

Luftreinhalteplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung in Kalifornien

1. Luftreinhalteplanung, Umweltverträglichkeitsprüfung und Regionalplanung

Am 17. März 1989 wurde im amerikanischen Bundesstaat Kalifornien der Luftreinhalteplan für das Gebiet Südkalifornien, ein Bereich mit etwa 11 Mio. Einwohnern, beschlossen¹. Die in ihm vorgeschlagenen Maßnahmen reichen bis in das nächste Jahrtausend und werden tiefgehende Veränderungen für die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung mit sich bringen. Auch für uns in der Bundesrepublik Deutschland ist dieser Luftreinhalteplan von Interesse. Seine Aufstellung wurde begleitet von einer Umweltverträglichkeitsprüfung, außerdem gibt es eine enge Verzahnung zwischen Luftreinhalteplan und Regionalplanung. Diese Punkte werden im Zusammenhang mit der Novellierung des Bundesimmissionschutzgesetzes² und der Verabschiedung des UVP-Gesetzes³ auch bei uns diskutiert. Die Frage ist deshalb interessant, ob und welche der in Kalifornien gemachten Erfahrungen sich für unsere Diskussion verwerten lassen. Um zu einem abschließenden Urteil zu kommen, muß das gesamte Umfeld betrachtet werden, der politische Prozeß, die Rechtsprechung, die Umsetzung sowie die Kontrolle der Maßnahmen bis hin zur "Verwaltungskultur". Diese Punkte werden, wenn man sich isoliert nur auf die Frage des Luftreinhalteplanes oder der Umweltverträglichkeitsprüfung in den USA konzentriert, meist übersehen und führen häufig zu einer zu positiven Beurteilung dieser Instrumente im Hinblick auf ihre Auswirkungen. Kalifornien wurde als Beispiel deswegen gewählt, da es die schärfsten Umweltgesetze in den USA hat, allerdings im Bereich Luft auch die stärksten Umweltprobleme.

2. Das Verwaltungssystem

Zum besseren Verständnis des Luftreinhalteplanes, der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Regionalplanung wird kurz auf das Verwaltungssystem eingegangen.

Kalifornien ist der drittgrößte der fünfzig amerikanischen Bundesstaaten, die Einwohnerzahl beträgt insgesamt 26 Mio. Von allen Bundesstaaten ist Kalifornien am stärksten verstädtet, 94 % der Einwohner leben auf 2,5 % der Gesamtfläche. Fast ein Viertel der Landesfläche ist Wüste oder Halbwüste. 4,4 % sind Siedlungsfläche.

Die Gesetze zum Schutz der Umwelt sind in den USA Bundesgesetze, die Durchführung obliegt überwiegend den jeweiligen Bundesstaaten. Diese haben im Rahmen der ihnen übertragenen Polizeigewalt auch die Verantwortung für die räumliche Planung. Dieses Recht ist in Kalifornien wiederum auf die örtliche Ebene delegiert. Flächennutzungs- und Bebauungsplanung ist allein Aufgabe der örtlichen Verwaltungseinheiten. Es ist in Kalifornien nicht gelungen, eine umfassende Landesplanung durchzusetzen; lediglich in ökologisch sehr sensiblen Bereichen gibt es eine übergreifende und verbindliche Regionalplanung. Unterhalb der Landesebene fungieren als staatliche Verwaltungsorgane die "local governments", etwa mit unseren Gemeinden und Kreisen zu vergleichen. Die sogenannten "special districts" sind ebenfalls "local governments", es sind dies beispielsweise Schulbezirke, Abfallbeseitigungsverbände oder Luftüberwachungsbezirke. Ganz wesentlich zum Verständnis ist, daß alle "local governments" an der Spitze ein politisches Entscheidungsgremium haben, d.h. entweder direkt gewählte Vertreter bei den Gemeinden und Kreisen oder delegierte Vertreter, wie beispielsweise bei der Luftreinhaltebehörde. Alle diese Behörden unterliegen also einer parlamentarischen Kontrolle. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland spielt die Parteizugehörigkeit auf dieser Ebene kaum eine Rolle. Selbständige Gemeinden im Sinne der Gemeinden in der Bundesrepublik gibt es nicht, diese sind vielmehr "Geschöpfe des Staates" und damit unterste staatliche Verwaltungsebene. Die Gemeindeaufsicht hat allerdings das Landesparlament, das diese nur begrenzt ausüben kann. In der Praxis unterliegen die Gemeinden deshalb so gut wie keiner Aufsicht und agieren weitgehend unabhängig.

