

Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland

Martin Wickel

Transkription der Präsentation beim Fokustag "UVP & Raumplanung"

Meine sehr geehrten Damen und Herren, zunächst einmal vielen Dank für die Einladung nach Wien, der ich gerne gefolgt bin. Einerseits natürlich, weil Wien eine schöne Stadt ist. Dann gibt es offensichtlich tatsächlich einen Austausch zwischen unseren Universitäten, wobei ich befürchte, dass mehr von unseren Studenten nach Wien gehen als umgekehrt. Aber das müsste man vielleicht einmal empirisch erheben. Ich bin aber vor allen Dingen froh, dass ich der Einladung nachgekommen bin, weil ich heute morgen im ersten Teil der Veranstaltung schon unheimlich viel gelernt habe. Wir bewegen uns ja hier, bei allen Unterschieden zwischen Österreich und Deutschland, im gleichen Rechtsrahmen. Es geht um die UVP-Richtlinie und am Rande auch um die SUP-Richtlinie. Dementsprechend hatte ich bei vielen Diskussionen heute morgen das Gefühl: Das kennst du schon. Bei manchen Sachen habe ich mich auch gefragt: Woher kommt das denn jetzt? Davon hast du noch nichts gehört. Warum haben die da ein Problem? Aber auch darüber kann man ja mal nachdenken, das ist auf jeden Fall ein Ansatzpunkt um weiterzudenken bei dem Thema.

Dann habe ich die Aufgabe, Ihnen heute morgen die UVP in Deutschland vorzustellen – in 15 Minuten, das ist eine gewisse Herausforderung. Eine kurze biografische Anmerkung dazu: Ich habe mich tatsächlich das erste Mal schon 1990 mit der UVP im Rahmen eines juristischen Seminars, an dem ich als Student teilgenommen habe, beschäftigt. Damals ging es um die Umsetzung der UVP-Richtlinie in das bundesdeutsche Recht. Seitdem hat mich das Thema tatsächlich überhaupt nicht mehr losgelassen, ich bin ihm in verschiedenen Zusammenhängen immer wieder treu geblieben. Deswegen hätte ich natürlich eine Menge zu erzählen zu Fragen der Systematik und wie wir das alles machen. Ich habe mich aber entschieden, das alles nicht zu machen, weil Ihnen vieles, glaube ich, bekannt vor-

kommt, weil wir uns, wie gesagt, im gleichen Rechtsrahmen bewegen. Wie also so eine UVP im Grunde abläuft, kann man in der Richtlinie nachlesen. Das wäre also jetzt wenig originell. Stattdessen habe ich mich entschieden, folgendermaßen vorzugehen. Ich möchte auf drei Aspekte eingehen, die für mich etwas Besonderes sind an der UVP, bei denen ich denke, dass die UVP einen ganz besonderen Einfluss hatte auf das deutsche Planungs- und Umweltrecht und auf das Verwaltungsrecht ganz allgemein. Das sind drei Aspekte, die ich im Folgenden highlighten möchte.

Der erste ist der Aspekt der Verfahrensartwahl. Das ist ein ganz blödes Wort, das benutze ich aus zwei Gründen: Erstens, ein guter Freund von mir hat seine Doktorarbeit darüber geschrieben und zweitens, mir ist noch kein besserer Begriff dafür eingefallen. Da geht es darum, dass die Verwaltung in Deutschland zum Teil mehrere Verfahren zur Auswahl hat, um ein Projekt, darum geht es ja bei der UVP, zuzulassen und sie muss die Entscheidung treffen, welches Verfahren sie wählt, also die Verfahrensartwahl. Nicht ganz überraschend spielt die UVP-Pflicht eine entscheidende Rolle.

Der zweite Aspekt, auf den ich eingehen möchte, ist ein ganz bedeutender. Da geht es um die Einklagbarkeit von Verfahrensrechten, die es in Deutschland an und für sich nicht gibt, aber im Bereich der UVP dann schon, was meines Erachtens mit einer erheblichen Aufwertung des Verfahrensrechts einhergeht, was allein der UVP und der Richtlinie geschuldet ist.

Der dritte Aspekt, auf den ich eingehen möchte, ist ein neuer Akteur, der sozusagen die Szene betritt, nämlich die Umweltschutzverbände, die in Deutschland inzwischen eine ganz maßgebliche Rolle in der Auseinandersetzung

um Projekte, aber auch um Pläne spielen. Auch das verdanken wir im Wesentlichen der UVP-Richtlinie. Da wäre in Deutschland wahrscheinlich sonst so niemand drauf gekommen und das ist nach wie vor umstritten, aber dazu gleich mehr.

