

DEUTSCHER BUNDESTAG

**Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
15. WP**

**Antworten auf den Fragenkatalog der Fraktionen
SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und
FDP zur öffentlichen Anhörung
am 29. September 2004 in Berlin zu dem**

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer
Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung
der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG)
- Drucksache 15/3441 -**

Absender:

**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Am Kölnischen Park 1
10179 Berlin**

**Tilmann Heuser, Felicia Latscha, Karsten Sommer,
Ellen Krüsemann**

Vorbemerkung

Modernisierung des deutschen Planungsrechts durch die SUP

Die Strategische Umweltprüfung ist für den BUND ein zentraler Baustein für eine Modernisierung und Demokratisierung der Planung in Deutschland. Mit der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische Umweltprüfungs-Richtlinie, SUP-RL) können zukünftig nicht nur Umweltbelange besser berücksichtigt, sondern auch mehrstufige Planungsverfahren abgeschichtet und entschlackt, die Transparenz der Entscheidungsfindung erhöht und damit die Akzeptanz der Planungen sichergestellt werden.

Die Chancen und Möglichkeiten der SUP-RL werden allerdings nur dann genutzt, wenn mit ihr konsequent das deutsche Planungsrecht modernisiert wird. Dies ist mit dem vorliegenden Gesetz-Entwurf nach Auffassung des BUND nur bedingt gelungen. Statt der möglichen Innovationspotenziale werden vor allem ein zusätzlicher Aufwand und möglicherweise entstehende Planungsunsicherheiten diskutiert. Dabei werden durch die SUP lediglich selbstverständliche Elemente einer modernen, rechtsstaatlichen Planung für die Erstellung von Plänen und Programmen eingeführt. Wenn die

- frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit,
- die Schaffung ausreichender Informationsgrundlagen für die Entscheidungsfindung,
- die Betrachtung vernünftiger Alternativen,
- die sorgfältige Dokumentation der Entscheidungsfindung und
- die Evaluation der Planung

in den eingefahrenen Institutionen auf Widerstand stößt, zeugt dies weniger von Mängeln einer SUP als vielmehr vom überfälligen Reformbedarf des deutschen Planungsrechts. Die Umsetzung der SUP-RL in die deutsche Planungspraxis sollte daher konsequent dazu genutzt werden, Planungsverfahren effizienter, umweltorientierter und bürgerfreundlicher zu gestalten.

Für das E-UVPG sieht der BUND insbesondere folgenden Nachbesserungsbedarf:

1. Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dient der Herstellung der Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der für die Planung bereitgestellten Informationen, erhöht die Transparenz und damit letztlich auch die Akzeptanz der Planung. Es ist nach Auffassung des BUND daher nicht zielführend, dass die Beteiligung auf eine „betroffene Öffentlichkeit“ beschränkt wird. Die Richtlinie bestimmt ausdrücklich, dass zur Öffentlichkeit auch diejenigen gehören, die am jeweiligen Entscheidungsprozeß „ein Interesse haben“. Der BUND hält daher eine sogenannte „Jedermann-Beteiligung“ für erforderlich, die in § 9 Abs.1 Satz 1 und § 14i UVPG zu verankern wäre. Selbst die Formulierung im EAG Bau vom 24. Juni 2004 – ist mit der uneingeschränkten Formulierung „Öffentlichkeit“ weitergehend als nun der E-UVPG. Die Beteiligung der allgemeinen interessierten Öffentlichkeit trägt auch dadurch zur Effizienz der Planung bei, da dann durch den Entfall der Prüfung der möglichen Betroffenheit sich die Planer auf die Prüfung der eingegangenen Sachargumente und Anregungen konzentrieren können.
2. Mit dem Umweltbericht wird die gesamte Planung vom Beginn bis zur Zulassung eines konkreten Projektes oder zur Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen strukturiert und begleitet. Durch ihn kann damit für den gesamten Planungs- und Zulassungsprozess ein konsistenter Handlungsrahmen geschaffen werden, mit dem die Umweltbelange effektiver berücksichtigt sowie Transparenz und Planungssicherheit von Beginn des Prozesses an erhöht werden. Der Gesetzesentwurf setzt diese zentralen Funktionen des Umweltberichts inhaltlich und verfahrensrechtlich nur unzureichend um. Inhaltlich erweckt § 14g E-UVPG den Eindruck, man wolle die in Anhang I der SUP-RL vorgegebenen Mindestinhalte einschränken, wenn etwa in Abs.2 Nr.2. die „Darstellung der für den Plan oder

das Programm geltenden Ziele des Umweltschutzes ...“ gefordert wird, während lit. E) die Darstellung der „festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind ...“ fordert. Es besteht damit Gefahr, dass die Verwaltungspraxis der Verlockung erliegt, „geltenden“ im Sinne von „bindenden“ oder „verbindlichen“ Zielen zu verstehen. Damit könnten die Umweltziele, die nicht in rechtlich verbindliche Form gegossen sind (wie etwa alle Klimaschutzziele) EU-rechtswidrig von der Prüfung ausgeklammert werden. Daher muss auch begrifflich im Gesetz klargestellt werden, dass Pläne und Programme sich an den für ihren Sachbereich relevanten Umweltzielen messen sollen und dabei politische Zielsetzungen nicht außer Betracht lassen dürfen, nur weil sie nicht in rechtlich für den jeweiligen Planungsträger verbindliche Form gegossen sind. Auch hier ist zu bemerken, dass das EAG Bau die SUP-RL ohne die hier kritisierte Einschränkung umsetzt und eine Umsetzung wie bereits im Anhang zum BauGB erfolgt daher auch zur Vermeidung weiterer Rechtszersplitterung erforderlich ist.

3. Nicht ausgeschöpft werden die Chancen für eine Verbesserung des Planungssystems auch bei der **Alternativenprüfung**. Hier übernimmt zwar § 14g Abs.1 E-UVPG den Wortlaut der Richtlinie, indem die Darstellung auch „vernünftiger Alternativen“ gefordert wird. Jedoch gibt die Richtlinie lediglich einen Mindestrahmen für die nationale Ausgestaltung vor, wie sie aus umweltpolitischen wie auch aus haushaltspolitischen und strukturpolitischen Überlegungen heraus erforderlich ist. Ebenso fehlt eine Regelung, wer festlegt, wann eine Alternative vernünftig ist. Für eine sinnvolle Anwendung dieser Vorschrift ist es erforderlich, dass nicht nur die vom Vorhabensträger eingebrachten, sondern auch die von anderen sachverständigen Beteiligten (z.B. den Umweltverbänden) ins Verfahren eingebrachten Alternativen auf ihre Vernünftigkeit zu überprüfen sind. Alleine schon aus Justiziabilitätserwägungen und damit zur Schaffung von Planungssicherheit sind daher in das Gesetz konkrete Kriterien für die Alternativenprüfung aufzunehmen:
 1. Auf den Ebenen der vorbereitender Planungsstufen die Prüfung aller Alternativen, die ernsthaft in Betracht kommen, um die Funktion der Planung, des Programms, des Projekts oder der Maßnahme in gleichwertiger oder ähnlicher Weise zu erfüllen, bei Verkehrsnetzen insbesondere auch die verkehrsträgerübergreifende Alternativenprüfung;
 2. Auf den projektspezifischen bzw. maßnahmespezifischen Planungsebenen unter Berücksichtigung des Ergebnisses und der erfolgten Abschichtung zu 1., diejenigen Alternativen, die zur Erfüllung des Zweckes des Projekts oder der Maßnahme ernsthaft in Betracht kommen, bei Verkehrswegen besonders auch die Dimensionierung und die Nullvariante.
4. Die Linienbestimmung für Verkehrsprojekte (§ 15 UVP, Nr. 13 des E-UVPG) und Raumordnungsverfahren (Nr. 14 des E-UVPG) gehören zur vorbereitenden Planungsstufe und sind daher SUP-pflichtig. Die Beschränkung der Umweltprüfungen in diesen Verfahren auf eine UVP entspricht daher nicht den Anforderungen der SUP-RL und ist somit gemeinschaftsrechtswidrig. Welche vernünftigen Alternativen zu prüfen sind, hängt davon ab, welche Abschichtungen bei der Prüfung in vorgelagerten Planungsverfahren erfolgen. So ist für die Linienbestimmung von Verkehrsprojekten die Beschränkung auf die Prüfung ernsthaft in Betracht kommender Trassenvarianten nicht zulässig, solange nicht auf der Ebene der Verkehrswegeplanung des Bundes oder integrierter, regionaler Verkehrsplanungen eine SUP unter Einschluss aller vernünftigen Alternativen einschließlich der Null-Variante durchgeführt wurde. Dies ist bisher nicht der Fall, da bei der Bundesverkehrswegeplanung weder verkehrsträgerübergreifende noch andere Alternativen einer umweltgerechteren Gestaltung (geringere Dimensionierung, Ausbau des vorhandenen Straßennetzes, Maßnahmen der Verkehrsberuhigung oder der Lärmsanierung) Berücksichtigung finden. Ebenso werden die Umweltbelange bei der Projektbewertung gegenüber Faktoren wie Reisezeitverkürzung und Transportkostensenkungen massiv untergewichtet. Für Verkehrsplanungen, die auf dieser Grundlage weiter geplant werden, besteht da-

her ein hohes Risiko hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit. Ebenso unverträglich mit der SUP-RL ist der durch Bedarfsgesetze für die nachfolgenden Planungsebenen festgestellte „verbindliche Bedarf“ (so z.B. § 1 Abs. 2 FStrAbG) der Verkehrsprojekte. Diese Bindungswirkung umfasst auch Details wie vorgesehene Netzverknüpfungen, den Ausbautyp oder den Verlauf der Trassenführung um Ortschaften für einzelne Projekte. Gerade diese Punkte müssen bei einer SUP in der Linienbestimmung noch einmal neu zu beurteilen und gegebenenfalls zu korrigieren zu sein (vgl. ausführlich Antworten 10.+11. zu den Fragen der Fraktionen von SPD und Bündnis '90/Die Grünen).

