

Empfehlungen zur Strategischen Umweltprüfung (SUP)

Einleitung

Die strategische Umweltprüfung nach Teil 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)² ist ein neues Instrument der Umweltvorsorge, dessen praktische Ausgestaltung noch sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Im Rahmen einer Umweltprüfung werden die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Pläne ermittelt, beschrieben, bewertet und in einem Umweltbericht dokumentiert. Das Instrument ist hervorragend geeignet, um Schäden und Belastungen der Lebensbedingungen von Menschen und Wildtieren frühzeitig zu erkennen³ und zu vermeiden (und funktionierenden Ausgleich vorzubereiten), wenn es nicht nur formal, sondern inhaltlich umgesetzt wird. Entscheidend hierfür ist die *Verbandstätigkeit* im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Besonders wirkungsvoll ist die Mitarbeit im Scoping soweit das jeweilige Landesrecht eine diesbezügliche Verbandsbeteiligung vorsieht oder ermöglicht.

Die rechtliche Differenzierung, dass die Auswirkungen von Plänen und Programmen auf Menschen, auf einzelne Pflanzen- und Tierarten, aber auch auf die *Biologische Vielfalt insgesamt* betrachtet werden müssen, weist darauf hin, dass der funktionale, ökosystemare Ansatz der CBD bei der Erarbeitung eines Umweltberichtes verfolgt werden soll (siehe auch „Biologische Vielfalt, Anmerkungen zur Operationalisierung des Begriffes für Planungszwecke“).

Die Ziele zur Sicherung der Biodiversität leiten sich aus der CBD⁴, insbesondere aber aus den Naturschutzgesetzen des Bundes und der Länder sowie aus der Fauna-Flora-Habitat- und EU-Vogelschutzrichtlinie (EG-R (92/43/EG und 79/409/EWG) ab. Neben dem Schutz hochwertiger Lebensräume kommt dabei der *Sicherung und Entwicklung von Verbundräumen bzw. Funktionsräumen* zwi-

Grundlage:
UVPG



Biotische
Schutz-
gegen-
stände
nach UVPG

¹ = „Bewältigung räumlich-funktionaler Beeinträchtigungen durch Ableitung von dauerhaften, effizienten Maßnahmen zur Vermeidung und Kompensation“, Projekt des Deutschen Jagdschutz-Verbandes, e. V., Johannes-Henry-Str. 26, 53113 Bonn; gefördert vom Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

² in der Fassung vom 21. 12. 2006

³ dabei werden alle Schutzgüter nach UVPG sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen untersucht

⁴ Übereinkommen über die Biologische Vielfalt

schen diesen noch vorhandenen Donatorhabitaten eine besonders hohe Bedeutung zur Erhaltung oder Wiederherstellung stabiler Populationen zu. Die wenigen noch verbliebenen Potentiale zur Wiederentwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen müssen aufgrund ihrer essentiellen Bedeutung zur Sicherung der Vielfalt berücksichtigt werden.

Jede im Rahmen einer Umweltprüfung vorgenommene Beurteilung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen von Plänen muss daraufhin geprüft werden, ob ausreichende Beurteilungsgrundlagen vorhanden waren und ob Wirkungsprognosen ausreichend sicher getroffen werden konnten. (Nötig ist eine explizite Benennung von Prognoseunsicherheiten.) Für all jene Bereiche, in denen aufgrund von Erkenntnisdefiziten, fehlenden Methoden oder unzureichenden Daten keine sichere Prognose abgegeben wurde, muss ein Konzept zur Überwachung der jeweils relevanten Umweltqualitäten erstellt werden. Es geht darum, erhebliche Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung eines Planes ergeben, zu erkennen und ggf. frühzeitig geeignete Abhilfemaßnahmen für unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen durchzuführen (vgl. § 14m UVPG sowie Arbeitshilfe „Risikomanagement und Monitoring“).

