

**Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren - Instrumente, die zu einer  
besseren Berücksichtigung von Umweltbelangen bei öffentlichen und privaten  
Standortentscheidungen führen?**

**Karl-Hermann Hübler (Berlin)**

Gliederung	Seite
1. Vorbemerkung, Definition	128
2. Zur Geschichte der UVP	131
3. Das Neue an der UVP, zur Bewertungsproblematik	134
4. Freiwillige UVP's	137
5. Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen	143
6. Abschließende Bemerkungen: Zum Verhältnis von Regional- und Umweltpolitik	146

**UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG  
UND RAUMORDNUNGSVERFAHREN  
- INSTRUMENTE, DIE ZU EINER BESSEREN BERÜCKSICHTIGUNG  
VON UMWELTBELANGEN BEI ÖFFENTLICHEN UND PRIVATEN  
STANDORTENTSCHEIDUNGEN FÜHREN ?**

Karl - Hermann Hübler, Berlin

**1. Vorbemerkungen, Definitionen**

Raumordnungsverfahren (ROV) und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) sind für die westdeutschen Bundesländer keine neuen Erfindungen. Es sind rechtlich normierte Verfahrensregelungen, die im wesentlichen den Grundzügen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG vom 26. 5. 1976) folgen. Bedeutsam ist, daß mit beiden Verfahren

keine Entscheidungen über die Zulässigkeit eines Vorhabens herbeigeführt werden, sondern daß diese Verfahren lediglich Entscheidungshilfe zu leisten haben, also bei den folgenden Entscheidungen über die Genehmigung oder Planfeststellung zu berücksichtigen sind.

ROV's werden von den westdeutschen Ländern (mit Ausnahme von NRW und den 3 Stadtstaaten) seit den 60iger Jahren mit unterschiedlichem Erfolg durchgeführt; sie sind in den Landesplanungsgesetzen der Länder gesetzlich geregelt.

Neu ist, daß in der Novelle des Raumordnungsgesetzes vom 19. Juli 1989 diese Verfahren bundeseinheitlich vorgeschrieben (§ 6a ROG) und daß die Vorhaben, die einem ROV zu unterziehen sind, bundeseinheitlich geregelt sind.

Bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1970 (Bundestagsdrucksache VI/2710) war gefordert worden: "In Entscheidungen der öffentlichen Hand und

Wirtschaft sind Umweltkriterien zu beachten." 1972 kam es zu einer diesbezüglichen Ergänzung der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (Besonderer Teil - GGO II) und 1974 wurde seitens der Bundesregierung über "Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes" (GMBL 1975, S. 717) beschlossen.

Erst 16 Jahre danach wurde das "Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung" (UVPG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 1990 (BGBl. I S. 1080), von den gesetzgebenden Körperschaften erlassen.

Obleich also seit 30 oder 20 Jahren die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei staatlichen, kommunalen und privaten Investitionsentscheidungen vorgesehen war, hat sich der Gesetzgeber erst Ende der achtziger Jahre entschlossen, diese Berücksichtigung von Umweltbelangen zu formalisieren und damit auch stärker als zuvor gerichtlichen Überprüfungen zugänglich zu machen. Die Gründe hierfür werden später erläutert.

Zweck der gesetzlich vorgeschriebenen UVP ist es, für eine wirksame Umweltvorsorge die Auswirkungen von enumerativ bestimmten Vorhaben auf die Umwelt frühzeitig und umfassend zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Das Ergebnis dieser Überprüfung soll sodann bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt werden (§ 1 UVPG).

Im ROV ist ebenfalls die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf die Umwelt (Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kultur - und sonstige Sachgüter sowie deren Wechselwirkungen) vorgeschrieben (§ 6a, Abs. 1 ROG). Auch für ROV's ist ein enumerativer von Katalog von Vorhaben in einer Rechtsverordnung bestimmt, für die diese durchzuführen sind (Mindestkatalog, der erweitert werden kann).

Neu ist freilich, daß seit einigen Jahren in zunehmendem Maße auch Kommunen und private Unternehmen auf freiwilliger Basis UVP's durchführen und deren Ergebnisse dann ihren umweltrelevanten Entscheidungen zugrundelegen oder mitberücksichtigen. Solche freiwilligen UVP's werden verschieden bezeichnet (Öko - Controlling, Öko - Bilanzierung, Umweltmanagement, ökologische Buchhaltung, umweltverträgliches Beschaffungswesen usw.) und beziehen sich auf sehr verschiedene Sachverhalte (Investitionsentscheidungen, Produkte, Produktions - und Dienstleistungsprozesse (z. B. auf Krankenhäuser oder Großveranstaltungen) oder auf Marketingstrategien usw.).

Die Entwicklung ist hier zur Zeit im Fluß, so daß es schwer fällt, diese verschiedenen Initiativen und Versuche zu systematisieren und zu beurteilen.

In einem ersten Anlauf kann man diese privaten und freiwilligen Versuche als Bemühungen definieren, die Umweltverträglichkeit von Standortentscheidungen, Produktionsprozessen, Dienstleistungen und Produkten systematisch zu erfassen und, wenn die Ergebnisse dann in Unternehmensentscheidungen Eingang finden, die ökologische Effizienz dieser Tätigkeiten zu verbessern<sup>1</sup>.

Da sowohl ROV's als auch UVP's vorhaben - oder projektbezogen ansetzen, muß die dem Seminarthema zugrundeliegende Fragestellung "ROV und UVP als Schranke oder Zielgröße der Regionalpolitik?" zunächst formal verneint werden. Sie sind überall in gleicher Weise für bestimmte Vorhaben anzuwenden und regional unterschiedliche Implikationen sind demnach nicht wahrscheinlich.

<sup>1</sup> Unter ökologischer Effizienz verstehe ich im wesentlichen die Verringerung und/ oder Optimierung des Stoff - und Energieverbrauchs bei menschlichen Tätigkeiten und die Herstellung solcher Produkte und Dienstleistungen, die ohne toxische Veränderungen wieder in ökologische Kreisläufe eingliedert werden können bzw. dazu beitragen, solche Kreisläufe zu erhalten oder wiederherzustellen.

