

DIETER EBERLE

Umweltverträglichkeitsprüfung auch für Regionalpläne?

Kurzfassung

Die "Projekt-UV" der EG-Richtlinie und des zu erwartenden deutschen UVP-Gesetzes bleibt eine "amputierte UVP", wenn ihr nicht eine "Plan-UV" und insbesondere eine UVP für Regionalpläne zur Seite gestellt wird. Die Raumordnung hat sich bisher zu sehr auf das Thema "Integration einer 1. Stufe der UVP in Raumordnungsverfahren" konzentriert und sich zu wenig für die Durchführung von UVPs bei der Aufstellung bzw. Fortschreibung von Regionalplänen engagiert. Die bislang durchaus schon praktizierte "Berücksichtigung ökologischer Belange" bei der Aufstellung von Regionalplänen ist nicht als UVP zu interpretieren, da das, was üblicherweise in der Praxis gemacht wird, nicht den qualitativ-inhaltlichen Anforderungen der EG-Richtlinie zur UVP genügt.

Überraschenderweise hat sich bei der Verbandsanhörung zum Referentenentwurf des deutschen UVP-Gesetzes eine nicht zu unterschätzende Lobby für eine Plan-UV herauskristallisiert, die jedoch nicht von der Raumordnung ausgeht. Vor dem Hintergrund einiger skeptischer Argumente der Planungspraxis zur Regionalplan-UV, die sehr erst genommen werden, wird dann ein Vorschlag für einen Praxis-Test einer solchen Regionalplan-UV in einigen Modell-Regionen gemacht. Die dabei zu gewinnenden Erfahrungen sollten dann, bei einer späteren Verankerung der Regionalplan-UV im Rahmen einer — zweifellos zu erwartenden — Novellierung sowohl der EG-Richtlinie zur UVP als auch des deutschen UVP-Gesetzes, einfließen.

1. Welche Gründe sprechen für eine "Plan-UV"?

Obwohl die EG-Richtlinie zur UVP und der Referentenentwurf des deutschen UVP-Gesetzes (Stand 9.5.1988) nur sogenannte "Projekt-UV"s vorsehen, gibt es zwei wichtige Gründe, die für die Durchführung von "Plan-UV"s sprechen:

- a) Die Notwendigkeit der frühzeitigen Durchführung von UVP's, solange es noch eine tatsächliche — und nicht durch Vorentscheidungen festgezurrt — Wahl zwischen Standortalternativen gibt.

Dies bedeutet, daß neben der Durchführung von Raumordnungsverfahren, die diesen Frühzeitigkeitsaspekt auch beinhalten, vor allem Bauleit- und Regionalpläne, aber auch fachplanerische Programme einer UVP unterzogen werden müßten.

- b) Die Prüfung der Summenwirkung von parallelen oder zeitlich nacheinander folgenden Eingriffen durch Einzelprojekte in die Umwelt. Die einzelne Projekt-UV ist immer nur eine "amputierte" UVP, da sie zwangsläufig keine Aussagen zu solchen Summeneffekten machen kann. Diese Möglichkeit eröffnet sich jedoch durch die Plan-UV.

In einer "Projekt-UV" wird nur die isoliert gesehene Umweltwirkung eines einzelnen Projektes geprüft. Dabei

bleibt z.B. die Frage nach der "schleichenden" Landschaftsbildveränderung in einer Region durch 10, 20 oder 30 Einzelprojekte ausgeblendet. Hier kommt der Plan-UV eine zentrale Rolle zu. Es gibt sicher eine ganze Reihe von Umwelteingriffen, die als Einzelfall möglicherweise tolerierbar sind; in der Summenwirkung verschiedener Eingriffe jedoch nicht mehr. Besonders prädestiniert für eine solche UVP-Aufgabe sind die Regionalpläne, da die Region ein adäquater räumlicher Zuschnitt zur Prüfung solcher Summeneffekte ist und da koordinierende Raumordnungspläne die Zielvorstellungen der unterschiedlichsten Fachplanungen enthalten.