Im Gesetz-Entwurf nicht erkennbar berücksichtigt wurde das Ziel der SUP-RL, „im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau herzustellen“. Eine wirkliche Stärkung der Umweltbelange in der Planung würde insbesondere voraussetzen, dass diese stets effektiv einforderbar sind und bei Vernachlässigung von Umweltbelangen Sanktionen bis zur Aufhebung der Planungsentscheidung drohen. Dazu müssen die zahlreichen Einschränkungen gerichtlicher Überprüfung von Planungsentscheidungen in den letzten Jahren zurückgenommen werden. Die effektive Durchsetzung von Umweltbelangen setzt voraus, dass man ihnen in der Planung und beim Rechtsschutz einen hohen Stellenwert beimisst.

Zusammenfassend weist der BUND darauf hin, dass im komplizierten, mehrstufigen Planungssystem der Bundesrepublik eine grundlegende Vereinfachung nur über eine bundeseinheitliche Neuregelung der Planungsgrundlagen und des Umweltrechts zu erreichen ist. Der Entwurf eines **Umweltgesetzbuches** der Unabhängigen Sachverständigenkommission aus dem Jahre 1998 enthält ein solches Konzept. Dessen Umsetzung ist – wie jetzt auch die Diskussionen über die Schwierigkeiten der Implementation der SUP in die verschiedenen Planungsverfahren zeigt – dringend erforderlich.

Berlin, den 22. September 2004

Für Rückfragen:
Tilman Heuser/Felicia Latscha
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Verkehrs- und Städtebaupolitik
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin
Tel.: 030-27586435
Fax: 030-27586440
email: tilmann.heuser@bund.net

Fragen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Anwendungsbereich

1. Würde sich nach den Anforderungen der SUP-Richtlinie Umsetzungsrisiken ergeben, wenn Umweltschutzplanungen (z. B. Lärminderungspläne oder Luftreinhaltepläne) vom Anwendungsbereich des SUPG ausgenommen würden, weil es Ziel dieser Pläne ist, die Umweltsituation zu verbessern?

Antwort:

Ja. Artikel 3 Abs.1 der RL unterstellt alle Pläne und Programme, die „voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen“ haben, der SUP. Voraussetzung ist demnach allein die Eigenschaft als Plan oder Programm nach Artikel 2 der RL, die bei Umweltschutzplanungen wie den angeführten nicht in Frage steht. Der Begriff der Umweltauswirkungen ist neutral, sie können positiver oder negativer Art sein (vgl. den Begriff der „Umweltinformationen“ nach der Umweltinformations-RL, der umweltbelastende und umweltschützende Tätigkeiten erfasst). Die Auffassung vertritt offenbar auch die EU-Kommission in ihrem Schreiben vom 19. Juli 2004.

Zudem kann auch die Art und Weise der Durchführung von Umweltschutzplanungen zugleich erhebliche umweltbelastende Auswirkungen mit sich bringen. Gerade das Beispiel von Lärminderungs- und Luftreinhalteplänen zeigt: Nicht vermeidbare Emissionen müssen häufig verlagert werden, um die Ziele der Pläne zu erreichen. Die Verlagerung kann zu negativen Umweltauswirkungen an anderer Stelle führen.

Im Übrigen gilt auch für Planungen, die der Verbesserung der Umweltsituation dienen, dass eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und eine integrierte Betrachtung von Umweltauswirkungen ihre Qualität und Akzeptanz deutlich stärken kann. Entsprechend wird mit dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie die SUP in die Lärminderungsplanung integriert – ein Vorbild auch für andere Fachplanungen.

2. Fallen Luftreinhalte- oder Lärminderungspläne in den Anwendungsbereich des Artikels 3 Abs. 2 Buchst. a) der SUP-Richtlinie, d.h. sind sie den dort genannten Sachbereichen zuzuordnen und setzen sie einen Rahmen für die Zulassung möglicher UVP-pflichtiger Projekte?

Antwort:

Ja. Die Tatsache, dass Luftreinhalte- und Lärminderungspläne einen Rahmen für die Zulassung möglicher UVP-pflichtiger Projekte setzen, ergibt sich aus § 47 Abs.1 und 6 und § 47a Abs.3 Nr.3 und Abs.4 in Verbindung mit § 47 Abs.6 BImSchG. Bei Nichteinhalten der Konkretisierungen der Anforderungen an Luftreinhaltung und Lärmschutz in den genannten Plänen darf etwa eine Genehmigung für die zahlreich in Anlage 1 zum UVPG aufgeführten uvp-pflichtigen Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz nicht ergehen (§ 6 Abs.1 Nr.1 BImSchG, vgl. nur Jarass, BImSchG, 5. Aufl., § 6 Rn.6).

Öffentlichkeitsbeteiligung

3. Stellt die Definition der „Öffentlichkeit“ in § 2 Abs. 6 E-UVPG sicher, dass sich alle Personen und Vereinigungen, die nach Artikel 6 Abs. 1, 2 und 4 der SUP-Richtlinie zu konsultieren sind, am Verfahren beteiligen können?

Antwort:

Nein. Bereits ein Berühren von bloßen „Interessen“ reicht nach der Richtlinie aus, vgl. Art. 2 lit. d, Art. 6 Abs. 4. Dies kann auch das allgemeine Interesse am Erhalt einer intakten Umwelt sein, ohne dass eine Betroffenheit in eigenen Rechten gegeben ist.

4. Ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Umfang notwendig?

Antwort:

Ja, sie muss sogar noch ausgebaut werden (vgl. Antwort zu Frage 3). Der BUND hält über den Wortlaut des Gesetz-Entwurfes hinaus eine sogenannte „Jedermann-Beteiligung“ für erforderlich, die in § 9 Abs.1 Satz 1 und § 14i UVPG zu verankern wäre und bereits im EAG Bau vom 24. Juni 2004 enthalten ist. Damit wird nicht nur eine fehlerhafte Umsetzung der Richtlinie vermieden, sondern zugleich die Verwaltung entlastet. Diese muss ihre Zeit dann nicht mit der Prüfung von Betroffenheiten verschwenden, sondern kann ihre knappen Ressourcen darauf verwenden, sich mit den vorgebrachten Sachargumenten und Anregungen für bessere Lösungsmöglichkeiten auseinanderzusetzen. Zudem steht es einem demokratischen Rechtsstaat gut an, dass sich alle interessierten Bürger zu Planungen äußern dürfen und ernst genommen werden. Die Erfahrungen in Deutschland, aber auch anderen Ländern (z.B. Sachpläne Straße und ÖPNV/Schiene in der Schweiz) zeigen, dass dies beherrschbar ist und Qualität sowie Akzeptanz von Planungen deutlich verbessert. Zudem kann mit einer strukturierten Berücksichtigung aller Interessen in den Planungsverfahren die öffentliche und politische Diskussion außerhalb der Verfahren deutlich entlastet werden.

Entbürokratisierung

5. Schöpft der Gesetzentwurf bei Plänen und Programmen, die einer Planungshierarchie angehören, die in Artikel 4 und 5 der SUP-Richtlinie eröffneten Möglichkeiten der Abschichtung und der Vermeidung von Doppelprüfungen aus?
6. Schöpft der Gesetzentwurf die in Artikel 11 Abs. 2 der SUP-Richtlinie eröffneten Möglichkeiten zur Verknüpfung von Umweltprüfverfahren aus?