Eine übergemeindliche Planung und Abstimmung erfolgt im Rahmen der sogenannten "council of governments", dies sind Zusammenschlüsse der Gemeinden und Kreise auf freiwilliger Basis⁴.

Neben den "local governments" gibt es die staatlichen Fachbehörden, die Genehmigungen bei bestimmten Vorhaben, bei Beanspruchung bestimmter Ressourcen oder bestimmten Aktivitäten erteilen. Bei diesen Genehmigungsverfahren gibt es keine Konzentrationswirkung, sie verlaufen unabhängig voneinander und parallel. Häufig macht jedes dieser Verfahren auch eine öffentliche Anhörung notwendig.

Die mangelnde Abstimmung bei den Genehmigungen und zwischen den Verwaltungsbehörden führte zu Überschneidungen und Lücken, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes. Es wurden deshalb Lösungen gesucht, wie man eine regionale Abstimmung erreichen und die Belange des Umweltschutzes besser berücksichtigen könnte. Ein Instrument hierfür war die Umweltverträglichkeitsprüfung, die deshalb auch eine starke Koordinationsfunktion hat.

3. Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Kalifornien

Am 23. November 1970 trat der California Environmental Quality Act (CEQA)⁵ in Kraft, nicht ganz ein Jahr nach der Verabschiedung des National Environmental Policy Act (NEPA) auf Bundesebene. Nach der Zielsetzung des Gesetz-

gebers sollte das Gesetz in Kalifornien die Umweltqualität erhalten und verbessern. Die Behörden sollten Standards und Vorgehensweisen entwickeln, um die Umwelt zu schützen. Es sollten keine Vorhaben genehmigt werden, wenn es sinnvolle Alternativen oder Verbesserungsmaßnahmen gab, durch die die Umweltauswirkungen spürbar vermindert würden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde der Environmental Review Process eingeführt, dessen Ergebnisse in einem Dokument (Environmental Impact Report, EIR) dokumentiert werden. Die Mehrheit der Abgeordneten und auch die Landesregierung waren der Auffassung, daß sich das Gesetz nur auf öffentliche Planungen und Projekte bezog, eine Beteiligung der Öffentlichkeit war nicht vorgesehen. Die Ressorts sperren sich gegen die Umsetzung, teilweise wurde das Gesetz in den Gemeinden einfach ignoriert. Die Weiterentwicklung des Gesetzes zu seiner heutigen Bedeutung ist hauptsächlich den Gerichten zu verdanken, die Gesetzgebung und die Verwaltung haben meist gerichtliche Entscheidungen nur nachvollzogen. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die Möglichkeiten der Verbandsklage und der starken Betonung der Fallrechtsentscheidung im amerikanischen Rechtssystem. Bahnbrechend waren drei Gerichtsentscheidungen, die zum Ergebnis hatten, daß Entscheidungen unter CEQA justitiabel sind, und daß Gerichtsentscheidungen zu NEPA als Präzedenzfälle für CEQA gelten, daß auch Genehmigungen eines Vorhabens ein Projekt im Sinne des Gesetzes sind und damit auch private Vorhaben einer UVP unterliegen und daß bei der Entscheidung nicht die unter Umweltgesichtspunkten bestmögliche Lösung ausgewählt werden muß, sondern daß es ausreicht, die erwarteten Umweltauswirkungen auf ein akzeptables Niveau zu senken. Damit haben Umweltbelange bei der Entscheidung nicht grundsätzlich einen Vorrang, allerdings muß die Entscheidung begründet werden, und diese Begründung kann gerichtlich überprüft werden. Pro Jahr werden in Kalifornien rund 900 regional bedeutsame UVP durchgeführt⁶.