Diese Feststellung müßte eigentlich sogar für den EG - Wirtschaftsraum gelten<sup>2</sup> (evtl. sogar für die USA und Kanada), weil die Grundzüge für UVP - Regelungen in den Mitgliedstaaten der EG einheitlich sind. Zu bedenken ist freilich, daß der Vollzug dieser UVP - Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten - auch auf grund unterschiedlicher Verwaltungsstrukturen und Werthaltungen (Umweltbewußtsein) - noch verschieden ist<sup>3</sup>.

## 2. Zur Geschichte der UVP

Die Ausgangsüberlegungen zur UVP kommen aus den USA.

Dort wurde Ende der sechziger Jahre das Environmental Impact Assessment eingeführt und zunächst auch mit großem Erfolg durchgeführt (vgl. Regulations for Implementing the Procedural Provisions of the National Environmental Act (des Council of Environmental Quality) v. 29. 11. 1978 und National Environmental Policy Act of 1969 (Pub. L. 91 - 190, 42 U.S.C. 4321 - 4347, der später mehrmals geändert wurde).

In der Bundesrepublik wurden erste Überlegungen und Forderungen in dem o. g. Umweltprogramm der Bundesregierung veröffentlicht, die dann zu zahlreichen Versuchen des damals federführenden Bundesinnenministeriums führten, in einem Verfahrensgesetz die UVP gesetzlich zu regeln. Alle diese Versuche scheiterten vor

<sup>2</sup> Das deutsche UVPG ist erst aufgrund einer EG - Richtlinie erlassen (Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)(ABl. EG Nr. L. 175/40)), die die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine gesetzliche Regelung des Sachverhaltes vorzunehmen.

<sup>3</sup> vgl. auch R. Coenen/J. Jörissen: Umweltverträglichkeitsprüfung in der europäischen Gemeinschaft, derzeitiger Stand der Umsetzung der EG - Richtlinie in den zehn Staaten der EG, Berlin, 1989.

allen an drei Interessentengruppen<sup>4</sup>: den Städtebauern und den Raumplanern, die behaupteten, die Belange der Umwelt würden bei den Querschnittsaufgaben der Bauleit - und Raumplanung im Rahmen der vorgeschriebenen Abwägungen von konfligierenden Interessen hinreichend berücksichtigt, den Vertretern der Eingriffsverwaltungen (Verkehrsplanung, wasserwirtschaftliche Planung usw.), die durch die Einführung einer gesetzlich vorgeschriebenen UVP Verfahrenerschwernisse befürchteten und last not least den Interessenverbänden der Wirtschaft, die Planungsverzögerungen (Investitionsstau in den siebziger Jahren) und eine weitere Verbürokratisierung voraussagten.

Bemerkenswert war dann, daß innerhalb der EG - Kommission Ende der siebziger Aktivitäten in Gang kamen, die nach rd. fünfjährigen Verhandlungen 1985 zum Erlaß der o. g. EG - Richtlinie führten und die für alle Mitgliedstaaten den Erlaß gesetzlicher UVP - Regelungen zwingend vorschreibt. Bedeutsam bei diesem Vorgang war, daß seitens der Kommission als maßgebliche Gründe für die Einführung einer EG - einheitlichen UVP die Notwendigkeit hervorgehoben wurde, Wettbewerbsnachteile durch unterschiedliche Regelungen zu vermeiden<sup>5</sup>.

Die Bundesrepublik geriet dadurch in Zugzwang und sah sich verpflichtet, bis zum 27. 6. 1988 ein UVP - Gesetz zu erlassen. Der Deutsche Bundestag hatte bereits 1984 in einer Entschließung gefordert, das in den Ländern eingeführte ROV mit der UVP

<sup>4</sup> vgl. G. Hartkopf, E. Bohne: Umweltpolitik, Bd. 1, Opladen, 1983; K. Otto - Zimmermann: Aus der Chronik des Gesetzgebungsverfahrens 1972 - 74; in: Umweltverträglichkeitsprüfung (Hrg. K. - H. Hübler, K. Otto - Zimmermann), Taunusstein, 1989.

<sup>5</sup> In der Präambel zu der genannten EG - Richtlinie ist u. a. ausgeführt: "Die unterschiedlichen Rechtsvorschriften, die in den einzelnen Mitgliedsstaaten für die Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Projekten gelten, können zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen und sich somit unmittelbar auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Es ist daher eine Angleichung der Rechtsvorschriften nach Artikel 100 des Vertrages vorzunehmen".

zu verknüpfen. Das führte dann 1989 zur Novelle des Raumordnungsgesetzes und, mit zweijähriger Fristverzögerung, zum Erlaß des UVP - Gesetzes.

Das UVP - Gesetz war bis zu seinem Erlaß umstritten. Allerdings: bei einer Auswertung der Argumente, die gegen eine gesetzliche Regelung von Interessenverbänden und Teilen der Wissenschaft vorgebracht wurden, fällt auf, daß diese im wesentlichen jene der siebziger Jahre waren. Die Auswertung des beim Deutschen Bundestag dazu durchgeführten Hearings sowie der schriftlichen Eingaben der Verbände bestätigt diese Feststellung<sup>6</sup>.

Die befürchtete Verlängerung von Planungs - und Genehmigungsfristen, die Einschränkung der Entscheidungsfreiheiten von Unternehmen dadurch, daß bei der UVP eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist (Grundprinzipien des Wirtschaftssystems werden dadurch in Frage gestellt!) und die Verteuerung der Standortplanungen waren aus wirtschaftlicher Sicht die Haupteinwände.

