

## Von der kommunalen UVP zur SUP

Michael Koch

### From Local EIA to SEA

#### **K**ommunale UVP – eine Definition

Der Begriff „kommunale UVP“ ist nicht gesetzlich geregelt, er entstand in der ersten Phase der UVP-Praxis Anfang der 1980er Jahre in einer Zeit der praktischen Entwicklung auf freiwilliger Basis. Mit dem Begriff werden jene Aktivitäten zur Abschätzung von Umweltauswirkungen des Verwaltungshandelns gekennzeichnet, die sich generell im Zuständigkeitsbereich der Kommunen befinden. Die Eigenverantwortung wird groß geschrieben.

Neben der Prüfung der Umweltauswirkungen von städtebaulichen Vorhaben und Bebauungsplänen entstanden Ansätze zur UVP im Beschaffungswesen, die im Lauf der Zeit an Bedeutung verloren u. a. durch die Einführung des „Blauen Engel“ und das Öko-Audit für das Verwaltungshandeln.

#### Die eigenverantwortliche kommunale UVP

Der Beginn der kommunalen UVP in den 1980er Jahren war gekennzeichnet von einer euphorischen Aufbruchstimmung, in der Umweltbelange einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert hatten. Diese erste Phase war geprägt durch Freiwilligkeit unabhängig von gesetzlichen Vorschriften. Es war die Zeit der Konsolidierung und Präzisierung der deutschen Umweltpolitik, die u. a. gekennzeichnet war durch zahlreiche Gesetzgebungsverfahren im Umweltbereich.

Wichtige Meilensteine dieser Entwicklungsphase waren der Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) zur kommunalen UVP als künftige Daueraufgabe der Verwaltung im Jahr 1986, die Gründung des UVP-Fördervereins (später UVP-Gesellschaft genannt) im Jahr 1987, wie die Einführung der UVP in der Stadt Dortmund, und die Ausrichtung des 1. kommunalen UVP-Kongresses in Freiburg im Jahr 1988, bei dem der damalige Umweltminister Klaus Töpfer die UVP als „Königsweg der Umweltpolitik“ bezeichnet und auf dem u. a. über die ersten Erfahrungen mit freiwillig durchgeführten Umweltprüfungen auf Bebauungsebene berichtet wurde.

Die freiwillige Entwicklung und Anwendung der UVP auf kommunaler Ebene wurde beeinflusst von der EG-Richtlinie von 1985, die ab 1988 unmittelbare Wirksamkeit entfaltete, weil das UVPG

erst 1990 mit zweijähriger Verspätung verabschiedet wurde. Es gab in Deutschland erste Anwendungen der UVP zunächst in Großstädten, später folgten dann auch mittlere und kleinere Kommunen.

In dieser Phase gab es aber auch Widerstände gegen die UVP von Seiten unterschiedlicher Verbände aus Angst vor einer Beeinträchtigung der Wirtschaft. Das Für und Wider die UVP durchzog alle Ebenen von Politik und Verwaltung.

#### Einführung der UVP-Pflicht in der kommunalen Planung

Mit der Umsetzung der EG-Richtlinie zur UVP im Jahr 1990 wurde die UVP-Pflicht für bestimmte Vorhaben im kommunalen Zuständigkeitsbereich festgelegt. Die Pflichtaufgaben beschränkten sich jedoch noch auf einen relativ kleinen Anwendungsbereich:

- Flächennutzungspläne, aus denen in Bebauungsplänen UVP-pflichtige Vorhaben entwickelt werden können,
- Bebauungspläne, durch die eine Zulässigkeit UVP-pflichtiger Vorhaben geregelt wird,
- Feriendörfer und Hotelkomplexe und sonstige Einrichtungen der Ferien- und Fremdenbeherbergung,
- planfeststellungseretzende Bebauungspläne.

