

SUP – ein neuer Stern am Umwelt/Planungs-Himmel?

Kerstin Arbter
(veröffentlicht in: Zolltexte Nr. 40, Juni 2001, S. 37-40)

Seit einigen Jahren tut sich recht, viel was die Entwicklung neuer Planungsinstrumente betrifft. Herkömmliche Instrumente wie Regionalprogramme, Landschaftspläne oder Verkehrskonzepte haben zwar noch lange nicht ausgedient, jedoch bekommen sie von verschiedenen Seiten Unterstützung, denn zu selten haben sie alleine zur Umsetzung der hehren Planungsziele oder zur konfliktfreien Realisierung von Projekten geführt.

Auch die Projekt-UVP, die im Zuge des EU-Beitritts in Österreich eingeführt wurde, entpuppte sich im Laufe der Zeit zwar als wichtiges, aber manchmal doch recht zahnloses Umwelt-Instrument. In kritischen Kreisen ist sie gar als Projekt-Absegnungshilfsmittel in Verruf geraten, ganz besonders nach der Novelle des UVP-Gesetzes im Jahr 2000. Die ursprüngliche Hoffnung, daß durch die UVP zumindest auf Projektebene Umweltargumente einen höheren Stellenwert bekommen, wurde oftmals enttäuscht. Umweltaspekte werden im UVP-Verfahren zwar thematisiert, doch nicht immer umfassend und schlüssig berücksichtigt.

Weiterentwicklung findet statt

Also besteht Bedarf zur Weiterentwicklung. Und die findet statt: Mittlerweile jonglieren Planungswelt, Politik und Umweltgruppen gekonnt mit etwas sperrigen Begriffen wie Mediation oder SUP (Strategische Umweltprüfung). Beide Bezeichnungen sind in der breiten Öffentlichkeit nach wie vor recht unbekannt, in Planerkreisen begibt man sich jedoch bereits auf sicheres Terrain, wenn Mediation oder SUP zur Sprache kommen.

Mediationsverfahren kommen vor allem dann zum Einsatz kommen, wenn der Hut brennt, also wenn strittige Projekte – trotz, wegen oder vor der Umweltverträglichkeitsprüfung – in die heiße Phase kommen und sich massiver Widerstand seitens der betroffenen Öffentlichkeit regt. Die SUP hingegen setzt auf einer noch recht stillen Ebene der Planungshierarchie ein. Sie stellt das Umwelt-Planungs-Instrument auf höheren (strategischen) Planungsebenen dar. Dort soll sie zu einer ausreichenden Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Planerstellung führen. Sie setzt bei der Formulierung von Politiken ein und erstreckt sich über die Ebene strategischer Konzepte, Pläne und Programme bis zur Projekt-Ebene, wo sie von der Projekt-UVP abgelöst wird.

Längst ist klar, daß die Projekt-UVP zur ausreichenden Berücksichtigung von Umweltaspekten zu kurz greift, da sie nur am letzten Glied der Planungskette wirkt. Nur allzu oft ist in UVP-Verfahren deutlich geworden, daß eine Projekt-UVP Antworten auf Grundsatzfragen schuldig bleibt und bleiben muß. Nur allzu oft bleiben Fragen nach dem Bedarf oder nach Kapazitäten eines Einzelprojektes oder gar nach grundsätzlich anderen Alternativen offen. Wenn die Umweltverträglichkeit einer Autobahn, einer Hochleistungsstrecke oder einer Müllverbrennungsanlage festgestellt wird, ist es für die Frage "Wozu brauchen wir das überhaupt? Gibt es keine anderen Alternativen?" längst zu spät. Das Verfahren kann auch durch fundierte Stellungnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht auf Grundsatzfragen eingehen, die über die Projekt-Ebene hinausgehen und die weit vorher im Rahmen der Erstellung von Verkehrskonzepten oder Abfallwirtschaftsplänen geklärt werden müßten.