Im Zusammenhang mit der Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland und mit dem Luftreinhalteplan sind folgende Punkte beim EIR⁷ von Interesse: Das EIR ist ein eigenständiges Prüfverfahren, unabhängig von dem eigentlichen Genehmigungsverfahren, es schließt mit einem gesonderten Dokument ab. Die Verantwortung für die Anfertigung des EIR und die Bewertung der Umweltauswirkungen liegt bei der Genehmigungsbehörde, es gibt keine unabhängige UVP-Behörde. Die Öffentlichkeit wird beteiligt, es gibt allerdings, anders als im Bundesgesetz, keine Vorschrift für ein "scoping", das aber häufig durchgeführt wird. Ein EIR wird nur für sogenannte "discretionary projects", d.h. Genehmigungsverfahren mit einem Entscheidungsermessen, durchgeführt. Es genügt allerdings, daß für eine der Genehmigungen ein Entscheidungsermessen besteht, um ein EIR durchzuführen. Außerdem gibt es zwischen den "local governments" unterschiedliche Auffassungen, was ein "discretionary project" ist. Auch Planungen und Programme unterliegen einem EIR, etwa 20 % der EIRs gehören zu diesem Typ. Ausgangspunkt ist grundsätzlich eine Vorprüfung auf Umwelterheblichkeit; auf der Basis dieser Vorprüfung wird entschieden, ob und in welchem Umfang ein EIR durchgeführt wird. Auch bei dieser Entscheidung gibt es eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Über das EIR muß entschieden werden, bevor ein Vorhaben genehmigt wird. Wird ein Vorhaben genehmigt, obwohl negative Umweltauswirkungen zu erwarten sind, so ist ein gesonderter Beschluß notwendig, die Begründung wird als Teil des

EIR dokumentiert⁸. Umwelt im Sinne des Gesetzes sind die physischen Bedingungen, welche innerhalb des Bereiches bestehen, der durch das vorgeschlagene Vorhaben beeinflusst wird. Dabei umfaßt Umwelt natürliche und vom Menschen beeinflusste Bedingungen. Im Gegensatz zu NEPA werden soziale und ökonomische Auswirkungen im Rahmen des EIR nur einbezogen, wenn sie wiederum Auswirkungen auf die Umwelt haben können.

Das EIR-Verfahren hat zu einer besseren Koordination und zu einer verbesserten Kenntnis von Umweltauswirkungen der Projekte geführt. Allerdings sind medienübergreifende Ansätze oder Impulse, die zu einer Änderung der Umweltpolitik führen, kaum erkennbar. Die wesentliche Wirkung liegt in der Existenz des Prüfverfahrens: Investoren und Behörden werden ihre Projekte so gestalten, daß sie möglichst kein EIR benötigen, die Genehmigungsbehörden müssen die Umweltfolgen zumindest in den Abwägungsprozeß einstellen und öffentlich dokumentieren; problematisch ist allerdings die Umsetzung der vorgeschlagenen Minderungs- und Ausgleichsmaßnahmen, diese werden teilweise nicht durchgeführt oder es erfolgt nur eine unzureichende Kontrolle⁹.

4. Der Luftreinhalteplan Südkalifornien

4.1 Gesetzliche Grundlagen und Zuständigkeit

Grundlage der Luftreinhaltepolitik ist der Clean Air Act von 1970, ein Bundesgesetz, in dem Immissionsstandards vorgegeben werden, die durch Implementationspläne der Bundesstaaten durchgesetzt werden sollen¹⁰. Diese Pläne müssen der Environmental Protection Agency zur Zustimmung vorgelegt werden; werden die Standards innerhalb der gesetzlichen Frist nicht eingehalten, kann ein unzureichender Implementationsplan durch einen Plan der Bundesbehörde ersetzt werden. In den gesamten USA gibt es 247 Luftreinhaltereignen, die wiederum in Luftreinhalte-Managementgebiete untergliedert sind. Mit Ausnahme von Kalifornien stellen die Bundesstaaten einen einzigen Implementationsplan für ihr gesamtes Gebiet auf.

Der in diesem Artikel analysierte Luftreinhalteplan betrifft das Gebiet Südkalifornien, ein Bereich von ca. 17 000 km² mit 11 Mio. Einwohnern. Zuständig für die Luftreinhaltung in Kalifornien ist die Landesbehörde Air Resources Board. Sie setzt und überwacht die Emissionsstandards für Kraftfahrzeuge, die Kontrolle und Genehmigung stationärer Emissionsquellen liegt bei den lokalen "management districts", in Südkalifornien beim South Coast Air Quality Management District¹¹.