Dieser rechtliche Rahmen verhinderte aber nicht die eigenverantwortliche freiwillige UVP auf kommunaler Ebene, die über den Pflichtkatalog des UVPG hinausgeht. Bis Ende 1995 wurde die UVP bereits in 217 Städten und Gemeinden sowie in 33 Landkreisen und Planungsverbänden angewendet (Langer 1995). Auch auf Ebene der Flächennutzungsplanung wurden Umweltverträglichkeitsprüfungen durchgeführt, z. B. UVP zum Flächennutzungsplan Landau i.d.Pf., 1992-94.

Diese Phase gilt als Experimentierstadium zur Entwicklung des Instruments der UVP. Es entstand ein breites Spektrum an Vorgehensweisen und Methoden bei der kommunalen UVP mangels konkreter Vorgaben. Die Verwaltungsvorschrift zum UVPG (BMU 1985) wurde erst im Jahr 1995 verabschiedet. Auch hier sind die Regelungen zu den Methoden weitgehend offen gelassen.

Die Inhalte der Prüfung waren häufig sehr unterschiedlich, nicht immer wurden alle Schutzgüter des UVPG abge-

arbeitet, dafür fanden andere Aspekte wie Abfall, Ver- und Entsorgung Eingang in die kommunale UVP.

Es bestanden Unterschiede in der Organisation der Verantwortung für die Durchführung der UVP in den Kommunen (zentrale Stelle oder Eigenverantwortung der einzelnen Fachämter in der Verwaltung). Auch hinsichtlich des Einsatzbereichs (einfache oder umfassende UVP) bestanden große Unterschiede.

Zur Verfahrensvereinfachung wurden vielerorts Checklisten entwickelt. Große Bedeutung erhielt die Organisation des Verfahrensablaufs, wobei Dortmund oft als Vorbild mit seinem hohen kommunikativen Charakter diente. Es war die Phase, in der über den Aufbau von Umweltqualitätszielen im kommunalen Bereich diskutiert wurde, in der neue Instrumente wie Umweltleitplanung und Umweltgrundlagenplanung angedacht und diskutiert wurden.

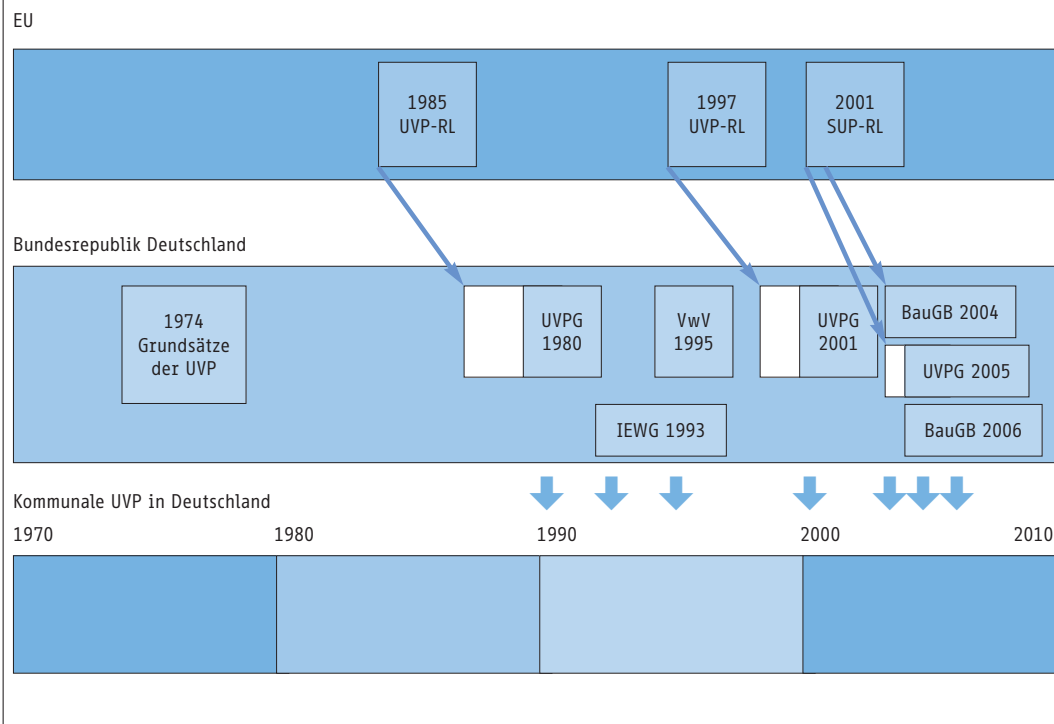
In Verbindung mit Diskussionen um den Wirtschaftsstandort Deutschland und dem Zwang zur Kostenreduzierung in den öffentlichen Verwaltungen kann ein Nachlassen der freiwilligen Aktivitäten festgestellt werden. In der allgemeinen politischen Lage nach der Wiedervereinigung wurden die Schwerpunkte der Politik auf nationaler Ebene wie auf kommunaler Ebene aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen insbesondere im finanziellen Bereich geändert, Umwelt stand nicht mehr an vorderer Stelle. Bestrebungen zur Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung führten 1993 zur Verabschiedung des Investitions erleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes, das zu einer rechtlichen Aufweichung der UVP-Pflicht in der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung) führte.