Erste Versuche, dieses Manko zu beheben, war die Einführung des Instruments der Raumverträglichkeitsprüfung, das sich jedoch in der praktischen Anwendung meist nur auf einen kleinen Teil übergeordneter Pläne bezieht – beispielsweise auf die Ausweisung von Einkaufs- und Fachmarktzentren im Rahmen der Flächenwidmungsplanung. Mit der SUP soll jedoch ein weiterer Wurf gelingen, denn sie soll Planung und Konzepterstellung bis zur Projektebene aufmerksam begleiten. Die SUP dient dazu, daß auch bei der Erstellung von übergeordneten (strategischen) Plänen Umweltaspekte gleichrangig wie ökonomische oder soziale Belange berücksichtigt werden – sie verkörpert die kritisch nachfragende, aber auch die sachlich argumentierende und die transparent analysierende Partnerin im Planungsverfahren. Sie soll dazu beitragen, daß möglichst breit gestreute Planungs-Alternativen zur Erreichung der eingangs definierten Planungs- und Umweltziele auf den Tisch kommen, daß diese hinsichtlich ihrer Auswirkungen untersucht werden und daß dabei sowohl betroffene Behörden als auch Vertreter der Öffentlichkeit beteiligt sind. Damit ist klar, daß die Aussagen SUP-begleiteter Planungsverfahren auch für die Allgemeinheit transparent und nachvollziehbar dargestellt werden müssen.

SUP-Rückenwind seitens der EU

So langsam und stetig sich die SUP in der österreichischen Planungspraxis breit zu machen beginnt, so kräftig und ausdauernd ist die Förderung dieses Instruments seitens der Europäischen Kommission. Denn einen entscheidenden Vorteil hat die SUP gegenüber anderen "neuen" Umwelt-Planungs-Instrumenten, seien es Raumverträglichkeitsprüfungen oder mediative Planungsverfahren: Sie segelt unter kräftigem Rückenwind seitens der EU. Die europäische Kommission arbeitet seit Jahren zäh an der Verabschiedung einer EU-Richtlinie zur SUP. Bereits im Dezember 1996 wurde ein EU-Richtlinien-Vorschlag zur SUP beschlossen. Seit damals wird mehr oder weniger nachdrücklich (manchmal setzt der Rückenwind aus, es folgen windstillere Phasen und kurzfristig kann der Wind auch drehen) versucht, der Projekt-UVV eine entsprechende Partnerin für die Analyse der Umweltauswirkungen von Plänen, Programmen und Konzepten voran zu stellen. Und die europäische SUP-Szene ist bereits seit langem in freudiger Erwartung des Beschlusses der endgültigen SUP-Richtlinie, die nun für Frühsommer des Jahres 2001 angekündigt ist. Immerhin – das Europäische Parlament und die Kommission haben sich jüngst auf eine endgültige Textfassung geeinigt.

Und die Vorfreude ist um so größer, blickt man auf den steinigen Weg der SUP in Ö zurück: Als in den Jahren 1996/1997 - ausgelöst durch den Beschluß des EU-Richtlinien-Vorschlags zur SUP und die Herausgabe des österreichischen SUP-Handbuches¹ - 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 Familie² 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 sollte und wie beispielsweise die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen kann.

Dennoch: die Entwicklung der SUP in Österreich schritt kontinuierlich voran. 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 unter anderem die Erfahrungen aus den ersten SUP-Pilotprojekten verantwortlich:

Praktische SUP-Erfahrung in Österreich

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.

Die SUP Wiener Abfallwirtschaftsplan

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 klärt Bedarfs- und Technologiefragen der Wiener Abfallwirtschaft bis ins Jahr 2010. Da die Abfallwirtschaft ein durchaus umweltrelevantes, wie auch öffentlich kontrovers diskutiertes Feld darstellt, schien eine SUP als geeignetes Instrument zur Erstellung des Wiener Abfallwirtschaftsplanes.

