

Britta Hetzel

Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen (SUP)

– Ein Tagungsbericht –

Einleitung

Bereits am 21. Juli 2001 ist die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates in Kraft getreten und muss nun innerhalb einer dreijährigen Frist bis zum 20.07.04 in nationales Recht umgesetzt werden. Sie schreibt für alle Pläne und Programme, bei deren Umsetzung mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, eine Prüfung derselben vor. Jetzt nahm das Naturschutz-Zentrum Hessen - Akademie für Natur- und Umweltschutz (NZH) den durch die Verordnung entstandenen Informations- und Diskussionsbedarf bei Planungsträgern und -beteiligten zum Anlass, gemeinsam mit der Hessischen Vereinigung für Naturschutz und Landschaftspflege (HVNL) eine Tagung zu diesem Thema durchzuführen. Über 60 Teilnehmer aus nahezu dem gesamten Bundesgebiet, zumeist Mitarbeiter von Behörden, Büros, Kommunen und Verbänden, nutzten die Gelegenheit, sich am 13.03. in Wetzlar umfangreich und „aus erster Hand“, wie Bernhard Neugirg (NZH) bei der Begrüßung betonte, über die SUP zu informieren. Im Folgenden werden die Inhalte der Tagung vorgestellt. Als Grundlage dienten die Thesepapiere der Referenten und eigene Mitschriften.

Ziele und Inhalte der SUP-Richtlinie

Im ersten Vortrag des Tages stellte Dr. Christof Sengenstedt vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Berlin die Inhalte der neuen Richtlinie sowie den aktuellen Stand ihrer Umsetzung in nationales Recht dar. Ihr Ziel ist es, „im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltniveau sicherzustellen“ (Art.1). So sollen Umwelterwägungen bereits in der Konzeptphase von Plänen und Programmen berücksichtigt werden und im Falle voraussichtlich erheblicher Umweltauswirkungen eine Umweltprüfung erfolgen. Dabei ist zwischen Plänen und Programmen mit obligatorischer Umweltprüfung und solchen mit konditionaler Umweltprüfung zu unterscheiden. Zu ersteren zählen Pläne und Programme, die einen Rahmen für UVP-pflichtige Projekte vorgeben oder bei deren Umsetzung mit Auswirkungen auf FFH-Gebiete zu rechnen ist. Kleinräumige Planungen, unbedeutende Plan- und Programmänderungen sowie rahmensetzende Pläne und Programme mit Bezug auf nicht UVP-pflichtige Projekte unterliegen lediglich einer konditionalen Prüfung. Von der Richtlinie nicht betroffen sind Planungen zur Landesverteidigung, zum Katastrophenschutz, Finanz- und Haushaltspläne. Ob eine Planung prüfpflichtig ist, wird im Screening (entsprechend der Projekt-UVP) festgestellt, die Festlegung des Prüfungsinhalts erfolgt im Scoping. Die folgende eigentliche SUP ist in drei strukturelle Elemente untergliedert: den

Umweltbericht (Art.5), die Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit (Art.6), die Entscheidungsfindung und Bekanntmachung der Entscheidung (Art.8,9).

Die erforderlichen Inhalte des Umweltberichts sind im Anhang I der SUP-Richtlinie festgelegt. Darzulegen sind:

- Die Inhalte und Ziele der zu prüfenden Planung
- Die aktuelle Umweltsituation und ihre voraussichtliche weitere Entwicklung, sowohl im Falle der Durchführung als auch im Falle der Nicht-Durchführung der Planung
- Maßnahmen zur Eindämmung oder Kompensation der Auswirkungen
- Für die Planung relevante nationale und internationale Ziele des Umweltschutzes und die Art ihrer Berücksichtigung bei der Planung
- Begründung für die Wahl der jeweiligen Alternative
- Geplante Monitoring-Maßnahmen
- Eine allgemeinverständliche „nichttechnische“ Zusammenfassung aller bisher genannter Informationen.

Zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung existieren keine näheren Vorgaben, vielmehr bietet sich hier die Möglichkeit zu einer flexiblen, situationsangepassten Ausgestaltung durch die Mitgliedsstaaten. Vorgeschrieben ist lediglich die Eröffnung der Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Ergebnisse der SUP einschließlich der abgegebenen Stellungnahmen sind „bei der weiteren Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren“ zu berücksichtigen (Art.8).

