

HANS KIEMSTEDT

## Bewertung im Rahmen der UVP\*

Zur Rolle der Landschaftsplanung bei der Bestimmung  
von Umweltqualitätszielen und -standards

### Kurzfassung

*Die Durchführung der UVP erfordert konkrete Bewertungsmaßstäbe. Dazu gehören definierte Umweltqualitätsziele und -standards. Naturschutz und Landschaftsplanung haben gegenüber den zumeist mechanistischen Vorstellungen über solche Bewertungsmaßstäbe berechnigte Bedenken, zumal auch "harte" Parameter keine Entscheidungen zugunsten von mehr Umweltqualität garantieren.*

*Macht man sich die Arten und Funktionen von Standards für die Planung klar, so wird deutlich, daß einerseits harte Quantifizierung nicht prinzipiell erforderlich und auch nicht immer möglich ist, daß andererseits Naturschutz und Landschaftsplanung bereits eine große Spanne von Bewertungsmaßstäben zu bieten haben. Sie bedürfen jedoch weiterer Ergänzung und Präzisierung.*

*Gegenüber den derzeitigen Forderungen nach möglichst eindeutigen und womöglich allgemeingültigen Bewertungsmaßstäben für die UVP scheint es notwendig, die Bedeutung der prozessualen Entscheidungsinstrumente zu betonen, um den jeweils ortsspezifischen Ausprägungen komplexer, lebender Systeme Rechnung tragen zu können. Die Landschaftsplanung, besonders die Landschaftsrahmenplanung im Zusammenwirken mit der Regionalplanung, spielt dabei eine besondere Rolle.*

### Ausgangslage

Die Erfolgsbilanzen der Umweltpolitik sehen, national wie international, nicht gerade günstig aus. In den knapp zwei Jahrzehnten, seit die sozial-liberale Koalition in der Bundesrepublik Deutschland den Schutz der Umwelt zur politischen Aufgabe erklärt hat, haben alle Programme und Maßnahmen den fortschreitenden Prozeß der Naturzerstörung und die steigende Umweltbelastung nicht aufhalten können. Das zeigen, wenn auch mit publizistischer Übersteigerung, die nicht abreißen Katastrophenmeldungen über die Nord- und Ostsee, Klimaveränderungen, Sondermüllprobleme, Boden- und Wasserverunreinigungen sowie die Ausmerzungen von

Tier- und Pflanzenarten. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem Umweltgutachten 1987 eine ernüchternde Lagebeurteilung mit skeptischen Prognosen vorgelegt.

Daher ist nicht verwunderlich, daß sich die Bestrebungen häufen, die auf eine Effektivierung der Umweltpolitik in der Bundesrepublik zielen. Auf Bundesebene geht es dabei neben den parallellaufenden Novellierungen des Raumordnungs- und Naturschutzgesetzes vor allem um die Einführung der UVP. Dabei wiederum ist eine wichtige Frage, wie ermittelte Auswirkungen von Projekten oder Maßnahmen bewertet, wie ihr Gewicht für die Entscheidungsfindung bestimmt werden sollen. In diesem Zusammenhang wird verstärkt die Forderung nach operationalisierten Umweltqualitätszielen und -standards als Voraussetzung für eine wirksamere Umweltpolitik erhoben<sup>1</sup>.

Man kann darüber streiten, ob die bisherigen umweltpolitischen Defizite ihren Grund in der fehlenden Konkretisierung der hochgesteckten Ziele durch Standards und Normen haben und ob die Behebung dieses Mangels schon zu Erfolgen führen wird, wenn nicht der politische Wille für eine generelle Änderung der Richtung vorhanden ist. Schließlich sind solche Anläufe nicht neu. Zu erinnern ist an den umfangreichen Katalog von Sozialindikatoren des Beirates für Raumordnung 1976<sup>2</sup>, der auch solche für die Mindestqualität der Umwelt enthielt und keine Wirkung entfaltet hat. Trotzdem soll nicht von vornherein ausgeschlossen werden, daß der erneute Ruf nach möglichst harten "Ökodaten" und Standards für die Umwelt ein — wenn auch für unsere Industriegesellschaft typischer — Ausdruck für ernsthafte Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltpolitik ist, die — soweit es zu verantworten ist — genutzt werden sollten.

Zunächst müssen die Gründe für die Vorbehalte von Seiten des Naturschutzes noch einmal deutlich gemacht werden, um die Richtung und den Spielraum unserer Beteiligung an diesem Unternehmen bestimmen zu können.

Als erstes ist darauf hinzuweisen, daß mit der Normierung von Qualitäten für die Umwelt die Schwierigkeiten, die wir im Umgang mit der Natur und der Verteilung der Naturgüter haben, so umgeformt werden, daß sie in das bekannte Problemlösungsraster der auf Wissenschaft und Technik basierenden, hochorganisierten Industriegesellschaft passen. Dazu gehört, daß

- die Umweltprobleme vorwiegend technisch und nach betriebswirtschaftlichem Kalkül behandelt werden, anstatt sie politisch und grundlegend zu lösen (z.B. Kläranlagenbau statt Verbot von Produktionsstoffen, Produkten und Verfahren),
- technische Problemlösungen möglichst in Serienproduktion durchgeführt und
- die umweltpolitischen Konfliktfelder für Routineentscheidungsverfahren zugeschnitten werden<sup>3</sup>.