Der Tatbestand hingegen, daß durch eine sachgemäße UVP die Planungsfristen verkürzt werden können (weil z. B. die Wahrscheinlichkeit gerichtlicher Auseinandersetzungen verringert wird, weil Kapitalbereitstellungskosten der Unternehmen für Investitionen nur für kürzere Fristen notwendig sind usw.) und die Akzeptanz solcher Projekte größer wird, wurde kaum diskutiert.

Nachdem das Gesetz 1990 erlassen wurde, hat sich der Sturm im Wasserglas gelegt. Freilich ist nicht zu übersehen, daß in den letzten Jahren erneut Versuche unternommen werden, die UVP "auszuhebeln". Und zwar wiederum vor allem mit dem Argument der notwendigen Verkürzung der Planungsfristen (Verkehrswegebeschleunigungsgesetz, Diskussion über den Wirtschaftsstandort Deutschland, Be-

<sup>6</sup> vgl. dazu K. - H. Hübler: Anmerkungen zu den Einwänden gegen die UVP; in: Umweltverträglichkeitsprüfung (Hrg. K. - H. Hübler, K. Otto - Zimmermann), Taunusstein, 1989.

schleunigung der Baulandbereitstellung usw.). Dabei wird übersehen, daß die Hauptursachen - wie neuere Untersuchungen zeigen<sup>7</sup> - für die langen Planungsfristen in den meisten Fällen in dem unzureichenden Planungsmanagement der Investoren (Verkehrsverwaltung, Kommunen, aber auch private Investoren) liegen.

Der Vollständigkeit halber ist noch darauf hinzuweisen, daß in der ehemaligen DDR Ende der achtziger Jahre auch Bemühungen im Gange waren, UVP - Regelungen bei Standortentscheidungen einzuführen.

### 3. Das Neue an der UVP, zur Bewertungsproblematik

Wenn oben festgestellt wurde, daß mit der gesetzlichen Regelung formal grundsätzlich Neues nicht eingeführt wurde, so denke ich, daß mindestens in drei Bereichen neue Qualitäten für die Vorbereitung von Entscheidungsprozessen über Standorte und Trassen bestimmt wurden:

a. In § 2 UVPG (und in § 6a ROG) ist vorgeschrieben, daß die Auswirkungen auf die einzelnen Umweltmedien sowie die jeweils voraussichtlich entstehenden Wechselwirkungen zu erfassen sind. Umweltpolitik ist bis jetzt überwiegend medial organisiert und verrechtlicht, Umweltökonomie befaßt sich im Regelfall mit einzelnen Umweltgütern. Dieser Halbsatz über die Wechselwirkungen erfordert vom Prinzip eine ökosystemare Analyse und Bewertung, die mit dem herkömmlichen Vorgehen und den dafür verfügbaren Methoden nicht zu leisten ist. Hier sind nach meiner Einschätzung noch erhebliche Wissensdefizite vorhanden.

b. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung hat eine andere Qualität als die bisheri-

gen Regelungen bei Planfeststellungsverfahren oder bei der Bauleitplanung. Eine Absicht mit dieser von der EG vorgegebenen Maxime war neben der Erhöhung der Akzeptanz auch der Sachverhalt, daß durch eine frühzeitige Beteiligung entscheidungsrelevantes Wissen der Bürger gerade aus dem Bereich der Naturbeobachtung mit in die Entscheidungs- und Planungsprozesse Eingang finden soll.

c. Der dritte bedeutsame Qualitätssprung des UVPG ist der, daß der Träger der Maßnahme (Investor) selbst die Unterlagen für die UVP erbringen muß. Er wird also, wenn Zweifel an der Eignung von Standorten bestehen, im eigenen Interesse bemüht sein, den Nachweis zu erbringen, daß sein beabsichtigtes Tun umweltverträglich ist.

Ohne hier aus Zeitgründen auf weitere Details dieser gesetzlich vorgegebenen Verfahrensvorschriften eingehen zu können, denke ich, daß dieses Gesetz seit seiner Verabschiedung, aber auch bereits zuvor, eine Eigendynamik entwickelt hat, die partiell zu einer besseren Berücksichtigung von Umweltbelangen führen kann und wird.

Dabei soll nicht verschwiegen werden, daß derzeit noch viele UVP's und auch ROV's durchgeführt werden, die einfachsten inhaltlich - ökologischen und methodischen Anforderungen nicht standhalten. Dies gilt auch und in besonderer Weise für Verfahren in den neuen Bundesländern, die in wenigen Tagen durchgeführt wurden (auch durch unseriöse westliche Gutachter), und deren Ergebnisse schon jetzt vielerorts nicht nur aus ökologischen Gründen als Fehlentscheidungen erkennbar sind.

Der methodisch schwierigste Arbeitsschritt der UVP ist die Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens. Das UVPG gibt keine Methode zur Bewertung vor (§ 12 UVPG). Im Gesetz selbst ist freilich ein Widerspruch enthalten. Einerseits wird gefordert, daß Maßstäbe der Bewertung die rechtlich vermittelten Standards und Grenzwerte sind. Andererseits soll die UVP der Umweltvorsorge, also der vorsorglichen Vermeidung von Umweltschäden, dienen. Grenzwerte sind in vielen Fällen

<sup>7</sup> H. Klewe: Muß gut Ding Weile haben?; in: Raumplanung 55, 1991, S. 205 bis 212;  
U. Kuschnerus: Beschleunigung der Verkehrswegeplanung?; in: UPR, H. 5/1992, S. 167 - 172;  
H. Lohmann: Beschleunigte Entmündigung; in: Wechselwirkung, Nr. 51/1991, S. 59 - 53.

eher aus der Perspektive der Gefahrenabwehr oder aus ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten abgeleitet und normiert; sie liegen oft weit über dem Standard, der für die Erhaltung ökologischer Kreisläufe erforderlich ist. Dieser Konflikt soll nun partiell in einer Verwaltungsvorschrift des Bundes zu § 20 UVPG entschieden werden, über dessen Inhalte seit Jahren zwischen den Bundesressorts gestritten wird.