Insgesamt ähneln sich SUP und Projekt-UVP in Aufbau und Methodik, sind jedoch nicht identisch. Die SUP-Richtlinie kann als Ergänzung zur UVP-Richtlinie angesehen werden. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Aspekt der Frühzeitigkeit. Bislang werden durch Entscheidungen auf vorgelagerten Planungsebenen Rahmenbedingungen für Projekte geschaffen, ohne dass dabei Umweltbelange berücksichtigt werden müssen. Wenn beispielsweise eine UVP in der Verkehrswegeplanung erfolgt, sind die vorgelagerten Planungshierarchien wie Bundesverkehrswegeplan, Bedarfspläne und Linienbestimmung bereits durchlaufen worden. Durch derartige Vorgaben ist bei UVP-pflichtigen Projekten der Planungsspielraum z.B. zur Entwicklung von Alternativen in solchen Fällen bereits stark eingeeengt.

Aktueller Stand der rechtlichen Umsetzung

Für die Umsetzung in nationales Recht wurde eine eigene Konzeption entwickelt. Dabei mussten verschiedene Randbedingungen berücksichtigt werden: Die SUP-Richtlinie gibt lediglich einen unscharfen, äußeren

Rahmen vor, der durch die Mitgliedsstaaten zu konkretisieren ist. Aufgrund des föderalistischen Prinzips der BRD verfügt der Bund lediglich über eine begrenzte Regelungskompetenz, die Raumplanung ist Sache der Länder. Beabsichtigt ist die einheitliche Regelung zentraler Elemente der SUP durch ein Bundesgesetz. Erschwerend wirkt sich auch die Komplexität der Regelungsmaterie aus. So ist eine Integration der SUP in das bestehende UVP-Gesetz beabsichtigt. Verzahnungen zwischen speziellen SUP-Regelungen und Fachgesetzen des Bundes bzw. Ländervorschriften müssen berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass es sich zumindest in Teilbereichen um rechtliches und methodisches Neuland handelt. Die erarbeiteten Umsetzungskonzeptionen müssen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene abgestimmt werden, wobei eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Zusammenarbeit koordinieren soll.

Insgesamt sieht die Konzeption vier Schritte vor:

1. Bestimmung des voraussichtlichen Anwendungsbereichs / der prüfpflichtigen Pläne und Programme
2. Klärung wichtiger Rechts-, Verfahrens- und Methodikfragen z. B.: Regelungskompetenz, Abschichtung bei gestuften Planverfahren, Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung und des Monitorings
3. Ausarbeitung eines Entwurfs und Erprobung in Planspielen zur fachlichen Absicherung
4. Kabinettsbeschluss, Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens.

Insgesamt ging Sangenstedt davon aus, dass die im Juli 2004 endende Umsetzungsfrist eingehalten werden kann.

Durch die SUP-Richtlinie entstehende neue Anforderungen an die Raumplanung

Auch wenn der Grundgedanke einer Integration der Umweltbelange in die räumliche Planung nicht neu ist und die SUP-Richtlinie keine neuen Umweltziele oder -standards enthält, so ist dennoch mit erhöhten verfahrenstechnischen Anforderungen bei der Planung zu rechnen. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat daher den Arbeitskreis „Plan-UVP“ gegründet, der Empfehlungen zur Umsetzung der Richtlinie in Recht und Praxis erarbeitet. Dr. Christian Jacoby, der in diesem Arbeitskreis mitwirkt, fasste in seinem Vortrag zunächst diese neu hinzukommenden Aufgaben zusammen. Im Wesentlichen sind zu nennen:

- die Beschreibung der voraussichtlichen weiteren Entwicklung der Umwelt bei Nichtdurchführung der Planung auf Grundlage einer „Status-quo-Analyse“
- Berücksichtigung der nationalen, europäischen und internationalen Umweltziele
- erweiterter Katalog der Schutzgüter (neu gegenüber UVP-RL: Biologische Vielfalt)
- Darstellung kumulativer Umweltauswirkungen
- auf alle Schutzgüter bezogene Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung oder zum Ausgleich der Auswirkungen
- Darstellung der Vorgehensweise und Begründung der Entscheidung (Wie wurden Umweltziele und -erwägungen berücksichtigt? Warum wurde gerade diese Alternative gewählt?)

- Allgemeinverständliche Zusammenfassung als fester Bestandteil des Umweltberichts.