In den USA gelten einheitlich primäre und sekundäre Immissionsstandards¹² für Schwefeldioxid, Stickoxid, Kohlenmonoxid, Ozon, Blei und Staubbeltung, Kalifornien hat zusätzlich eigene Standards: Zum einen sind die Grenzwerte für Schwefeldioxid und Ozon niedriger als die Bundesstandards, hinzu kommen Grenzwerte für Äthylen, Schwefelwasserstoff, Sulfate, Vinylchlorid und Sichttrübung. Wegen unterschiedlicher Meß- und Berechnungsverfahren ist ein Vergleich zwischen den US-Werten und den bundesdeutschen Standards problematisch, generell kann man aber davon ausgehen, daß die bundesdeutschen Werte teilweise niedriger sind. So liegt der Warnwert für Ozon in der Bundesrepublik bei 120 microgramm/m³, der Grenzwert in den USA bei 240 microgramm/m³¹³.

4.2 Luftreinhalteplan Südkalifornien 1989

Der erste Luftreinhalteplan für Südkalifornien wurde 1979 beschlossen und 1982 fortgeschrieben¹⁴. Die Fortschreibung zeigte, daß die für 1987 geforderte Einhaltung der Immissionsstandards nicht erreicht werden konnte. Vorgeschlagen wurde deshalb ein Maßnahmenprogramm, mit dem innerhalb von 20 Jahren das Einhalten der Grenzwerte erreicht werden sollte. Eingehalten werden heute erst die Grenzwerte für Schwefeldioxid und Blei. Die maximale Ozonkonzentration übersteigt den Bundesgrenzwert etwa um das Dreifache, die Kohlenmonoxid-Konzentration und die Schwebstaubbelaftung übersteigen den Bundesgrenzwert etwa um das Doppelte. Südkalifornien ist auch der einzige Bereich, der den Bundeswert für Stickoxid nicht einhält. An insgesamt 233 Tagen im Jahr ist die Luft in Südkalifornien "ungesund zum Atmen".

1987 verwarf ein Bundesgericht die Fortschreibung von 1982 als unzureichend. Ohne die Aufstellung eines neuen weitergehenden Luftreinhalteplanes wären von NEPA im Wege der Ersatzvornahme Maßnahmen durchgesetzt worden, die weitgehende Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit gehabt hätten. 1988 beschloß die Luftreinhaltebehörde die Aufstellung eines Luftreinhalteplanes, mit dem die Standards eingehalten werden sollten.

Die für den Luftreinhalteplan zugrundegelegten Prognosen gehen bis zum Jahr 2010 von einer Zunahme der Bevölkerung um 37 %, der Beschäftigten um 47 % sowie der gefahrenen Autokilometer um 68 % aus. Der Autoverkehr ist eine der wesentlichen Quellen der Luftverschmutzung.

Der verabschiedete Luftreinhalteplan ist dreistufig aufgebaut: Stufe 1 enthält die volle Umsetzung aller bereits bekannten Kontrolltechnologien, die bis 1993 eingeführt sein sollen. Die laufenden Kosten für diese Maßnahmen werden auf etwa 7,2 Mio. Dollar pro Tag geschätzt, der Schaden durch die Umweltverschmutzung auf 10 bis 20 Mio. Dollar pro Tag. Stufe 2 enthält alle diejenigen Maßnahmen, die bereits heute bekannt sind, aber noch in der Praxis technisch umgesetzt werden müssen. Stufe 3 basiert auf der Erwartung, daß durch Forschungs- und Entwicklungsprojekte neue Technologien entwickelt werden können, die eine weitere Absenkung der Emissionen erlauben. In jährlichen Berichten muß der Fortschritt auf diesem Gebiet nachgewiesen werden; sind entsprechende Maßnahmen bis Mitte der 90er Jahre nicht verfügbar, dann werden Immissionsgebühren, Nutzergebühren für Autobahnen oder Verkehrsbeschränkungen erwogen.