Zur Sicherung von Lebensraumkorridoren („Wildtierwegen“) im Rahmen der SUP (d. h. zur weitestgehenden Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen, zum Erkennen von Prognoseunsicherheiten, zur Abschätzung von Vermeidungsmöglichkeiten und des Maßnahmenbedarfes) müssen Flächen mit besonderer Eignung für den Biotopverbund, für die Wiedervernetzung von Biotopen und für die Wildtiermobilität erkannt und dargestellt werden. Im Maßstab der SUP erfolgt dies

1. durch den Vergleich der von einer Planung in Anspruch genommenen Flächen mit Kernflächen und Achsen qualifizierter, maßstabsäquivalenter Verbundplanungen,
2. durch die Interpretation der Biotoptypenverteilung und Nutzungsstruktur,
3. durch Befragung von einzelnen Sachkundigen, Behörden und Verbänden und
4. (je nach Ergebnis, wenn aussagekräftige Daten fehlen) durch zielgerichtete Vor-Ort-Analysen (siehe unten: Prüffragen).

Die Vorhaltung maßstabsgerechter, aktueller Biotopverbundplanungen und deren Beachtung (Bewertung potentieller Fragmentierungseffekte) in der SUP sind unbedingt notwendig.

**Prognose
und
Monitoring**



**Lebens-
raum-
korridore in
der SUP**

Planungen zum Biotopverbund und zur Wiedervernetzung als Grundlage zur Sicherung von Wildtierwegen in der SUP⁵

Während die UVP erst bei der Zulassung eines umwelterheblichen Vorhabens ansetzt, sind bei der SUP bereits Pläne und Programme hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen ‚strategisch vorausschauend‘ zu prüfen (s. Hendler 2003, Stürer 2003). Dies war ein wichtiger Schritt für viele Bereiche der Umweltplanung, weil in vorgelagerten Plänen und Programmen umweltbedeutsame räumliche Festlegungen vorweggenommen wurden und für Wildtiere günstige Alternativen auf Projektebene dann bereits ausgeschlossen waren.

Zu den zu prüfenden Planungen gehören z. B. die Bundesverkehrswegeplanung, bestimmte wasserwirtschaftliche Pläne und Programme, Raumordnungspläne, Bauleitpläne, die Landschaftsplanung, Planungen im Bereich der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes, Energiekonzepte, Tourismusprogramme sowie Abfallwirtschaftspläne (zum Zusammenhang zwischen SUP und den entsprechenden Ebenen und Aufgaben der Landschaftsplanung siehe z. B. Mönnecke 2001, V. Haaren et al. 2000, Herbert & Wilke 2003: 68, Jessel et al. 2003, Scholles et al. 2003, V. Haaren et al. 2004, Marschal 2006: 250 ff., zum Zusammenhang zwischen SUP, Eingriffsregelung, FFH-VP und UVP siehe z. B. Lambrecht et al. 2007). Da in der Landschaftsplanung u. a. die Belange des Biotopverbundes dargestellt werden müssen und die Landschaftsplanung wiederum eine wichtige Grundlage für die SUP im Rahmen der Projektplanung ist, ist besonders kritisch zu prüfen, ob ein Landschaftsplan, Landschaftsrahmenplan bzw. Landschaftsprogramm die Notwendigkeiten zur Sicherung und Wiederherstellung von Lebensraumkorridoren ausreichend qualifiziert ermittelt hat.