Hier wird deutlich, dass die Schaffung größtmöglicher Transparenz ein wichtiges Ziel der SUP ist. Diese Transparenz und die damit verbundene Dokumentations-, Beteiligungs- und Begründungspflicht bei der Erstellung des Umweltberichts stellt eine beträchtliche Erweiterung der Anforderungen an die Planung dar. In diesem Zusammenhang betonte Jacoby die Wichtigkeit des Abschichtungsprinzips. Dieses dient der Vermeidung einer mehrfachen Prüfung von Teilaussagen des Plans bzw. des Programms. Sind Teilaussagen auf einer vorangestellten Planungsebene oder im Rahmen einer anderen Fachplanung bereits ausreichend abgeprüft worden, soll bei Umweltprüfungen dieses Ergebnis übernommen und sich auf andere bzw. durch Konkretisierung neu hinzukommende Aspekte konzentriert werden. Der Arbeitskreis „Plan-UVP“ empfiehlt, bereits im Scoping festzulegen, welche Umweltuntersuchungen auf welcher Planungsebene bzw. von welcher Fachplanung durchgeführt werden sollten. Auch beim Monitoring ist auf die Vermeidung doppelter Arbeit zu achten. So sollten vorhandene Überwachungssysteme wie die laufende Raumbesichtigung auf Bundes- und Länderebene genutzt werden. Trotz dieser eindämmenden Maßnahmen ist durch den erweiterten Prüfungsumfang, besonders durch die Dokumentationspflicht und die Öffentlichkeitsbeteiligung, mit einem erhöhten Arbeitsaufwand zu rechnen. Der Arbeitskreis sieht daher die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen (Personal bzw. Finanzmittel) als Grundvoraussetzung für die praktische Umsetzung der Richtlinie.

Praxistest zur Umsetzung der SUP-Richtlinie

Parallel zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in nationales Recht wird ein vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt durchgeführt. In der Zeit von September 2001 bis August 2003 werden in einem ersten Praxistest in ausgewählten Beispielregionen auf freiwilliger Basis Umweltprüfungen gemäß der Richtlinie durchgeführt. Eine Forschungsgemeinschaft bestehend aus Vertretern privater Planungsbüros und Universitätsangehöriger begleitet die Durchführung wissenschaftlich. Auf diese Weise will man erste Erkenntnisse über Probleme bei der praktischen Anwendung gewinnen. Diese sollen einerseits in den Umsetzungsprozess einfließen, andererseits sollen auf ihrer Grundlage den Planungsträgern Hilfen für die praktische Anwendung an die Hand gegeben werden. Zum Zeitpunkt der Tagung konnten leider noch keine Ergebnisse vorgestellt werden, weswegen sich Jacoby, selbst Mitglied der Forschungsgemeinschaft, auf eine allgemeine Vorstellung des Projektes beschränkte. Als „Versuchsobjekte“ wurden Regionalpläne in drei Regionen ausgewählt, wobei unterschiedliche Verfahrensaspekte im Vordergrund stehen (s. Tab.1).

Ein Entwurf für ein Erprobungskonzept, das einen Überblick über das Verfahren und Hinweise zur Entwicklung von Szenarien und Planungsalternativen, zur Abschichtung der Umweltprüfung sowie detaillierte Angaben zu den einzelnen Planungsschritten enthalten soll, liegt zur internen Abstimmung vor.

Tab.1: Für das SUP-Forschungsprojekt ausgewählte Regionalpläne

| Region | Planung | Schwerpunkte bei der wissenschaftlichen Begleitung |
|---------------------------------------|--|---|
| Westpfalz (Rheinland Pfalz), | Gesamtfortschreibung des Raumordnungsplanes | Förmliches Beteiligungsverfahren, Berücksichtigung der Konsultationsergebnisse, Unterrichtung über die Entscheidung |
| Großraum Braunschweig (Niedersachsen) | Gesamtfortschreibung des regionalen Raumordnungsprogramms | Scoping, planungsbegleitende Erarbeitung und Berücksichtigung des Umweltberichts, Beteiligungsverfahren |
| Mittelfranken, Region 7 (Bayern) | Anpassung des Regionalplans an das fortgeschriebene Landesentwicklungsprogramm | Screening, Scoping, planungsbegleitende Erarbeitung und Berücksichtigung des Umweltberichts, Beteiligungsverfahren |

Beispiel: SUP in der Verkehrsplanung

Dr. Ulf Surburg, Mitarbeiter der BPI-Consult GmbH, Berlin, stellte in seinem Vortrag die voraussichtliche Bedeutung der SUP für die Verkehrsplanung dar und damit den Bezug zu einem konkreten Planungsbereich her. Er rechnete mit einer SUP-Pflicht für Verkehrspläne, Umweltfachplanungen mit Verkehrsbezug sowie für Raumordnungspläne. Zur Erläuterung fasste Surburg die in der SUP-Richtlinien genannten Voraussetzungen für eine Prüfpflichtigkeit zusammen:

- Die Ausarbeitung erfolgt durch eine Behörde und aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften (Art. 2a). (Die Planung fällt in den prinzipiellen SUP-Anwendungsbereich.
- Der Plan hat rahmensetzende Wirkung für künftige Genehmigungen von UVP-pflichtigen Projekten, oder Auswirkungen auf ein FFH-Gebiet sind potentiell möglich (Art.3, Abs.2). (Es ist eine obligatorische SUP durchzuführen.
- Der Plan erfüllt nicht die Bedingungen unter Art. 3, hat aber erhebliche Umweltauswirkungen und Bezug zu nicht UVP-pflichtigen Projekten (Nach Art.3, Abs.4 ist zu prüfen, ob eine konditionale SUP durchzuführen ist..