Damit das Ganze nicht so trocken ist, möchte ich es anhand eines Beispiels verdeutlichen. Was Sie dort sehen, sind meine eigenen Bilder. Das erkennt man, glaube ich, auch so, sie sind nicht besonders schön. Sie zeigen einen Grünzug, der ist hier. Das ist die Holstenstraße in Hamburg. Ich weiß nicht, ob jemand Hamburg kennt. Das ist ziemlich mitten in der Stadt, sehr zentral, gelegen am Ring 2. Dazu muss man wissen, die Ringe erfüllen bei uns vor allen Dingen Verkehrsfunktionen. Das ist einfach kein besonders schöner Ort. Im günstigsten Fall kann man sagen, „verkehrsgünstig gelegen“. Wenn sie die – ich weiß nicht, ob Sie es mitbekommen haben – berühmten Dieselfahrverbote in Hamburg suchen, die sind nicht weit weg. Da haben wir also diesen Grünzug hier, diese Bäume. Ich habe dieses Beispiel ausgewählt, weil diese Bäume ihre Existenz der UVP verdanken. Allerdings – Vorsicht – nicht, wie man vielleicht meinen möge, dem Umstand, dass dort mal eine UVP durchgeführt worden wäre und man zu dem Ergebnis gekommen wäre, diese Bäume müssen stehenbleiben. Das Gegenteil ist der Fall. Ich glaube, wenn dort eine UVP durchgeführt worden wäre, dann wäre man zu dem Ergebnis gekommen, dass diese Bäume gefällt werden können und die Bäume wären längst weg. Was diese Bäume gerettet hat, ist, dass keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt worden ist. Was ist der Hintergrund? An dieser Stelle sollte eine Fernwärmeleitung gebaut werden. Die Stadt Hamburg hat diese Fernwärmeleitung genehmigt und zwar in Form einer sogenannten Plangenehmigung. Diese Plangenehmigung, dazu sage ich gleich noch was, ist ein Verfahren, das keine Umweltverträglichkeitsprüfung beinhaltet. Und genau das ist der Knackpunkt hier. Das Oberverwaltungsgericht Hamburg – hier ist das Aktenzeichen, das kann man nachlesen – hat entschieden, dass hier eine Umweltverträglichkeitsprüfung hätte durchgeführt werden müssen, weil mit dieser Fernwärmeleitung, 12 km lang, doch erhebliche Umwelteinwirkungen einhergehen können. Das hätte man prüfen müssen und dementsprechend hat es diese Plangenehmigung, die ohne UVP erteilt worden ist, aufgehoben. Noch haben wir dort jedenfalls keine Fernwärmeleitung und das Urteil ist schon ein bisschen älter.

Wie ist das gekommen? Damit bin ich bei meinem ersten Punkt, die Verfahrensartwahl. Dazu muss man einen Aspekt sehen: Der deutsche Gesetzgeber hat 1990, als er das erste Mal die UVP umgesetzt hat in deutsches Recht, eine Grundentscheidung getroffen. Die UVP wird in Deutschland als unselbstständiges Verfahren durchgeführt, wird also Teil eines anderen Verfahrens, das wir dann als Trägerverfahren bezeichnen. Die Idee war, dass es in Deutschland durchaus schon Verfahren gab, die den wesentlichen Anforderungen einer UVP

entsprechen. Ein solches Verfahren ist zum Beispiel das Planfeststellungsverfahren. Das Planfeststellungsverfahren bezeichne ich meinen Studenten gegenüber gerne als ein extrem leistungsfähiges Verfahren. Es geht einher mit einer förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung. Das heißt, die Pläne werden ausgelegt, die Bürger oder die Öffentlichkeit haben die Möglichkeit, sie anzuschauen, Betroffene können Einwendungen erheben. Am Ende erfolgt ein Erörterungstermin. Dann geht das Verfahren einher mit einer förmlichen Behördenbeteiligung. Sie erkennen: Das sind auch die Grundelemente der UVP, weswegen der Gesetzgeber entschieden hat, die UVP zum Beispiel in dieses Verfahren zu integrieren. Diese Verfahren sind sehr aufwendig. Ein Beispiel ist die jüngste Erweiterung des Frankfurter Flughafens vor einigen Jahren. Da gab es ein solches Planfeststellungsverfahren. Es gab 130.000 Einwendungen aus der Öffentlichkeit gegen den Plan. Für den Erörterungstermin, der am Ende stattgefunden hat, haben sie sich eine Stadthalle gemietet und haben ihn auf neun Monate terminiert. Das ist natürlich ein extremer Aufwand, den man nicht immer betreiben möchte. Es gibt auch kleinere Planfeststellungen, wo das alles nicht so viel ist. Frankfurt war schon extrem. Aber nichtsdestotrotz hat der Gesetzgeber gerade Anfang der 1990er Jahre entschieden: Wir brauchen ein zweites Zulassungsverfahren als Alternative und hat das Plangenehmigungsverfahren eingeführt. Damals ging es um eine Verschlinkung des Verfahrens und Beschleunigung, das sind die gleichen Stichworte, die man immer und überall hört. Hintergrund war damals die Wiedervereinigung in Deutschland und der marode Zustand der Verkehrswege, insbesondere in Ostdeutschland, in der ehemaligen DDR. Man brauchte schnelle Verfahren, um dort voranzukommen. Dieses Plangenehmigungsverfahren ist vor allen Dingen dadurch gekennzeichnet, dass es diese Elemente, also die Öffentlichkeitsbeteiligung und auch die Behördenbeteiligung, nicht hat. Dementsprechend kann es nicht Trägerverfahren für die UVP sein, weil die UVP ja genau diese Elemente erfordert, neben anderen.

Und jetzt komme ich zur Verfahrensartwahl. Denn offensichtlich muss die Behörde, die entscheiden soll, am Anfang, sehr früh eine Entscheidung treffen: Will ich in ein Plangenehmigungsverfahren oder mache ich das große Planfeststellungsverfahren? Und diese Entscheidung hängt, in vielen Fällen nicht nur, manchmal aber auch allein, an der UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens. Das heißt, zu einem sehr frühen Zeitpunkt, in der Regel noch vor Antragstellung, finden Umweltbelange Eingang in den Planungsprozess, weil die Behörde ganz am Anfang ganz zentral darüber nachdenken muss: Wie sind denn Umweltbelange hier betroffen? Welche Rolle spielen Umweltbelange in diesem Verfahren? Habe ich erhebliche Umweltauswirkungen oder nicht? Das macht sie, bevor sie irgendetwas anderes macht in diesem Verfahren – sie denkt über die Umwelt nach. Und das ist meines Erachtens ein gutes Beispiel für die Wirkungsweise der Umweltverträglichkeitsprüfung, denn darum geht es letztendlich.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland

In Deutschland verstehen wir die Umweltverträglichkeitsprüfung als reine Verfahrensvorschrift. Das heißt, es gibt keine unmittelbaren inhaltlichen Vorgaben. Ich versuche das meinen Studenten immer zu erklären: Das Ergebnis einer Umweltverträglichkeitsprüfung kann durchaus sein, dass sie ein total umweltunverträgliches Vorhaben haben. Der Unterschied, den die UVP macht: Sie müssen darüber im Verfahren reden. Sie müssen es aufzeigen, sie müssen es öffentlich machen, sie müssen darüber diskutieren. Das Ergebnis kann immer noch sein, dass das Vorhaben nicht umweltverträglich ist. Die UVP versucht zu wirken, indem sie das Thema immer wieder ins Verfahren einbringt. Die Materialien müssen angereichert werden, man muss darüber diskutieren, man muss alle umweltrelevanten Entscheidungen besonders öffentlich machen und die umweltrelevanten Teile der Entscheidung besonders hervorheben. Das erzeugt natürlich Druck, sich mit dem Thema auch wirklich auseinanderzusetzen. Und, ein besonderer Benefit, das Ganze beginnt mit Umweltbelangen. Ich glaube, dass das ein wesentlicher Aspekt ist. So viel zu meiner Verfahrensartwahl.