Antwort zu 5.+6.:

Die Möglichkeiten der Abschichtung, Vermeidung von Doppelprüfungen innerhalb einer Planungshierarchie und zur Verknüpfung von Umweltprüfverfahren werden durch den Gesetzentwurf weitgehend eröffnet, aber entsprechend der Natur eines Stammgesetzes nicht konkret ausgestaltet (vgl. auch die Vorbemerkungen zum Umweltbericht). Der Gesetzentwurf erlaubt damit grundsätzlich Planungsvereinfachungen, deren praktische Umsetzung allerdings von der konkreten Ausgestaltung in den einzelnen Fachplanungen selbst abhängt. So wie das EAG Bau bereits die umweltrechtlichen Prüfverfahren zu einer einheitlichen Umweltprüfung verknüpft hat, sollte daher die Chance genutzt werden, auch die anderen Planungsverfahren im Sinne einer besseren Bürgerbeteiligung, höheren Transparenz, umfassenden Alternativenbetrachtung und ausreichenden Integration von Umweltbelangen zu modernisieren. Dazu sollte stärker der Umweltbericht als strukturierendes Instrument für den gesamten Planungsablauf genutzt werden. Der Gesetz-Entwurf nutzt dessen Möglichkeiten bei weitem nicht, da er weite Bereiche der Fachplanung von der Strategischen Umweltprüfung und damit der Pflicht zur Erstellung eines Umweltberichts ausnimmt. Zugleich werden damit die Möglichkeiten im Bereich der Effektivitäts- und Vollzugskontrolle durch Monitoring, die einer weiteren Effektivierung der Planungsverfahren eine belastbare Grundlage geben könnten, nicht genutzt. Noch stärker zum Ziel einer modernen Planung würde die bundeseinheitliche Zusammenfassung des Umwelt- und Planungsrechts in einem Umweltgesetzbuch beitragen (vgl. den Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zu einem Umweltgesetzbuch aus dem Jahr 1998).

7. Wie beurteilen Sie die Kostenauswirkungen des SUPG auf Bund, Länder und Kommunen?
8. Können sich durch die Durchführung Strategischer Umweltprüfungen auch kostenentlastende Effekte für die öffentlichen Haushalte ergeben?

Antwort zu 7. + 8.:

Der Gesetzentwurf für eine Strategische Umweltprüfung formalisiert lediglich einige Planungsschritte, die für eine gute, umfassende und demokratische Planung selbstverständlich sind (und so bereits heute häufig von Kommunen und Behörden quasi informell umgesetzt werden). Eine frühzeitige Partizipation, die Schaffung einheitlicher und vollständiger Informationsgrundlagen, die Abwägung vernünftiger Alternativen, eine ausreichende Dokumentation der Planungserwägungen und die anschließende Erfolgskontrolle erhöhen zwar ggf. formal die Anforderungen an die Planung. Durch die frühzeitige Einbeziehung der Umweltbelange, die verbesserte Strukturierung und erhöhte Transparenz der Entscheidungsprozesse sowie einen fairen und kontrollierbaren Umgang mit unterschiedlichen Interessen können jedoch nicht nur teure Fehlplanungen vermieden, sondern auch gesellschaftliche Konflikte verringert werden. Zudem dürften Mehrkosten in vorbereitenden Planungsverfahren sich spätestens dadurch rentieren, dass in Zulassungsverfahren keine „überraschenden“ Probleme auftreten, die dann mit aufwändigen Gutachten untersucht und ggf. ganze Planungsprozesse neu aufgerollt werden müssen. Und: Alleine durch eine bessere Prüfung der vorgebrachten Argumente sowie eine ernsthafte Befassung mit vernünftigen Alternativen könnten Milliarden an Steuergeldern gespart werden (vgl. Kostenexplosion bei der ICE-Neubaustrecke München – Nürnberg durch Missachtung der geologischen Verhältnisse bei der Planung, überdimensionierte Verkehrsinfrastrukturprojekte, Überkapazitäten bei Müllverbrennungsanlagen etc.). Inwieweit die potentiellen Einspareffekte genutzt werden, ist teilweise eine Frage der praktischen Umsetzung. Der Gesetz-Entwurf müsste die Bedeutung so zentraler Elemente wie des Umweltberichts und der Alternativenprüfung für die Strukturierung der mehrstufigen Verfahren stärker hervorheben, um deutlicher zu machen, dass gerade in diesem Bereich Einsparpotentiale liegen.

Einen Mehraufwand verursacht in vielen Bereichen das Monitoring. Anders aber sind nicht nur die Überprüfung der Effektivität, sondern auch eine weitere Verbesserung der Planungsverfahren auf solider Grundlage nicht zu erreichen. Ohne Monitoring werden auch mittel- und langfristig vermeidbare Planungsfehler nicht erkannt und fortgesetzt. Der kurzfristige Mehraufwand sollte durch mittelfristige Einspareffekte zu kompensieren sein.

9. Wird die vorgesehene Überwachungsregelung (§ 14m E-UVPG) den Anforderungen der SUP-Richtlinie und den Anforderungen der Praxis gerecht?

Antwort:

Mit der Überwachungsregel des Artikel 10 Abs. 1 der SUP-RL, der vom Gesetzentwurf fast wörtlich übernommen wird, sollen die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt zu überwacht werden, um unter anderem frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Die Sicherstellung der Überwachung dürfte in der Praxis allerhöchstens dann ein Problem darstellen, wenn bisher keine systematische Evaluierung und Erfolgskontrolle von Planungen erfolgte.

Die Regelung erscheint nicht ausreichend, da die Überwachungs-Instrumente bzw. – Befugnisse der Überwachungsbehörde nicht geregelt werden. Die Bezugnahme auf bestehende Überwachungsmechanismen in Abs. 5 reicht ebenso wenig aus, wie das Recht aus Abs. 3, Informationen verlangen zu können. Üblicherweise und notwendi-

gerweise wird in anderen Überwachungsvorschriften geregelt, wie die Informationen beschafft werden. Zu regeln ist, ob und mit welchen Rechten im einzelnen sich die Behörde die Informationen beschaffen darf und ob sie den Planungsträger verpflichten darf, weitere, bisher nicht vorhandene, Informationen beizubringen. Zudem müsste eine allgemeine Ermächtigung für das Ergreifen „geeigneter Abhilfemaßnahmen“ für die Bereiche eingeführt werden, die bisher keine entsprechenden Regelungen haben (etwa für den Erlass nachträglicher Anordnungen).

Ferner muss sichergestellt werden, dass die Überwachung keinem Selbstzweck dient (sowohl hinsichtlich ihres methodischen Sinnes als auch nach der Terminologie der SUP-RL), sondern tatsächlich auch dazu zu nutzen ist, unvorhergesehene negative Folgen zu bewältigen. Wie dies in der Praxis erfolgen soll, ist für den BUND bisher ungeklärt und bedarf der Überprüfung und Anpassungen von Vorschriften in den Fachplanungsgesetzen. So wird z.B. bei der Fernstraßenplanung die Umsetzung dieser Vorschrift dadurch verhindert, dass der durch das Fernstraßenausbaugesetz für die nachfolgenden Planungsebenen festgestellte verbindliche Bedarf im Linienbestimmungs- und Planfeststellungsverfahren nicht noch einmal neu beurteilt und gegebenenfalls korrigiert werden muss. Doch nur dadurch besteht die Möglichkeit, Abhilfe für neue Umweltauswirkungen zu schaffen und den Bürgerinnen und Bürgern faire Rechte und Chancen für die Durchsetzung vernünftiger Alternativen einzuräumen. Bsp.: Obwohl die von den Ländern und dem BMVBW in Auftrag gegebenen Verkehrsuntersuchung Nordost zum Ergebnis kam, dass statt des Neubaus der Autobahn A 39 zwischen Wolfsburg und Lüneburg der Ausbau der vorhandenen Bundesstraßen aus verkehrlicher Sicht ausreichend ist, wurde in das Fernstraßenausbaugesetz der Bau der A 39 aufgenommen. Damit müssen trotz erheblicher Umweltauswirkungen nur Trassenvarianten der Autobahn, nicht aber die ökologisch und ökonomisch bessere Ausbauvariante in den folgenden Planungsstufen einer ernsthaften Prüfung unterzogen werden (vgl. auch Antworten zu 10. und 11.).

Auch sollten die Möglichkeiten und Chancen stärker genutzt werden, die bei der Überwachung gesammelten Informationen zentral auszuwerten, um damit zukünftige Planungsverfahren auf einer besseren Informationsgrundlage durchführen zu können.

Sonderregelungen für die Landschafts- und Verkehrswegeplanung

10. Wie beurteilen Sie das Verhältnis zwischen der SUP bei der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene (§ 19b E-UVPG) und der UVP im Linienbestimmungsverfahren (§ 15 E-UVPG)?

Antwort:

Der BUND begrüßt, dass nach § 19 b, Nr. 1.1. der Anlage 3 sämtliche Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einer obligatorischen SUP zu unterziehen sind. Da nicht nur nach Ansicht des BUND, sondern aller Beteiligten das Instrument der Bundesverkehrswegeplanung neu konzipiert werden muss, um eine effiziente Entscheidungsfindung über zukünftige Verkehrsinvestitionsentscheidungen des Bundes zu ermöglichen, sollte die Rechtsverordnung nach § 19 b Abs. 2 und 3 bis spätestens 31.12.2005 unter Beteiligung der Verbände erstellt werden. So könnte mit einem angemessenen Vorlauf die Überprüfung der Bedarfspläne nach dem FStrAbG bzw. dem SchWAbG in fünf Jahren vorbereitet werden. Hierfür wird angesichts der inzwischen überholten Prognosen und des deutlich veränderten Finanzierungsrahmens eine einfache Überprüfung nicht ausreichen.