Diese SUP zeichnet sich durch zwei Besonderheiten aus: Einerseits passiert im Rahmen der SUP Wiener Abfallwirtschaftsplan Planung am Runden Tisch im sogenannten SUP-Team. Neben Experten aus der

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, <http://verlag.oeaw.ac.at>;

² Jetzt: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Verwaltung (MA 48 - Abfallwirtschaft, MA 22 - Umweltschutz, MA 4 – Finanz, Fernwärme Wien, Wiener Stadtwerke, Magistratsdirektion, Umweltministerium) gehören die Wiener Umweltschutzorganisationen und verschiedene Umweltgruppen (Österreichisches Ökologie-Institut, die Umweltberatung, Öko-Büro, ÖGNU) zum SUP-Team. Hier fungieren die NGOs als sogenannte "qualifizierte Öffentlichkeit", als Vertreter der breiten Öffentlichkeit. Sie verschaffen Umwelt-Standpunkten verstärkt Gehör und achten auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Prozesses. Außerdem sind zahlreiche externe Abfallwirtschaftsexperten an der SUP beteiligt. Alle im SUP-Team bestimmen gemeinsam die Auswahl der zu untersuchenden 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.

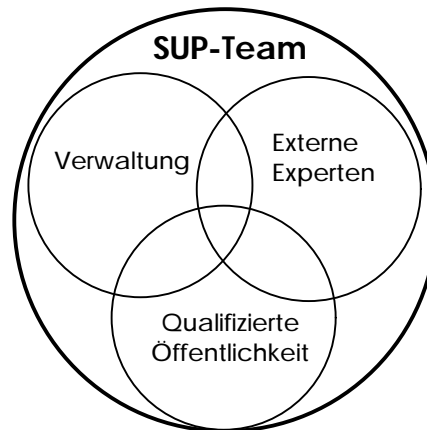


Abbildung 1: SUP-Team bei der Strategischen Umweltprüfung Wiener Abfallwirtschaftsplan

Abbildung 2: Planung am Runden Tisch unter Beteiligung der Verwaltung, der qualifizierten Öffentlichkeit und externer Experten

Im Rahmen der SUP werden verschiedene Lösungswege in der Wiener Abfallwirtschaft hinsichtlich ihrer Auswirkungen überprüft, wobei neben Umweltauswirkungen auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Aspekte berücksichtigt werden. Und darin liegt die zweite Besonderheit der SUP Wr. AWP: Es geht nicht nur um die Umwelt, sondern auch um sozio-ökonomische Effekte. Damit liefert die SUP einen umfassenden Rundblick über die Pros und Cons der untersuchten Alternativen.

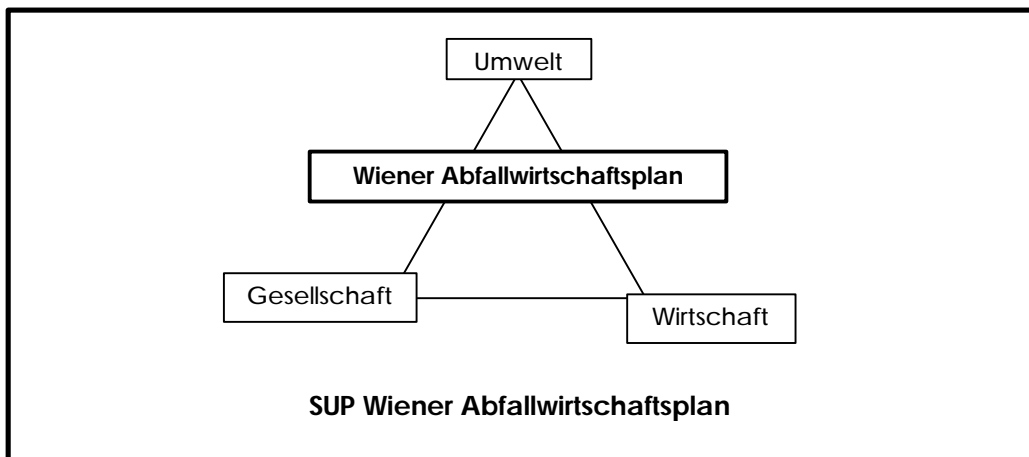


Abbildung 3: Erstellung des Wiener Abfallwirtschaftsplans im Rahmen einer SUP unter Berücksichtigung ökologischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Auswirkungen