Ein besonderes Augenmerk verlangen die für die Umweltprüfungen benötigten Landschaftsinformationen. Strategische Umweltprüfungen (SUP) haben im Regelfall einen kleineren Betrachtungsmaßstab als z. B. Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), sie benötigen also (aggregierte) Informationsgrundlagen zur Bearbeitung der einzelnen Schutzgüter für vergleichsweise große Gebiete (s. Jessel & Tobias 2002: 80). Für die in der SUP zu behandelnden Schutzgüter ‚Biologische Vielfalt, Fauna, Flora‘ werden Prüfgrundlagen, die maßstabsgerecht Aussagen zu wichtigen räumlich-funktionalen Beziehungen wiedergeben,

Zu prüfende Planungen

Landschaftsinformationen

⁵ unter Verwendung von Texten aus Hänel 2007

bisher aber nicht oder nicht hinreichend dargestellt⁶. Prinzipiell geeignet wären die Kulissen der Biotopverbundplanungen bzw. der „Ökologischen Verbundsysteme“; doch haben sich diese bundesweit noch nicht als maßgebliche Bewertungsgrundlage etabliert, da für die Umweltprüfungen ökologisch differenzierbare Aussagen zu bedeutenden räumlich-funktionalen Beziehungen benötigt werden (Zuordnung dargestellter Flächen in ihrer Bedeutung für verschieden ökologischen Anspruchstypen / Artengruppen) und die entsprechenden Informationen in vielen Verbundplanungen nicht nachvollziehbar wiedergegeben sind. Aber nur, wenn die jeweiligen ökologischen Funktionen von Verbundachsen offengelegt sind, können strategische Alternativen und Szenarien fundiert aufgebaut und eine maßstabgerechte Abschätzung der jeweiligen Auswirkungen sowie eine Beurteilung verschieden hoher Empfindlichkeiten durchgeführt werden (vgl. Bruns et al. 2007: 20 ff.)⁷.

Für großräumige Analysen sollten grundsätzlich die im Dokument „Lebensraumnetzwerke, Zerschneidung und Raumordnung“ aufgezeigten Netzwerke berücksichtigt werden⁸. Zwar werden damit keineswegs alle räumlich-funktionalen Beziehungen aufgezeigt, es ist jedoch ein Herausarbeiten der wichtigsten überörtlichen Verbindungsräume für verschiedene Anspruchstypen möglich⁹.

Lebensraumnetzwerke und die Umweltprüfung von Verkehrswegen⁴

Bundesverkehrswegeplan

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) ist als Rahmenplan der Bundesregierung für den mittel- und langfristig geplanten Neu- und Ausbau der Bundesverkehrswege anzusehen. Er dient dem Ziel, das Fernverkehrsnetz in seiner Funktions- und Leistungsfähigkeit zu erhalten und dem zu erwartenden Verkehrsbedarf unter Einbeziehung der Belange der Raumordnung und des Umweltschutzes anzupassen. Der BVWP unterliegt einschließlich der Bedarfspläne der Prüfpflicht des SUP-Gesetzes.

Zu beachtende Basisinformation



BVWP

⁶ Informationen zu Schutzgebieten, gesetzlich geschützten Biotopen, zu unzerschnittenen verkehrsfarmen Räumen und zur Landnutzung scheinen dagegen oft, Informationen zu einzelnen Arten (der FFH-Richtlinie) gelegentlich verwendet zu werden.

⁷ Gerade das können viele der bisherigen Verbundplanungen nicht bieten; weder anhand der Bestandsdarstellungen noch auf Grundlage der Entwicklungskonzepte lassen sich diese Informationen ableiten (Ergebnis des Workshops „Planungshilfen zur Bewältigung räumlich-funktionaler Beeinträchtigungen“, Bundesamt für Naturschutz, Internationale Naturschutzakademie Insel Vilm 2006).

⁸ Nur in einigen Bundesländern stehen alternativ oder ergänzend hierarchisch nach ihrer Bedeutung strukturierte Verbundplanungen mit klar definierten Zielen zur Verfügung.