Die Beschränkung der Prüfpflicht bei der Linienbestimmung bzw. eines dieser vor (oder nach-)geschalteten Raumordnungsverfahrens auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist hingegen nicht ausreichend und verstößt gegen die SUP-RL. Diese unterscheidet nach Art. 3 Abs. 2 lit a zwischen der Genehmigung und der Rahmensetzung für diese.

Die Planungsstufe der Linienbestimmung ist dabei der vorgelagerten Planungsebene zuzurechnen (vgl. ausführlich die Antwort von Prof. Dr. Hendler zu dieser Frage). Auf die Notwendigkeit einer SUP für die vorbereitende Planungsstufe weist die EU selbst in ihrer Entscheidung Nr. 884/2004/EC über die Transeuropäischen Netze deutlich hin, in der die Durchführung einer SUP für Projekte fordert wird.

Welcher Umfang für die SUP in der vorbereitenden Planungsstufen für die Verkehrsprojekte sowohl hinsichtlich der Prüfung von Umweltauswirkungen als auch der Auswahl vernünftiger Alternativen erforderlich sein wird, hängt entscheidend davon ab, in welchem Detaillierungsgrad in Zukunft die Verkehrswegeplanung des Bundes erfolgen wird. Bei der Erstellung der Abschichtungsregeln ist zu beachten, dass das Verhältnis der Schritte bis zum Planfeststellungsbeschluss für ein Verkehrsprojekt nur formal der Planungshierarchie BVWP bzw. Bedarfsgesetz, Linienbestimmung und Planfeststellung entspricht. Real entspricht die Planung dem Gegenstromprinzip: Länder, DB Netz AG und die Wasserstraßenverwaltung melden die Vorschläge für zu realisierende Projekte beim Bund an. Davon sind viele aufgrund des langen Planungszeitraums bereits in Linien- bzw. Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren. Im Rahmen der Verkehrswegeplanung des Bundes erfolgt insbesondere eine Prioritätensetzung für diese Projekte, zugleich wird über § 1 Abs. 2 FStrAbG der Bedarf für diese Projekte festgelegt (zur Unvereinbarkeit dieser Bedarfsfestlegung mit der SUP-RL vgl. Antwort zu Frage 11). Auf Basis dieser Einstufung können die Planungen von den Vorhabenträgern weiter betrieben werden bzw. müssen in einigen Fällen gestoppt oder geändert werden.

Selbst wenn auf Bundesebene mit einer grundlegend reformierten Bundesverkehrswegeplanung in Zukunft die Festlegung der Investitionsstrategie auf Basis einer netzbezogenen, verkehrsträgerübergreifenden erfolgt, werden in diesem Rahmen für einzelne Projekte alleine aufgrund des Maßstabes keine umfassenden Prüfungen im Sinne einer SUP möglich sein.

Dass dies offenbar auch die Auffassung des Gesetzgebers ist, zeigt die Konzeption des § 19 b Abs. 3 E-UVPG. Danach sollen die Länder bei der Anmeldung von Verkehrsprojekten vorbereitende Prüfungen durchführen und deren Ergebnisse oder sonstige Angaben beibringen, die für die Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung erforderlich sind. Da sich ein großer Teil der Projekte, die bei der nächsten Verkehrswegeplanung des Bundes einer SUP unterzogen werden, bereits in konkreten Planungsverfahren befinden, hätte dies zur Folge, dass für diese eine Strategische Umweltprüfung nachgeholt werden müsste. Ein großer Teil der Planungen auf Projektebene müsste damit gänzlich neu begonnen werden, wenn nicht bereits jetzt die Anforderungen einer SUP in diese Planungen einfließen würden (dies gilt im Übrigen auch dann, wenn der BMVBW nicht von der Ermächtigung des § 19 b Abs. 3 E-UVPG Gebrauch macht). Alleine diese Vorgriffswirkung einer zukünftigen Verkehrswegeplanung auf Bundesebene macht eine SUP für die Linienbestimmung nicht nur erforderlich, sondern ist auch aus Gründen der Verfahrenseffizienz geboten (zur Frage des Prüfungsumfangs siehe Antwort zu Frage 11).

11. Halten Sie bei der Linienbestimmung eine Beschränkung der Prüfung auf Trassenvarianten für ausreichend oder sollten hier auch verkehrsträgerübergreifende Alternativen geprüft werden?

Antwort:

Die Beschränkung der Alternativenprüfung bei der Linienbestimmung bzw. in Raumordnungsverfahren auf Trassenvarianten ist weder im Sinne einer integrierten Verkehrsplanung zielführend noch richtlinienkonform (zur SUP-Pflicht für vorbereitende Planungsstufen vgl. Antwort zu Frage 10). Vielmehr ergibt sich der Prüfungsumfang für eine SUP und anschließend der UVP im Planfeststellungsverfahren daraus, wie über den gesamten Planungsverlauf dieser abgeschichtet wird.

Aus Sicht der Planung der einzelnen Verkehrsprojekte wird der Alternativenumfang bestimmt vom Projekttyp und den örtlichen Voraussetzungen. So ist bei größeren Fernstraßenprojekten (wie z.B. der A 39 zwischen Wolfsburg und Lüneburg) auch der Ausbau von Schienenverbindungen als Alternative zu betrachten, bei Straßenprojekten in Verdichtungsräumen der Ausbau des ÖPNV. Ebenso sind als Alternative zu Neubauprojekten zu prüfen: die geringere Dimensionierung von Projekten (Entwurfsgeschwindigkeit, Anzahl der Fahrstreifen), der Ausbau der bestehenden Verkehrsinfrastruktur und der untergeordneten Netze (insb. Landes- und kommunale Straßen) sowie Maßnahmen der Verkehrsberuhigung und Lärmsanierung. Dieser umfassende Alternativenbegriff korrespondiert mit dem umfassenden Verständnis der Umweltauswirkungen, wie es in Anhang I, lit. b) der SUP-RL zum Ausdruck kommt.

Sofern nicht bereits auf Ebene der Bundesverkehrswegeplanung bzw. einer integrierten Verkehrsplanung auf regionaler Ebene eine Prüfung dieser Vorhabensalternativen unter Einschluss der Nullvariante erfolgt ist (vgl. Antwort 10), besteht unter Beachtung der Abschichtungsregeln die Notwendigkeit, diese in Raumordnungs- bzw. Linienbestimmungsverfahren für Verkehrsprojekte durchzuführen. (s.a. Festlegung des Untersuchungsrahmens nach § 14 g). Eine Beschränkung der Linienbestimmung auf die Prüfung von Trassenvarianten nach § 15 E-UVPG ist daher nicht richtlinienkonform, solange nicht in vorgelagerten Verfahren der Prüfungsumfang entsprechend abgeschichtet wurde.

Diese Abschichtung ist bisher nicht erfolgt. Der nach Anlage 3 Nr.1 des Gesetzesentwurfs SUP-pflichtige Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne wurden gerade verabschiedet. Dabei wurde beim BVWP 2003 weder eine verkehrsträgerübergreifende Netzanalyse durchgeführt noch wurden bei der Bewertung der Einzelprojekte außer der Nullvariante (die als Bezugsfall diente) die jeweils in Betracht kommenden Alternativen berücksichtigt. Die Begründung zum 5. FStrAbÄndG selbst stellt fest, dass ausgewogene Lösungen erst in den nachfolgenden Planungsverfahren auf einer umfassenden Interessensabwägung zu finden sind (vgl. BT-Drs. 15/1657, S. 12). Für Projekte, die aufgrund ihres hohen ökologischen Risikos einen naturschutzfachlichen Planungsauftrag erhalten haben, soll auch untersucht werden, inwieweit „die bisherigen Planungen oder aber Alternativplanungen, vor allem der Ausbau des vorhandenen Straßennetzes, verwirklicht werden können.“ (BT-Drs. 15/1657, S. 21). Insofern wird damit bereits heute für die nachfolgenden Planungsstufen bei einigen Projekten im Zuge einer sinnvollen Abschichtung ein Planungsauftrag erteilt, der über die Prüfung von reinen Trassenvarianten hinaus reicht. Analog muss dies auch für andere Projekte gelten, die andere erhebliche Umweltauswirkungen aufweisen (z.B. Überschreitung von Grenzwerten des Immissionsschutzes etc.), die aber im Rahmen des BVWP 03 nicht gesondert ausgewiesen wurden.

Nicht vereinbar mit der SUP-RL ist angesichts der SUP-Pflichtigkeit der Linienbestimmung der § 1 Abs. 2 FStrAbG, der die Vorgaben des Bedarfsplanes auch für die nachfolgenden Planungsstufen verbindlich macht. Diese Bindungswirkung umfasst nach der Auslegung durch die Rechtsprechung auch Details wie vorgesehene Netzverknüpfungen oder den Ausbautyp (Anzahl der Fahrstreifen). Mangels einer Alternativenbetrachtung auf Ebene der Bundesverkehrswegeplanung verhindert eine solche Anwendung des Bedarfsplans eine effektive Umsetzung der SUP-RL, die eu-rechtlich aber geboten ist. So ist den Behörden auf den nachgelagerten Planungsstufen (Linienbestimmung, Raumordnungsverfahren) etwa eine Prüfung, ob ein Verkehrsbedarf auch mit dem Aus- oder Neubau von Bundesstraßen zu erfüllen ist und eine Autobahn daher evtl. nicht gebaut werden muss, nach der bisherigen Auslegung des FStrAbG versagt. Zur richtlinienkonformen Umsetzung ist daher der Entfall oder die Relativierung der gesetzlichen Bedarfsfestsetzung nach dem FStrAbG notwendig.