Zum anderen wird mit dieser Herangehensweise das neuzeitliche mechanistische Naturverständnis weitergeführt, das uns nachweislich die heutigen Umweltprobleme beschert hat. Danach ist quantifizierbar und standardisierbar, was erkennbar und erfassbar ist. Dieses wiederum ist manipulierbar, machbar und damit sogar ersetzbar. Mit dieser Einstellung wird prinzipiell die Ernsthaftigkeit eines aus Einsicht vernünftigeren Umgangs mit der Natur unterlaufen.

Daher ist die generelle Skepsis und Zurückhaltung von seiten des Naturschutzes gegenüber dem derzeitigen Quantifizierungs- und Normierungsdruck berechtigt. Sie beruhen auf der objektiven Begrenztheit der Erfassung und Prognose komplexer, lebender Systeme. Das braucht an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt zu werden<sup>4</sup>.

Aufschlußreich ist, daß Standardisierung und Normierung von Umweltqualitäten gerade im Hinblick auf die Durchführung der UVP gefordert werden<sup>5</sup>.

Alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien hatten sich 1983 einmütig dafür ausgesprochen, daß die Richtlinie für die Einführung der UVP in den EG-Mitgliedstaaten für die Bundesrepublik nur als Mindestrahmen anzusehen sei, über den man möglichst hinausgehen sollte. Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf bleibt dagegen in essentiellen Punkten (z.B. was die Kontrollbehörde, die obligatorisch zu prüfenden Anlagen oder die Beteiligung der Öffentlichkeit anbelangt) weit hinter der EG-Ratsvorlage zurück<sup>6</sup>. Die großen Erwartungen und zahlreichen, gut begründeten Empfehlungen zur Effektivierung dieses neuen Umweltvorsorgeinstrumentes<sup>7</sup> wurden auf ein schlichtes Verwaltungsverfahren reduziert.

Dies alles stärkt den Eindruck, daß wir es hier erneut mit einer Welle der Bürokratisierung und Technokratisierung zu tun haben, bei der die Umweltpolitik vom Image der neuen, wachstumsfördernden Technologien profitieren soll. Dabei werden zumindest zwei Kategorien von Instrumenten ins Hintertreffen geraten, die bisher aus anderem Blickwinkel immer wieder als wichtig für die Umsetzung umweltpolitischer Ziele und als Ansatz für die Durchsetzung eines Wertewandels angesehen wurden:

- die prozessualen Instrumente der Entscheidungsfindung, d.h. die Herbeiführung von Entscheidungen im Prozeß der Planung und
- die Beteiligung der Planungsbetroffenen bzw. der Öffentlichkeit.

Davon sind die räumliche Gesamtplanung und die Landschaftsplanung gleichermaßen betroffen, die Landschaftsplanung jedenfalls in ihrem Selbstverständnis und in ihrer Wirksamkeit. Wenn die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes allgemeingültig in Standards fixiert ist, werden die Entscheidungen darüber zum Verwaltungsakt reduziert. Wenn nach Richtwerten entschieden wird, braucht niemand mehr gefragt und gehört zu werden.