2. Gibt es eine "Lobby" für eine Plan-UV?

Die Raumplanung hat sich bisher im Rahmen der UVP-Diskussion vor allem der Problematik der Integration einer 1. Stufe der UVP in die Raumordnungsverfahren gewidmet. Sie hat sich jedoch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für ein deutsches UVP-Gesetz nicht in nennenswerter Form für eine Verankerung der Plan-UV in dieses Gesetz engagiert. Überraschend ist dagegen, daß es trotzdem eine relativ breite Lobby für eine solche Plan-UV gibt. Im Rahmen der Verbandsanhörung zum Referentenentwurf eines deutschen UVP-Gesetzes, die im Mai 1988 stattfand, haben sich u.a.:

- der Deutsche Rat für Landespflege,
- der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND),
- der Deutsche Bund für Vogelschutz,
- die Umweltstiftung WWF-Deutschland,
- der UVP-Förderverein

für Plan- und Programm-UV's ausgesprochen. Auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen¹ hält in seiner Stellungnahme zur Umsetzung der EG-Richtlinie die mittelfristige Einführung einer UVP auch für solche Pläne und Programme für sinnvoll, "die ohne nahen Projektbezug... Festlegungen treffen, die sich auf die Standortwahl auswirken".

Die Unterstützung für eine Plan-UV und damit auch für eine UVP für Regionalpläne ist somit zweifellos vorhanden. Es bleiben jedoch die Fragen, ob die Raumordnung

- dies überhaupt schon bemerkt hat und
- eine solche "push-Wirkung" ausnützen will bzw. geschickt ausnützen kann?

3. UVP für Regionalpläne als geregeltes Verwaltungsverfahren oder als freiwillig durchgeführte Leistung?

Sofern man die Notwendigkeit einer UVP für Regionalpläne bejaht, stellen sich die Fragen, ob man daraus

- ein Verwaltungsverfahren machen soll, das den Regelungen des deutschen UVP-Gesetzes unterliegt
- oder ob diese UVP ein freiwilliges Verfahren bleiben sollte, das analog zu den derzeit schon mit viel Engagement getragenen "kommunalen UVP-Konzepten" — unabhängig von einer bundesweiten Verrechtlichung — von ökologisch sensiblen Regionalplanungsträgern einfach praktiziert wird?

Beide Möglichkeiten haben Vor- und Nachteile. Wenn man die Dynamik sieht, mit der sich zur Zeit kommunale UVP-Konzepte — als freiwillige Selbstbindung von Kommunen — verbreiten, kann man durchaus zu der Ansicht kommen, daß die UVP längst auf "dem Marsch durch die Institutionen" ist. Die Praxis eilt dabei — in gewissem Umfang — der Gesetzgebung voraus. Dies wäre sicher auch ein Weg für die Regionalplanung. Er erlaubt ein hohes Maß an Flexibilität, schnelle Korrekturmöglichkeiten und eine jeweils spezifische Ausrichtung auf regionale Besonderheiten. Gleichzeitig werden aber auch Eigeninitiative, Kreativität und wissenschaftliches Verständnis sowie ökologisches Engagement bei den Regionalplanungsträgern vorausgesetzt.

Andererseits sollte man jedoch nicht unterschätzen, daß die Verankerung einer Regionalplan-UVP im deutschen UVP-Gesetz eine hohe planungspolitische Bedeutung hätte. Der Träger einer UVP wird in Zukunft ein Stück öffentlichkeitswirksamer Macht im Planungsprozeß innehaben. Das heißt, daß die Einführung der UVP in unser Planungssystem und die damit verbundene "Veränderungsdynamik"² von einzelnen Planungsträgern genutzt wird, um ihre Position aufzubessern³. Die Regionalplanung muß sich der schon entbrannten Konkurrenz um den "Machtzipfel" UVP stellen. Die Raumordnung darf sich dabei nicht mit der Integration einer 1. Stufe der UVP im Raumordnungsverfahren zufrieden geben, sondern sollte darauf hinwirken, daß die Plan-UVP und speziell die UVP für Regionalpläne als Verwaltungsverfahren etabliert und in das deutsche UVP-Gesetz aufgenommen wird.