⁹ Ausnahme: (Arten der) Gewässernetze sind nicht ausreichend abgebildet; siehe aber Fuchs et al. 2007

Bei der Aufstellung des letzten Bundesverkehrswegeplanes 2003 (s. BMV 2003; Bedarf Finanzvolumen 150 Milliarden Euro) wurde wegen fehlender gesetzlicher Regelungen noch keine SUP durchgeführt (SRU 2005: Tz. 402). Es kam jedoch ein vom Bundesamt für Naturschutz entwickeltes „Früherkennungssystem“ zum Einsatz, welches unter Berücksichtigung verschiedener Gebietskategorien (s. u.) eine Auswahl von Projekten ermöglichte, die im Rahmen der Aufstellung des BVWP einer besonderen Umweltrisikoeinschätzung (URE) bzw. einer FFH-Verträglichkeitseinschätzung unterzogen werden mussten (Näheres s. Hoppenstedt 1999, Bernotat & Herbert 2001, BMV 2003: 13-20). Auf Basis dieses Vorgehens wurden auch zahlreiche Projekte besonders markiert, bei denen ein umfassender naturschutzfachlicher Planungsauftrag im Rahmen der URE für erforderlich gehalten wurde und die erst nach dieser gesonderten Untersuchung zu Projekten des vordringlichen Bedarfs werden sollten (BMV 2003: 19-20). Diese Regelung wurde jedoch 2006 mit dem Infrastruktur-Planungsbeschleunigungsgesetz (Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes im Artikel 12 Ziffer 2 c) wieder aufgehoben, sodass diese kritischen Projekte in Zukunft wie jedes andere Projekt des vordringlichen Bedarfs im weiteren Planungsverfahren behandelt werden und v. a. im Linienbestimmungsverfahren auf der Ebene der UVP besonders starke Konflikte zu erwarten sind. Verblieben ist nur die Kennzeichnung dieser Projekte im BVWP (sog. ‚Öko-Stern‘), verbunden mit einer gesonderten Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag nach Erlangung des Baurechts.

Aus fachlicher Sicht ist zu bemerken, dass für die Auswahl von Projekten, für die eine URE durchgeführt werden musste, weitgehend ‚nur‘ (Schutz-)Gebietskategorien herangezogen werden konnten (Aufwand / Zeitrahmen). Berücksichtigt wurden Nationalparke, FFH-Gebiete, Vogelschutzgebiete, Naturschutzgebiete, *Important Bird Areas*, Feuchtgebiete internationaler Bedeutung nach Ramsar-Konvention, Naturschutzgroßprojekte des Bundes, unzerschnittene verkehrssarme Räume (UZVR), Biosphärenreservate, Naturparke und Landschaftsschutzgebiete (Bernotat & Herbert 2001). Mit dieser Auswahl und der gezielten Auswertung im GIS wurde ein großer Fortschritt gegenüber der Aufstellung des BVWP 1992 erreicht; die Schutzgebiete und die UZVR sind jedoch nur bedingt als repräsentativ z. B. für die Schutzgüter „Biologische Vielfalt, Fauna, Flora“ der SUP anzusehen und können damit auch nicht ausreichend die Beeinträchtigungen indizieren (vgl. Winkelbrandt 2005: 73). Nicht einbezogen wurden beispielsweise die Ergebnisse der selektiven Biotopkartierungen oder die Vorkommensgebiete bestimmter Arten(-gruppen) und auch nicht die im Bezug auf durchgängige Verkehrsnetze besonders wichtigen Aspekte des Biotop- bzw. Habitatverbundes, was zweifellos am Fehlen bundesweit vergleichbarer (digitaler) Datengrundla-

gen gelegen hat (vgl. SRU 2005: TZ. 427).

Es ist geboten [und mittlerweile möglich (s. o.)], die Wirkungsprognosen stärker an den eigentlichen Schutzgegenständen (Lebensräume und Arten) auszurichten und Beeinträchtigungen von räumlich-funktionalen Beziehungen einzubeziehen (SRU 2005: Tz. 164, 464, Köppel et al. 2004: 192, 207, 235, 239 ff.).