Funktionen und Arten von Standards

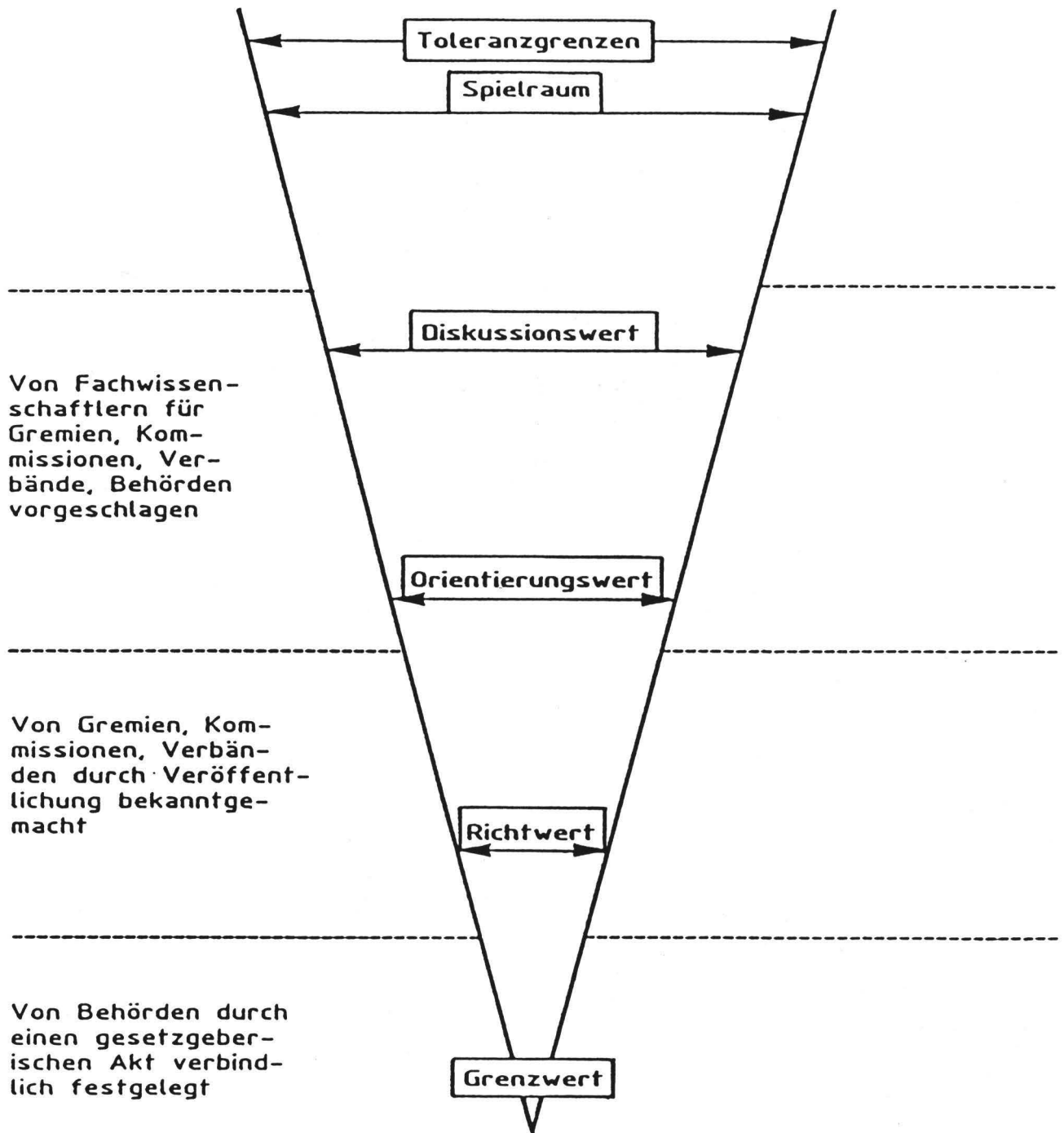
Dennoch wiederum darf nicht übersehen werden, daß es sich hier um die negative Seite und um mögliche Fehlentwicklungen des an sich legitimen und notwendigen Bestrebens der rationalen Problembewältigung handelt. Wenn Entscheidungen im Interessenwiderstreit — und darum geht es bei Umweltproblemen — rational und demokratisch getroffen werden sollen, bedürfen sie einer möglichst breiten Basis an Fakten und der Offenlegung der Entscheidungsmaßstäbe. Dafür haben, wie Tabelle 1 zeigt, Standards und Normen eine wichtige Funktion. Die Frage ist nur — und auch das ist dieser Zusammenstellung zu entnehmen —, wie sie dafür beschaffen sein müssen, ob dafür nur die technologische Form kardinaler Messung taugt und wieweit sich der Naturschutz darauf einlassen soll, wenn es ihm — nochmals sei es gesagt — um eine prinzipielle Umorientierung der Werte gehen muß.

Tabelle 1:  
Funktionen von Standards und Normen

| Funktionstypen                    | Funktionen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formale und technische Funktionen | <ul style="list-style-type: none"><li>· Vorgabe von Handlungszielen und Systemsollwerten</li><li>· Operationalisierung von Wert- und Zielvorstellung</li><li>· Schematisierung und Standardisierung von Entscheidungen</li><li>· Schaffung von Transparenz i.S. der Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen</li><li>· Setzungen von Maßstäben, an denen im Nachhinein das Funktionieren des geplanten und geschaffenen Systems gemessen werden kann</li></ul> |
| Inhaltliche Funktionen            | <ul style="list-style-type: none"><li>· Umsetzungen von Wertvorstellungen und Zielsetzungen in Handlungen</li><li>· Bedarfsfestsetzungen</li><li>· Festlegung von Toleranzbereichen und Handlungsspielräumen</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                       |
| Politische Funktionen             | <ul style="list-style-type: none"><li>· Schaffung von Legitimation für die Planungsinstanz gegenüber den Planungsbetroffenen</li><li>· Einschränkung von Handlungsspielräumen (Planung findet nur in den Normung gesetzten Grenzen statt)</li><li>· Prägung des Bewußtseins von Öffentlichkeit und Planungsinstanz durch das Sozialprestige normierbarer Gesellschaftsansprüche und durch Prioritätensetzung</li></ul>                                       |

Quelle: Scharpf, H., Vorlesungsmanskript 1988, verändert und ergänzt

Abbildung 1:  
Zur Definition und Festlegung von Umweltstandards\*



\* Die Werte müssen nicht toxikologisch begründet sein.

