

# SUP in Österreich

## Die Entwicklung bekommt Dynamik

Kerstin Arbter

(Veröffentlicht in: UVP-Report 5/2000, S 279f)

### Zusammenfassung:

Wenige Jahre nach dem Aufbruch der SUP-Diskussion in Österreich gewinnt nun die Entwicklung zunehmend an Dynamik. Dies liegt einerseits an der intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema auf Verwaltungs- und Politikebene im Vorfeld des Gemeinsamen Standpunktes der EU-Mitgliedstaaten zum SUP-Richtlinien-Vorschlag, und andererseits an den mittlerweile gesammelten Erfahrungen mit der Anwendung der SUP in der österreichischen Planungspraxis. Außerdem gibt es immer wieder Studien- und Forschungsarbeiten zur SUP. Das SUP-Handbuch der Österreichischen Akademie der Wissenschaften wird beispielsweise aktualisiert und neu aufgelegt. Insgesamt läßt sich auch ein inhaltlicher Wandel der SUP vom ursprünglichen Prüfinstrument zum integrativen Planungsinstrument beobachten.

### Abstract:

Few years after increasing discussions about strategic environmental assessment (SEA) in Austria the development nowadays is gaining dynamics. One reason for that is that the discussions on administration and politics level became more intensive before agreeing to the Common Position towards the Council directive towards SEA. Another reason is that experiences in applying SEA in practise are growing continuously. Moreover studies and research works are carried out from time to time. For instance the SEA handbook of the Austrian Academy of Sciences has been actualized this year. As to the contents, you can follow the development of SEA from the origin assessment instrument to an integrative planning tool.

---

Als in den Jahren 1996/1997 - ausgelöst durch den Beschluß des EU-Richtlinien-Vorschlags zur SUP und die Herausgabe des österreichischen SUP-Handbuches - die ersten intensiveren Diskussionen über die Strategische Umweltprüfung in Österreich einsetzten, war die Zukunft der SUP hierzulande mehr als ungewiß. Obwohl damals die ersten beiden SUP-Pilotprojekte im Bereich der Raumplanung mit Unterstützung des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie<sup>1</sup> gestartet wurden, dominierten in der Fachdiskussion Unsicherheit und Skepsis, ob sich das Instrument der SUP jemals bewähren und durchsetzen kann. Neben den Argumenten des zusätzlichen Zeit- und Kostenaufwands im Planungsverfahren, herrschte Unklarheit, für welche Pläne die SUP überhaupt durchgeführt werden solle und wie beispielsweise die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen kann.

Dennoch: die Entwicklung der SUP in Österreich schritt kontinuierlich voran. Mittlerweile ist der Begriff der SUP in weiten Planungs- und Politikkreisen bekannt. Man hat sich auch an die etwas sperrige Bezeichnung "Strategische Umweltprüfung" gewöhnt. Dort, wo SUP-Erfahrungen gesammelt wurden, schätzt man bereits die positiven Effekte. Es gibt sogar schon SUP-Initiativen, die von politischer Ebene ausgehen. Für diese überraschend positive Entwicklung waren Impulse auf drei verschiedenen Ebenen verantwortlich.

### Entwicklungs-Impulse durch den Gemeinsamen Standpunkt zum SUP-Richtlinien-Vorschlag

Einerseits kam es durch die Diskussionskreise im Vorfeld des Beschlusses des Gemeinsamen Standpunktes der EU-Mitgliedstaaten zum SUP-Richtlinien-Vorschlag zu einer verstärkten und detaillierten Auseinandersetzung mit dem Instrument der SUP auf Verwaltungs- und auf Politikebene. Mit zunehmendem Informationsstand konnte das Für und Wider der Beteiligten klarer diskutiert werden. Einwände wurden präziser und lösungsorientierter eingebracht. Konkrete Änderungsvorschläge wurden formuliert und auch im Gemeinsamen Standpunkt berücksichtigt (beispielsweise die Vermeidung von Doppelprüfungen nach verschiedenen Verfahren oder der differenzierte Umgang mit der SUP-Pflichtigkeit von Flächenwidmungsplänen). Durch den kontinuierlichen Informations- und Erfahrungsaustausch sowie durch das gewachsene gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Interessen konnten die Meinungen der

---

<sup>1</sup> Jetzt: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

SUP-Skeptiker und der SUP-Befürworter angenähert werden, so daß auch Österreich Ende 1999 dem Gemeinsamen Standpunkt zum SUP-Richtlinien-Vorschlag zustimmte.