#### Erweiterung der UVP-Pflicht in der kommunalen Planung

Mit der Umsetzung der EU-Änderungsrichtlinie zur UVP von 1997 wurde im Jahr 2001 der Katalog der UVP-pflichtigen Vorhaben auch im kommunalen Zuständigkeitsbereich erweitert (Bauvorhaben nach Nr. 18 der Anlage 1 zu § 3 UVPG). Hiermit wurde ein großer Teil städtebaulicher Vorhaben und der dazugehörigen Bebauungspläne in die UVP-Pflicht einbezogen. Es bestand aber noch keine generelle UVP-Pflicht für die Bebauungspläne.

Bei der Änderung des UVPG im Jahr

Abbildung 1: Meilensteine der UVP-Entwicklung



2001 wurde mit der Festlegung von Schwellenwerten für die generelle UVP-Pflicht sowie die allgemeine und die standortspezifische Vorprüfung eine z. T. komplizierte Vorgehensweise bei der Ermittlung der UVP-Pflicht im sog. Screening-Verfahren eingeführt, das zeit- und arbeitsaufwändig ist. Z. T. war der Umfang der Unterlagen für das Screening bereits so groß, dass er schon einer „kleinen“ UVP entsprach. In der Praxis hat dies immer wieder zu Kritik am UVPG sowie zu Bestrebungen der Vereinfachung der Prüfung bzw. auch der Umgehung der UVP-Pflicht geführt.

**Einführung der SUP-Pflicht für die Bauleitplanung**

Bereits Mitte der 90er Jahre wurden die Bemühungen zur Entwicklung einer SUP-Richtlinie auf EU-Ebene intensiviert. Es fand ein allgemeiner Diskussionsprozess unter Beteiligung der Mitgliedstaaten statt. Die UVP für Pläne und Programme wurde bereits im Entwurf eines Umweltsatzbuchs in Deutschland vorbereitet.

Die EU-Richtlinie zur Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen wurde im Jahr 2001 verabschiedet, mit der Maßgabe der Umsetzung in den jeweiligen Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2004. In Deutschland erfolgte die Umsetzung fristgerecht nur für die städtebauliche Planung durch die Novellierung des BauGB im Jahr 2004. Bei der Umsetzung der SUP-Richtlinie im BauGB wurde die weitgehend generelle

UP-Pflicht für die Bauleitplanung (sowohl auf der Ebene des Flächennutzungsplans als auch auf der Ebene des Bebauungsplans) eingeführt, u. a. um das aufwändige Screening-Verfahren zu vereinfachen. Verfahrenstechnisch interessant ist dabei insbesondere die Möglichkeit zur Bündelung der Umweltprüfungen nach BauGB.