Quelle: Klope, A.: Umweltstandards — Material für Raumordnung und Landesplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Wechselseitige Beeinflussung von Umweltvorsorge und Raumordnung. = Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 165. — Hannover 1987, S. 144.

Hilfreich für die Klärung dieser Frage ist die Ordnung der verwendeten Begriffe, wie sie von *Kloke* (1987) im Rahmen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung vorgelegt wurde<sup>8</sup>.

Danach wird unterschieden zwischen fachlich inhaltlichem Gewicht und juristischer Bindungswirkung der Umweltstandards. Die „*Klokesche Tüte*“ (Abb. 1) macht deutlich, daß der Weg der Zuspitzung bis zu einem gesetzlich fixierten Schwellenwert über mehrere Stufen der Präzisierung geht, die alle für sich bereits eine Bedeutung als Entscheidungshilfen haben können. Juristisch verbindliche Grenzwerte in Form von Emissions- und Immissionsstandards wurden jedoch bezeichnenderweise zumeist nur für einzelne Stoffe festgelegt. So genau sie sind, so begrenzt ist ihre Aussage über die komplexe Realität ökosystemarer Verflechtungen. D.h. umgekehrt, daß die Meßgenauigkeit abnimmt und die Schwankungsbreite größer wird, je komplexer die zu kennzeichnende Umweltqualität ist.

*Knauer* und *Uppenbrink* (1987)<sup>9</sup> haben in diesem Zusammenhang herausgestellt, daß zu den gesetzlich festgelegten Entscheidungsmaßstäben auch weniger harte Qualitätsbestimmungen gehören, nämlich die räumlichen Schutzgebietsausweisungen. Sie können als Sonderfälle von Immissionsgrenzwerten betrachtet werden, da ihre Qualität mehr oder weniger deutlich durch Immissionsobergrenzen definiert ist<sup>10</sup>.

Die von beiden Autoren vorgelegte Zusammenstellung kann man erweitern, wie in Tabelle 2 zu sehen ist. Im wesentlichen gehören dazu die Festsetzungen der Landes-, Regional- und Bauleitplanung, darüber hinaus Kategorien verschiedener Fachplanungen, vor allem des Naturschutzes und der Landschaftsplanung, z.B. als gesetzliche Festlegungen die geschützten Tier- und Pflanzenarten, geschützte Biotope nach

§ 20 c BNatSchG, durch Satzung geschützte Baumbestände und alle Schutzgebietskategorien des Naturschutzgesetzes. Auch unterhalb der Schwelle von Gesetzen und Verordnungen haben Naturschutz und Landschaftsplanung einiges zu benennen, was sich nur noch nicht der Bekanntheit und Akzeptanz erfreut wie Vergleichbares in anderen Ressorts.

Hier ist besonders darauf hinzuweisen, daß die Landschaftsplanung auf den verschiedenen Planungsebenen dazu beitragen kann, Umweltqualitätsziele festzulegen, indem sie die Schutzwürdigkeit, Entwicklungsmöglichkeiten und -erfordernisse für die Naturraumpotentiale bestimmt und die dazugehörigen Eckdaten angibt. Im Hinblick auf die Durchführung der UVP im Rahmen von Raumordnungsverfahren sollten solche Vorgaben vor allem den Landschaftsprogrammen der Länder und den Landschaftsrahmenplänen auf der regionalen Ebene abverlangt werden.

Die Aufgabe der Landes- und Regionalplanung bestünde dann darin, diese fachlichen Forderungen in den Rang politischer Festlegungen zu erheben, um konkrete Bewertungsmaßstäbe — gerade auch für die UVP — zu haben.

Einsichten und Folgerungen

An diesem Punkt kann als Zwischenergebnis der Überlegungen folgendes festgehalten werden:

- Je genauer Umweltstandards festgelegt werden, um so begrenzter ist ihre Aussage. Die erreichbare Genauigkeit hängt vor allem von den Teilsystemen oder Medien ab, die betrachtet werden. Z.B. ist die Luft durch relativ konstante Gehalte und geringe Schwankungsbreiten ihrer Bestandteile gekennzeichnet. Nicht von ungefähr häufen sich hier die präzisen Werte. Wasser und Wasserhaushalt sind dage-