Abschließend ist anzumerken, dass die Beschränkung der Prüfung auf Trassenvarianten nach § 15 E-UVPG faktisch bedeuten würde, dass die Vorgaben der SUP-RL bis zur Aufstellung eines neuen Bundesverkehrswegeplans auf die Verkehrswege des Bundes nicht angewandt werden müssen. Damit bewegt sich jede Planung, die jetzt ohne Beachtung der Erfordernisse der SUP-RL durchgeführt wird, auf einer rechtlich zweifelhaften Grundlage. Die Beschränkung der Alternativenprüfung bei Projektplanungen auf Trassenvarianten können damit nicht nur zu einem Vertragsverletzungsverfahren, sondern auch zu einer Aufhebung der Planfeststellungsverfahren in gerichtlichen Verfahren führen. Zudem kann die Nicht-Beachtung des europäischen Planungsrechtes zur Folge haben kann, dass die unter Missachtung der SUP-RL geplanten Verkehrsprojekte aus Finanzmitteln der EU nicht gefördert werden.

Zudem stellt es auch eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Länder und Kommunen dar, wenn diesen die Umsetzung der SUP-RL aufgegeben wird, dem Bund hingegen nicht. Es steht auch zu befürchten, dass die Umsetzungspraxis erheblich darunter leiden wird, wenn der Bund kein Interesse an der Umsetzung und damit auch an der Entwicklung entsprechender Handlungsanleitungen hat.

11. Wie beurteilen Sie die Konzeption des § 19a E-UVPG für die Durchführung der SUP in der Landschaftsplanung (Ergänzung der Landschaftsplanung um fehlende SUP-Elemente)?

Antwort:

§ 19a Abs. 1 Entwurf E-UVPG sieht für die Landschaftsplanung nach §15 und 16 BNatSchG vor, dass bei der Aufstellung und Änderung von Landschaftsplanungen die in § 2 Abs. 1 Satz 2 genannten Schutzgüter aufzunehmen sind. In Anerkennung der im Naturschutz lediglich vorhandenen Rahmenkompetenz fordert der BUND nach wie vor eine Stärkung der Landschaftsplanung. Die Landschaftsplanung liefert nicht nur wesentliche umweltfachliche Grundlagen für die SUP, sondern sie bewirkt zudem eine erhebliche Entlastung des SUP-Verfahrens, indem sie die wesentlichen Arbeitsschritte (Bestandsaufnahme, Zielfindung und Bewertung usw.) vollständig bzw. in wichtigen Teilen abarbeitet. Eine bloße Aufnahme der in § 2 Abs. 2 S. 2 genannten Schutzgüter in die Landschaftsplanung ist für sich genommen nicht Ziel führend. Vielmehr muss eine verbindliche Landschaftsplanung geschaffen werden, die ihrerseits Grundlage insbesondere baurechtlicher Tätigkeiten ist. Gleichzeitig sollte die Landschaftsplanung in konsequenter Fortführung der Novelle des BNatSchG auch im Baugesetzbuch bzw. im Raumordnungsgesetz in ihrer Bedeutung gestärkt und die von ihr ausgehende Entlastungswirkung für die SUP gezielt genutzt werden (bzw. Neuordnung im Rahmen eines UGB).

Bezogen auf die Anforderungen der SUP-RL ist die Ergänzung der Landschaftsplanung um fehlende SUP-Elemente zielführend, da damit analog zu allen anderen Planungen ihre Qualität und Transparenz erhöht wird.

Fragen der Fraktion der CDU/CSU

1. Ist der Titel „Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung“ nach der Aufnahme der strategischen Umweltprüfung, noch zutreffend?

Antwort:

Ja.

2. Wurde die Richtlinie 2001/42/EG eins zu eins in deutsches Recht überführt?

Antwort:

Abgesehen von den Kritikpunkten des BUND zur Beteiligung der Öffentlichkeit, Umweltbericht, Alternativenwahl, SUP im Raumordnungs- und Linienbestimmungsverfahren wurde die SUP-RL im Prinzip eins zu eins in deutsches Recht überführt. Allerdings scheitert eine konsequente Umsetzung des planerischen und partizipativen Ansatzes der SUP-RL an der Zersplitterung des deutschen Planungs- und Umweltrechts ebenso wie an der mangelnden Bereitschaft zur Reform eingefahrener Planungsverfahren. Um die Innovationspotenziale zu nutzen, die sich aus der Umsetzung der SUP-RL gerade auch für eine effizientere Gestaltung von Planungsverfahren ergeben, ist die grundsätzliche Reform unumgänglich (vgl. Vorbemerkungen).

3. Ist durch den Gesetzentwurf eine schlanke und bürokratiearme Umsetzung gewährleistet? Wenn nein, welche Verbesserungsmöglichkeiten gibt es noch?

Antwort:

Ja. Mit der SUP werden die vorhandene Verfahren unter Stärkung der Integration von Umweltbelangen und Öffentlichkeitsbeteiligung optimiert und modernisiert. Durch die frühzeitige Ermittlung der Umweltauswirkungen und die Beteiligung der Öffentlichkeit in gestuften Planungen können bereits zu Anfang der Planungen die wesentlichen Konflikte „abgearbeitet“ und damit auf nachfolgenden Ebenen der Aufwand erheblich verringert werden (insbesondere Vermeidung von aufwendigen Planänderungen im Zulassungsverfahren). Für eine schlanke und bürokratiearme Umsetzung wird es zudem entscheidend sein, wie die SUP tatsächlich in den einzelnen Planungsverfahren umgesetzt wird.

Verbesserungen können durch eine „Jedermann-Beteiligung“, Gestaltung Umweltbericht, Alternativen etc. erzielt werden, mit denen die Effizienz der Verfahren deutlich gesteigert werden könnte (vgl. Vorbemerkungen). Die Diskussion der SUP macht zudem deutlich, wie dringend erforderlich ein umfassendes Umweltgesetzbuch ist, um in Planungen nicht nur insgesamt die Belange der Umwelt zu stärken, sondern auch die Verfahren effizienter und transparenter zu gestalten.

4. Wer ist in erster Linie von den Regelungen des Gesetzentwurfes betroffen?

Antwort:

Betroffen durch den Gesetzentwurf sind in erster Linie Bürger und Verbände, die mit der SUP ihre Anregungen und Bedenken frühzeitig und in einem klar geregelten Verfahren in planerische Entscheidungsprozesse einbringen können.

Behörden, die die in Anlage 3 des Gesetzes aufgeführten Pläne und Programme erstellen, können ihre Planungsverfahren transparenter und strukturierter gestalten. Politische Entscheidungsträger werden dadurch entlastet, dass bessere Informationsgrundlagen und konkret benannte Alternativen erarbeitet werden und sie hinsichtlich der Partizipationsbemühungen von Bürgern und Verbänden auf ein offenes Verfahren verweisen können.

5. Mit welchem zusätzlichen Verwaltungs- und Vollzugsaufwand ist durch die Regelungen des Gesetzentwurfes zu rechnen?
6. Welcher zusätzliche Personalbedarf wird durch die Pflicht zur strategischen Umweltprüfung bei den zuständigen Stellen entstehen?
7. Welche zusätzlichen Kosten werden durch die Regelungen des Gesetzentwurfes zur Strategischen Umweltprüfung entstehen? Wie verteilen sich diese auf Länder und Kommunen?

Antwort zu den Fragen 5., 6. + 7.

Die Anforderungen der SUP-RL gehen nur geringfügig über das hinaus, was im Rahmen einer den gesetzlichen Anforderungen genügenden Planung auch bisher erforderlich war. Bei der SUP handelt es sich im wesentlichen um Verfahrensanforderungen, die bei zielgerechter Umsetzung die Planungsprozesse und Planungsinhalte transparenter machen und zu höherer Planungssicherheit beitragen sollten. Ein relevanter Mehraufwand entsteht damit in erster Linie in den Verwaltungen, die ihre Planungen bisher nicht vollständig und transparent erstellt haben. Die Höhe zusätzlichen Verwaltungsaufwands wird sich wesentlich danach richten, inwieweit es gelingt, praktikable Handreichungen zu entwickeln. Dabei ist auch zu beachten, dass sich durch sinnvolle Verfahrensstufung Einsparpotentiale auf nachfolgenden Planungsebenen ergeben, deren Mobilisierung allerdings von der zielgerechten Umsetzung der SUP-RL und von dem Willen und Können der Akteure abhängt. Aus den gleichen Gründen ist auch zu erwarten, dass durch die SUP kein zusätzlicher Personalbedarf entsteht. Vielmehr eröffnet eine zielgerichtete Umsetzung der SUP in die Planungspraxis den Planern die Chance, umfassend planen zu dürfen statt lediglich mit sehr großen Aufwand Einzelplanungen rechtlich abzusichern (vgl. auch Antworten zu den Fragen 7. + 8. der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen).