### **Entwicklungs-Impulse durch SUP-Pilotprojekte**

Daneben waren auch andere Aktivitäten für die steigende Akzeptanz der SUP in der österreichischen Planungspraxis verantwortlich, nämlich die inzwischen gesammelten praktischen Erfahrungen mit der SUP durch die Durchführung von Pilotprojekten:

Die ersten beiden Pilotprojekte wurden durch das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie initiiert und finanziert. Es waren zwei SUPs im Bereich der Raumplanung, eine auf Regionalplanungsebene (SUP zum Regionalprogramm Tennengau, Salzburg) und eine auf Ebene der örtlichen Raumplanung (SUP zum Flächenwidmungsplan der Stadt Weiz, Steiermark). Anhand beider Pilotprojekte zeigte sich, daß die Anforderungen des EU-Richtlinien-Vorschlags in die bestehenden Raumplanungsverfahren problemlos integriert werden können und daß die SUP zu keinerlei Zeitverzögerungen im Planungsprozeß führt. Beide Pilotprojekte sind bereits im wesentlichen abgeschlossen.

Ein weiteres SUP-Pilotprojekt im Bereich der Regionalplanung wurde von der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik in Auftrag gegeben. Es wurde eine SUP zum Rahmenkonzept "Entwicklungschancen für den niederösterreichischen Donauraum" durchgeführt, die den Gutachten-Teil des SUP-Prozesses umfaßt. Der Umweltbericht liegt ebenfalls bereits vor.

Eine weitere Initiative zur Erprobung des Instruments der SUP ging von der Stadt Wien aus. Im Sommer 1999 wurde die SUP Wiener Abfallwirtschaftsplan gestartet. Diese sektorale SUP ist der erste Versuch in Österreich, einen kommunalen Abfallwirtschaftsplan im Rahmen eines SUP-Prozesses zu entwickeln. Dieser enthält die Technologieentscheidungen der Wiener Abfallwirtschaft bis ins Jahr 2010. Verschiedene Technologie-Szenarien werden hinsichtlich ihrer Auswirkungen überprüft, wobei neben Umweltauswirkungen auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte berücksichtigt werden. Ziel des SUP-Prozesses ist die Findung einer Optimal-Lösung, die im Anschluß der Politik zur Entscheidungsfindung empfohlen werden soll. Nach Abschluß des SUP-Prozesses werden die Erfahrungen in einer wissenschaftlichen Begleitstudie, die im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie erarbeitet wird, dokumentiert.

Auf Bundesebene wurde vom Verkehrs- und vom Umweltressort die SUP Donaukorridor initiiert. Diese Demonstrationsstudie im Verkehrssektor ist Teil eines EU-Projektes mit dem Ziel, Methoden zur Anwendung der SUP bei der Planung des TEN-Netzes und der TEN-Korridore zu entwickeln.

In den Ländern Wien und Niederösterreich werden nun zwei weitere SUPs gestartet. Das Land Niederösterreich führt eine SUP für das nördliche Industrieviertel durch. Im Rahmen des SUP-Prozesses sollen Lösungen zur Regionalentwicklung der Bezirke Baden, Bruck an der Leitha, Mödling sowie des Gerichtsbezirks Schwechat gefunden werden. Die SUP soll den Planungsprozeß aus Umweltsicht kommentieren. In Wien ist eine SUP zum Raumentwicklungs- und Verkehrskonzept Wien Nordost geplant. Aufgabe ist es, die Entwicklung des 21. und des 22. Wiener Gemeindebezirks unter Berücksichtigung von Umweltaspekten (Nationalparkgebiet, Schutzgebiet Wald- und Wiesengürtel, ...) zu optimieren. Dieses Pilotprojekt verfolgt den Ansatz, die SUP nicht als Prüfinstrument, sondern als Planungsinstrument einzusetzen, also das Konzept im Rahmen des SUP-Prozesses unter kontinuierlicher Beteiligung der betroffenen Behörden und der Öffentlichkeit zu erarbeiten. Damit baut diese 2. Wiener SUP auf den positiven Erfahrungen mit dieser Vorgangsweise aus der SUP Wiener Abfallwirtschaftsplan auf.

### **Entwicklungs-Impulse durch Studien und Forschungsarbeiten im SUP-Bereich**

Die SUP-Entwicklung in Österreich schreitet auch auf einer dritten Ebene stetig voran, nämlich im Bereich der Studien und Forschungsarbeiten:

Mittlerweile ist die 2. Auflage des "Handbuches Strategische Umweltprüfung - Die Umweltprüfung von Politiken, Plänen und Programmen" erschienen. Schwerpunkt des Handbuches ist die Erläuterung des methodischen Aufbaus von SUPs anhand konkreter Beispiele. Das weite Spektrum der Anwendungsmöglichkeiten der SUP wird durch Fallbeispiele in den Bereichen Raumordnung, Verkehr, Energiewirtschaft, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft und SUP auf Politiken-Ebene erläutert. In der zweiten Auflage werden nun alle österreichischen Pilot-SUPs ausführlich beschrieben. Ebenso werden die bereits vorliegenden praktischen Erfahrungen mit der Anwendung der SUP in der österreichischen Planungspraxis, v.a. in den Bereichen Öffentlichkeits-Beteiligung, Transparenz des Planungsprozesses, Zeit- und Kostenaufwand,

Qualitätsverbesserungen der Planungen, Auswirkungen auf die Planungsbehörden, SUP-Prozeßablauf und SUP-Bewertungs-Methoden detailliert dokumentiert.