Tabelle 2:  
Umweltqualitätsziele und Standards

|                                                                                                                               | Emissionen                                              | Immissionen                                                                                                | Arten und Biotope                                                                                                                       | Gebiete                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| auf gesetzlicher Grundlage                                                                                                    | Emissionsgrenzwerte                                     | Immissionsgrenzwerte                                                                                       | geschützte<br>— Tierarten<br>— Pflanzenarten<br>— Biotope<br><br>— Bäume<br><br>Eingriffsregelung<br>— Negativlisten<br>— Positivlisten | Naturschutzgebiet<br>Nationalpark<br>Naturdenkmal<br>geschützte Landschaftsbestandteile<br><br>Landschaftsschutzgebiet<br><br>Rohstoff-sicherungsgebiet | Wasserschutzgebiet<br>Wasserschongebiet<br><br>Smog-Gebiet<br><br>Heilklimazone<br>Vorranggebiete und Zweckwidmungen der Raumordnung und Bauleitplanung |
| unterhalb der Schwelle von Gesetzen und Verordnungen<br>— Richtwerte<br>— Richtlinien<br>— Eckwerte<br>— Mindestanforderungen | Emissionswerte<br><br>DIN-Normen<br><br>VDI-Richtlinien | Immissionswerte<br><br>— VDI-Richtlinien<br>— Gewässergüteklassen als politisch-programmatische Beschlüsse | Rote Listen<br><br>Minimalareale                                                                                                        | Naturwaldparzellen<br><br>Potential-schutzgebiete<br>— Arten- und Biotope<br>— Erholung<br>— Boden/<br>Rohstoffe<br>— Wasser                            |                                                                                                                                                         |

Quelle: *Uppenbrink, M.; Knauer, P.* (1987) — weiterentwickelt

gen schon weniger einheitlich strukturiert, jedoch der Analyse und quantitativen Modellbildung, zumindest teilweise, eher zugänglich als die komplexen Ökosysteme des Bodens oder ganzer landschaftlicher Lebensräume. Selbst wenn z.B. Minimalareale angegeben werden können oder Populationsdichten, sind diese wiederum nur isolierte Parameter, die weder zur alleinigen Charakterisierung noch zur Sicherung von Ökosystemen ausreichen.

- Solche o.g. Einzeldaten sind allerdings erforderlich, um komplexe Umweltqualitäten zu bestimmen, wie z.B. schützenswerte Ökosysteme (s. Tab. 3).
- Die Standards für den Naturschutz können in den meisten Fällen nur allgemein festgelegt werden. Sie stehen eher im Range von Umweltqualitätszielen, die erst stufenweise mit von oben nach unten zunehmender Genauigkeit operationalisiert und evtl. für den konkreten räumlichen Fall in quantitativen Umweltstandards ausgedrückt werden können.

Tabelle 3:  
Merkmale von Biotoptypen  
— Beispiel (Kalk-)Halbtrockenrasen

| Biotoptyp                                                                     | (Kalk-)Halbtrockenrasen                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Entstehungsbedingungen</b>                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Natürliche Voraussetzungen (Standortfaktoren)                                 | Trockene, basenreiche aber stickstoffarme Standorte (meist auf Kalkgestein), trockenwarmes Klima, überwiegend süd- und westexponierte Hänge                                                                                                                                                                                          |
| Anthropogene Einflüsse                                                        | Ersatzgesellschaft von Orchideen-Buchenwäldern und wärmeliebenden Eichenwäldern. Rodung der Wälder. Verhinderung des Gehölzaufwuchses und Festlegung des Sukzessionsstadiums Halbtrockenrasen, in Norddeutschland nahezu ausschließlich durch extensive Schafbeweidung, in Süddeutschland auch durch einschürige (zweischürige) Mahd |
| <b>Vorkommen</b>                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Geschätzte Gesamtfläche in der Bundesrepublik (bzw. im jeweiligen Bezugsraum) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Frühere bzw. potentielle Verbreitung                                          | Noch vor wenigen Jahrzehnten ein Vielfaches der heutigen Fläche. Bestimmung der potentiellen Fläche anthropogener Ersatzgesellschaften problematisch, da sie sich nicht direkt aus der potentiellen natürlichen Vegetation ableiten läßt (diese wäre auf den entsprechenden Standorten Wald)                                         |
| <b>Rechtlicher Status</b>                                                     | Aufgenommen in § 20c                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Bedeutung für gefährdete Tier- und Pflanzenarten</b>                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Vorkommen von "Rote-Liste-Arten"                                              | In Kombination mit Trockenrasen und wärmeliebenden Gebüsch die größte Zahl gefährdeter Arten aller Biotoptypen in der Bundesrepublik, z.B. 21,1 % aller gefährdeten Pflanzen, 40 % der gefährdeten Schmetterlinge                                                                                                                    |

Tabelle 3 (Fortsetzung)