In der Novellierung des UVPG im Jahr 2005 wurde dann die SUP für alle sonstigen Plan- und Programmarten eingeführt. Dabei wurden auch weitere kommunal relevante Planarten in die UVP-Pflicht einbezogen, wie z. B. die Raumordnungspläne, die Landschaftspläne, die Lärminderungs- und die Luftreinhaltepläne.

Die Regelungsdichte zur UVP im kommunalen Bereich ist auch in Verbindung mit zusätzlichen Anforderungen der EU (z. B. FFH-VP, Lokale Agenda 21, EMAS) damit sehr hoch geworden. In Verbindung mit anderen umweltfachlichen Instrumenten (Eingriffsregelung, Landschaftsplanung) entsteht ein zunehmend komplexer werdendes System der Umweltprüfung, das zunehmend mit der Nachhaltigkeitsdiskussion verbunden wird.

Mit der BauGB-Novelle von 2006 (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte) wurde das vereinfachte Verfahren für den Innenbereich eingeführt (BauGB § 13a), wodurch in bestimmten Fällen auf die generelle Umweltprüfung

verzichtet werden kann. Hierdurch wurde das Screening für bestimmte Pläne im Innenbereich wieder eingeführt, was nicht zu einer Vereinfachung des Verfahrens führte.

Mit der Einführung des vereinfachten Verfahrens im Innenbereich befindet sich die Umweltprüfung auf rechtlicher Ebene derzeit im Rückwärtsgang. Allerdings gibt es auch hier wieder Ansätze auf kommunaler Ebene für eine Praxis, die über das Minimum hinausgeht. Manche Kommune lässt trotz Innenbereichsregelung Umweltberichte in vereinfachter Form zu Bebauungsplänen erstellen, um angemessene Abwägungsunterlagen zu erhalten.

Der Praxis ist bei wenig problematischen Baugebieten aus Umweltsicht zu empfehlen, nicht das vereinfachte Verfahren, sondern den vereinfachten, aber vollständigen Umweltbericht zu wählen.

**Ausblick**

Die SUP erfordert andere Vorgehensweisen bei der Prüfung von Umweltauswirkungen von Plänen als die UVP von Vorhaben. Derzeit ist die Praxis noch stark geprägt von UVP-Vorgehensweisen. Hier muss die Entwicklung der Prognosemethoden (Szenariotechnik, Alternativenprüfung, summenhafte Wirkungen von Plänen) vorangetrieben werden. Dies wird u. U. auch Rückwirkungen haben auf die Inhalte von Plänen, die derzeit teilweise zu differenziert sind, was ggf. eine sehr aufwändige SUP erforderlich machen kann.

In Zukunft muss die zeitliche Haltbarkeit von Plänen bei ihrer Erstellung stärker in den Vordergrund gerückt werden. Dies bedeutet mit Sicherheit, dass eine Umweltprüfung häufiger durchgeführt werden muss, sobald sich die Inhalte des Plans oder Programms ändern. Dabei kann die Umweltprüfung aber ggf. in vereinfachter Form durchgeführt werden unter Hinweis auf vertiefende Prüfungen bei der Konkretisierung der Planung auf der nächsten Planungsebene (Abschichtung).

Ein großes Problem in der Praxis stellt derzeit ein gewisser Wildwuchs bei den Umweltberichten dar, für die zwar Inhalte im BauGB und im UVPG festgelegt sind, für deren Abarbeitung aber kaum gesorgt wird. Es fehlt an einer effizienten Kontrolle auf der Ebene der Planersteller, die für den Umweltbericht zuständig sind, bzw. bei den Genehmigungsbehörden, sofern sie zuständig sind.