Das Handbuch ist nun ab seiner 2. Auflage als Loseblatt-Sammlung konzipiert, um der dynamischen Entwicklung im SUP-Bereich Folge zu leisten. Damit soll gewährleistet sein, daß in kürzeren Zeitabständen Aktualisierungen vorgenommen werden können (Bezugsquelle siehe hinten).

Weiters wurde 1998 eine Studie zum Thema "Machbarkeit Strategischer Umweltprüfungen für Ziel 2-Programme" erstellt. In dieser Arbeit wurde die bisherige Praxis bei der Erstellung von Programmplanungen hinsichtlich der Berücksichtigung von SUP-Elementen untersucht. Es wurde festgestellt, daß SUP-Elemente (z.B. Darstellung voraussichtlicher Umweltauswirkungen der Maßnahmen oder der derzeitigen Umweltsituation) bislang nur fragmentarisch oder mit wenig Bezug zu den konkreten Maßnahmenvorschlägen berücksichtigt wurden. Für die Zukunft wird empfohlen, einige wichtige SUP-Elemente in den Programmplanungsprozeß zu integrieren und auch zu dokumentieren. Die Einbeziehung von Umweltbelangen soll überprüft werden. Wenn es möglich und sinnvoll ist, sollen auch Planungs-Alternativen formuliert und bewertet werden.

Um festzustellen, welche Pläne in den Anwendungsbereich der künftigen EU-Richtlinie zur SUP fallen, wurde vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie eine Studie zum Thema "Integrationsmöglichkeiten der SUP in die nominelle und funktionelle Raumordnung" initiiert. Diese soll auch anhand von Beispielen Vorschläge erarbeiten, wie SUP-Schritte in ausgewählte Materiengesetze integriert werden können. Die Arbeit soll bis Ende des Jahres 2000 fertiggestellt werden.

Um Möglichkeiten und Interesse an einer stärkeren Vernetzung der Akteure zur Strategischen Umweltprüfung zu erfassen, führte das Ökobüro – Koordinationsstelle österreichischer Umweltorganisationen mit Fördermitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie die Studie "Netzwerkkonzept Strategische Umweltprüfung" durch. Im Rahmen der Arbeit wurden mit zahlreichen SUP-Akteuren aus der Verwaltung, der Planungspraxis, der Interessensvertreter und der Rechtswissenschaften Interviews geführt, um einerseits ein Stimmungsbild zu den SUP-Erfahrungen und zum Informationsbedarf zu zeichnen und um andererseits auszuloten, wie ein SUP-Netzwerk aufgebaut werden könnte. Überraschenderweise zeigen die Interviews, daß das Instrument der SUP zwar unterschiedlich, jedoch überwiegend positiv bewertet wird. Je mehr über die SUP bereits bekannt ist, desto zuzversichtlicher sind die Einschätzungen. Hoffnungen bestehen vor allem in einer Verbesserung der Planungskultur im Sinne einer größeren Transparenz und bei rationelleren Planungsentscheidungen.

In der Schriftenreihe "Informationen zur Umweltpolitik" der Arbeiterkammer wurde ein Band zum Thema "Umweltfolgen von Gesetzen – Ausländische Erfahrungen mit a priori-Abschätzungen – Möglichkeiten für Österreich?" herausgegeben. Österreichische und europäische Ansätze zur Abschätzung von Umweltauswirkungen von Gesetzen und Verordnungen werden dokumentiert. Weiterführende Vorschläge zur Umsetzung in Österreich werden entwickelt, wobei auch Verfahrenselemente und eine mögliche methodische Vorgangsweise skizziert werden.

Im Auftrag der Umwelthanwaltschaft Steiermark wird mit Fördermitteln des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft eine Studie zum Thema "Umweltbeurteilung von Gesetzen und Verordnungen, Schwerpunkt Steiermark" erstellt. Darin sind Vorschläge zum Verfahrensablauf einer SUP auf Politiken-Ebene und methodische Hinweise enthalten.