| Biotoptyp                                                                                                                                                                                                                                                                                            | (Kalk-)Halbtrockenrasen                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Gefährdung des Biotoptyps</b>                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Allgemeine Gefährdungssituation                                                                                                                                                                                                                                                                      | In allen Bundesländern mit Roten Listen der Biotoptypen als gefährdet oder stark gefährdet eingestuft                                                                                                                                                          |
| Rückgangstendenzen                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Stark zurückgehend und in der Qualität erheblich beeinträchtigt                                                                                                                                                                                                |
| Gefährdungsfaktoren                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Nutzungsaufgabe, Flächenverlust, Zerschneidung, Nährstoff- und Pestizideintrag                                                                                                                                                                                 |
| <b>Regenerationsfähigkeit ("Ersetzbarkeit")</b>                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Regeneration trittgeschädigter Halbtrockenrasen                                                                                                                                                                                                                                                      | Bei Ausbleiben der Trittbelastung in 5 bis 10 Jahren                                                                                                                                                                                                           |
| Regeneration brachgefallener Halbtrockenrasen                                                                                                                                                                                                                                                        | Nur bis zu einem gewissen Stadium des Gehölzbewuchses möglich                                                                                                                                                                                                  |
| Regeneration (Aushagerung) gedüngter Halbtrockenrasen                                                                                                                                                                                                                                                | Auf vielen Standorten nur in Jahrzehnten und sehr unvollständig. Für Trockenrasen und Heiden Entwicklungszeiträume von 250 bis 1000 Jahren                                                                                                                     |
| Entwicklung des vollständigen Artenpotentials auf Ersatzflächen, die nicht bereits Halbtrockenrasen waren, nur in sehr langen Zeiträumen möglich. Sie ist nicht anzustreben, da die auf den entsprechenden Standorten vorkommenden Waldgesellschaften noch seltener und noch weniger ersetzbar sind. |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Minimalareale und Vernetzungsbedarf</b>                                                                                                                                                                                                                                                           | Für einzelne Tierarten Minimalareale zwischen 3 und 60 ha; nahezu für alle Wirbeltierarten Aussagen nur für den gesamten trocken-warmen Biotop-typenkomplex sinnvoll. Genannt werden Mindestgrößen von 50 bis 100 ha und Entfernungen von nicht mehr als 200 m |

- Um ihre Funktionen für eine rationale Planung erfüllen zu können, müssen Umweltstandards weder für jeden Fall gesetzlich festgelegt noch kardinal quantifiziert sein. Schließlich hängt es vom politischen Willen ab, wieviel Umweltqualität wir uns leisten wollen. Daher sollte hier der breite Spielraum unterschiedlicher Verbindlichkeiten offenbleiben und akzeptiert werden, ebenso wie die gesamte Spanne unterschiedlicher Quantifizierung<sup>11</sup>.
- Die Schutzgebietsausweisungen als eine Form gesetzlich festgelegter räumlicher Umweltqualitäten und die erst im Einzelfall zu konkretisierenden Standards des Naturschutzes — z.B. geschützte Biotope — zeigen, daß auf die Planung als Prozeß örtlicher Zielkonkretisierung und -entscheidung nicht verzichtet werden kann.

Aus diesen Feststellungen lassen sich einige weitere Folgerungen ziehen. Sie sollten von Seiten des Naturschutzes und der Landschaftsplanung sowie von der räumlichen Gesamtplanung als Forderungen in der derzeitigen Diskussion um die Effektivierung der Umweltpolitik vertreten werden, um die Entwicklung mitzubestimmen.

- Es ist zu prüfen — und das sollte möglichst bald geschehen —, *inwieweit* das Hauptziel des Naturschutzes — die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes — in generellen Kategorien auf Bundes- und Länderebene weiter operationalisiert werden kann. Dabei geht es darum, bereits "weit oben" die Funktion solcher Standards für die frühzeitige Prioritätensetzung und Bewußtseinsbildung zu nutzen. Zweckmäßig erscheint z.B. die Festlegung von Mindestniveaus, die auf keinen Fall unterschritten werden dürfen. Zur Zeit liefert dafür zumindest der in den Ländern ermittelte Bestand an gefährdeten und schutzwürdigen Biotopen Anhalte. Er wäre hinsichtlich des Schutzes anderer Potentiale zu ergänzen<sup>12</sup>. In Richtung auf ein anzustrebendes Optimalniveau sind außerdem verbindliche Leitlinien denkbar "im Sinne eines Risikos vermeidbaren Umgangs mit der Natur und der Berücksichtigung eines möglichst weiten Spektrums menschlicher und außermenschlicher Bedürfnisse"<sup>13</sup>.

Auf dieser Ebene liegen auch Darstellungen der naturraumtypischen Potentialausstattung, wie sie in Niedersachsen für Biotoptypen begonnen wurde<sup>14</sup>, die mittlerweile weiter regional differenziert werden.

Des weiteren könnten die Listen zu schützender Biotop- und Ökosystemtypen ergänzt und in der Richtung weiterstrukturiert werden, wie es Tabelle 3 am Beispiel (Kalk-) Halbtrockenrasen zeigt<sup>15</sup>. Die dort aufgeführten konstitutiven Faktoren eines Biotoptyps müßten im jeweiligen Planungsfall anhand der örtlichen Gegebenheiten konkretisiert werden.

Es ist einleuchtend, daß für die Fragen, die zu dieser Materie in der UVP und im Raumordnungsverfahren gestellt werden, die Landschaftsprogramme auf Länderebene und die Landschaftsrahmenpläne wichtige Funktionen haben.

- Da im Rahmen der anstehenden Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes auch angestrebt wird, die Wirksamkeit der Landschaftsplanung zu verbessern, sollte ihr der Auftrag erteilt werden, auf die unterschiedlichen Planungsebenen und Planungsräume bezogene Umweltqualitätsziele — bzw. als Vorstufe dazu entsprechende fachliche Forderungen — zu erarbeiten und, soweit möglich, mit quantitativen und qualitativen Standards zu belegen<sup>16</sup>.