Jetzt komme ich zum zweiten Aspekt, nämlich der Aufwertung des Verfahrensrechts durch die UVP beziehungsweise durch die UVP-Richtlinie, muss man wohl richtigerweise sagen, da ist der deutsche Gesetzgeber wahrhaftig nicht selbst draufgekommen. Wie ich bereits sagte, ist das Grundverständnis in Deutschland: Die UVP ist ein reines Verfahrensrecht. Jetzt muss man wissen, dass das deutsche Verwaltungsrecht mit den Verfahrensrechten etwas stiefmütterlich umgeht. Das sehen Sie an dieser Regelung, die ich mal abgedruckt habe, Sie brauchen das jetzt nicht lesen. Das ist § 46 Verwaltungsverfahrensgesetz. Da steht im Wesentlichen drin, dass eine Verwaltungsentscheidung nicht aufgehoben wird, nur weil gegen Verfahrensrecht verstoßen wurde. Jedenfalls dann nicht, wenn klar ist, im Ergebnis wäre sowieso die gleiche Entscheidung ergangen. Wir sprechen hier von der dienenden Rolle des Verwaltungsverfahrens. Das Verwaltungsverfahren hat keinen Eigenwert, sondern es geht nur darum, was am Ende dabei rauskommt. Wenn das okay ist, ist ja egal, wie das Verfahren gelaufen ist. Das ist, ein bisschen salopp gesagt, der Grundsatz des § 46. Davon gibt es inzwischen in Deutschland eine wesentliche Ausnahme und das ist die UVP. Wir haben ein Gesetz, das nennen wir Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Das ist nicht besonders beliebt und sehr verklausuliert. Dort steht ganz klar drin: Man kann die Aufhebung einer Entscheidung auch verlangen, wenn die UVP nicht durchgeführt wurde, fehlerhafterweise, oder wenn ein Fehler in der UVP geschehen ist. Das ist das, was in meinem Beispiel passiert ist. Das Vorhaben hätte auch planfestgestellt werden können, das wäre wahrscheinlich so durchgegangen. Diese Plangenehmigung ist nur aufgehoben worden, weil es an der UVP fehlte. Also eine deutliche Aufwertung von Verfahrensrechten, die wir sonst so im deutschen Verwaltungsrecht nicht haben.

Der letzte Aspekt ist der neue Akteur, den ich Ihnen versprochen habe, der die Szene betritt. Hier ein weiterer kleiner Ausflug ins deutsche Verwaltungsprozessrecht. In diesem Fall ist das unsere Verwaltungsgerichtsordnung, die sagt: Ich kann nur dann gegen eine Entscheidung klagen, wenn ich geltend machen kann, dass ich möglicherweise in einem eigenen, subjektiven Recht verletzt bin. Jetzt haben wir aber gerade gesehen, dass Verfahrensrechte nicht dafür taugen. Das heißt, ich muss irgendeine materielle Rechtsposition geltend machen können. Das ist typischerweise Eigentum bei großen Projekten oder Gesundheit. Damit kann ich vor Gericht ziehen. Das Problem ist: Wenn Sie ein großes Infrastrukturprojekt haben und der Bereich der Kläger begrenzt ist auf Eigentümer oder unmittelbare Nachbarn, schränkt das die ganze Sache sehr stark ein. Die UVP-Richtlinie sagt nun, relativ deutlich, dass auch die Umweltschutzvereinigungen und Umweltschutzverbände, wie auch immer man sie nennen mag, Teil der Öffentlichkeit sind und zwar Teil der betroffenen Öffentlichkeit. Das heißt, einerseits können sie sich am Verfahren beteiligen, das ist aber noch nicht so die Sensation. Zweitens sind sie auch in der Lage, gerichtlich gegen solche Entscheidungen vorzugehen. Das heißt, die Umweltschutzverbände können klagen, ohne dass ihnen ein eigenes Recht zusteht, wenn sie nur in ihren satzungsgemäßen Aufgaben sozusagen betroffen sind. Und sie können das, wie ich eben schon gesagt habe, auf der Grundlage der Verletzung eines Verfahrensrechts machen, was ein großer Schritt für das deutsche Verwaltungsrecht ist. Deswegen wird es Sie nicht überraschen, wenn ich Ihnen sage: In dem Beispiel, das ich Ihnen gezeigt habe, war der Kläger keine Privatperson, sondern ein Umweltschutzverband. Wenn Sie die großen Projekte in Deutschland heutzutage sehen – ich weiß nicht, inwieweit das hier diskutiert wird, das schwierigste Beispiel ist wahrscheinlich im Augenblick die Elbvertiefung, über die wir natürlich in Hamburg viel diskutieren – sind die wesentlichen Kläger, die das Ganze in Schwung halten Umweltschutzverbände. So auch das Dieselverbot, das in Hamburg jetzt gilt, weil gegen die Luftverunreinigung geklagt wird. Diese Klagen – das haben wir in vielen deutschen Städten inzwischen – sind auch von Privatpersonen, sind aber im Wesentlichen systematisch betrieben worden von Umweltschutzverbänden. Das ist politisch hoch umstritten. Viele Politiker würden da gerne einen Schritt zurückgehen und den Umweltschutzverbänden sozusagen diese Möglichkeiten wieder nehmen. Geht aber nicht, weil wir uns das wieder nicht selbst ausgedacht haben, sondern das aus der UVP-Richtlinie kommt. Das steht dort so drin, dementsprechend dieser neue Akteur, den wir insbesondere der UVP verdanken.