Dem Luftreinhalteplan liegen 45 Zwischenberichte mit etwa 5 500 Seiten Text zugrunde, er wurde innerhalb von fünf Jahren erarbeitet und begleitet von 15 Monaten Öffentlichkeitsbeteiligung und Diskussionen¹⁵. Am 16.12.1988 gab es eine öffentliche Anhörung zum Entwurf des Luftreinhalteplanes sowie der begleitenden Umweltverträglichkeitsprüfung, der Einspruchszeitraum wurde bis zum 17.3.1989 ausgedehnt. Insgesamt wurden über 200 öffentliche Veranstaltungen und Workshops durchgeführt, zusätzlich acht öffentliche Anhörungen. Der Luftreinhalteplan verpflichtet alle Bürger, Organisationen und Behörden. Er wendet sich vor allem an die "local governments". Angestrebt wird die Minimierung erheblicher Umweltauswirkungen, berücksichtigt werden aber auch die Auswirkungen auf die Wirtschaft. Soweit wie möglich werden Emissionsziele statt technischer Verfahren vorgegeben. Die Behörden sind in der Regel flexibel in der Auswahl der Instrumente, solange sie in der Lage sind, die vorgeschriebenen Emissionsminderungsziele zu erreichen.

Der Luftreinhalteplan enthält über 100 Einzelmaßnahmen, die einzeln aufgelistet sind und sämtliche Sektoren, von Gemeinden über die Industrie bis zum Verkehr, betreffen¹⁶. Der Text des eigentlichen Luftreinhalteplans umfaßt nur 135 Seiten und ist allgemeinverständlich geschrieben. Er enthält eine Zusammenfassung¹⁷, eine Erläuterung der gesetzlichen Grundlagen, eine Schilderung der heutigen Luftqualität, der Emissionssituation sowie eine Prognose ohne Maßnahmen. Es folgt dann die Aufzählung der Einzelmaßnahmen mit Adressaten und Zeitplan der Umsetzung sowie eine Prognose der Luftqualität nach Durchführung der Maßnahmen. Im Vergleich zu den bundesdeutschen Luftreinhalteplänen ist der Maßnahmenanteil im Verhältnis zum Analyseteil deutlich umfangreicher, etwa zwei Drittel des Textes entfallen auf Maßnahmen, Prognose der Luftqualität sowie Umsetzung. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt durch Verordnungen, die von der Luftreinhaltebehörde erlassen werden, durch kommunale Satzungen, aber auch durch Gesetzesänderungen, die noch eingeleitet werden müssen. Dies ist auch ein Kritikpunkt an dem Luftreinhalteplan, da etwa 75 % der Emissionsminderungen außerhalb der rechtlichen Zuständigkeit der Luftreinhaltebehörde liegen.

Eine wesentliche Maßnahme ist die Umstellung auf "saubere Treibstoffe", gemeint ist damit Methanol. Bis 1993 müssen alle Taxen und Mietwagen auf Methanol umgestellt sein, bis zum Jahre 2009 wird es Emissionsstandards für Kraftfahrzeuge geben, die nach heutigen Erkenntnissen nur mit Methanol als Treibstoff erreichbar sind. Allerdings führt die Verwendung von Methanol wieder zu neuen Umweltproblemen: Seine Verbrennung führt zu Formaldehydemissionen.

Der Luftreinhalteplan setzt auch stark auf Energiesparmaßnahmen, Elektrifizierung und Verteuerung von Produkten mit Luftverunreinigungspotential. So wird der Gebrauch von organischen Lösungsmitteln bei industriellen Prozessen, aber auch z.B. bei Farben für den Haushaltsgebrauch stark eingeschränkt. Dies führt dazu, daß in Südkalifornien für Industrie und Kraftfahrzeuge von den übrigen USA abweichende Emissionsstandards gelten werden. Dies gilt auch für die Verwendungseinschränkungen bestimmter Produkte.

4.3 Umweltverträglichkeitsprüfung für den Luftreinhalteplan

Entsprechend dem kalifornischen Umweltgesetz wurde für den Luftreinhalteplan eine Umweltverträglichkeitsprüfung erarbeitet. Dies nahm zwei Jahre in Anspruch, die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgte innerhalb von acht Monaten und umfaßte fünf "Runden" mit Anregungen und Bedenken, am 16.12.1988 wurde eine öffentliche Anhörung gemeinsam für den Luftreinhalteplan und die Umweltverträglichkeitsprüfung abgehalten. Zweck der Umweltverträglichkeitsprüfung war es, "das Entscheidungsgremium, die interessierten Verbände sowie die Bewohner über die Umweltauswirkungen zu informieren, die durch den Luftreinhalteplan auftreten könnten"¹⁸.