Da bei der Bewertung Methodenfreiheit herrscht, werden in der Praxis alle gängigen Methoden versucht. War früher, insbesondere für Verkehrsprojekte, die Kosten - Nutzen - Analyse vorherrschend, so scheint sich in der letzten Zeit neben der Nutzwertanalyse vor allem die ökologische Risikoanalyse stärker durchzusetzen. Es gibt aber auch viele durchaus entscheidungstaugliche UVP's, bei denen nur mit Checklisten verbal argumentiert und bewertet wird<sup>8</sup>.

Insgesamt besteht der Eindruck, daß ein Teil der Methodendiskussion der sechziger und siebziger Jahre im Bereich der Infrastrukturpolitik (Nutzendefinition usw.) wiederholt wird, wenngleich ökologische Fragestellungen partiell schon zu anderen Herangehensweisen nötigen.

Bei den Raumordnungsverfahren der früheren Jahre wurde in den meisten Fällen auf formalisierte Bewertungsverfahren verzichtet, sondern diese Abwägung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fortentwickelt<sup>9</sup>.

An dieser Stelle scheint es geboten, auf einen wesentlichen inhaltlichen Unterschied

<sup>8</sup> vgl. die Einzelbeiträge des Bandes "Bewertung der Umweltverträglichkeit" (Hrg. K. - H. Hübler, K. Otto - Zimmermann), Tausenstein, 1989.

<sup>9</sup> Vgl. im einzelnen: K. - H. Hübler: Neue Prioritäten im Abwägungsprozeß; in: Raumforschung und Raumordnung; H. 2 c 3/1989, S. 76 - 82. In diesem Beitrag sind auch die Ergebnisse einiger empirischer Untersuchungen über durchgeführte ROV's und UVP's zusammenfassend dargestellt; vgl. ferner: M. J. Bussek: Die Wirksamkeit von Raumordnungsverfahren, Konstanzer Schriften zur Rechtstatsachenforschung, Bd. 4, Konstanz, 1987.

zwischen ROV und UVP hinzuweisen: während bei der UVP "nur" die möglichen Auswirkungen der in § 2 UVPG bezeichneten Sachverhalte (Natur - und Sachgüter, aber auch den Menschen) eines Vorhabens zu prüfen sind, müssen beim ROV die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Raum - und Siedlungsstruktur (also auf die sozialen, kulturellen, ökonomischen und ökologischen Tatbestände) erfaßt und bewertet werden. Der Prüfungsauftrag des ROV ist also breiter und die Bewertung entsprechend schwieriger, zumal seit der Novelle des ROG die Anforderungen solcher Verfahren auf Nachvollziehbarkeit der Abwägungsentscheidungen (z. B. durch Verwaltungsgerichte) steigen werden.

Da jedoch in der Praxis bei vielen Vorhaben ROV und UVP in einem mehrstufigen Verfahren integriert durchgeführt werden, liegt es nahe, beide Regelungen im Rahmen dieses Referates zusammen zu betrachten<sup>10</sup>.

#### 4. Freiwillige UVP's

Hier lassen sich für Deutschland zwei Entwicklungslinien aufzeigen, die in den achtziger Jahren bedeutsam wurden.

Einmal begannen in den Kommunen eine Vielzahl von Experimenten mit freiwilligen UVP's, unabhängig von einem evtl. zu erlassenden Gesetz, mit der Zielrichtung, Kommunalpolitik insgesamt umweltverträglich zu gestalten.

<sup>10</sup> J. Schoenberg: Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren; in: Beiträge zum Siedlungs - und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 96, Münster, 1984; K. - H. Hübler: Inhalt und Methodik der Umweltverträglichkeitsprüfung in mehrstufigen Verfahren - dargestellt am Beispiel des Raumordnungsverfahrens; in: Handwörterbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP) (Hrg. P. - C. Storm/T. Bunge), Berlin; ferner: K. - H. Hübler, S. Thoring et. al.: Zur Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Raumordnungsverfahren - methodische Anforderungen, Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes (UFO - Plan Nr. 10102 - 083), Berlin, 1988.

Die andere Linie setzte bei der Prüfung der Umweltverträglichkeit von Produkten und Dienstleistungen durch Verbraucherverbände und Verbraucherinstitute an, die schließlich zur Kennzeichnung umweltverträglicher Produkte (z. B. blauer Engel) oder der Klassifizierung umweltverträglicher Urlaubsorte führte. Da die Ergebnisse solcher Versuche auch die Marketingstrategien der Produzenten beeinflusste und die Einsicht wuchs, daß nur eine umweltverträgliche Gestaltung der Endergebnisse der Produktion (end of the pipe) begrenzt zu Verbesserungen führen kann, versuchen verschiedene Unternehmen zunehmend, bereits Produktionsprozesse, Standortentscheidungen usw. umweltverträglich zu gestalten.

Zurück zu den Kommunen: nicht zuletzt durch die Änderungen des Umweltbewußtseins im letzten Jahrzehnt und durch die Wahlerfolge der Grünen vor allem in den Kommunen wuchs die Einsicht, daß der durch Bundes- und Landesgesetze vorgeschriebene Umweltschutz nicht hinreichend ist, den Status der Umweltqualität in den Gemeinden auch nur zu erhalten (Umweltschutz als Pflicht), geschweige denn, zu verbessern, sondern daß parallel zum Vollzug der Umweltgesetze vor allem in den Bereichen, die vordergründig mit Umweltschutz nicht im Zusammenhang stehen, erhebliche Möglichkeiten bestehen, umweltverträgliche Lösungen einzuführen (Umweltschutz als Kür). Als ein Instrument dazu werden UVP's für die verschiedensten Zwecke und aus den verschiedenen Anlässen sozusagen als ökologische Selbstkontrolle durchgeführt. Viele dieser UVP's sind noch im Experimentierstadium<sup>11</sup>.