Die untersuchten Alternativen (Szenarien) umfassen verschiedene abfallwirtschaftliche Einzelmaßnahmen, wie Maßnahmen zur Abfallvermeidung, zur stofflichen Verwertung und zur Behandlung der Abfalls in unterschiedlichen Anlagen (mechanisch-biologische Anlagen, Müllverbrennungsanlagen, Vergärungsanlagen).

Abbildung 4: Entwicklung optimierter Alternativen (Szenarien) im SUP-Team

Abbildung 5: Gemeinsame Auswahl der Bewertungskriterien für den Alternativen-Vergleich

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. Der gemeinsam erarbeitete Wiener Abfallwirtschaftsplan soll abschließend als konsensuale, fachliche Empfehlung der Politik zur Entscheidungsfindung weitergeleitet werden.

Die jüngsten SUP-Initiativen

In den Ländern Wien und Niederösterreich werden nun zwei weitere SUPs gestartet. Das Land Niederösterreich führt eine SUP für das Regionale Entwicklungskonzept nördliches Industrieviertel (südliches Wiener Umland) 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 wiederum läuft unter dem Namen "SUPer NOW – Strategische Umweltprüfung Entwicklungs-Raum Nordosten Wien" eine SUP zur Raum- und Verkehrsentwicklung im Nordosten Wiens an. Aufgabe ist es, die Stadt- und Verkehrs-Entwicklung des 21. und des 22. Wiener Gemeindebezirks unter gleichrangiger Berücksichtigung von Umweltaspekten zu optimieren. Wirkungszusammenhänge mit dem Wiener Umland sollen dabei gebührend berücksichtigt werden. Dieser Prozeß 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.

SUP-Theorie

Die SUP-Entwicklung in Österreich schreitet auch auf wissenschaftlich-theoretischer 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" erschienen¹. 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.

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 Mitte des Jahres 2001, also mit dem erwarteten Beschluß der EU-Richtlinie, fertiggestellt werden.

Weiters wurde 1998 eine Studie zum Thema "Machbarkeit Strategischer Umweltprüfungen für Ziel 2-Programme" erstellt. 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. 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 – ein Beitrag zur SUP auf Politiken-Ebene.

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, SUP Raumentwicklungs- und Verkehrskonzept NO Wien) gehen allerdings in die Richtung, daß die SUP quasi den 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.

Klar ist, daß die SUP nicht alle Planungs- und damit verbundenen Umweltprobleme lösen kann. Aber die Erfahrungen zeigen, daß sie zumindest einen Beitrag zur verstärkten Berücksichtigung von Umweltaspekten bei Planungsentscheidungen leistet. Wenn man die SUP geschickt einsetzt, kann sie sogar noch mehr: Sie kann wesentlich zur Weiterentwicklung des Planungsprozesses von einem rein Experten-dominierten fachlichen Prozeß zu einem interaktiven und politischen-demokratischen Prozeß beitragen. Insofern kann sich die Initiative, eine SUP durchzuführen, zweifach auszahlen: durch die bessere Absicherung von Planungsergebnissen aus Umweltsicht und durch die Entwicklung einer verstärkt konsensualen Planungskultur, mit der die Kluft zwischen Planung und konkreter Umsetzung leichter überwunden werden kann.

Zur Autorin:

Kerstin Arbter führt ein Technisches Büro für Landschaftsplanung in Wien mit dem Tätigkeitsschwerpunkt SUP.

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