

Alles SUP-er ?

Von Kerstin Arbter, veröffentlicht in: Zoll + 3/2003, S. 14-18.

Vorspann:

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) zielt darauf ab, daß Umweltaspekte bei strategischen Planungen gleichberechtigt wie soziale und wirtschaftliche Belange berücksichtigt werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist dabei eine wesentliche Säule. In Wien wurde die *SUP am runden Tisch* entwickelt. Sie zeigt ihr Potential, die Planungskultur nachhaltig zu verändern, auch wenn da und dort noch Stolpersteine zu überwinden sind.

Name der Autorin: Kerstin Arbter

Zitat zum Herausstellen:

Die Geschichte der SUP in Österreich ist gerade mal 5 Jahre alt. Doch bereits jetzt zeigt dieses neue Instrument Wirkung, wenn es seinem Geist entsprechend innovativ eingesetzt wird. Zweifelsohne ist die SUP-Richtlinie der EU für die Entwicklung der SUP der entscheidende Impuls. Doch die Praxis zeigt, daß in der SUP viel mehr drin ist, als der Richtlinienentwurf vermuten läßt.

Die Planung ist im Umbruch. Man gibt sich modern und offen in "kooperativen Planungsprozessen" und bei der "Einbindung der Betroffenen". Reine ExpertInnenplanungen sind out - die Öffentlichkeit soll ran an den Planungstisch. Etablierte Hierarchien -

- von der entscheidenden, durch den "WählerInnenwillen" legitimierten, politischen Ebene
- über die im "öffentlichen Interesse" vollziehende Verwaltung
- zu den "umsorgten und beglückten" BürgerInnen -

werden in Frage gestellt. Es wird um Akzeptanz gebuhlt und um Konsens gerungen. Mitbestimmung und Machtausgleich sind en vogue - die Zivilgesellschaft wird umworben.

Zumindest die Vorsätze machen Mut - beim näheren Hinschauen entpuppen sich zwar viele partizipative Prozesse als verbesserungswürdig und noch nicht ernsthaft genug, doch immerhin: es mehren sich positive Beispiele, die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur auf's Deckblatt schreiben, sondern tatsächlich den Betroffenen Entscheidungsmacht zugestehen - immerhin sind sie doch diejenigen, die mit den Konsequenzen leben müssen.

Zwei wesentliche Einflussfaktoren haben zu dieser Entwicklung beigetragen: Einerseits zeigen Pilotprojekte immer wieder neue Wege auf und belegen, daß Planung mit den Betroffenen zu qualitätsvollen und akzeptierten Ergebnissen führen kann. Andererseits brachten internationale Übereinkommen wie die Aarhus-Konvention oder gesetzliche Bestimmungen auf EU-Ebenen wie die SUP-Richtlinie¹ ganz entscheidende Impulse zur Förderung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Aarhus Konvention legt fest, dass die Öffentlichkeit auf faire und transparente Weise an der Vorbereitung von umweltbezogenen Plänen und Programmen zu beteiligen ist und ihr die hierfür erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen sind. Dieser internationalen Konvention folgend regelt die SUP-Richtlinie (SUP-RL) Informations- und Stellungnahmerechte für die Planungsbetroffenen und für Interessensvertreter wie Umweltorganisationen. Besonders weitreichend sind diese Festlegungen zwar nicht, aber immerhin: In diesem Rahmen zwischen Positivbeispielen aus der Praxis und rechtlichen Verpflichtungen beginnt sich eine moderne Planungskultur stetig zu entwickeln, die auch durch das neue Instrument der SUP mitgeprägt ist.

¹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

Obwohl die SUP-RL noch nicht in nationales Recht umgesetzt ist (dies muss bis spätestens 21.7.2004 geschehen), gibt es in Österreich bereits 7 SUP-Pilotprojekte auf freiwilliger Basis. An diesen Praxisbeispielen lassen sich bereits deutliche Entwicklungsimpulse auf zwei Ebenen erkennen:

Zum einen zielt die SUP darauf ab, daß bei strategischen Planungen, sei es in der Raumordnung, der Energie-, Wasser- oder Abfallwirtschaft, im Verkehrswesen oder im Tourismus, Umweltaspekte verstärkt und gleichrangig wie soziale und ökonomische Belange berücksichtigt werden. Sie soll das Planungsergebnis optimieren und "umweltverträglicher" machen. Eine Untersuchung der österreichischen Pilot-SUPs² zeigt, daß die SUP zwar nicht in allen Fällen dazu führt, daß Umweltaspekten tatsächlich der gleiche Stellenwert zukommt, doch die Richtung stimmt.