Die Landschaftsplanung hat dazu auf der Grundlage der historisch gewachsenen, örtlich verschiedenen Ausprägung der Ökosysteme und ihrer Funktionen festzustellen, was die noch vorhandenen und zu erhaltenden Naturqualitäten sind, was wünschbar und erreichbar ist. Das entspräche auch den vom Sachverständigenrat für Umweltfragen vorgeschlagenen "Schutzwürdigkeits-" und "Gefährdungsprofilen" für Landschaften und Teilräume<sup>17</sup>. Methodisch kann dabei auf die Ansätze der Naturraumpotential-Bestimmung und der ökologischen Risikoanalyse zurückgegriffen werden<sup>18</sup>.

Zu unterscheiden ist bei dieser Aufgabe zwischen der rein *fachlich* begründeten Formulierung der Umweltqualitätsziele, die daher keiner politischen Abwägung oder Intervention unterworfen werden können, und der *politischen* Entscheidung über ihre Akzeptanz und verbindliche Festsetzung.

- Diese Aufgabe der Bestimmung von räumlichen Umweltqualitätszielen entspricht genau einer anderen Forderung, die von der Landschaftsplanung selbst erhoben wird, um

eine größere Wirksamkeit zu erzielen. Sie geht dahin, ein eigenes, noch nicht mit anderen Nutzungsinteressen abgestimmtes Entwicklungskonzept vorzulegen, damit überhaupt alle Belange eines umfassenden Naturschutzes in die Abwägung im Rahmen der räumlichen Gesamtplanung eingestellt werden<sup>19</sup>.

Mit einer solchen Regelung würden nicht zuletzt die bisherigen Aufgaben der Landschaftsplanung stärker zu anderen umweltpolitischen Instrumenten in Beziehung gesetzt und von dort kommende Anforderungen aufgegriffen. Das gilt besonders für die UVP. Jeweils fallbezogen würde präzisiert, worin ihre enge Verbindung zur Landschaftsplanung und deren Beitrag zur UVP bestehen, die in den Stellungnahmen von Seiten des Naturschutzes und der Landschaftsplanung immer herausgestellt werden<sup>20</sup>.

- Die Forderung, die Landschaftsplanung zur Festlegung räumlich konkreter Umweltqualitätsziele heranzuziehen, ist durch die "Natur der Sache" oder auch durch die "Sache der Natur" begründet. Denn damit wird zugleich der Anspruch erhoben, die Quantifizierung und Normierung von Naturbelangen von der Ebene allgemeiner pauschaler und — notgedrungen — nivellierender Schwellenwertsetzungen näher an das Objekt und an den Ort der Bewertung zu verlegen.

Oder noch deutlicher: Der Normierungs- und Standardisierungsdruck, der jetzt — auch durch die UVP im Rahmen des Raumordnungsverfahrens — auf den Naturschutz ausgeht, sollte von uns umgelenkt werden in einen Druck für eine verbindliche, flächendeckende und für ihre Aufgaben ausreichend ausgerüstete Landschaftsplanung. Damit würde eine Kategorie von Planungsinstrumenten gestärkt, die allein den zu lösenden Umweltproblemen angemessen sind: Instrumente der prozessualen Entscheidungsfindung.

Es dürfte somit deutlich geworden sein, daß eine differenziertere Auseinandersetzung des Naturschutzes mit den Ansprüchen nach Standardisierung seiner Regelungsgegenstände nicht in einer generellen Ablehnung endet. Das Erfordernis, möglichst konkrete Orientierungshilfen und auch Grenzwerte für einen pfleglichen Umgang mit der Natur anzugeben, bleibt. Nur soll in all den Fällen, wo es den Problemen angemessen ist, die politische Sollwert-Setzung nach unten vor Ort verlagert werden<sup>21</sup>. Dabei wäre auch am ehesten gesichert, daß die positiv wie negativ Planungsbetroffenen mit einbezogen werden<sup>22</sup>, die solche Ziele akzeptieren und letztlich deren Umsetzung gewährleisten müssen.

### Anmerkungen

\* Der nachfolgende Text wurde in geänderter Fassung veröffentlicht unter der Überschrift: "Umweltqualitätsziele und -standards durch Landschaftsplanung" in der Festschrift für Konrad Buchwald zum 75. Geburtstag, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz und Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland e.V. — Hannover 1989.

1 Wechselseitige Beeinflussung von Umweltvorsorge und Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 165, Hannover 1987. Ebenso verschiedene Forschungsprojekte des Umweltbundesamtes Berlin, darunter "Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung", z.Z. bearbeitet am Institut für Landesplanung und Raumforschung und am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover.