Überprüft wurden insgesamt acht Alternativen: Technische Alternativen (4), zeitlich veränderter Ablauf (1), abweichende regionale Entwicklung (1), weitergehende Maßnahmen (1) und die Null-Alternative. Die zuletzt genannte Null-Alternative hätte die Fortgeltung des alten Planes bedeutet und schied deshalb von vornherein aus. Die technischen Alternativen wurden von der Industrie eingebracht, die die Meinung vertrat, daß mit anderen Minderungsmaßnahmen mehr Entlastungswirkungen zu ökonomisch günstigeren Bedingungen

erreicht werden könnten. Die Alternative der zusätzlichen Maßnahmen hätte die Luftqualität schneller verbessert, wurde aber abgelehnt, da sie zu sozialen und ökonomischen Problemen in der Region hätte führen können, eine Argumentation, die an sich nicht in die Umweltverträglichkeitsprüfung gehört. Die Ablehnung wurde allerdings auch damit begründet, daß die schnellere Verbesserung der Luftqualität über die zu Beginn der Erarbeitung beschlossene Zielsetzung des Luftreinhalteplanes hinausgeht.

Alle Einwände und Bedenken sind mit den entsprechenden Materialien veröffentlicht und einsehbar. Dies gilt auch für sämtliche Studien, die für den Luftreinhalteplan selbst und für die Umweltverträglichkeitsprüfung angefertigt wurden.

Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung wurden die Auswirkungen auf sämtliche Umweltmedien untersucht, insgesamt wurden 21 Umweltauswirkungen festgestellt, für acht davon wurden Ausgleichsmaßnahmen vorgeschlagen. Insgesamt wurden 207 Ausgleichsmaßnahmen untersucht, davon sollen 156 umgesetzt werden. Bei 13 Umweltauswirkungen wurde festgestellt, daß sie auch durch Minderungsmaßnahmen nicht ausgeglichen werden könnten. Der Beschluß über den Luftreinhalteplan erfolgte deshalb mit einem "statement of overriding considerations", in dem darauf hingewiesen wird, daß diese Umweltauswirkungen eintreten werden, daß sie aber wegen der sozialen und ökonomischen Wohlfahrtswirkungen des Luftreinhalteplanes hingenommen werden.

Die UVP für den Luftreinhalteplan stellt die oberste Ebene einer gestuften UVP dar, für alle folgenden Projekte, so z.B. auch für Emissionsrichtlinien, müssen wieder UVP durchgeführt werden¹⁹. Die Behörde wird die Auswirkungen auf die Luftqualität überwachen und regelmäßig Berichte vorlegen, von sämtlichen anderen Behörden werden regelmäßige Berichte verlangt, die bei der Luftreinhaltebehörde zentral dokumentiert werden.

5. Luftreinhalteplan und Regionalplanung

Rund 60 % aller Luftemissionen in Südkalifornien entfallen auf den Kraftfahrzeugverkehr. Eine Reduzierung und Entzerrung des Kraftfahrzeugverkehrs ist deshalb eine wesentliche Maßnahme im Luftreinhalteplan. Von der regionalen Planungsbehörde SCAG wurden für den Luftreinhalteplan Maßnahmen im Bereich des Transportwesens, der Flächennutzung sowie des Energiesparens erarbeitet. Diese Planungen wurden am 2. Februar 1989 verabschiedet, zu jedem dieser Pläne wurde wiederum eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt²⁰. Diese Planungen wurden Bestandteil des Luftreinhalteplanes.

Bei räumlichen Planungen müssen die "local governments" nachweisen, daß sie sich innerhalb der Vorgaben der regionalen Planungsbehörde und damit des Luftreinhalteplanes bewegen²¹. Gesteuert werden diese Vorgaben über den Einwohnerzuwachs sowie die durch Flächenausweisungen induzierten Verkehrsströme. Die regionale Planungsbehörde kann den Gemeinden direkt keine Flächenausweisung vorgeben, die wesentliche Kontrolle liegt in dem EIR zu diesen Ausweisungen. Da die regionale Planungsbehörde dieses EIR aber nur bei regional bedeutsamen Projekten erhält, besteht die Gefahr, daß durch viele Maßnahmen unterhalb der "regionalen" Schwelle der Plan unterlaufen wird. Um dies zu vermeiden, müssen die Gemeinden zukünftig jährliche Berichte über kumulative Auswirkungen vorlegen²².