Der Mehraufwand durch die Überwachung wird dadurch relativiert, dass früh auf unvorgesehene Umweltauswirkungen reagiert und damit Schäden vermieden oder verringert werden können. Zudem können über den regelmäßigen Abgleich der Annahmen, die der planerischen Entscheidung zu Grunde lagen, und der tatsächlichen Entwicklung Erkenntnisse gezogen werden, die für zukünftige Planungsverfahren relevant sind (lernende Verwaltung).

Ein Mehraufwand auf Landes- und Kommunalebene lässt sich insbesondere durch die Konzeption von Leitfäden und Behördenhandbüchern vermeiden, wie sie Gegenstand von Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes sind.

8. Inwieweit stellt die bisherige Rechtslage sicher, dass Umweltbelange bei der Aufstellung von Plänen und Programmen berücksichtigt werden?

Antwort:

Kaum. Eine echte Berücksichtigung der Umweltbelange in der Planung würde insbesondere voraussetzen, dass diese stets effektiv einfordernbar sind und bei Vernachlässigung von Umweltbelangen Sanktionen bis zur Aufhebung der Planungsentscheidung drohen. Dazu müssen die zahlreichen Einschränkungen gerichtlicher Überprüfung von Planungsentscheidungen in den letzten Jahren zurückgenommen werden. Die effektive Durchsetzung von Umweltbelangen setzt voraus, dass man ihnen in der Planung und beim Rechtsschutz einen hohen Stellenwert beimisst.

In formeller Hinsicht mit dem E-UVPG kann der Umweltbericht zumindest ein Defizit bisheriger Umweltprüfungen ausgleichen, in dem politisch wie rechtlich gesetzte Umweltziele geprüft werden (vgl. Vorbemerkung).

9. Welche konkreten positiven Umweltauswirkungen sind durch die Regelungen des Gesetzentwurfes zu erwarten?

Antwort:

Da sich durch den E-UVPG keine materiell-rechlichen Verbesserung zu Gunsten des Natur- und Umweltschutzes ergeben, sind positive Umweltauswirkungen insbesondere dadurch zu erwarten, dass Planungen durch

- den Abgleich mit den relevanten Umweltzielen,
 - die frühzeitige Aufnahme von Anregungen und Bedenken der Umweltverbände und Bürger,
 - eine frühzeitige und umfassende Ermittlung der Umweltauswirkungen sowie
 - die Prüfung von umweltfreundlichen Alternativen (einschl. der Nullvariante),
- insgesamt unter Umweltgesichtspunkten optimiert bzw. innovative und umweltgerechte Lösungen für das Planungsproblem entwickelt werden. Dadurch können umweltbeeinträchtigende Fehlplanungen vermieden werden.

Mit dem Monitoring der Umweltauswirkungen können frühzeitig unvorhergesehene Umweltauswirkungen festgestellt und durch geeignete Maßnahmen vermieden oder vermindert werden.

10. Steht der zusätzliche Zeit- und Kostenaufwand in angemessenem Verhältnis zu den durch die Strategische Umweltprüfung erzielten positiven Effekten auf die Umwelt?

Antwort:

Ja. Bei frühzeitiger Beteiligung der Öffentlichkeit und Berücksichtigung von Umweltbelangen sind nicht nur positive Effekte auf die Umwelt, sondern auch ein geringerer Zeit- und Kostenaufwand zu erwarten (vgl. Antwort zu den Fragen 5. – 7.). Zudem wird mit dem E-UVPG durch die Einführung eines Monitorings eine Qualitätskontrolle der Planung sichergestellt.

11. Welche Ergänzungen der Landesplanungsgesetze werden durch den Gesetzentwurf notwendig werden?

Antwort:

Der BUND verweist hierzu auf die Antwort von Prof. Dr. Thomas Bunge zu dieser Frage.

12. Wurden die in der Praxis erkennbaren Schwächen der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des Gesetzentwurfes berücksichtigt und behoben?

Antwort:

Die bisherige Projekt-UVP findet im Rahmen der Vorhabenzulassung statt und kommt damit in der Regel zu spät, weil zentrale Fragen bereits schon in den vorgelagerten Planungsstufen entschieden wurden. Dies hat zur Folge, dass im Rahmen der Umweltverträglichkeitsuntersuchungen auf Projektebene zwar häufig auch vernünftige Alternativen zur eigentlichen Planungskonzeption untersucht und von der Umweltverbänden und Bürgern in den Zulassungsverfahren umweltgerechtere Planalternativen vorgeschlagen werden (bei Straßenplanungen z.B. die geringere Dimensionierung oder der Ausbau des untergeordneten Straßennetzes). Diese wurde aber aufgrund des fortgeschrittenen Planungsprozesses und des damit gebundenen Zeit und Finanzaufwandes kaum mehr ernsthaft geprüft. Durch die Einführung der SUP wird dieses Problem abgebaut. Damit werden auch die Projekt-UVP und die Zulassungsverfahren von grundsätzlichen Auseinandersetzungen mit der Plankonzeption entlastet.

Nicht behoben wird die durch den E-UVPG die gravierendste Schwäche der UVP, die durch ihre fehlende rechtlichen Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse und damit ihrer im Konfliktfall geringen Bedeutung für die Entscheidung bedingt ist.

13. Wurden die Instrumente der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Strategischen Umweltprüfung ausreichend gekoppelt, um unnötige Doppelregelungen zu vermeiden?

Antwort:

Abgesehen von dem insgesamt bestehenden Reformbedarf bei Planungsverfahren wird die optimale Abstimmung zwischen SUP und die UVP von der Qualität des Umweltberichts abhängen (vgl. Vorbemerkungen). Eine höheres Gewicht des Umweltberichts und die konsequente Nutzung als verbindendes Element gestufter Planungen wäre allerdings ebenso wünschenswert wie eine weitere Ausgestaltung der Alternativenprüfung, um über Mindestvorgaben die Chancen der Umsetzung der SUP-RL besser zu nutzen.

14. Ist mit einer zeitlichen Verzögerung der Planungsverfahren durch die neuen Regelungen zu rechnen?

Antwort:

Nein. Da mögliche Konflikte durch die SUP bereits frühzeitig antizipiert werden und durch entsprechende Planung vermieden werden können, werden die nachfolgenden Planungsverfahren von grundsätzlichen Konflikten über die ursprüngliche Plankonzeption entlastet und eventuell Änderungen vermieden, die – treten sie spät im Verfahren auf – zu aufwändigen Änderungen an vielen Verfahrensunterlagen und vermeidbarem Abstimmungsaufwand führen.

Wenn bei Beginn der Planung keine Vorfestlegung auf eine Alternative erfolgt, sondern ein offener, dialogorientierter Entscheidungsprozess durchgeführt wird, ist insgesamt eine deutliche Beschleunigung und höhere Effizienz von Planungsverfahren zu erwarten (vgl. Ergebnisse der Partizipationsforschung).

15. Ist es rechtlich zulässig, den Anhang eines Gesetzes, wie in § 3 Absatz 1a des Gesetzesentwurfes vorgesehen, durch Rechtsverordnung zu ändern?

Antwort: -

16. Wie wurde der unbestimmte Begriff der „erheblichen Umweltauswirkung“ aus Artikel 3 Absatz 3 bis 5 der Richtlinie 2001/42/EG im Gesetzesentwurf konkretisiert? Ist diese Konkretisierung ausreichend?

Antwort:

Ja, da die Erheblichkeit der Umweltwirkungen wohl stets nur im Einzelfall festgestellt werden kann und die Praxis mit diesem unbestimmten Rechtsbegriff ebenso wie mit vielen anderen umgehen muss und kann.

17. Ist die im Gesetzesentwurf vorgesehene Vorprüfung im Einzelfall dazu geeignet, voraussichtlich erhebliche Umwelteinwirkungen festzustellen?

Antwort:

Ja.

18. Wie wird die Berücksichtigung bekannter Äußerungen der Öffentlichkeit nach § 14 f Absatz 2 Satz 2 des Gesetzentwurfes beurteilt?

Antwort:

Die bekannten Hinweise und Äußerungen der Öffentlichkeit tatsächlich und frühzeitig zu berücksichtigen, sollte eigentlich schon im Interesse einer jeden Behörde liegen, um spätere Fehlplanungen, Umplanungen und Planungskonflikte zu vermeiden. Insofern ist diese Klarstellung sehr zu begrüßen.

19. Ist es sachdienlich, dass nach § 14 g das Gesetz selbst den Bewertungsmaßstab für die strategische Umweltprüfung festlegt und dieser sich nicht, wie der Untersuchungsrahmen auch, an den in § 14 f Absatz 2 genannten maßgeblichen Rechtsvorschriften orientiert?