Dieser Text wurde von Lisa-Maria Homagk transkribiert.

Zum Verhältnis von Strategischer Umweltprüfung, Raumverträglichkeitsprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung

Gernot Stöglehner

Transkription der Präsentation beim Fokustag „UVP & Raumplanung“

Danke für die freundliche Vorstellung, danke auch für die Einladung. Ziel meines Vortrags ist es, den größeren Kontext von Strategischer Umweltprüfung, Raumverträglichkeitsprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung in 15 Minuten darzustellen. Dafür steige ich mit einer Folie ein, die die Prüfinstrumente im Überblick auf Basis der jeweiligen rechtlichen Grundlagen darstellt. Hier sind die Prüfinstrumente nach Gegenstand der Prüfung und Rechtsgrundlage kategorisiert. Die Strategische Umweltprüfung ist eine Entscheidungsvorbereitung bei Plänen und Programmen, richtet sich an die biophysikalische Umwelt, wird auf Basis einer EU-Richtlinie durchgeführt und weist eine Vielzahl von rechtlichen Umsetzungen in unterschiedlichen Planungsmaterien auf. Das erhöht die Komplexität, den Kontext jeweils für dieses Verhältnis der Prüfinstrumente abzuleiten.

In der nominellen Raumordnung sind die Raumordnungsgesetze, oder die Entsprechungen davon sowie gegebenenfalls noch ein Kärntner Umweltplanungsgesetz sowie ein Tiroler Umweltprüfungsgesetz anzuwenden. Das ist ein entsprechend komplexer Kontext. Aus diesem Kontext ergeben sich auch verschiedene, gelebte SUP-Kulturen: die einen mit vielen SUP-Anwendungen, die anderen mit wenigen.

Eine Raumverträglichkeitsprüfung ist in 5 Bundesländern vorgesehen, basiert jeweils auf den Raumordnungsgesetzen: Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten, Burgenland und Salzburg. Je nachdem, in welchem Bundesland man sich bewegt, stehen unterschiedliche Philosophien dahinter. RVPs werden entweder auf der überörtlichen Ebene oder auf der örtlichen Ebene angewendet. Sie sind entweder als Entscheidungsvorbereitung bei wesentlichen Planungsvorhaben oder tatsächlich als Genehmigungsverfahren ausgestaltet. Hinter dem Begriff RVP steht also im jeweiligen Kontext etwas ganz anderes.

Darüber hinaus gibt es die Umweltverträglichkeitsprüfung, die de facto im Rahmen der Genehmigung von Projekten angewendet wird und die ich jetzt nicht weiter vertiefen werde in Anbetracht der bereits ausgeführten Referate.

Vom Plan zum Projekt werden diese Prüfinstrumente durchlaufen, wobei sehr unterschiedliche Herangehensweisen und Aufgabenstellungen anzutreffen sind, sodass auch sehr unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten sind: Auf der einen Seite geht es bei der Entscheidungsvorbereitung um die Wahl der besten Planungslösung, und das wird auch in der einschlägigen Fachliteratur so betont. Auf der anderen Seite steht die Feststellung der Genehmigungsfähigkeit, das heißt ein Projekt muss einen „Threshold“ erreichen und dann wird die Bewilligung erteilt, die sagt: „Jetzt darfst Du bauen“. Das sind zwei vollkommen unterschiedliche Aufgabenstellungen und daher ist auch das Verhältnis der Prüfinstrumente als Koexistenz zu bezeichnen.

Wie Kollegin Reiss-Enz es schon dargestellt hat, gibt es im Verhältnis „Strategische Prüfung Verkehr (SPV)“ und UVP eine gewisse Abstimmung zwischen den Instrumenten. Allerdings drängt sich hier die Frage auf – wenn man sich die Langfristigkeit der Planungshorizonte anschaut –, wie haltbar eine SPV ist oder wie stark das SPV Ergebnis noch im Bewusstsein verankert ist, wenn etliche Jahre später eine UVP aufgelegt wird.

Daraus stellt sich nun die Frage, ob hier jetzt nur ein gedachtes oder ein reales Zusammenwirken der Prüfinstrumente, eine tatsächliche Abschtimmung oder eine formale Abschtimmung identifiziert werden kann.

Dies regt auch durchaus zu einer kurzen Reflexion an, was zu entscheiden, oder auch zu bewerten eigentlich

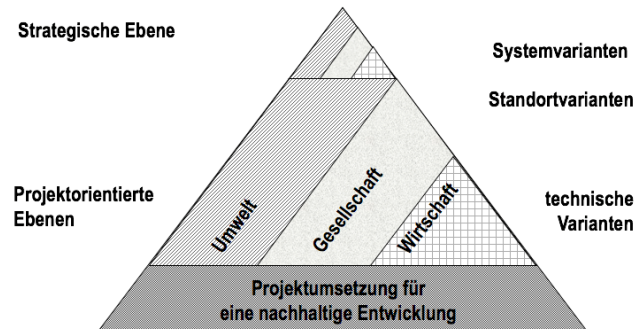
beinhaltet. Jede Bewertung, jede Entscheidung, jede planerische Abwägung bedeutet eine Sachebene und eine Wertebene miteinander zu verknüpfen¹. Die Sachebene definiert einen Gegenstand, die Wertebene sagt uns, wie wir zu diesem Gegenstand stehen, ob wir den mögen oder nicht, ob etwas gut oder schlecht ist, ob etwas jetzt akzeptabel ist oder nicht. Aus dieser ganz einfachen Darstellung können für jeden Planungsprozess zwei Aufgaben abgeleitet werden: die eine Aufgabe bedeutet die Sachebene, die zweite Aufgabe die Wertebene klar zu definieren. Die Wertebene kann theoretisch entweder in einem rationalen Planungsmodell von gesetzlichen Zielen abgeleitet und konkretisiert werden oder sie kann in einem partizipativen Prozess ausgehandelt werden. Letzteres führt dazu, dass die Wertebene und damit das gesamte Verfahren auf eine breitere Basis gestellt wird und wahrscheinlich tragfähiger sind. Damit haben Planungsprozesse und Folgenabschätzungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung einen Mehrwert, weil diese Wertebene entsprechend vereinbart werden kann und somit die Akzeptanz der Planungsergebnisse steigt.²