UVP's in Gemeinden werden für freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben und Weisungsaufgaben durchgeführt. Die Möglichkeiten zu dieser freiwilligen UVP in den

<sup>11</sup> C. Jacobi: Kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Grundlagen und Stand der Einführung; Werkstattbericht Nr. 14 der Schriftenreihe Regional- und Landesplanung an der Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern, 1988;  
K. Otto - Zimmermann (Hrg.): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Kommunalverwaltung, Köln, 1990.

Gemeinden sind beinahe unbegrenzt. H. Schlarmann<sup>12</sup> unterscheidet Satzungen, Polizeiverordnungen, Benutzungsordnungen, Erlaubnis- und Genehmigungsentscheidungen, Untersagungen, Eingriffsentscheidungen, Verwaltungsvorschriften, Verträge, Beschaffung und Vergabe, Subventionen und Zuschüsse, Haushaltsplanung, Bauleitplanung, Planfeststellungen nach Fachgesetzen, Beteiligung in förmlichen Planungsfahren und Entscheidungen über Betriebs- Verfahrensweisen.

Die Auflistung der Ansatzpunkte für kommunale freiwillige UVP's macht deutlich, daß diese nicht nur mehr bei einer Standortentscheidung (für zu bauende Vorhaben) ansetzen, sondern in vielen Fälle Prozesse verhaltenslenkend zu steuern suchen (UVP für Großveranstaltungen für Messen und Märkte oder Sportveranstaltungen (Kirchentage, Sportveranstaltungen, Volksläufe u. a.) oder UVP's für die Vergabe städtischer Liegenschaften oder der Verwendung von umweltverträglichen Baumaterialien in kommunalen Bauwerken (z. B. Verzicht auf die Verwendung von Tropenhölzern).

Eine systematische Evaluierung dieser kommunalen freiwilligen UVP's ist bisher nicht erfolgt. Die Frage also, haben solche Verfahren zu einer tatsächlichen Verbesserung der lokalen und regionalen Umweltqualität geführt, kann zusammenfassend noch nicht beantwortet werden. Gleichwohl kann von der begründeten Vermutung ausgegangen werden (nicht zuletzt aufgrund der Darstellung einer Vielzahl von Einzelvorhaben z. B. anlässlich der vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin, 1988, 1990 und 1992 jeweils in Freiburg i. B. durchgeführten Kongresse "Kommunale UVP" (1992 mit über 1000 Teilnehmern)), daß in einer Reihe von Kommunen diese Bemühungen zumindest partiell zu veränderten ressourcenschonenden kommunalen Entscheidungen geführt haben und zumindest der Trend

<sup>12</sup> H. Schlarmann: Spielräume für die freiwillige kommunale UVP aus rechtlicher Sicht; in: Umweltverträglichkeitsprüfung in der Kommunalverwaltung (Hrg. K. Otto - Zimmermann), a. a. O.

zur Erhaltung des status quo der Umweltsituation in Ansätzen erkennbar ist.

Nicht zu unterschätzen ist in dem Zusammenhang die Bewußtseinsbildung in der Bevölkerung und auch bei Unternehmen, weil die Ergebnisse solcher UVP's vielfach Gegenstand intensiver Berichterstattung in der Lokalpresse sind und im Gemeindeparlament oft kontrovers diskutiert werden.

Neuere flächendeckende Untersuchungen über die regionale Verteilung der Kommunen, die sich in verstärktem Maße des Instrumentes der freiwilligen UVP bedienen, liegen - abgesehen von der zitierten Arbeit von Jacobi (1988) - nicht vor. Generell läßt sich feststellen, daß sich viele Großstädte (aber nicht alle) intensiv des Instrumentes der freiwilligen UVP bedienen. In Einzelfällen gibt es aber auch Gemeinden in ländlichen Gebieten, die erfolgreiche UVP - Arbeit betreiben. Sie sind aber noch in der Minderzahl. Ursache hierfür sind u. a. auch die Verwaltungs - und Personalstrukturen (Umweltschutz ressortiert dort meist noch im Ordnungsamt).

Hinzuweisen bleibt aber auch auf den Sachverhalt, daß Kommunen nur in begrenztem Maße über gesetzlich vorgeschriebene und freiwillige UVP's "ihre" Umwelt schützen oder verbessern können, weil eine Vielzahl die kommunale Umwelt verändernde Entscheidungen außerhalb ihres Kompetenzbereiches liegen. Dies betrifft in besondere Weise den überörtlichen Verkehr; aber auch die Energie - oder Wirtschaftspolitik.

Wie eingangs schon erwähnt, bedienen sich seit einiger Zeit auch Unternehmen des Instrumentes der freiwilligen UVP. Ja selbst die offizielle Wirtschaftspolitik hat sich nach rd. 20 - jährigem Zögern der Einsicht nicht mehr verschließen können, daß eine Reform wirtschaftspolitischer Zielvorstellungen im Sinne einer ökologieverträglicheren Produktion nicht mehr abwegig ist: "Die Verantwortung der Produzenten, die gestellten, in den Verkehr gebrachten oder genutzten Produkte über den gesamten Lebenszyklus zu übernehmen" (Jahreswirtschaftsbericht 1991).

Dabei können 4 unterschiedliche Ansätze unterschieden werden:

- \* Ansätze, die von den Märkten (Verbrauchern) her kommen,
- \* Ansätze, die aus der Technikentwicklung kommen (z. B. Chemieverfahrenstechnik),
- \* Ansätze, die durch die Politik beeinflußt wurden (z. B. Abwasserabgabengesetz) und
- \* Ansätze, die aus Kostengründen notwendig wurden (z. B. immense Steigerung der Kosten für Sondermüllentsorgung).

Hinzukommt, daß mittlerweile einige Unternehmen diese Bemühungen auch für ihre Produktwerbung einsetzen<sup>13</sup>.

Wie oben dargestellt, ist hier die Entwicklung noch im Fluß, und eine systematische Übersicht verbietet sich zum jetzigen Zeitpunkt. Sowohl Produkt - als auch Prozeß - UVP's gehen aber von der generellen Zielsetzung aus, daß umweltverträglichere Produktion und Verteilung sowie Konsumtion am Produktionsprozeß ansetzen muß. Stoff - und Energiebilanzen sind der zentrale methodische Ansatz, um diese Frühinformationen im Betrieb und bei den Produkten zu erhalten.