4. Skeptische Argumente aus der Planungspraxis gegenüber einer UVP für Regionalpläne

Im folgenden sollen einige Argumente aus der Planungspraxis dargestellt und diskutiert werden, die eine gewisse Skepsis gegenüber der Notwendigkeit und der Möglichkeit einer Durchführung von UVP's für Regionalpläne verraten. Die Argumente sind in Frageform gefaßt:

4.1 Ist die bisher schon praktizierte "Berücksichtigung ökologischer Belange" bei der Aufstellung und Fortschreibung von Regionalplänen de facto nicht schon eine UVP und reicht dies nicht aus?

Die sogenannte "Berücksichtigung ökologischer Belange" — so wie sie in der Regionalplanung oft praktiziert wird (Ausnahmen gibt es natürlich auch hier) — entspricht nicht in vollem Umfang den inhaltlichen Anforderungen der EG-Richtlinie zur UVP. Folgende Defizite sind u.a. zu nennen:

- a) Der Umweltaspekt wird im Gesamtabwägungsprozeß oft nicht separat und transparent dargestellt.
- b) Es wird nicht konsequent unterschieden zwischen der Beschreibung der Umweltauswirkungen und der sich daran anschließenden Bewertung dieser Umweltwirkungen.
- c) Wechselwirkungen zwischen den Umweltmedien bleiben unberücksichtigt.

- d) Die in Anhang III der EG-Richtlinie geforderte Berücksichtigung sekundärer, kumulativer, kurz-, mittel- und auch langfristiger Auswirkungen erfolgt in diesem Spezifizierungsgrad meistens noch nicht.

Diese kurze Aufzählung im inhaltlichen Bereich reicht sicher schon, um die Unterschiede zwischen einer UVP und der üblichen "Berücksichtigung ökologischer Belange" zu verdeutlichen.

4.2 Eignen sich alle Planelemente und Zielaussagen eines Regionalplanes für die Durchführung einer UVP?

Die Beantwortung dieser Frage ist eng verknüpft mit der Aufgabenstellung, die man dem Regionalplan zumißt. Soll er primär eine schnelle "Frühkoordination"⁴ zwischen Landschaftsfunktionen und Nutzungsansprüchen mit einer dann wohl zwangsläufig relativ geringen Aussageschärfe und Regeldichte betreiben? Oder soll er — ohne parzellenscharf zu werden — konkreter, detaillierter und präziser, d.h. weniger entfeinert sein? Hier muß je nach Problemlage die "richtige Aussagenmischung" gefunden werden, wobei eine "Flucht in die Abstraktion" regionalplanerischer Aussagen nicht der allgemeingültige Weg der Regionalplanung sein kann.

In bezug auf die UVP bedeutet dies, daß sich nicht alle Planelemente und Zielaussagen eines Regionalplanes für die Durchführung einer UVP eignen, da einige — zwangsläufig und einem Teilbereich der Aufgaben der Regionalplanungsebene entsprechend — inhaltlich und räumlich noch wenig präzise sind. D.h., sie sind noch so weit von der Konkretisierungsebene entfernt, daß eine diesbezügliche UVP nur auf einer inhaltsleeren Trivial-Ebene möglich wäre. Daneben gibt es jedoch räumlich und inhaltlich schon relativ konkrete (wenn auch nicht parzellenscharf festgelegte) Standortfestlegungen und Gebietsausweisungen, für die eine 1. Stufe einer UVP durchführbar ist.

Beispiele dazu sind etwa (die Aufzählung ist keineswegs vollständig und nur beispielhaft zu verstehen, da diese Planelemente von Bundesland zu Bundesland und teilweise von Region zu Region variieren):

- Mögliche Siedlungsflächen im Siedlungsbereich
- Schwerpunkte für Industrie
- Sonstige zu sichernde Standorte
- Vorsorglich freizuhaltende Bereiche für Trassen
- Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung oberflächennaher Rohstoffe
- Erholungsschwerpunkte in der Landschaft
- Gebiete zur Vergrößerung des Waldanteils
- Auch die Festlegung von "Eigenentwicklungsgemeinden aus Rücksicht auf Naturgüter (Baden-Württemberg)" setzt zwangsläufig eine UVP voraus.
- usw.