Auch das Thema Sachebene möchte ich kurz vertiefen. Am IRUB haben wir in einem anderen Kontext – beim Thema Energiewende, Resilienz und Versorgungssicherheit – herausgefunden, dass die Sachebene in eine wissenschaftlich prüfbar und eine wahrgenommene Sachebene differenziert werden kann³. Diese wahrgenommene Sachebene kann von der realen wissenschaftlich prüfbar Sachebene erheblich abweichen. Die damit verbundenen Fehleinschätzungen können durchaus handlungsleitend werden. Dieser Befund ist auf andere Planungsinhalte und die damit verbundenen Planungs- und Prüfverfahren umlegbar. Damit entsteht für Planungs- und Prüfverfahren die Aufgabe, die Lücke zwischen diesen beiden Phänomenen zu schließen. Die Frage ist, gelingt das Gerade-Rücken der Sachebene durch einen 10.000-seitigen Bericht? Zum Beispiel durch meterweises Papier? Das kann man wahrscheinlich mit Nein beantworten, weil dafür braucht es mehr Interaktion. Damit ist die Partizipation oder dieses Aushandeln nicht nur auf der Wertebene in den Vordergrund zu stellen, sondern es betrifft auch die Sachebene.

Im Laufe dieser aufeinander folgenden Planungs- und Prüfverfahren, mit den einfacheren, gröberen Abschätzungen bis hin zu sehr detaillierten Expertisen steigt im Planungsprozess – das zeigt diese Pyramide hier (Abbildung 1) –, auch wenn man das im Licht einer nachhaltigen Entwicklung darstellt, die Informationsflut auf die Ent-

scheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, auf die Bürgerinnen, auf die Bürger, auch auf die Planerinnen und Planer. Sie betrifft Umweltaspekte, soziale und ökonomische Aspekte.

Abbildung 1: Indikatorpyramide nach Stöglehner und Narodoslowsky⁴



Quelle: Stöglehner, Narodoslowsky 2008

Auf der strategischen Ebene sollten wir uns vor allem mit Systemvarianten beschäftigen, also Varianten, wo wir überlegen, in welche Richtung wir überhaupt gehen, was wir brauchen. Hier geht es vor allem auch um die Klärung der Bedarfsfrage. Das ist eine Ebene, die im allgemeinen ziemlich unterentwickelt ist, sowohl in Planungsprozessen als auch in Prüfprozessen. Darunter liegt die Ebene der Standortvarianten, und dann die technische Ausgestaltung an einem Standort, die sehr projektorientiert ist. Irgendwann unten an der Pyramide wird entschieden, um dann ein Projekt – hoffentlich im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung – umsetzen zu können.⁵

Nun betrachten wir die Indikatorpyramide gemeinsam mit unseren Prüfinstrumenten (Abbildung 2).

Die Auswahl der besten Planungslösung, vor allem auf der Systemebene und die Klärung des Bedarfs ist im Bereich SUP und in einigen Bundesländern auch im Bereich der RVP angesiedelt, wenn überhaupt eine RVP zur Verfügung steht.

In den anderen „RVP-Bundesländern“ ist die Feststellung der Genehmigungsfähigkeit zwischen RVP und UVP angesiedelt. Bundeslandabhängig fehlen also Prüfverfahren, um Entscheidungen zu verschiedenen Ebenen von Varianten auf- bzw. vorzubereiten. Damit sind die Abstimmungsmöglichkeiten zwischen den Prüfverfahren begrenzt, was wiederum das Verhältnis der Prüfinstrumente als Koexistenz und weniger als abgestimmte Entscheidungsfindung charakterisieren lässt.

¹ Vgl. Fürst D., Scholles F. (2001). Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

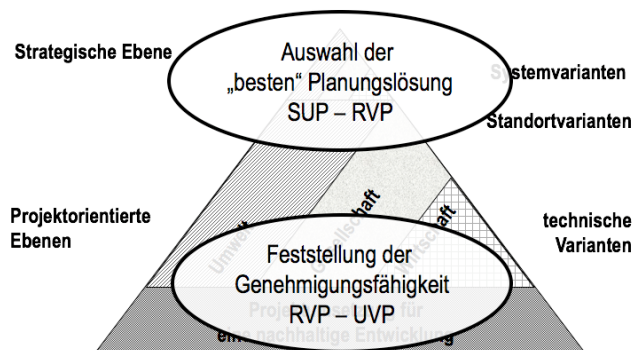
² Vgl. Stöglehner G. (2014): SUP-Qualität im Planungsalltag – Überlegungen zur Planung- und Prüfmethodik. UVP-Report, 28 (3+4), 107-112

³ Erker S., Stangl R., Stöglehner G. (2017): Resilience in the light of energy crises - Part II: Application of the regional energy resilience assessment. Journal of Cleaner Production 164: 495-507.

⁴ Stöglehner G., Narodoslowsky M. (2008): Implementing ecological footprinting in decision making. Land Use Policy 25: 421-431.

⁵ Zum Thema Variantenstudie: Stöglehner G. (2010): SUP und Strategie - eine Reflexion im Lichte strategischer Umweltprobleme. UVP-report, 23/5, 262-266.