Daß auch bei einem solchen freiwilligen Verfahren schwierige Bewertungsverfahren zu lösen sind, bedarf keiner besonderen Erwähnung. Deshalb ist auch bei der Verwendung der Ergebnisse von solchen eigenständigen betrieblichen UVP's - wie sie oben beispielhaft erwähnt wurden - in vielen Fällen Vorsicht geboten.

Erfreulich ist, daß dieses Problem der Ökologisierung der Produktion und der Ver-

<sup>13</sup> So wirbt z. B. die Restaurantkette MacDonald's in der Schweiz mit einer von ihr in Auftrag gegebenen Ökoanalyse, nach der die Firma umweltverträglicher arbeitet als herkömmliche Gaststätten (6 x weniger Energie, 7 x weniger Wasser und 5 x weniger Abfall).

teilung in den letzten Jahren zunehmend auch das Interesse der betriebswirtschaftlichen Forschung an europäischen Universitäten und Fachhochschulen gefunden hat. Einen guten Überblick über den Stand der Dinge vermittelt Nr. 51 der Zeitschrift "Wechselwirkung" (1991).

Daß solche freiwilligen betrieblichen UVP's weitgehend noch Einzelfälle sind - trotz intensiver Bemühungen einschlägiger Unternehmerverbände wie B.A. U. M. und future - hat eine Reihe von Gründen:

- \* zusätzlicher Kostenaufwand (der allerdings dann obsolet wird, wenn es durch solche Prüfungen gelingt, Kosteneinsparungen z. B. beim Energie - und Ressourcenverbrauch oder bei der Entsorgung, zu erzielen);
- \* die Gefahr, daß Mitbewerber oder der Staat Einblick in Produktionsverfahren erhält (auch Probleme des Datenschutzes werden dagegen vorgebracht);
- \* mangelndes Problembewußtsein und Festhalten an überholten Grundeinstellungen.

In der Praxis ist zu beobachten, daß sich Unternehmen dann zu solchen Versuchen entscheiden, wenn Schwierigkeiten bei immissionsrechtlichen oder wasserrechtlichen Genehmigungen bestehen, weil eben die Kosten für die Entsorgung steigen oder wenn durch Leckagen Haftungsprobleme entstehen. Auch öffentliche Kritik an Unternehmen war Anlaß, dann über den Nachweis umweltverträglicher Produktionen in die Offensive zu gehen.

Auch für die freiwilligen UVP's in Unternehmen können derzeit Aussagen über die regionale ökologische Inzidenz nicht gemacht werden. Wiederum läßt sich nur allgemein feststellen, daß sich Unternehmen in stark belasteten Gebieten eher mit solchen Fragen zu befassen scheinen als solche in Gebieten, in denen die Umweltbelastungen weniger gravierend sind. Auch scheinen Unterschiede in den Branchen

feststellbar zu sein: tradierte Branchen stehen solchen Bilanzierungen offensichtlich reservierter gegenüber als "modernere" Branchen.

## 5. Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen

Während sich die gesetzlich vorgeschriebenen UVP's und ROV's immer auf konkrete beabsichtigte oder geplante Vorhaben beziehen und Träger des Vorhabens (Investor) und Genehmigungsbehörden bekannt sind, besteht die methodische Schwierigkeit bei Plan - und Programm - UVP's u. a. darin, daß weder Adressaten noch deren Verhalten bekannt sind und demzufolge auch deren mögliches Verhalten kaum abgeschätzt werden kann.

Ausgangspunkt dieses Typs von UVP war die eingangs erwähnte Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung, mit der die Ressorts verpflichtet werden sollten, bei umwelterheblichen Planungen und Maßnahmen, auch Gesetzgebungsvorhaben, im Vorhinein abzuschätzen, welche Umweltwirkungen diese haben werden, um die ökologischen Risiken abschätzen und in politischen Entscheidungsprozessen berücksichtigen zu können.

Die Einsicht damals war die, daß die Berücksichtigung von Umweltbelangen in Einzelfällen (also im Genehmigungsverfahren nach BImSchG oder im wasserrechtlichen Verfahren, aber auch bei Durchführung von UVP's), nicht hinreichend für eine wirksame Umweltvorsorge ist und der Staat (in dem Falle der Bund) mit seinen Gesetzen, Plänen und Programmen wesentlich mit zur Umweltzerstörung und -belastung beiträgt. Durch die vorherige Prüfung sollte zumindest das Ausmaß dieser Eingriffe in den Naturhaushalt transparent gemacht werden<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> vgl. im einzelnen: Hartkopf/Bohne: Umweltpolitik, a. a. O.

Diese Vorschrift der GGO II ist in der Folgezeit weitgehend ohne praktische Relevanz geblieben, wie zahlreiche Gesetze des Bundes, Programme und Pläne zeigen (Agrarpolitik, regionale Wirtschaftspolitik, Energiepolitik, Verkehrspolitik, speziell die Bundesverkehrswegeplanung usw.).

Bemerkenswert war, daß die EG - Kommission ursprünglich bei der Vorbereitung der dann 1985 erlassenen Richtlinie nicht nur die Durchführung von Projekt - UVP's vorschreiben wollte, sondern auch zunächst über die Einführung einer Programm - UVP diskutierte. Diese Absicht wurde aber dann wegen des Widerstandes einiger Mitgliedsstaaten aufgegeben. Gleichwohl ist dieser Verhandlungsgegenstand nicht aus der Diskussion: 1988 wurde ein Richtlinienentwurf zum Schutz von Flora, Fauna, Habitat (FFH - Richtlinie) veröffentlicht, in der nach Art. 11 vorgesehen ist, daß alle Entwicklungspläne und -programme, die besondere "Schutzgebiete" beeinträchtigen können, einer Umweltverträglichkeitsuntersuchung im Sinne der EG - Richtlinie zur UVP unterzogen werden müssen. Dieser Entwurf ist noch nicht verabschiedet<sup>15</sup>.