Zum anderen wirkt die SUP auf den Planungsprozess, auf die Art und Weise, wie das Planungsergebnis entsteht. Dabei sind einerseits inhaltlich-fachliche Impulse zu beobachten, aber auch "soziale" Veränderungen, nämlich die verstärkte Einbindung der von der Planung betroffenen Interessensgruppen.

Zuerst zum Inhaltlich-Fachlichen: Bei der Durchführung einer SUP steht die Entwicklung von Planungsalternativen im Vordergrund. Es wird nicht mehr eindimensional an einer - der vermeintlich besten - Planungslösung gefeilt, sondern es werden verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, um die eingangs definierten Planungs- und Umweltziele zu erreichen. Diese Planungsalternativen werden hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen³ verglichen, um die optimale Planungslösung auf möglichst objektiver und nachvollziehbarer Grundlage herauszufiltern. Die Ergebnisse dieses Alternativenvergleichs werden schriftlich und allgemeinverständlich im Umweltbericht dokumentiert. Damit soll zumindest ein breiteres Spektrum an Planungslösungen gleichberechtigt behandelt werden und die Entscheidungsgrundlagen für die Auswahl der endgültigen Lösung klar auf den Tisch kommen. Allein dadurch kann die Qualität des Planungsergebnisses gesteigert werden.

Nun zu den "sozialen" Impulsen der SUP, zur verstärkten Beteiligung der betroffenen Interessensgruppen: Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine der zentralen Säulen einer SUP. Die SUP-RL sichert den Planungs-Betroffenen und -Interessierten Informations- und Stellungnahmerechte. Die Praxis ist jedoch schon einen Schritt weiter und versucht tatsächliche Mitbestimmung des Planungsergebnisses zu erreichen. Dies soll anhand zweier Wiener SUPs veranschaulicht werden, nämlich der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan (SUP Wr. AWP) und der SUP zum Entwicklungsraum Nordosten Wiens (SUPer NOW). Diese beiden SUPs sind die jüngsten, weitgehend abgeschlossenen SUPs und bauen auf den wertvollen Erfahrungen der ersten österreichischen Pilotprojekte auf.

Beide sind "SUPs am runden Tisch". Das bedeutet, daß ein SUP-Team

- aus VertreterInnen der Verwaltung (planende Dienststelle, andere betroffene Dienststellen u.a. die Umweltbehörde, ...),
- aus InteressensvertreterInnen⁴ (Umweltanwaltschaften, Umwelt-NGOs, Kammern, politische VertreterInnen, ...) und
- aus externen ExpertInnen (PlanerInnen)

die SUP gemeinsam durchführt. Alle drei Gruppen arbeiten von Beginn an am runden Tisch zusammen. Sie definieren gemeinsam die Planungs- und Umweltziele, sie bestimmen die zu überprüfenden Planungsalternativen und sie bewerten diese hinsichtlich ihrer Auswirkungen. Abschließend wählen sie - möglichst im Konsens - die aus Sicht des SUP-Teams beste Planungslösung aus. Sie schlagen diese der Politik zur Entscheidungsfindung vor. Alle Mitglieder des SUP-Teams sind daher für das Ergebnis der SUP gemeinsam verantwortlich.

Doch was ist nun die Rolle der PlanerInnen in diesem SUP-Prozess. Macht "Basisdemokratie" Fachwissen überflüssig? Nein! ExpertInnenwissen spielt auch in partizipativen Planungsprozessen

² Arbter, K. (2002): Strategische Umweltprüfung in der österreichischen Planungspraxis – Impulse zur Weiterentwicklung der österreichischen Planungspraxis und Potentiale der SUP, Dissertation am Institut für Freiraumgestaltung und Landschaftspflege der Universität für Bodenkultur, Wien.

³ Die SUP-Richtlinie fordert die Überprüfung der Umweltauswirkungen verschiedener Planungslösungen. Um zu ausgewogenen Empfehlungen zu kommen, werden in SUPs immer öfter auch wirtschaftliche und soziale Auswirkungen ermittelt. Dies kann als erster Schritt der Weiterentwicklung der SUP in Richtung Nachhaltigkeitsprüfung gesehen.