6. Schlußfolgerungen

Bei einer Bewertung muß man unterscheiden zwischen der Umsetzung und den wahrscheinlichen Auswirkungen für Südkalifornien und den Aspekten, die für uns in der Bundesrepublik Deutschland von Interesse sind. Noch ist der Luftreinhalteplan von der Landesbehörde und NEPA nicht genehmigt²³; es ist durchaus möglich, daß aufgrund der sehr vagen Vorstellungen in der Stufe 3 die Genehmigung nicht erfolgt. Die als zusätzliche Maßnahmen aufgeführten Überlegungen zur sehr viel stärkeren Kontrolle des Kfz-Verkehrs weisen bereits in die Richtung, die dann wahrscheinlich eingeschlagen wird. Es gibt durchaus kritische Anmerkungen, die darauf hinweisen, daß der Plan dem Motto "weiter wie bisher" folgt und in einigen Fällen Umweltprobleme sogar verlagert. Die in der 3. Stufe vorgeschlagenen Maßnahmen sind so unbestimmt, daß ihre Wirkung überhaupt noch nicht abgeschätzt werden kann. Es läßt sich deshalb kaum beurteilen, ob der Plan tatsächlich den gewünschten Erfolg haben wird.

Für die Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland interessant ist die Verknüpfung mit der räumlichen Planung: Die als Bestandteil des Luftreinhalteplans erarbeiteten Maßnahmen für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wären bei uns als Bestandteile der Regionalpläne denkbar. Das Beispiel Südkalifornien zeigt auch, daß gestufte UVP für Planungen und Programme möglich und sinnvoll sind. Auch Umweltschutzplanungen wie ein Luftreinhalteplan haben negative Umweltfolgen, die in den Berichten in der Bundesrepublik überhaupt nicht auftauchen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung kann hier zur Transparenz beitragen, sie würde eine nachvollziehbare Abwägung ermöglichen, die Grenzen der traditionellen Luftreinhaltepolitik und die teilweise auch negativen Umweltfolgen würden deutlicher. Projektbezogene UVP könnten sich auf die UVP zum Luftreinhalteplan stützen. Voraussetzung dafür ist allerdings auch, daß an die UVP auf der Plan-/Programmebene keine überzogenen methodischen oder inhaltlichen Anforderungen gestellt werden, die diese nicht leisten kann. Auch hier können wir aus den amerikanischen UVP-Verfahren lernen, die nach 20 Jahren Erfahrung einen sehr pragmatischen Ansatz haben.

Anmerkungen

1 South Coast Air Quality Management District, Southern California Association of Governments (Hrsg.): Air Quality Management Plan, Draft 1988, nach Verabschiedung geändert in The 1989 Air Quality Management Plan.

2 Bundesrats-Drs. 155/89.

3 Bundestags-Drs. 11/3919.

4 Das in diesem Fall zuständige "council of governments" ist die Southern California Association of Governments (SCAG). Der Verband wurde 1965 gegründet, Mitglieder sind sechs Kreise und 150 Kommunen. Das Verbandsgebiet umfaßt 98 000 km² mit etwa 12,4 Mio. Einwohnern; damit ist SCAG der größte regionale Planungsverband in den USA.

5 Ursprünglich Environmental Quality Act of 1970, seit 1973 California Environmental Quality Act (CEQA). Das Gesetz wird ergänzt durch behördenverbindliche Guidelines.

6 Alle Umwelterheblichkeitsprüfungen und UVP werden, sofern sie nicht nur lokale Bedeutung haben, seit 1982 beim Clearinghouse Computer Information System in der Landesbehörde Office of Planning and Research nach einem einheitlichen Schema erfaßt. Diese Daten können jederzeit abgerufen werden. Pro Jahr werden so rund 2500 environmental documents erfaßt.

7 Im folgenden Text wird für die UVP in Kalifornien der Begriff EIR verwandt.

8 Es handelt sich dabei um ein Statement of Overriding Considerations.

9 The Community Environmental Council Inc. (Hrsg.): Monitoring: The Missing Link in Effective Land-Use Decision Making. — Santa Barbara 1987. Zwischenzeitlich ist gesetzlich vorgeschrieben, daß jede Gemeinde eine verantwortliche Stelle benennt, die für die Kontrolle der Umsetzung zuständig ist (California Public Resources Code, Sec. 21081.6).