Abbildung 2: Einordnung der Prüfinstrumente in der Indikatorpyramide



Quelle: Stoeglehner, Narodslawsky 2008

Was besonders interessant ist und was ich hervorstreichen möchte ist das Thema: Was brauchen wir denn in diesen jeweiligen Entscheidungsprozessen? Fachwissen, Expertise braucht es natürlich immer, unter anderem auch um die wahrgenommene Sachebene und die wissenschaftlich prüfbare Sachebene zusammenzurücken.

Aber wir benötigen auch sehr viel Lernprozesse auf der Wertebene, sehr viel Diskurs darüber, was wir wollen, wie wir Dinge sehen, welche Einstellungen wir den Planungsvorschlägen gegenüber haben. Dabei spielen vielschichtige Aspekte in dieses Thema Wertebene hinein, häufig auch die Thematik der persistenten Umweltprobleme⁶. Das sind Probleme, die lange Wirkungshorizonte haben, die in sich sehr komplex sind, die viele Verursacher haben, teilweise auch großes räumliches und zeitliches Auseinanderfallen von Ursache und Wirkung. Ihre Wirkmächtigkeit ist vielfach in der Funktionslogik von Wirtschaft und Gesellschaft begründet. Hier ist es ganz schwierig, mit Fachwissen alleine weiter zu kommen, da man zwar darüber informieren kann, was man aber braucht ist der Diskurs, wie mit diesen Problemen umzugehen ist, weil einem einzelnen Verursacher nicht die Lösung des Problems angelastet werden kann – vor allem auch weil diese persistenten Umweltprobleme vielfach global sind, wie die Klimakatastrophe, wie Biodiversitätsverluste, wie die Flächeninanspruchnahme für Bauland- und Infrastrukturvorhaben. Das kann nicht im Einzelfall geklärt werden. Und wenn ein Thema nicht am Einzelfall gelöst werden kann, ist es nur über Planungs- bzw. Handlungsprinzipien und-grundsätze zu klären.

Die Frage ist, wo werden diese Prinzipien vereinbart, wie akzeptiert können sie sein, und dafür braucht es eben die entsprechenden Aushandlungsprozesse auf der Wertebene. Das zweite Thema, das hier auch mitspielt, ist das Thema Risiko und Unsicherheit. Risiko und Unsicherheit impliziert bereits, dass dem auf der Sachebene mit Fach-

⁶ Zu persistenten Umweltproblemen siehe: Jänicke, M., Jörgens, H. (2004): Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. In: ZfU 3/2004: 297 – 348.

wissen nicht ausreichend beizukommen ist. Trotzdem braucht es eine Entscheidung und es muss überlegt werden, wie mit solchen Fragestellungen umgegangen werden kann. Das bedarf wieder eines Aushandlungsprozesses. Die Frage ist, wo finden diese Aushandlungsprozesse statt?

Dazu ist festzustellen, dass die strategische Planungsebene höchst lückenhaft ist. Teilweise sind SUPs verfügbar, wenn strategische Planungen durchgeführt werden. Aber das sind viel zu wenige, weil es auch zu wenig Anlassfälle gibt: Z.B. kommt das gesamte Energiewesen ohne eine verbindliche, strategische Planung aus – damit gibt es auch keine SUPs.

Der Generalverkehrsplan ist nicht verbindlich. Da wäre es vorteilhaft gewesen – wie Frau Reiss-Enz bereits angedacht hat – dafür eine SPV durchzuführen und nicht für einzelne Netzänderungen, sondern für das Netz als Ganzes, weil geändert wird auch mit einer Netzänderung das gesamte Netz. Es kommen nie einfach nur ein paar Kilometer Straße oder Schiene dazu.

Weil es diese SUPs zu wenig gibt, kann in der Beteiligung von Planungsbetroffenen und der interessierten Öffentlichkeit folgendes Phänomen eintreten: es gibt diesen Bedarf, systemische Fragen zu klären. Wenn dieser Bedarf in der übergeordneten Planungsebene nicht befriedigt werden kann, dann bricht er auf der Projektebene hervor. Das heißt, Systemfragen überfrachten dann Genehmigungsverfahren, egal ob die jetzt RVP oder UVP heißen.

U.a. durch lange Verfahrensdauern kommt ein Wechsel von AkteurInnenkonstellationen und anwesenden Interessen dazu.

Wenn wir uns jetzt vorstellen, dass diese Wertebene und Sachebene zusammenzubringen auch ein sozialer Lernprozess ist, dann finden wir regelmäßig neue Learning Communities vor. Das bedeutet, man fängt im Laufe eines Verfahrens in verschiedenen Verfahrensschritten immer wieder von vorne an. Ich schreibe das schon auch dem Mangel an strategischer Planung zu.

Was auch interessant ist, dass dieses Zurückfallen auf die Systemebene bedeutet, dass man Planungsziele hinterfragt, dass man Bedarfsfragen immer wieder neu stellt, und dass hier der Bedarf nach dem Aushandeln der Wertebene besteht, in Foren wie RVP-Genehmigung und UVP, die dafür eigentlich nicht gemacht sind.

Das bedeutet wiederum, dass die Koexistenz von SUP, RVP und UVP nicht zur Vollständigkeit der Folgenabschätzung im Planungssystem führt. Es sind davon auch keine Lösungen für persistente Umweltprobleme zu erwarten. Damit werden auch die gesellschaftlichen Anforderungen an den Schutz der Umwelt nur teilweise abgebildet und es werden auch Risikodiskurse ungenügend geführt.

Gernot Söglehner

Ich verbinde das aber durchaus mit den methodischen Zugängen auf der strategischen Prüfebene, weil die meist aus der Projektprüfung übernommen und bestenfalls adaptiert werden – Häufig wird versucht, strategische Fragestellungen mit Methoden der Projektplanung zu beantworten. Das kann kaum zum Erfolg führen, weil das völlig unterschiedliche Dinge sind. Wir brauchen strategische Methoden für strategische Fragestellungen und projektorientierte Methoden für projektorientierte Fragestellungen, also im Rahmen von Genehmigungen zum Beispiel.