### **Wandel der SUP vom Prüfinstrument zum Planungsinstrument**

Faßt man die Entwicklung der SUP in Österreich zusammen, so läßt sich ein deutlicher Wandel der SUP vom ursprünglichen Prüfinstrument zu einem Planungs- oder Integrationsinstrument für Umweltbelange beobachten. In den ersten Pilotprojekten (z.B. SUP Flächenwidmungsplan Weiz, SUP zum Rahmenkonzept "Entwicklungschancen für den niederösterreichischen Donauraum") hat die SUP den Planungsprozeß begleitet, indem die SUP-Elemente zu jeder Stufe des Planungsverfahrens ergänzt wurden. Der SUP kam dabei primär die Rolle eines nachträglichen oder parallelen Kommentierens der Planung aus Umweltsicht zu (SUP als Prüfinstrument). Jüngere Entwicklungen (z.B. SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan) gehen allerdings in die Richtung, daß die SUP quasi im Rahmen für den gesamten Planungsprozeß setzt, daß also der Plan oder das Programm direkt im Rahmen eines SUP-Prozesses entwickelt wird (SUP als Integrations- und Planungsinstrument). Wesentlicher Kernpunkt dabei ist auch die Beteiligung der Öffentlichkeit und der betroffenen Behörden am gesamten SUP-Prozeß und nicht nur bei nachträglichen Stellungnahmen zum Umweltbericht.

Die SUP in ihrer Funktion als Integrations- und Planungsinstrument hat sich bereits in der Praxis bewährt. Die Erfahrungen mit der SUP Wiener Abfallwirtschaftsplan zeigen beispielsweise, daß im Vergleich zu einer getrennten und zeitlich aufeinanderfolgenden Vorgangsweise durch diesen integrativen Ansatz nicht nur qualitativ bessere Planungsergebnisse erreicht, sondern auch Kosten- und Zeitaufwand minimiert werden können.

Die vollständige Integration von Planungsprozeß und SUP prägt auch den Ablauf des Prozesses, der von einer externen SUP-Expertin gesteuert wird. Von Anfang an sind die betroffenen Behörden sowie die Öffentlichkeit durch Vertreter aus dem Umweltbereich ("qualifizierten Öffentlichkeit") am SUP-Prozeß beteiligt. Im SUP-Team arbeiten Vertreter der Verwaltung (Abfallwirtschaftsabteilung, Umweltschutzabteilung, Fernwärme Wien, Finanzabteilung, ...) gemeinsam mit externen Experten sowie mit Vertretern der Öffentlichkeit (Wiener Umweltschutz, Österreichisches Ökologie-Institut, Öko-Büro, Umweltberatung Wien, ÖGNU) an der Erstellung des Wiener Abfallwirtschaftsplanes. Sie bestimmen im Team die Auswahl der zu untersuchenden Handlungs-Alternativen, sie definieren den Untersuchungsrahmen und sie suchen Konsens zur optimalen Lösung. Die konsequente Integration der betroffenen Behörden und der "qualifizierten Öffentlichkeit" steigert die Qualität des Prozesses durch das Einbringen verschiedener Standpunkte. Ziel ist die gemeinsame Suche nach einem Konsens zur Zukunft der Wiener Abfallwirtschaft, der von einer breiten Basis getragen und damit auch leichter umsetzbar ist.

Informations- und Bezugsquellen:

1. Handbuch Strategische Umweltprüfung – Die Umweltprüfung von Politiken, Plänen und Programmen: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Postfach 471, Postgasse 7/4, A - 1011 Wien, Tel.: +43-1-515 81/401 bis 406, Fax: +43-1-515 81/400, e-mail: [verlag@oeaw.ac.at](mailto:verlag@oeaw.ac.at), <http://verlag.oeaw.ac.at>;
2. Umweltfolgen von Gesetzen – Ausländische Erfahrungen mit a priori-Abschätzungen – Möglichkeiten für Österreich?: Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1041 Wien, Tel.: +43-1-501 65..-0.
3. Machbarkeit Strategischer Umweltprüfungen für Ziel 2-Programme: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Stubenbastei 5, 1010 Wien.
4. Informationen zur SUP zum Regionalprogramm Tennengau und zur SUP Flächenwidmungsplan Weiz in Kürze unter [www.bmu.gv.at](http://www.bmu.gv.at) Rubrik Umweltrecht
5. Informationen zur SUP zum Rahmenkonzept "Entwicklungschancen für den niederösterreichischen Donaauraum" bei [kerstin.arbter@aon.at](mailto:kerstin.arbter@aon.at)

Zur Autorin:

Kerstin Arbter arbeitet als freiberufliche Landschaftsplanerin mit dem Tätigkeitsschwerpunkt SUP in Wien. DI Kerstin Arbter, Technisches Büro für Landschaftsplanung, Vorgartenstraße 145-157/2/16, A - 1020 Wien, Tel./Fax: +43-1-218 53 55, e-mail: [kerstin.arbter@aon.at](mailto:kerstin.arbter@aon.at)