10 Clean Air Act (42 U.S.C. 7401, et seq.), schreibt die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte bis zum 31.12.1987 vor, für Schwebstaub (PM 10) bis 1993. Zusätzlich das kalifornische Luftreinhaltegesetz Clean Air Act (Sher Bill, AB 2595) vom 30.9.1988. Das Gesetz schreibt die Erarbeitung eines Luftreinhalteplans bis zum 31.12.1989 vor, mit dem die zusätzlich geltenden kalifornischen Grenzwerte erreicht werden sollen.

11 Der South Coast Air Quality Management District wurde 1976 gegründet, er hat die Aufsicht für ein Gebiet von ca. 35 000 km². Das South Coast Air Basin, für das der Luftreinhalteplan erarbeitet wurde, umfaßt als Teil davon etwa 17 000 km². Das Entscheidungsgremium der Behörde (Governing Board) hat 14 Mitglieder, davon 11 aus den im Gebiet liegenden Gemeinden und Kreisen, drei werden jeweils vom Governor sowie den beiden Häusern des Landesparlaments bestimmt. Die Behörde finanziert sich überwiegend aus von den Emittenten erhobenen Gebühren.

12 Primäre Standards zielen auf den Schutz der menschlichen Gesundheit, sekundäre auf den Schutz des Gemeinwohls, z.B. Vegetation oder Sachwerte.

13 Ein Beispiel für die umfassende Öffentlichkeitsarbeit ist die tägliche Veröffentlichung der Luftbelastungswerte in der Tagespresse. In der Bundesrepublik ist mir nur der Kölner Stadtanzeiger bekannt, der seit Juli 1989 für den Kölner Raum täglich Werte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Ozon veröffentlicht. Dabei zeigte sich, daß bei der Wetterlage dieses Sommers der Warnwert für Ozon relativ oft erreicht oder überschritten wurde.

14 South Coast Air Quality Management District, Southern California Association of Governments (Hrsg.): Final Air Quality Management Plan, 1982 Revision, October 1982.

15 Für die Öffentlichkeitsarbeit wurden spezielle Informationsmaterialien erarbeitet, beispielsweise die Broschüre The Path to Clean Air: Attainment Strategies.

16 In der ersten Stufe insgesamt 122 Maßnahmen, davon 57 bei der Industrie, 19 beim KFZ-Verkehr, 13 bei anderen Transportmitteln wie Flugzeugen oder Eisenbahn, 20 bei Flächennutzung und Transportsystemen, 10 bei Infrastruktureinrichtungen und 3 bei der Landwirtschaft.

17 Sog. Executive Summary, eine Zusammenfassung, die auch beim EIR vorgeschrieben ist.

18 South Coast Air Quality Management District, Southern California Association of Governments (Hrsg.): Draft Environmental Impact Report 1988, Revision to the Air Quality Management Plan, September 1988 sowie von denselben Behörden: Staff Report Revision to the 1988 Air Quality Management Plan and Responses to Comments on the AQMP Environmental Impact Report, March 13, 1989.

19 Diese wurden auch bisher schon einer UVP unterzogen, z.B. Draft Environmental Impact Report Rule 1134, Control of Oxides of Nitrogen Emissions from Stationary Gas Turbines, September 1987.

20 Southern California Association of Governments (Hrsg.): 1988 Growth Management Plan sowie 1988 Growth Management Plan Final Environmental Impact Report, December 1988.

Southern California Association of Governments (Hrsg.): 1988 Regional Mobility Plan sowie 1988 Regional Mobility Plan Final Environmental Report, December 1988.

21 Zur Abschätzung der Auswirkungen von Siedlungs- und Verkehrsplanungen auf die Emissionssituation werden den Gemeinden Handbücher (z.B. Air Quality Handbook for Preparing Environmental Impact Reports, revised April 1987) oder PC-Programme (z.B. AQUAT-2, air analysis tools, 1987) zur Verfügung gestellt.

22 Southern California Association of Governments (Hrsg.): Transportation, Land-Use and Energy Conservation Measures, Draft, September 1988, S. 295.

23 Zwischenzeitlich wurde der Plan von der Landesbehörde California Air Resources Board (ARB) am 18.8.1989 akzeptiert (adopted), die Environmental Protection Agency (EPA) hat eine positive Stellungnahme signalisiert.

*Dipl. Volksw. Dieter Wagner
Argonner Weg 11
5650 Solingen 1*