Lassen Sie mich schlussfolgernd noch einige Forderungen für die Weiterentwicklung der Planungs- und Prüfpraxis stellen:

- i.* kann abgeleitet werden, dass wir den rechtlichen Rahmen weiterentwickeln müssen. Es braucht mehr verbindliche strategische Planungen. Dies beinhaltet, dass wir auch durchaus – das habe ich so noch nicht angesprochen – verschiedene Materialien miteinander verschränken sollten. Denn vielleicht wäre für die strategische Fragestellung: "Wo brauche ich die nächste Straße?", nicht der Generalverkehrsplan das Interessanteste, sondern das Zentrale-Orte-und-Achsen-Modell eines Landesraumordnungsprogramms. Da braucht es wesentlich mehr Durchlässigkeit.
- ii.* Wir brauchen eine Weiterentwicklung der Planungs- und Prüfpraxis zu viel stärkeren kooperativen Formen der Vermittlung der Sachebene und der Aushandlung der Wertebene.
- iii.* Wir müssen Planungsvarianten auf der Systemebene entwickeln und damit auch Bedarfsfragen klären. Wie schon angesprochen, bedarf es einer stärkeren methodischen Differenzierung zwischen strategischen Planungsebenen und Projektebenen.

Abschließend möchte ich einen letzten Gedanken vorbringen, der an das anschließt, was Kollege Scheuven vorher gesagt hat. Wir brauchen ein etwas anderes Rollenverständnis oder eine Weiterentwicklung des Rollenverständnisses von Planerinnen und Planern. Das heißt nicht, dass das andere, das Bestehende schlecht ist, es heißt nur, dass es ergänzt werden sollte.

Denn wir sehen, dass gerade in vielen dieser Prüfprozesse, aber auch in Planungsprozessen, das Rollenverständnis sehr stark auf der Expertise aufbaut. Das ist grundsätzlich auch gut und richtig, aber wir sollten überlegen, dass es darüber hinaus viel mehr um das Vermitteln von Wissen und das Vermitteln von Werten geht, weil – und das muss man hervorheben – wir als Fachleute nicht wertfrei sind, wir haben eine Idee, wie sich das Fach und auch der Raum weiterentwickeln sollten. Das muss man zur Diskussion stellen, auch nicht verstecken. Das bedeutet aber auch, dass man sich im Planungsprozess auf eine wie oben skizziert erweiterte Art und Weise einbringen muss als man das bisher tut.

Dieser Text wurde von Christina Birett transkribiert.

Environmental Impact Assessment in Slovenia

Vesna Kolar-Planinšič

Transkription der Präsentation beim Fokustag „UVP & Raumplanung“

Thank you very much for the kind invitation. I'm very pleased that we are here and that we can exchange our experiences on this interesting field, which is not new but is always challenging. And thank you very much that I have the opportunity to speak English.

Kind regards from our ministry for environment and spatial planning: we have worked on environmental impact assessments (EIA) for the last 30 years and strategic environmental assessment (SEA) for the last 14 years and I will present you about EIA development, transposition, challenges we have, case studies and also lessons learned.

EIA before the EU

As you know, EIA was not new - it was already in application far before the EU, the directives and far before we had our common approaches, criteria and elements. In the 1970 we already had EIA-research, studies applied and expert assessments of some projects. But the difference was in the participation of public and transparency. In 1975 we established SEPO, the expert centrum at Institut Jožef Stefan in Ljubljana. It included a group of the highest level researchers. Some parts of the study programmes and studies have been supported also in a bilateral cooperation with the United States. SEPO conducted all evaluations of the projects of their times. So they gave recommendations to the projects, mitigation measures and in 30 years they presented more than 700 studies. EIA became the conditionality for bank investments. But, EIA presented systematic assessment without a legal base, without public participation and with limited transparency in the decision making.

So ten years later we had EIA studies in tourism and road infrastructure, a nuclear power plant and some other projects like ski lifts or electricity lines in sensitive locations. Some projects had been stopped with non-action-alternatives, but also new alternatives had been developed through EIA. The scientific evaluation methods were developed and matrixes were used as the result of cooperations with universities and institutes from different interdisciplinary fields. There was scientific and pedagogic interest in EIA.

Improving EIA

But we are still dealing with challenges nowadays and the same old questions return from time to time... that's why it's important to reflect what kind of lessons we have learned so far. The challenge is still how to improve projects; what to do when an EIA starts too late in the project; how to improve the development of location alternatives when we have three levels of planning from national plans, regional plans to city planning; what kind of reasonable strategic spatial alternatives we develop, so that we still have a positive process for a better solution. The challenges are also how to straighten the institutions so that they use EIA for their projects as a tool, as a positive integrated tool for the improvement of projects; and also how to improve public participation.

Establishment of a legal system for EIA in Slovenia

In 1993 EIA became a legal obligation and in 1996 there were Environmental Code Improvements and at the very

end we have all the policies on EIA, including the definition of activities, projects for which EIA is obligatory, the list of activities with criterias for screening for Annex II projects, based on EU EIA directives.

An important element for Slovenia – because 37% of Slovenia consists of Natura 2000 networks – is also “appropriate assessment” and rules on appropriate assessment. At the development of Natura 2000 sites, we had very good cooperation with Austria, and we both have introduced similar elements for habitat assessment under article 6(3) of the Habitats Directive. The second important issue is impact on water, transposed with the water act and decree on EIA activities, evaluation rules for flood areas and water management programme.

We put in rules and guidelines elements from Water Framework Directive and all transpositions from all other directives related to EIA as well as the new EIA directives from 2014, which is transposed. Additional legal measures were accepted for screening for case-by-case examinations, the detailed criteria from the Annex III-directive were determined and we took into account all Court of Justice rules.