- 2 Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Empfehlungen des Beirates für Raumordnung. — Bonn 1976.
- 3 Jänicke, M. (1979): Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. — Opladen.
- 4 Weiteres dazu bei Scharpf, H. (1982): Die Risikoanalyse als Beitrag zur Umweltverträglichkeitsprüfung in der Landwirtschaft. Diss. Hannover.
- Bick, H. (1985): Zur Problematik der Festlegung und Umsetzung umweltverträglicher Immissionsgrenzwerte aus der Sicht der Naturwissenschaften. In: Natur + Recht, H. 7, S. 258—262.
- 5 Z.B. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1987), Bd. 165 . . . a.a.O.
- Kolloquium Umweltschutz — Umweltverträglichkeitsprüfung im Erfahrungsaustausch. TÜV-Akademie Rheinland, am 23.6.88 in Köln.
- 6 Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27.6.1985 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) (ABL. EG Nr. L 175/40). Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Richtlinie des Rates v. 12.8.88. Bundesratsdrucksache 335, 88, Bonn.
- 7 Stellungnahme des Beirates für Naturschutz und Landschaftspflege beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1985):
- Umweltverträglichkeitsprüfung für raumbezogene Planungen und Vorhaben. In: Schr.-R. des BML, Reihe A, Angewandte Wissenschaft, H.313.
- Vorläufige Stellungnahme der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung zur Umweltverträglichkeitsprüfung (1986). In: Natur und Landschaft 61, H. 9.
- Deutscher Naturschutzring (Verf. Bechmann, A. u.a.) (1987): Gesetz zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung, Entwurf mit Erläuterungen.
- Der Rat von Sachverständigen über Umweltfragen (1987): Zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung in das nationale Recht — Stellungnahme.
- BDLA (o.J.): Die Umweltverträglichkeitsprüfung. Eine Stellungnahme des Bundes Deutscher Landschaftsarchitekten. Deutscher Rat für Landespflege (1988): Zur Umweltverträglichkeitsprüfung — Gutachterliche Stellungnahme. — Bonn-Bad Godesberg.
- 8 Kloeke, A. (1987): Umweltstandards. Material für Raumordnung und Landesplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, a.a.O.
- 9 Uppenbrink, M. und Knauer, D. (1987): Funktion, Möglichkeiten und Grenzen von Umweltqualitäten und Eckwerten aus der Sicht des Umweltschutzes. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, . . . a.a.O.
- 10 Kühling, W. (1986) geht dabei den umgekehrten Weg, indem er nutzungsspezifische Immissionsgrenzwerte für die Ausweisung von Gebieten unterschiedlicher Belastbarkeit heranzieht. S. Planungsrichtwerte für die Luftqualität. Schriftenr. Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Materialien Bd. 4.045. — Dortmund.
- 11 Töpfer, K. (1969): Überlegungen zur Quantifizierung qualitativer Standardsfaktoren. Zur Theorie der allgemeinen und regionalen Planung. Beiträge zur Raumplanung, Bd. 1. — Bielefeld.
- 12 von Haaren, Chr. (1988): Beitrag zu einer normativen Grundlage für praktische Zielentscheidungen im Arten- und Biotopschutz. In: Landschaft und Stadt 20, (3), S. 97—106.
- Dazu auch Heidemann, B. (1983): Vorschläge für ein Biotopschutz-zonenkonzept am Beispiel Schleswig-Holsteins. Deutscher Rat für Landespflege, H. 41, S. 95—108.
- 13 von Haaren, Chr. (1988) . . . a.a.O., S. 101.
- 14 Naturschutzatlas Niedersachsen — Erfassung der für den Naturschutz wertvollen Bereiche. Naturschutz und Landschaftspflege in Niedersachsen, H. 13, Hannover 1984.
- 15 Entwurf Th. Horlitz und H. Kiemstedt im Rahmen eines laufenden Forschungsvorhabens des Umweltbundesamtes "Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Arten- und Biotopschwundes in der Bundesrepublik Deutschland; dort Quellen im einzelnen.
- 16 Diese Forderung wird auch von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung erhoben: Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes — Vorschläge des Ad-hoc-Arbeitskreises der Akademie. — Hannover 1988.
- 17 Umweltgutachten 1987. — Stuttgart und Mainz, S. 54.
- 18 Vgl. dazu Scharpf, H. (1982): a.a.O. und Kiemstedt, H.: Daten zur Raumplanung — Fachplanung Landschaft. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, erscheint 1989.
- 19 Kiemstedt, H.: Forderungen an die Regionalplanung aus der Sicht der Landschaftsrahmenplanung. Akademie Raumforschung und Landesplanung, Hannover, erscheint 1989.
- 20 Z.B. BDLA und Deutscher Rat für Landespflege (1988) . . . a.a.O.
- 21 In ähnlicher Weise spricht auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen von einer "Grobsteuerung" und einer "regionalen Feinststeuerung", s. Umweltgutachten 1987, a.a.O., S. 55.
- 22 Vgl. von Haaren, Chr. (1988): . . . a.a.O., S. 104.

Prof. Dr. Hans Kiemstedt  
 Institut für Landschaftspflege  
 und Naturschutz der  
 Universität Hannover  
 Herrenhäuser Straße 2  
 3000 Hannover