Natürlich sind mit der Durchführung solcher UVP's erhebliche Probleme verbunden. So z.B. die Frage, wo die inhaltliche Abgrenzung einer solchen Regionalplan-UVP zu der zeitlich später folgenden 2. Stufe einer detaillierten Projekt-UVP liegen kann. Sollen (und können) etwa in der 1. Stufe schon stoffliche Aspekte im Emissionsbereich — etwa auf der Basis unterschiedlicher, alternativer Emissionsannahmen — mit einbezogen werden? Es bedarf sicher noch einiger wissen-

schaftlicher Anstrengungen, um Vorschläge zu machen, wie man hierarchisch gestufte UVP's sinnvoll miteinander verzahnen kann. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund neu aufgeworfener Forschungsfragen zu den wechselseitigen vertikalen Kausalitätsproblemen zwischen hierarchischen System- und Beschreibungsebenen der Natur⁵. Die UVP-Diskussion hat diese Problematik bisher wohl überhaupt noch nicht zur Kenntnis genommen.

4.3 Ist die ökologische Datenbasis für flächendeckende Regionalplan-UVP's überhaupt ausreichend und gibt es Fallbeispiele für solche Plan-UVP's, an denen sich die Praxis orientieren kann?

Sicher ist es einfacher, ökologische Daten für eine Projekt-UVP bereitzustellen, als sich solche Daten flächendeckend für eine ganze Region zu besorgen bzw. sie zu erheben. Eine Plan-UVP setzt regionsweit die gleiche Datenqualität voraus! Hier ist vor allem auch die Landschaftsrahmenplanung als "Datenzulieferer" zu einer Regionalplan-UVP gefordert, wobei durchaus die Hoffnung besteht, daß es in diesem Bereich zu weiteren Verbesserungen kommt.

Es gibt bisher praktisch noch keine durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen für einen typischen deutschen Regionalplan. Gewisse Elemente einer solchen Regionalplan-UVP enthalten jedoch z.B.⁶:

- "Environmental Impact Report" für den Regionalplan (sowie dessen Fortschreibung) von Südkalifornien⁷.

Es handelt sich dabei um eine sehr interessante Darstellung der Umweltfolgewirkungen dieses Planes. Dabei muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß dieser Regionalplan nur wenig Gemeinsamkeiten mit deutschen Regionalplänen hat. Es fehlt eine flächenmäßige Darstellung in einer Gesamtkarte sowie eine direkte Bindungswirkung⁸; zentrales Aussageelement ist die künftige Bevölkerungsverteilung in der Region.

- "Ökologische Darstellung des Unterelberaumes"⁹, die sich als UVP für das "Differenzierte Raumordnungskonzept für den Unterelberaum"¹⁰ versteht.

Diese von Dornier System GmbH durchgeführte Untersuchung basiert auf einer Modifizierung der Methodik des "Handbuchs der ökologischen Planung". Das auf seine Umweltverträglichkeit hin beurteilte Raumordnungskonzept ist jedoch kein "originärer" Regionalplan, sondern gibt die vorhandenen Raumordnungspläne der verschiedenen Bundesländer dieses Raumes wieder.

4.4 Wird die Planungspraxis durch eine Regionalplan-UVP nicht völlig überfordert?

In jüngster Zeit wurde aus rechtspolitischer Sicht verstärkt auf die Probleme einer Überforderung der Planungspraxis durch die Projekt-UVP nach den Maßstäben der EG-Richtlinie hingewiesen¹¹. Dies gilt natürlich um so mehr für die hohe Komplexität einer Plan-UVP! Das vielfache Fehlen naturwissenschaftlicher Erkenntnisse, insbesondere hinsichtlich medienübergreifender Wirkungszusammenhänge, sowie das Fehlen von Umweltqualitätszielen, die für den Bewertungsvorgang einer UVP notwendig sind¹², stellen Schwachpunkte dar, die das Anspruchsniveau jeder Plan-UVP eng eingrenzen. Hier ist wirklich darauf zu achten, daß von der Planungspraxis nicht das verlangt wird, was andere (Wissenschaft in bezug auf

Erkenntnisse; Umweltpolitik in bezug auf Umweltqualitätsziele) nicht leisten können oder wollen.