In § 17 des deutschen UVPG ist bereits geregelt, daß bei Bauleitplänen, die aufgestellt, ergänzt oder geändert werden, UVP's nach den Vorschriften des BauGB durchzuführen sind, wobei sich der Umfang der Prüfung nach den anzuwendenden Vorschriften des BauGB richtet. Diese Bestimmung ist interpretationsfähig und hat zu einem Ressortstreit über den Erlass einer Verwaltungsvorschrift nach § 20 UVPG zwischen BMU und BMBau geführt, der noch nicht abgeschlossen ist. Im Grundsatz geht es darum, ob bereits bei der Abwägung aller Belange im Bauleitplanverfahren die Umweltbelange wie bisher, also eher verbal berücksichtigt oder ob diese Umweltbelange durch eine Spezial - UVP offenkundig gemacht werden müssen?

<sup>15</sup> Vgl. dazu: J. Wagner: Die planbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Entwurf der EG - Richtlinie "Fauna, Flora, Habitat" - zur Fortentwicklung des deutschen Umwelt - und Planungsrechts, Beiträge zum Siedlungs - und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 135, Münster, 1990.

Seit längerem diskutiert wird die Einführung einer Programm - UVP für Pläne der Raumordnung, Landes - und Regionalplanung<sup>16</sup>.

Die methodischen Probleme einer solchen Programm -, Plan - oder Gesetzes - UVP können hier im einzelnen nicht dargelegt werden. Sie sind vielfältig und bei weitem noch nicht gelöst. Gleichwohl zeigt sich in der Praxis, vor allem auch auf der kommunalen Ebene, daß zunehmend über solche UVP's insbesondere die ökologischen Summenelemente von Eingriffen in Ökosysteme transparent gemacht werden sollen. Programm - UVP's werden z. B. versucht bei Abfallwirtschaftsplänen, in der kommunalen Liegenschaftspolitik und in der Regionalplanung<sup>17</sup>.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß bei den räumlich relevanten Programmen und Plänen Gegenstand der UVP auch die Stoff - und Energieumsätze des jeweils zu untersuchenden räumlichen Bezugsrahmens sein müssen. Einzelversuche dazu gibt es bereits, die aber noch einer breiteren Erprobung bedürfen<sup>18</sup>.

Solche Programm - und Plan - UVP's, lägen sie denn vor, könnten wesentliche Aussagen auch über die regionale Steuerung der Industrie - und Infrastrukturpolitik und zugleich auch Grundlagen für eine regionalisierte Umweltpolitik enthalten, die stärker mit Anreizen und Kompensationsregelungen arbeiten könnte als die jetzt überwiegend auf dem Ordnungsrecht basierende Auflagenpolitik, die die Entschei-

<sup>16</sup> vgl. u. a. D. Eberle: Umweltverträglichkeitsprüfung von Regionalplänen; in: Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP) (Hrg. P. - C. Storm/ T. Bunge), Berlin; ferner: U. Ottersbach: UVP in der Regionalplanung, Diss. Universität Kaiserslautern (Beiträge zur Umweltgestaltung, Bd. A 111), Berlin, 1988; L. Sigal/J. Webb: The Programmatic Environmental Impact Statement: Its Purpose and Use; in: The Environmental Professional (11), 1989, S. 14 - 24.

<sup>17</sup> Eine Übersicht über die aktuellen diesbezüglichen Bemühungen enthält der demnächst erscheinende Sammelband " Von der Projekt - UVP zur Plan - UVP - der lange Weg der Umweltvorsorgepolitik " (Hrg. K. - H. Hübler), Bonn.

<sup>18</sup> vgl. dazu S. Hofmeister, K. - H. Hübler: Stoff - und Energiebilanzen als Instrument der räumlichen Planung; in: Beiträge der ARL, Bd. 118, Hannover, 1990.

dungsfreiheit der Unternehmen und von Privaten zusehends einschränkt und in vielen Fällen unwirtschaftlich ist.

##### 5. Abschließende Bemerkungen: zum Verhältnis von Regional - und Umweltpolitik

Mir bereitet es zunehmend Mühe, noch von der Regionalpolitik zu sprechen. Einmal denke ich, hat diese ihre Bedeutung in Westdeutschland in dem Maße verloren, in dem es gelungen war, die in den 50er und 60er Jahren vorhandenen regionalen Disparitäten zu verringern bzw. zu beseitigen.

In den EG - Ländern hingegen haben die ursprünglichen regionalpolitischen EG - Konzepte, die ja in der Anfangsphase auch in starkem Maße durch die westdeutschen Erfahrungen mitbestimmt wurden, nur sehr begrenzte Wirkungen entfalten können (z. B. gemessen am Ausmaß des Disparitätenabbaues). Und in Ländern der Dritten Welt fanden solche regionalpolitischen Konzeptionen ohnehin keine Akzeptanz oder waren selten erfolgreich. Das ist nicht erst seit der RIO - Konferenz bekannt.

Einen Offenbarungseid mußten diese Konzepte sodann bei der Wiedervereinigung Deutschlands deshalb leisten, weil die Politiker und Wissenschaftler jene westdeutschen Konzepte, die seit 1949 (am Anfang stand die Arbeitsplatzschaffung in Wilhelmshaven) hier unter bestimmten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen erprobt und entwickelt wurden, beinahe unbesehen auf die neuen Länder zu übertragen versucht haben.

Dabei war es auch für Außenstehende kein Geheimnis, daß in der ehemaligen DDR völlig andere Werthaltungen zur Arbeit, zum Arbeitsplatz und Betrieb oder zu den herzustellenden Produkten vorhanden waren (also schon die Definition des Begriffes Arbeitsplatz auch heute noch eigentlich eine andere ist als die in den westdeutschen

Ländern) als hierzulande.