Demzufolge wären in Zukunft Raumordnungspläne, der Bundesverkehrswegeplan, der Landstraßenbedarfsplan/-ausbauplan und der Nahverkehrsplan generell prüfpflichtig. Bei Lärminderungsplänen (Umweltplanung mit deutlichem Verkehrsbezug), Verkehrsplänen auf EU-Ebene, Landesverkehrsprogrammen und Verkehrsentwicklungsplänen wäre nach Einzelfallprüfung zu unterscheiden, ob sie in den Anwendungsbereich der SUP gemäß Art.2a fallen.

Im Falle einer SUP von Verkehrsplänen wäre nach den bei einer Umweltprüfung generell erforderlichen Verfahrensschritten Screening und Scoping eine Bestandsanalyse des Naturraumes im beplanten Gebiet durchzuführen. Zentrale und themenspezifische Bestandteile wären die Abschätzung der Umweltauswirkungen der bestehenden Verkehrsnetze, die Prognose der Umweltauswirkungen der geplanten Verkehrsnetze sowie die Entwicklung von Alternativen. Unter Berücksichtigung der zuvor zu definierenden Umweltziele und -standards wären Empfehlungen für Maßnahmen zur Konfliktvermeidung bzw. -verringerung zu erarbeiten. Die Ergebnisse müssten in einer Gesamtbeurteilung zusammengefasst werden und abschließend Empfehlungen für ein Monitoring

gegeben werden. Die Methodik ähnelt insgesamt der UVP, lediglich das Monitoring ist dort nicht vorgesehen. Für die Entwicklung der Umweltqualitätsziele sollten einzelne Parameter wie Luft, Lärm und Flächeninanspruchnahme herangezogen werden. Allgemeine Empfehlungen zu den Umweltzielen auf Bundesebene wären wünschenswert. Sie sollten aber bezogen auf den Einzelfall geprüft und gegebenenfalls genauer definiert oder ergänzt werden.

Verhältnis von SUP, FFH-Verträglichkeitsprüfung und Landschaftsplanung

Im letzten Vortrag der Tagung stellte Dr. Catrin Schmidt von der Fachhochschule Erfurt die Anwendungsmöglichkeiten unterschiedlicher Planungsinstrumente im Rahmen einer SUP vor. Neben den übrigen Umweltplanungen kommt der Landschaftsplanung in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Ihre Ziele sind mit denen der SUP identisch, wobei sie sich inhaltlich in erster Linie auf gestalterische Aspekte konzentriert, während die Umweltprüfung ein weites Spektrum an Umweltfaktoren abdeckt. Der Landschaftsplan kann als eine wesentliche Grundlage der Umweltprüfung verstanden werden. Häufig lassen sich Teilaspekte des Umweltberichts wie die Darstellung des aktuellen Umweltzustandes, die Entwicklungsprognosen und Zielvorstellungen aus ihm ableiten bzw. darauf aufbauen. Positiv bewertete Schmidt die aus dieser Verknüpfung resultierende stärkere Einbeziehung des Kulturlandschaftsaspekts in die Umweltprüfung.

Ist für einen Plan oder ein Programm sowohl eine SUP als auch eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, so wäre eine Kopplung beider Prüfverfahren sinnvoll. Dabei ist zu beachten, dass die FFH-Verträglichkeitsprüfung sich von der Umweltprüfung durch eine größere Tiefenschärfe unterscheidet. Während durch letztere ein insgesamt hohes Umweltschutzniveau erreicht werden soll, zielt erstere auf den Schutz spezieller Gebiete ab und erfordert daher detailliertere Angaben. Soweit sie als inhaltlich eigenständiger Teil erhalten bleibt, wäre ihre Integration in das SUP-Verfahren sinnvoll. Die Eigenständigkeit der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist unbedingt zu wahren, da ihre Rechtsfolgen andere sind als die der SUP.

Einzelne Diskussionspunkte und abschließende Bemerkungen

- Insgesamt wurde von seiten der Referenten die Einführung der SUP positiv beurteilt. So ging Surburg in

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Jahrbuch Naturschutz in Hessen](#)

Jahr/Year: 2002

Band/Volume: [7](#)

Autor(en)/Author(s): Hetzel Britta

Artikel/Article: [Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen \(SUP\) – Ein Tagungsbericht – 178-181](#)