Recent developments

Recently we had a new interesting case from the European Court: the case that decided that mitigation measures are not allowed to be taken into account in screening decisions when involving Natura 2000 sites. Institutions and case by case examination are developing in Slovenia: We have created an Environmental Agency of the Republic of Slovenia and straightened administrative capacities. A consultation network was developed between the administrations of all ministries and the organisations, which are responsible for certain parts of the environment. They are given the chance to voice their opinions in the screening process and about the quality of the environmental reports, as well as at the final issuings of environmental permissions and conditions.

We developed the SEA/EIA Action plan with institutional trainings and practical bilateral exchange of practices with Austria, Ireland and also other European countries were very helpful, because on the European level we have very general guidelines. So when we work on the field we learn from each other, the impressions from both sides are very positive.

Last year we also added in the legislation an obligation for developers, that EIA is done by a competent expert, and an obligation for a competent authority for sufficient expertise and opinions in consultation with authorities became an obligation. Why? Because our analysis of ten years of experience show that the processes are long and everybody keeps pressing: “can you shorten the process,

can you go from one year to six months, can you go from six months to three months and maybe nothing”. But for sufficient process time is needed. If we don’t have quality in the environmental report and reasonable alternatives, the process can’t achieve the goal, which is a better project. Such common goal is in the hand of planners, project developers and engineers, and evaluation experts from all environmental fields.

The screening procedures for project types just from 2014 and 2015 show better economy and consequently a big raise in the statistics in this field. There were app. 600 applications for screening per year - that means 40 per month - and these were mostly municipality projects on environmental infrastructure, transport infrastructure, energy, tourism, industries and some mining. We open all screening decisions for the public and they are presented on a web page together with all environmental data called “Atlas okolja.”

Scoping in Slovenia

Scoping in Slovenia is not obligatory, but it can be chosen to be done by the proponent. But in more complex projects we usually use the scoping, more often on SEA stage. For such cases the plan developer could ask authorities for a confirmation of the aims and indicators and also assessment methods, so there are no uncertainties further on in the procedure. After the scoping, the environmental report is finished and the consultations with ministries and environmental organisations and consultation with the public are organised.

Challenges

We are using the same environmental report chapters as Austria on human health and safety, landscape, soil, historical monuments and cultural heritage. A separate Appendix of the EIA report is needed for Natura 2000 assessment (connectivity, habitat assessments, species assessments). Apart of rich biodiversity there are also many geological, natural monuments and other environmental issues and it’s these that need different approaches. All EIA assessment are already together and Slovenia has the “one stop shop”.

A recent development is a structural change of the “one stop shop” approach, which also includes the building permit decision, what is more than the EIA Directive proposes. Slovenia accepted an improved Building Act and we have EIA in the building permit decision, which is the final decision in the case of building projects. Such a process will shorten the process in theory and we will start with the application in June 2018.

We also focus more on human health and climate change. Effects including the expected effects from the vulnerabil-

Environmental Impact Assessment in Slovenia

ity of the projects to the risk of major accidents and disasters that are relevant to the project are also one of our challenges.

The first challenge lies in the state of the environment, because Slovenia is full of different categories of protections and we put everything on a web page so it's open and experts can download what they need. The second challenge is addressing the hazardous activities in land-use planning and differentiating between strategic environmental assessment and environmental assessment so that we have clear land use plans development with SEA and project development with EIA. Such a concept assures that environmental matters are properly included. Another challenge is also the One stop shop: water assessment, health, other environmental issues and habitat assessment have slightly different levels – on paper it's fine but on the field there are little different levels.

The case-by-case examination includes also secondary cumulative synergistical effects – it depends on the project – but it's obligatory to take these effects including cumulation into account.

Practical examples from Slovenia

As the transboundary SEA/EIA case there is a Slovenian hydropower project next to the border with Croatia on Sava River. There were alternatives developing, cumulative effects assessing Natura 2000 appropriate assessment done for Slovenia and for Croatia. The example is an EIA project with many mitigation measures for fish and other species and impacts. And this is a case Blanca which shows a mitigation measure – it has been in place for ten years now and it works very well. So we are building on our experiences following the projects.

The EIA case of a new thermo power station for 600 megawatts is a transboundary case with Austria, where we worked together already on the modelling and methodology. It presents the case of restructuring a technologically old power plant with negative effects on the environment.

The EIA case of a motorway: Karavanke presents the change of an Annex I "long-distance-motorway". Our com-

mon water body was one of the environmental impact issues and our scientists were working together to find a way for better monitoring and for technical solutions. The project is interesting because it's harmonized on both sides of the border, but EIA procedures have been done in different decades.

How about a SEA/EIA for land use and urbanistic projects for Ljubljana. It involves two levels of planning: land use plans and strategic environmental assessment for land use – and then a project with EIA. Sometimes it's as professor Stögllehner said: it's very difficult to analyze it so that it's logical and that you can plan long-term in the right way – not too dense – but also with the conditions which are the environment and health and effects for project development.

The case of an urbanistic plan for Bežigrad shows the globalization approach and rule of SEA for its improvement. An area for new project development started with one alternative, a conflict because it was an international competition for architecture and an overdimensional project was presented: a big block in a tiny structure. Within SEA the alternatives were developed and assessed and a better alternative was confirmed.

The last case is the Pokljuka ski centre in the middle of a national park, in the middle of Natura 2000. The assessment is presented- is it possible to do the project or not? Strategic level and environmental impact assessment were very precise assessments for the evaluation of all habitats and provided winter-, spring – and additional measures and monitoring. The methodology was harmonized from SEA public consultations and then the EIA made sure that the right conditions and mitigation measures were accepted. The case shows that it's very important to use the current knowledge and methods for SEA/EIA environmental report preparation and that precious written conditions are essential for the application of the project. On the base of lessons learned, we can further develop the system, expert knowledge and integration of environment into the plans and projects.

Dieser Text wurde von Marco Mirzaiyan-Tafty transkribiert.