Die sich jetzt abzeichnende Umorientierung der Vereinigungspolitik ist m. E. auch ein Tribut an die Naivität der Übertragbarkeit dieser westdeutschen Konzepte in der Wirtschafts -, Rechts -, Regional - und Umweltpolitik in die neuen Bundesländer<sup>19</sup>, die nach den Schäden, die das ehemalige DDR - Regime an Menschen, Sachgütern und Umwelt verursacht hat, zu weiteren Problemen geführt hat und führt, die zumindest partiell vermeidbar gewesen wären.

Um auf das Thema dieses Sommerseminars und meines Referates zurückzukommen: ROV's und UVP's haben als Verfahrensregelungen keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Ziele und Instrumente einer Regionalpolitik (so es sie noch gibt). Regionale Unterschiede können sich eigentlich nur durch Mißachtung von ohnehin allgemein vorgeschriebenen umweltpolitischen Vorgaben herausbilden und/oder durch fehlerhafte Anwendung dieser Verfahrensregelungen ergeben.

Möglich ist weiter, daß durch die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Wechselwirkungen eines geplanten Vorhabens vorhandene Belastungssituationen gegebenenfalls für Industrieansiedlungen stärker begrenzend wirken als zuvor. Allerdings steht dem wiederum der Sachverhalt entgegen, daß zumindest in Deutschland vielfach bei Neuprojektionen von Betrieben stark emitierende Anlagen selten sind (Ausnahme: Abfallentsorgungseinrichtungen. In Polen und der CSFR ist dieser Tatbestand auch bei gewerblichen Investitionen durch westliche Unternehmen partiell anders einzuschätzen!).

<sup>19</sup> beispielhaft: Probleme von Raumordnung, Umwelt und Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern, Hannover, 1991; P. Klemmer: Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft als regionalpolitisches Problem; in: Wirtschaftsdienst; XI, 1990, S. 557 - 561; demgegenüber nachdenklich: K. Biedenkopf: Zur Notwendigkeit einer ökologischen Reformpolitik; Manuskript eines Vortrages auf dem Kongreß "Ökologisches Wirtschaften" am 6. 4. 1990 in Leipzig.

Diese für Belastungsgebiete möglichen Restriktionen könnte gegebenenfalls dem auch aus ökonomischer Sicht präferenzierten Modell der Kompensationslösungen in der Umweltpolitik künftig ein stärkeres Gewicht verleihen.

Drittens denke ich, daß die formalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung in der UVP und bei den ROV's eine neue Qualität der Diskussion über solche Vorhaben zur Folge haben kann. Dies scheint legitim, nutzen doch Unternehmen seit Anbeginn freie Güter, die der Allgemeinheit gehören.

Das UVP - Gesetz hat allerdings einige "Schneisen" geöffnet, die möglicherweise für die regionale Umwelt - und Wirtschaftsentwicklung bedeutsam werden können: vor allem durch den medienübergreifenden Ansatz, der vielleicht noch in diesem Jahrhundert zu einem Umweltgesetzbuch in Deutschland führen kann.

In den 50er und 60er Jahren waren in den Industriestaaten Umweltbelastungen vor allem in den Ballungsgebieten evident (1961 betrieb die SPD erstmals mit dem Wahlslogan "Blaue Luft über der Ruhr" Wahlkampf). In dem Maße, in dem alte und neue Umweltbelastungen flächendeckend wirkten (Bau von 300 m hohen Schornsteinen, Chemisierung der Landwirtschaft, beinahe flächendeckende Emissionen durch den Straßenverkehr, das tägliche Inverkehrbringen neuer Stoffe, deren Umweltwirkungen nur in seltenen Fällen bekannt sind, usw.), in dem Maße schwanden die ursprünglich engen Bezüge zwischen Siedlungs - und Arbeitsplatzdichte einerseits und den sich daraus ergebenden Umweltbelastungen andererseits.

Insbesondere die schleichenden Veränderungen von Boden, Luft und Wasser, die sich weit unterhalb der bisher normierten Grenzwerte vollziehen (Boden und Weltmeere als Aufnahmemedien, Klimaveränderungen), werden m. E. zwangsläufig grundsätzliche Änderungen der Außen -, Wirtschafts -, Energie -, Verkehrs -, Chemie - und Agrarpolitik schon in absehbarer Zeit zur Folge haben müssen, deren regionale

Wirkungen noch schwer abschätzbar sind.

Daß die Problematisierung der weltweiten Umweltprobleme (Klima, Kohlendioxid usw.) und deren notwendige Regionalisierung schon in absehbarer Zeit völlig neue Fragen aufwerfen wird, deren Beantwortung möglicherweise mit dem methodischen Vorlauf der UVP - dann übertragen auf räumliche Bezugsrahmen - zumindest teilweise beantwortet werden könnten, ist eine Annahme, von der ich ausgehe.

Der soeben erschienene Bericht der Enquete - Kommission des Deutschen Bundestages "Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung, Zukunft sichern - jetzt handeln"<sup>20</sup> zeigt m. E. viel deutlicher als viele andere kluge regionalpolitische Verlautbarungen und empirische Untersuchungen, wo künftig Entscheidungen gefragt sein werden oder wie diese verbalen Einsichten auf eine kontinentale, nationale, regionale und lokale Ebene transformiert und dort in Entscheidungen umgesetzt werden können?

<sup>20</sup> Erster Bericht der Enquete - Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des 12. Deutschen Bundestages, Bonn/Karlsruhe, 1992 (Dieser Bericht ist auch als Sonderdruck des Deutschen Bundestages erschienen: Drs. 12/2400).  
Verwiesen wird in dem Zusammenhang auch auf die jüngst vom BDI herausgegebene Broschüre "Inter - National Environmental Policy - Perspektiven 2000", Köln, 1992, in der die Verantwortung dieses Industrieverbandes für die internationale und nationale Umwelt besonders betont wird.