Antwort:

Mit dem Umweltbericht nach § 14 g wird die gesamte Planung vom Beginn bis zur Zulassung eines konkreten Projektes oder zur Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen strukturiert und begleitet. Durch den Umweltbericht wird damit erstmals für den gesamten Planungs- und Zulassungsprozess ein konsistenter Handlungsrahmen geschaffen, mit dem die Umweltbelange effektiver berücksichtigt sowie Transparenz und Planungssicherheit von Beginn des Prozesses an erhöht werden. Diese zentrale Funktion ist im Gesetzentwurf nur unzureichend genutzt worden (vgl. Vorbemerkungen).

Problematisch ist, dass sich der Eindruck aufdrängt, dass die in Anhang I der SUP-RL vorgegebenen Mindest-Inhalte eingeschränkt werden. So wird in Abs. 2 Nr. 2 die „Darstellung der für den Plan oder das Programm geltenden Ziele des Umweltschutzes ...“ gefordert wird, während lit. E) die Darstellung der „festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind ...“ fordert. Es besteht damit Gefahr, dass die Verwaltungspraxis der Verlockung erliegt, „geltenden“ im Sinne von „bindenden“ oder „verbindlichen“ Zielen zu verstehen. Damit könnten die Umweltziele, die nicht in rechtlich verbindliche Form gegossen sind (wie etwa alle Klimaschutzziele) eu-rechtswidrig von der Prüfung ausgeklammert werden. Daher muss auch begrifflich im Gesetz klargestellt werden, dass Pläne und Programme sich an den für ihren Sachbereich relevanten Umweltzielen messen sollen und dabei politische Zielsetzungen nicht außer Betracht lassen dürfen, nur weil sie nicht in rechtlich für den jeweiligen Planungsträger verbindliche Form gegossen sind.

20. Wie wird die Beteiligung anderer betroffener Behörden nach § 14 f Absatz 4 des Gesetzentwurfes sowie die Möglichkeit der Hinzuziehung Sachverständiger und weiterer Dritter beurteilt?

Antwort:

Aus Sicht der Umweltverbände wäre eine Konkretisierung dahingehend zu begrüßen, dass den Verbänden wie auch den Behörden, die wichtigen Unterlagen zur Einsicht übersandt werden. Dies ist sachgerecht, da sich die Verbände – ihren Aufgaben entsprechend – an einer Vielzahl von Verfahren beteiligen und damit zu einer Optimierung beitragen.

21. Sind die Regelungen zur Strategischen Umweltprüfung im Gesetzentwurf sinnvoll, wenn Unternehmer selbst noch nicht den genauen letztendlichen Umfang ihrer Vorhaben vorhersehen können?

Antwort:

Mit der SUP wird kein neues Zulassungsverfahren eingeführt, sondern werden die bestehenden Verfahren insgesamt optimiert und modernisiert. Davon können insbesondere auch Unternehmen profitieren, da sie auf Basis der Informationen aus diesen Planungsverfahren ihre eigenen Vorhabensplanungen frühzeitig optimieren und damit spätere Konflikte in Genehmigungsverfahren vermeiden können. Der Erwägungsgrund (5) der SUP-RL führt zutreffend aus, dass die Verfahrensregelungen der RL dazu dienen, insbesondere den Unternehmen einen „konsistenten Handlungsrahmen“ zu geben.

Fragen der Fraktion der FDP

1. Setzt der SUP-Gesetzentwurf die Plan-UP-Richtlinie "1:1" um, und wenn nein, in welchen Bereichen geht der Gesetzentwurf über die zwingend erforderliche Umsetzung der EG-Richtlinie hinaus? Halten Sie die Umsetzung insoweit für sinnvoll und wie begründen Sie Ihre Auffassung?

Antwort:

Der Gesetzentwurf setzt im Rahmen des Möglichen und abgesehen von den bereits angeführten Kritikpunkten die SUP-RL 1:1 in deutsches Recht um, bleibt aber – wie in den Vorbemerkungen ausgeführt – hinter den für eine effiziente und transparente Planung möglichen Umsetzungsmöglichkeiten zurück (vgl. Vorbemerkung und Antwort zu Frage 2 der CDU/CSU-Fraktion).

2. Sind die in Anlage 3 des SUP-Gesetzentwurfs als SUP-pflichtig aufgezählten Pläne und Programme zwingend auch nach Artikel 3 der Plan-UP-Richtlinie SUP-pflichtig, insbesondere
 - a) erfordert die Plan-UP-Richtlinie eine zwingende SUP-Pflicht für Abfallwirtschaftspläne auch für den Fall, daß diese keine Standortentscheidungen beinhalten und lediglich nachrichtlich die bestehenden Standorte darstellen, weil die Entsorgungssituation dauerhaft gesichert ist? Halten Sie insoweit den für eine strategische Umweltprüfung der Abfallwirtschaftspläne erforderlichen bürokratischen und finanziellen Aufwand für gerechtfertigt?

Antwort:

Der BUND schließt sich hinsichtlich der Erforderlichkeit den Antworten von Prof. Dr. Bunge zu dieser Frage an. Da mit der SUP auch Abfallwirtschaftspläne transparenter werden und Umweltauswirkungen sowie Alternativen stärker berücksichtigt werden sollten, ergeben sich Vorteile daraus schon alleine aus der damit verbundenen öffentlichen Kontrolle der Planung, die gerade im Abfallbereich in den letzten Jahrzehnten häufig unzureichend war.

- b) ist die SUP-Pflicht für die Festsetzung von Überschwemmungsgebieten nach der Plan-UP-Richtlinie gefordert, und wenn nein, wie bewerten Sie dies speziell vor dem Hintergrund, daß es sich bei der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten nicht um eine Planentscheidung sondern um eine rechtlich gebundene Entscheidung ohne planerische Gestaltungsfreiheit handelt, bei der die Festsetzung vom Vorhandensein gesetzlich definierter Gegebenheiten abhängt?

Antwort:

Der BUND schließt sich hierzu den Antworten von Prof. Dr. Bunge zu dieser Frage an.

- c) wie bewerten Sie die zwingende SUP-Pflicht für Landschaftsplanungen auch wenn diese selbst keine eigene Rechtswirkung entfalten, sondern nur in Rechtswirkung entfaltende Fachplanungen übernommen werden und dort die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen und u.a. bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit heranzuziehen sind (vgl. § 14 Abs. 2 S. 2 BNatSchG)?

Antwort:

Eine zwingende Beachtlichkeit ist keine Voraussetzung des EU-rechtlichen Planbegriffes nach Art . 2 lit. a) der Richtlinie. Für Naturschutzbehörden ist die Landschaftsplanung im übrigen verbindlich (vgl. auch Antwort zu Frage 12 von SPD und Bündnis '90/Die Grünen).

- d) wie bewerten Sie die SUP-Pflicht für forstliche Rahmenpläne, obwohl diese zum einen keine unmittelbaren Rechte und Pflichten begründen und beispielsweise lediglich ein Fachgutachten darstellen und zum zweiten im Zuge der Novellierung des Bundeswaldgesetzes eine Streichung der Vorschrift vorgesehen beziehungsweise vom Bundesumwelt- und Bundeslandwirtschaftsministerium angekündigt ist?

Antwort: Der BUND schließt sich hier den Antworten von Prof. Dr. Bunge und Prof. Dr. Hendler zu dieser Frage an.

Legen die anderen EU-Mitgliedstaaten Art. 3 der Plan-UP-Richtlinie bzw. die Begriffe "Pläne und Programme" (Art. 2 lit. a der Plan-UP-Richtlinie) ebenso aus wie die Bundesregierung?

Antwort: Hierzu liegen uns im Detail keine Informationen vor. Die Vergleichbarkeit ist außerdem z.T. dadurch eingeschränkt, dass zumindest Länder wie die Niederlande, Großbritannien und die skandinavischen Staaten insgesamt eine andere Planungskultur aufweisen und damit einhergehend die Planungsverfahren nur z.T. mit den deutschen vergleichbar sind.

3. Ist es nach der Plan-UP-Richtlinie erforderlich, Pläne und Programme, die aus Umweltschutzgründen aufgestellt werden (z.B. Lärminderungspläne) ihrerseits wiederum einer SUP zu unterwerfen? Wenn nein, halten Sie insoweit eine Überprüfung dennoch für sinnvoll, z.B. mit dem Argument, daß dadurch Schutzplanungen optimiert werden können, oder teilen Sie die Einschätzung, daß eine Prüfungspflicht insoweit zu überflüssiger Bürokratie führen wird?

Antwort:

Ja (zur Erforderlichkeit vgl. Antwort zu den Fragen 1 + 2 der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen). Die Integration der SUP in diese Verfahren ist auch deshalb sinnvoll, weil damit die Planungsprozesse transparenter werden, eine integrierte Betrachtung der Umweltauswirkungen erfolgt und auch hier möglicherweise auftretende Konflikte frühzeitig gelöst werden können. Überflüssige Bürokratie entsteht nach Ansicht des BUND dann, wenn Verwaltungen sich vorwiegend mit sich selbst beschäftigen, nicht hingegen, wenn sie ihre Planungen in einem offenen Dialogprozess mit der Gesellschaft durchführen.