Umweltverträglichkeitsprüfungen/ Linienbestimmung

Auch für die Ebene der Linienbestimmung ist die im Dokument „Lebensraumnetzwerke, Zerschneidung und Raumordnung“ vorgestellte Planungskarte zu nutzen, sofern es sich um großräumige Untersuchungsgebiete handelt, bei denen keine detaillierte vorhabensbezogene Bestandserfassung sinnvoll ist. Bei den Raumwiderstandsanalysen im Variantenvergleich sollen die Funktions- und Verbindungsräume der dargestellten Lebensraumnetzwerke zur Bewertung möglicher Beeinträchtigungen wichtiger großräumiger funktionaler Beziehungen genutzt werden.

Prüffragen

Zwei Fragen stehen im Vordergrund, um Auswirkungen von Lebensraumfragmentierung darzustellen:

1. Welchen Einfluss haben zu prüfende Vorhaben auf essentielle räumliche und standörtliche Funktionen, die zur Sicherung oder zur „Restaurierung“ der Biologischen Vielfalt erforderlich sind?
und
2. Welchen Einfluss haben zu prüfende Vorhaben auf Flächen mit guten Lebensbedingungen und Vorkommen von schutzbedürftigen Arten (Donatorbiotopen)?

Zur Beantwortung von Frage 1 in der SUP dienen die folgenden Prüffragen:

- Welche Biotopverbundplanungen oder Planungen zur Wiedervernetzung von Lebensräumen liegen für das betroffene Gebiet vor?
(Übersicht zum Stand der Planungen der Länder 2007 siehe Hänel 2007)
- (Wie weit) Entspricht die Qualität vorliegender Biotopverbundplanungen den in der SUP zu beantwortenden Fragen (ausreichender Maßstab,

¹⁰ z. B. Sicherung von Minimumarealen, genetischem Austausch, essentieller Migration, Individuenaustausch zwischen Teilpopulationen, Sukzessionszyklen, Sicherung von Schlüsselprozessen (Vektor- und Habitatbildungsfunktion) etc.



nachvollziehbare Methode, ausreichende Datengrundlagen, repräsentierte ökologische Anspruchstypen)?

- Wurden die Biotopverbundplanungen in der SUP angemessen berücksichtigt? Wie sehr werden wichtige Kernräume / Funktionsräume bzw. Achsenräume / Verbindungsräume zerschnitten?
- Wurden die im Dokument „Lebensraumnetzwerke, Zerschneidung und Raumordnung“ aufgezeigten Netzwerke (oder adäquate Informationen) angemessen berücksichtigt?
- Liegt eine klare Gegenüberstellung zum Wissensbedarf für die Bewertung von Zerschneidungswirkungen und zur dementsprechenden Datengrundlage vor und wurden je nach dem dabei erkennbar werdenden Wissensbedarf die unmittelbaren sowie funktionalen Akzeptoren von Zerschneidungswirkungen¹⁰ beachtet?
- (In wie weit) Wurden die ermittelten Risiken bei der Entscheidung für die weitere Projektplanung berücksichtigt?
- Wurde die Vorbelastung durch Zerschneidung in Bezug auf zusätzliche Barrieren dargestellt?
- Wurden Vermeidungsmöglichkeiten (mögliche Alternativen oder Potentiale für durchführbare Maßnahmen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit von Verbindungsflächen, Migrationskorridoren) berücksichtigt?
- Wurde eine Unterlage (i. d. R. ist eine Karte notwendig) erstellt, die die Wirkung geplanter Maßnahmen auf funktionale räumliche Verbindungen prognostiziert?
- Wurden Wissenslücken und Prognoseunsicherheiten dargestellt, und wenn ja:
Wurde ein adäquates Monitoringprogramm (Risikomanagement) entwickelt und beschlossen?

Literatur

Die im Text angegebenen Quellen sind im separaten Anhangsdokument „Quellenverzeichnis“ aufgeführt.

Quellen