⁴ Die Gruppe der InteressensvertreterInnen wird gerne als Qualifizierte Öffentlichkeit bezeichnet.

eine wesentliche Rolle. Die PlanerInnen treten jedoch in eine andere Funktion. Es geht nicht mehr um das Erarbeiten eines fachlich ausgefeilten Plans "im stillen Kämmerlein" über den die Betroffenen abschließend informiert werden oder Kommentare abgeben können. Es geht vielmehr um das kontinuierliche Beraten des SUP-Teams während des Planungsprozesses. Es ist nicht mehr Aufgabe der PlanerInnen zu entscheiden, welche Planungslösung nun die beste ist. Diese Aufgabe wandert ins SUP-Team und wird auf Basis der Analysen und Einschätzungen der ExpertInnen getroffen. Die PlanerInnen unterstützen die Planungsbetroffenen bei der Suche nach der für sie optimalen Lösung. Gefragt sind auch nicht so sehr wissenschaftliche Gutachten, sondern nachvollziehbare ad-hoc-Auskünfte zu Fragen, die im Teamprozess auftauchen. Dies verlangt natürlich auch eine grundlegende Neudefinition des planerischen Selbstverständnisses und Respekt vor der Eigenkompetenz der Planungsbetroffenen. Außerdem wird eine neue Art des Arbeitens erforderlich, die flexibel auf den Wissensdurst im SUP-Team eingeht. Die SUP am runden Tisch setzt natürlich auch neue Maßstäbe hinsichtlich Transparenz und Verständlichkeit der Aussagen. Klare und auf die gestellten Fragen präzise abgestimmte Argumente, die logisch auch für Nicht-PlanerInnen nachvollziehbar sind, sind gefragt. Komplexe Bewertungsmodelle oder Zahlenspielereien, hinter denen sich Fachleute in früheren Zeiten oft und gerne versteckten, sind für die neue Planungskultur wie Sand im Getriebe. Sie erzeugen einerseits Unsicherheit und andererseits entwerten sie das Ergebnis, wenn es an Akzeptanz mangelt. Akzeptiert werden kann nur das, was auch verstanden und nachvollzogen werden kann.

Nun zu den Beispielen im Detail: Im Rahmen der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan wurde das Modell der SUP am runden Tisch entwickelt - frei nach dem Motto "learning by doing". Diese SUP wurde 1999 von der Wiener Umwelthanwaltschaft initiiert. Inhaltlich ging es um die Weichenstellungen für die Wiener Abfälle in den nächsten 10 Jahren. Kennzeichnend war das große Vertrauen der Beteiligten in das Experiment, das im Laufe des Teamprozesses stetig wuchs. Ein wesentliches Erfolgskriterium war die offene Haltung der MA 48 (Abfallwirtschaftsabteilung der Stadt Wien), die als Hauptauftraggeber die SUP überhaupt erst ermöglichte und auch in schwierigen Phasen den Prozess stützte. Die demokratische Gesprächs- und Entscheidungskultur ließ die Beteiligten schrittweise zu einem eingespielten SUP-Team zusammenwachsen. Obwohl manche Beteiligte v.a. zu Beginn "abfall-weltanschauliche" Gräben trennten, gelang durch den partizipativen Prozess die weitgehende Überwindung dieser Klüfte. Auf dieser Basis der Kooperation konnte nach knapp 2 Jahren eine in fast allen Punkten konsensuale Empfehlung für die Wiener Abfallwirtschaft bis 2010 erarbeitet werden.