4. Nutzt der Gesetzentwurf die Möglichkeiten zur Aufwandsminimierung (z. B. Abschichtung mit dem Ziel, Mehrfachprüfungen zu vermeiden; Integration verschiedener Umweltprüfungen und Verfahren; Zusammenfassung von Plänen in einem integrierten Plan auf Bundes-, Landes-, regionaler oder kommunaler Ebene) aus und wenn nein, wo besteht Spielraum zur weiteren Vereinfachung?

Antwort:

Ja. Die Möglichkeiten der Abschichtung werden weitgehend genutzt (vgl. Antworten zu den Fragen 5. + 6. der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen). Durch die Erstellung des Umweltberichts wird eine Transparenz über das gesamte Planungsverfahren hergestellt, die die Integration der verschiedenen Umweltprüfungen deutlich erleichtert. Möglichkeiten zur Vereinfachung bestehen insbesondere durch eine zielgerichtete Integration der Elemente der SUP in die einzelnen Fachplanungen, wie dies mit dem EAG-Bau für die Bauleitplanung bereits erfolgt ist. Um die aus der Zersplitterung des Planungsrechts resultierende Komplexität zu reduzieren und das deutsche Planungsrecht insgesamt effizienter und transparenter zu gestalten, sollten nach Ansicht des BUND endlich die Vorschläge für eine einheitliche Regelung im Rahmen des UGB umgesetzt werden.

Für die Verkehrswegeplanung des Bundes eröffnet § 19 a E-UVPG eine Verknüpfungsmöglichkeit mit den Planungen auf Landes- und kommunaler Ebene. Die sich daraus ergebenden Handlungsmöglichkeiten können dazu genutzt werden, die bisher sektoral auf die einzelnen Verkehrsträger ausgerichtete Infrastrukturplanung zu einer integrierten Verkehrsplanung weiterzuentwickeln und damit den bereits seit den 1970er Jahren verfolgten Anspruch tatsächlich umzusetzen (vgl. Antwort zu Frage 10 der Fraktionen von SPD und Bündnis '90/Die Grünen).

5. Wie bewerten Sie die Regelungen über die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung? Halten Sie die Regelungen für geeignet, um die Verfahren insbesondere bei überregionalen Verfahren jeweils in angemessener Zeit mit angemessenem Aufwand durchführen zu können?

Antwort:

Die Öffentlichkeitsbeteiligung muss nach Ansicht des BUND auf eine Jedermann-Beteiligung wie im EAG-Bau ausgeweitet werden. Dies gebieten schon allein die Verfahrenseffizienz und Grundprinzipien eines demokratischen Rechtsstaates (vgl. Antworten zu den Fragen 3.+4. der Fraktionen von SPD und Bündnis '90/Die Grünen). Die Erfahrungen mit dem Bundesverkehrswegeplan 2003 zeigen, dass die Vielzahl der Beteiligten das geringste Problem für eine zügige Durchführung darstellt wird (vgl. Projektdatenbank des BUND unter ww.bvwp.de, in der die Projektdossiers des BMVBW veröffentlicht wurden und die regionale Initiativen ihre Bewertungen der Straßenbauprojekte einstellen konnten). Vielmehr ist es erforderlich das Verfahren und damit auch die Stellungnahmen der Öffentlichkeit so zu strukturieren, dass die jeweils zu treffenden Entscheidungen in Einklang mit den Möglichkeiten der entsprechenden Planungsebene stehen, diese in dieser Konkretisierung treffen zu können. So kann im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung eine Entscheidung darüber getroffen, ob es im Bundesinteresse steht, in einer Region die verkehrlichen Bedingungen zu verbessern (auf Basis einer verkehrsträgerübergreifenden Netzanalyse). Nicht aber, ob dazu der Neu- oder Ausbau einer Bundesfernstraße die dazu geeignetste Maßnahme ist (vgl. BUND-Schwarzbuch zur Fernstraßenplanung in Deutschland und Antworten zu den Fragen 10.+ 11. der Fraktionen von SPD und Bündnis '90/Die Grünen).

Das Beispiel der Schweiz, z.B. bei der Erstellung der Sachpläne Straße und Schiene/ÖPNV) zeigt, dass auch ein komplexes Thema wie die Verkehrsplanung auf Bundesebene in einem strukturierten Verfahren mit sinnvoll strukturierten Abschnitten nicht nur sehr effizient durchgeführt werden kann, sondern auch zu einer hohen Akzeptanz der Planung beiträgt (als Beispiel, wie eine Anhörung und Mitwirkung der Öffentlichkeit auf regionaler Ebene durchgeführt werden kann vgl. den Auswertungsbericht zur Vernehmlassung zum Sachplan Strasse unter www.astra.admin.ch/media/sastra/vernehmlassung/031106_bericht_d.pdf).

6. Wie bewerten Sie im Hinblick auf das Ziel eines möglichst effizienten und zügig durchgeführten SUP-Verfahrens die Regelung in diesem Gesetzentwurf im Vergleich zu der im Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (EAG Bau) festgelegten Regelung? Wie bewerten Sie die Einschätzung, daß im EAG Bau eine im Vergleich zum SUPG-Entwurf unbürokratischere Regelung gefunden wurde?

Antwort:

Mit dem EAG Bau wurde der grundsätzlich richtige Weg beschritten, die Umsetzung der SUP-RL für eine Optimierung der Fachplanungsverfahren zu nutzen. Aufgabe in der weiteren Umsetzung des E-UVPG wird es nun sein, die Anforderungen der SUP auch in andere Verfahren aktiv zu integrieren (vgl. z.B. Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie) bzw. endlich die Vorschläge für ein UGB umzusetzen.

7. Ist das Verhältnis zu anderen Rechtsvorschriften bei der SUP (§ 14e SUPG-E) so eindeutig geregelt, dass für die Rechtsanwender genügend Klarheit besteht und eine einheitliche Umsetzung des SUP-Rechts auf Länderebene durch die Ländergesetze und bei der Anwendung sichergestellt ist, und wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Ja, zumindest in dem Maße, wie es mittels eines Stammgesetzes und die derzeit z.T. fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes möglich ist. Das Problem der Umsetzungsschwierigkeiten von EU-Richtlinie in Deutschland muss generell im Rahmen der Föderalismusdiskussion und eines UGB gelöst werden, wobei der Anspruch einer einheitlichen und effizienten Umsetzung für eine Stärkung der Bundeskompetenz spricht.

8. Wie hoch schätzen Sie die Kosten, die durch Ausarbeitung, Annahme und Änderung der SUP-pflichtigen Pläne und Programme für den Bund, die Länder und die Kommunen entstehen werden?

Antwort:

Die Kosten werden durch effizientere Gestaltung, höhere Transparenz und frühzeitige Konfliktbewältigung eher gesenkt. Zudem sind Kosteneinsparungen in Milliardenhöhe durch frühzeitig optimierte Planungen und die Vermeidung von Fehlplanungen zu erwarten (z.B. durch ein besseres Abfallwirtschaftskonzept oder eine integrierte Verkehrsplanung).

Vgl. insg.: Antworten zu den Fragen 7 und 8 der Fraktionen von SPD und Bündnis '90/Die Grünen sowie Fragen 5. – 7. der CDU/CSU-Fraktion)

9. Wie bewerten Sie die Möglichkeit, mittels Durchführung von SUP-Planspielen bei den unter die Gesetzesregelung fallenden Plänen und Programmen zusätzliche Erkenntnisse über Praktikabilität, Kosten- und Zeitaufwand sowie Vereinfachungs- und Beschleunigungsmöglichkeiten zu gewinnen? Halten Sie die Durchführung von entsprechenden Planspielen für sinnvoll und würden Sie dies befürworten?

Antwort:

Planspiele sind ebenso wie die Evaluation von abgeschlossenen Planungsverfahren eine sehr sinnvolle Methode, um Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der Fachplanungen mit neuen Planungsinstrumente wie der SUP zu gewinnen (vgl. Ergebnisse der Forschungsvorhaben des UBA sowie des Planspieles zum EAG Bau). Insofern wäre es sinnvoll, mit der Verabschiedung des E-UVPG ein Monitoring zur Umsetzung der SUP in der Planungspraxis festzulegen. Damit könnten für die notwendige Reform des deutschen Planungsrechts konkrete Erkenntnisse für die Erfolgsbedingungen einer aktiven Integration von Umweltbelangen und die effizientere Gestaltung von Planungsverfahren gewonnen werden. Zur weiteren Umsetzung des § 19b (Strategische Umweltprüfung bei Verkehrswegeplanungen des Bundes) sollte auf Basis der Erfahrungen aus der abgeschlossenen Bundesverkehrsplanung bereits im Jahr 2005 ein Planspiel durchgeführt werden, um die notwendige Weiterentwicklung der Verkehrswegeplanung auf Bundesebene frühzeitig voranzutreiben.