsspielraum einengen, überprüft werden. Das Raumordnungsverfahren ist aufgrund seiner Flexibilität in besonderer Weise geeignet, Standort- und Trassenalternativen in die Überprüfung einzubeziehen und durch Maßgaben der landesplanerischen Beurteilung darauf hinzuwirken, daß Vorhaben möglichst umweltfreundlich gestaltet werden. Aufgrund der positiven Erfahrungen, die sowohl in Bayern als auch in anderen Ländern mit dem Raumordnungsverfahren als einem Instrument der Umweltvorsorge gemacht wurden, erscheint es sachgerecht, dieses Verfahren im Zuge der Umsetzung der EG-Richtlinie in deutsches Recht bundesweit als erste Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung anzuerkennen. Es ist zu hoffen, daß sich auch der Deutsche Bundestag dieser Auffassung anschließen wird.

Anmerkungen

- 1 Gesetz über die Zuständigkeiten in der Landesentwicklung und in den Umweltfragen vom 19. Februar 1971 (Bayer. GVBl. 1971, S. 65).
- 2 ABl. EG Nr. L 175/40.
- 3 Die Ergebnisse sind unter dem Titel "Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren nach Europäischem Gemeinschaftsrecht" als Band 166 der Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL (Hannover 1986) veröffentlicht.
- 4 Band 165 der Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL (Hannover 1987).
- 5 Novellierung des Raumordnungsgesetzes — Vorschläge des Ad-hoc-Arbeitskreises der ARL (Hannover 1988).
- 6 Vgl. z.B. *Bartel/Huckel/Müller*: Untersuchungen zur Eignung des Raumordnungsverfahrens für Zwecke der Umweltverträglichkeitsprüfung (UBA-Texte 25/86).
- 7 Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zur "Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Raumordnung" vom 21. März 1985 und der Umweltministerkonferenz (UMK) vom 24. April 1985.
- 8 Bundesrats-Drs. 335/88.
- 9 Bundesrats-Drs. 336/88.
- 10 Siehe Bundestags-Drs. 11/3916 und 3919.
- 11 Vgl. z.B. 1 Abs. 5 BauGB.
- 12 Siehe dazu "Landesplanerische Begriffe und Instrumente", Zusammenstellung des Hauptausschusses der MKRO vom 15. November 1983 (hrsg. vom BMBau 1984); *Bielenberg/Erbguth/Söfker*: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, M 310, Rdnrn. 4 ff. sowie Rdnr. 74 b zu § 5 ROG; *Heigl/Hosch*: Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Rdnr. 54 zu Art. 1 BayLplG.
- 13 § 6 Abs. 2 LuftVG.
- 14 § 13 Abs. 2 WaStrG.
- 15 § 2 Abs. 1 AbfG.
- 16 GMBL 1988, S. 130.
- 17 Vgl. z.B. § 5 Abs. 2 BNatSchG, Art. 3 Abs. 1 BayNatSchG.
- 18 Durchführung von Raumordnungsverfahren und landesplanerische Abstimmung auf andere Weise, Bek. des StMLU vom 27. März 1984 (LUMBL. S. 29), Abschn. VI. Nr. 2.6.3.
- 19 *von Mutius*: Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren — insbesondere zu den verfassungsrechtlichen Fragen der Einführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung. BayVBl. 1988, S. 641 ff. und S. 678 ff.
- 20 BVerwGE 75,214/223 f.
- 21 Vgl. Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 3. Mai 1984 (GVBl. S. 121, ber. S. 337), Anlage zu § 1 Ziel A I 4.
- 22 Vgl. Art. 17 Abs. 2 Nr. 4 BayLplG.
- 23 Art. 11 Abs. 1 BayWaldG.
- 24 Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern vom 20. Juni 1984 (GVBl. S. 223), siehe dazu *Buchner*: Der Umweltschutz in der Bayerischen Verfassung. BayVBl. 1984, S. 385 ff.

*Prof. Dr. Werner Buchner
Ministerialdirektor
Bayerisches Staatsministerium
für Landesentwicklung
und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
8000 München 81*