Für die Fortentwicklung der Umweltprüfung ist eine stärkere Harmonisierung der verschiedenen Prüf- und Planungsinstrumente im Umweltbereich zu wünschen. Hier liegen die Hoffnungen

Stadt Lindau  
(Bodensee)



Die große Kreisstadt Lindau (B) liegt attraktiv im Dreiländereck Deutschland, Österreich und der Schweiz. Unsere Fremdenverkehrs- und Tagungsstadt besitzt einen hohen Freizeitwert und verfügt über ein sehr gut gegliedertes Schul- und Bildungsangebot.

Unser Stadtbauamt sucht zum 01.07.2008 und zunächst befristet für die Dauer von 2 Jahren eine/n

## Mitarbeiter/in im kommunalen Umweltschutz

In dieser verantwortungsvollen Position erwarten Sie u. a. die folgenden Herausforderungen:

- Kommunale Umweltverträglichkeitsprüfungen
- Eingriffsbeurteilungen mit Führung des Ökokontos
- Koordination und Konzepte in den Bereichen Luftreinhaltung, Energie, Klimaschutz, Lärminderung
- Mitwirkung bei der Landschafts- und Grünordnungsplanung
- Mitwirkung beim Natur- und Landschaftsschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz und Altlasten
- Umweltberichte, Umweltinformation, Umweltmonitoring
- Umweltbildung und Begleitung von Projektinitiativen der Lokalen Agenda 21

Sie haben eine Fachhochschul- oder Universitätsausbildung der Fachrichtung Landschaftsökologie, Landschaftspflege oder einer vergleichbaren Fachrichtung mit Bezug zu kommunalen Umweltschutzaufgaben. Eine einschlägige Berufserfahrung ist von Vorteil. Wir erwarten, dass Sie Ihr Aufgabengebiet selbstständig und kompetent nach innen und außen vertreten.

Die Eingruppierung erfolgt je nach Qualifikation entsprechend der Entgeltgruppe E 9/E 10. Die Beschäftigung erfolgt grundsätzlich in Vollzeit.

Bewerbungsunterlagen richten Sie bitte bis drei Wochen nach Erscheinen dieser Ausschreibung an:



Stadt Lindau (B)  
Personalabteilung  
Bregenzer Str. 6  
88131 Lindau (B)  
Telefon 08382 918-108

auf einer entsprechenden Ausgestaltung des Umweltgesetzbuchs. Mit der Vielzahl der Prüfungsnotwendigkeiten und Möglichkeiten im kommunalen Bereich sind Ansätze einer langfristig angelegten Nachhaltigkeitsprüfung erkennbar.

### Anmerkung

Kurzfassung des Vortrags auf der Tagung der UVP-Gesellschaft e. V. und des Lehrstuhls Landschaftsökologie und Landschaftsplanung am 6.9.2007 in Dortmund

### Literatur

BauGB – Baugesetzbuch vom 23. September 2004, BGBl. I: 2414, i.d.F. vom 21. Dezember 2006, BGBl. I: 3316.

Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung von Wohnbauland (Investitions-erleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22. April 1993, BGBl. I 16: 466-488.

Richtlinie de Europäischen Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (97/11/EG) vom 03. März 1997, ABL EG L 73: 5.

SUP-RL – Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27. Juni 2001, ABL EG L 197: 30.

UVPG – Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 25. Juni 2005, BGBl. I: 1757, 2797, i.d.F. vom 23. Oktober 2007, BGBl. I: 2470.

UVP-RL – Richtlinie des Europäischen Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 27. Juni 1985, ABL EWG L 175: 40.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1995): Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18. September 1995. Gemeinsames Ministerialblatt 46 (32): 669-694.

KGST – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.) (1986): Organisation des Umweltschutzes. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), (KGST-Bericht, Köln).

Langer, A. (1995): Kommunale UVP in Deutschland. UVP-report 9 (3): 110-111. ■

Dr. Michael Koch  
Planungsbüro Michael Koch  
Planung + Umwelt  
Felix-Dahn-Straße 6  
70597 Stuttgart  
Tel. (07 11) 97 66 80  
E-Mail:  
info@planung-umwelt.de