5. Schlußfolgerungen

Sofern man das weitere Gesetzgebungsverfahren für ein deutsches UVP-Gesetz realistisch einschätzt, ist die Integration einer Plan-UVP zur Zeit (Juni 1988) trotz der in Kap. 3 dargestellten Lobby und deren intensiver Unterstützung, wohl nur noch als "akademische Forderung" anzusehen. Die Plan-UVP bleibt wohl erst einer Novellierung sowohl der EG-Richtlinie als auch des deutschen UVP-Gesetzes vorbehalten. Diese Situation kann man negativ beurteilen, sie enthält jedoch auch Chancen: In der Zwischenzeit könnten umfangreiche Modell-Praxistests für eine Regionalplan-UVP (auch modellhaft als Verwaltungsverfahren) in verschiedenen Regionen als Forschungsprojekt bei der Fortschreibung von Regionalplänen durchgeführt werden. Damit ließen sich praktische Vorerfahrungen gewinnen, auf die man bei einer gesetzlichen Verankerung der Regionalplan-UVP (im Rahmen einer Novellierung des UVP-Gesetzes) zurückgreifen könnte. Ein solches Forschungspilotprojekt sollte einige unterschiedliche bundesdeutsche Regionalpläne umfassen, deren Fortschreibung jetzt ansteht. Es könnte finanziert werden durch ein DFG-Schwerpunktprogramm (bei dem verschiedene Universitäten beteiligt wären) oder durch eine gemeinsame Finanzierung der betroffenen Bundesministerien, nämlich BMU, BMBau unter Mitbeteiligung des BMFT. Der Nutzen, den ein solches Forschungsprojekt bringen würde, ist wohl — im Vergleich zu manch anderem Projekt — unmittelbar evident.

Anmerkungen

1 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Stellungnahme zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die UVP in das nationale Recht. — Bonn, November 1987, S. 9.

2 Vgl. dazu Fürst, D.: Fortentwicklung des Systems der Raumplanung durch UVP? In: Raumforschung und Raumordnung 1987, Heft 5/6.

3 David, C.-H.: Der lange Marsch des Umweltschutzes durch die Institutionen liegt noch vor uns. In: UVP-report Nr. 2/1988, S. 3.

4 Vgl. dazu z.B. Gust, D.: Der Landschaftsrahmenplan — eine weitere Beschränkung der kommunalen Planungshoheit oder Gestaltungschancen für die Gemeinden? In: BWGZ Nr. 5/1988, S. 154 ff.

5 Hofstadter, D.R.: Gödel, Escher, Bach. — Stuttgart 1986, S. 756.

6 Auf die noch nicht fertiggestellte Potential- und Belastungsanalyse Wesermarsch, der u.a. auch die Funktion einer UVP für den Regionalplan Wesermarsch zukommen soll, wird hier nicht eingegangen.

7 Southern California Association of Governments: Final Supplement Environmental Impact Report on SCAG—82/SCAG—82 Modifications. — Los Angeles 1982/1985.

8 Wagner, D.: Environmental Impact Report: Erfahrungen mit der UVP im US-Bundesstaat Kalifornien. Unveröff. Manuskript Solingen 1988.

9 Dornier System GmbH: Ökologische Darstellung des Unterelberaumes. Zusammenfassung. — Friedrichshafen 1988.

10 Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein: Differenziertes Raumordnungskonzept für den Unterelberaum 1979.

11 Erbguth, W.: Gemeinschaftsrechtliche Impulse zur Weiterentwicklung des nationalen Verwaltungsrechtes. In: DÖV Nr. 12/1988, S. 481 ff.

12 Darauf wird u.a. vehement hingewiesen von: Hackenberg, N./Weick, Th.: Bedeutung und Stellenwert der UVP in einer ökologisch orientierten Raumplanung. In: Natur und Landschaft Nr. 2/1988.