Mittlerweile, etwa 1½ Jahre nach Abschluss der SUP Wr. AWP, lässt sich einschätzen, was die SUP tatsächlich bereits bewirkt hat: Einerseits ist deutlich zu hören, daß die SUP die inhaltliche Diskussion über die Wiener Abfallwirtschaft wie kaum eine vorangegangene Planung prägt. Die SUP ist in Fachkreisen "in aller Munde". Andererseits wurden einige wesentliche Empfehlungen bereits umgesetzt, so beispielsweise die Eignungszonensuche für die neue Müllverbrennungsanlage, aber auch weniger "eigendynamische" (sprich: von starken Interessensgruppen getragene) Maßnahmen, wie die Einrichtung der Strategiegruppe Abfallvermeidung. Der Stellenwert von Abfallvermeidungsmaßnahmen ist deutlich gestiegen. Es wurde ein Wettbewerb durchgeführt, um die effektivsten Abfallvermeidungsprojekte auf Schiene zu stellen. Den Empfehlungen des SUP-Teams folgend wurde 2003 ein Budget von 5 Mio € für die Abfallvermeidung sichergestellt - auch auf politischer Ebene keine leichte Aufgabe. Weiters wird in der Monitoringgruppe bereits am 1. Monitoringbericht gearbeitet. Die Monitoringgruppe ist für die kontinuierliche Überwachung der Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen und der getroffenen Annahmen und Prognosen zuständig. Deutlich ist zu beobachten, daß der partizipative Geist der SUP weiterlebt. Beide aus der SUP hervorgegangene Arbeitsgruppen sind mit RepräsentantInnen aus dem SUP-Team besetzt. Sie führen ihre Arbeit im kooperativen Stil fort. Summa summarum sind tiefgreifende Verbesserungen in der Art der Zusammenarbeit sowohl innerhalb des Magistrats, aber auch mit NGOs, die im Abfallbereich aktiv sind, zu erkennen.

Die SUPer NOW - die Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens - ist die zweite SUP am runden Tisch, die 2001 unter Federführung der MA 18 (Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsabteilung der Stadt Wien) gestartet wurde. Es ging um die Raum- und Verkehrsentwicklung im Nordosten Wiens (die Bezirke Floridsdorf und Donaustadt nördlich der Donau sowie die angrenzenden niederösterreichischen Gemeinden) in den nächsten 20 Jahren. Ein zentrales Thema war die Frage, ob die Stadt Wien eine 6. Donaustraßenquerung und einen Umfahrungsring im Nordosten braucht.

Diese SUP konnte bereits auf den Erfahrungen der SUP Wr. AWP aufbauen, was sich auch in der Zusammensetzung des SUP-Teams niedergeschlagen hat. Während bei der Abfall-SUP als

InteressensvertreterInnen ausschließlich Umweltgruppen beteiligt waren, ist es bei der SUPer NOW gelungen, auch die Kammern (Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer, Landwirtschaftskammer), politische Vertreter (die Bezirksvorsteher des 21. und des 22. Wr. Gemeindebezirks) und die RegionalmanagerInnen (als RepräsentantInnen der umliegenden NÖ Nachbargemeinden) zur Teilnahme zu gewinnen. Natürlich wurde durch diese breitere Besetzung der Gruppe der InteressensvertreterInnen auch die Bearbeitung komplexer - neben Umweltaspekten mussten nun verstärkt auch wirtschaftliche und soziale Belange sowie handfeste politische Vorstellungen aus Wien und aus Niederösterreich unter einen Hut gebracht werden. Außerdem wurde bei der SUPer NOW versucht, auch die breite Öffentlichkeit besser über die SUPer NOW zu informieren und mit den VertreterInnen im SUP-Team zu vernetzen. Dazu wurde einerseits eine SUP-Homepage eingerichtet: www.wien.at/stadtentwicklung/supernow, auf der regelmäßig aktuelle Zwischenergebnisse über die SUP präsentiert wurden. Da über das Internet nur ein ausgewählter Personenkreis angesprochen werden kann, gab es darüber hinaus während des Prozesses 2 Informationsveranstaltungen in Wien und 2 in Niederösterreich. Um zumindest die Möglichkeit zu schaffen, daß die Anregungen aus der Bevölkerung tatsächlich noch in den SUP-Prozess einfließen, wurde je eine Veranstaltung etwa zur Halbzeit und eine kurz vor Prozessabschluss durchgeführt. Bewährt hat sich die Vernetzung der breiten Öffentlichkeit mit deren VertreterInnen im SUP-Team während dieser Veranstaltungen. Alle VertreterInnen der qualifizierten Öffentlichkeit standen an Infotischen für Diskussionen im kleinen Kreis zur Verfügung. Besonders belagert waren die Tische der beiden Bezirksvorsteher, die natürlich nicht nur für strategische Fragen der Stadt- und Verkehrsentwicklung ein offenes Ohr beweisen mussten, sondern auch für Anregungen im Detail - den Zebrastreifen zum Kindergarten, die Ampelschaltung und die Parkordnung in bestimmten Straßenzügen.

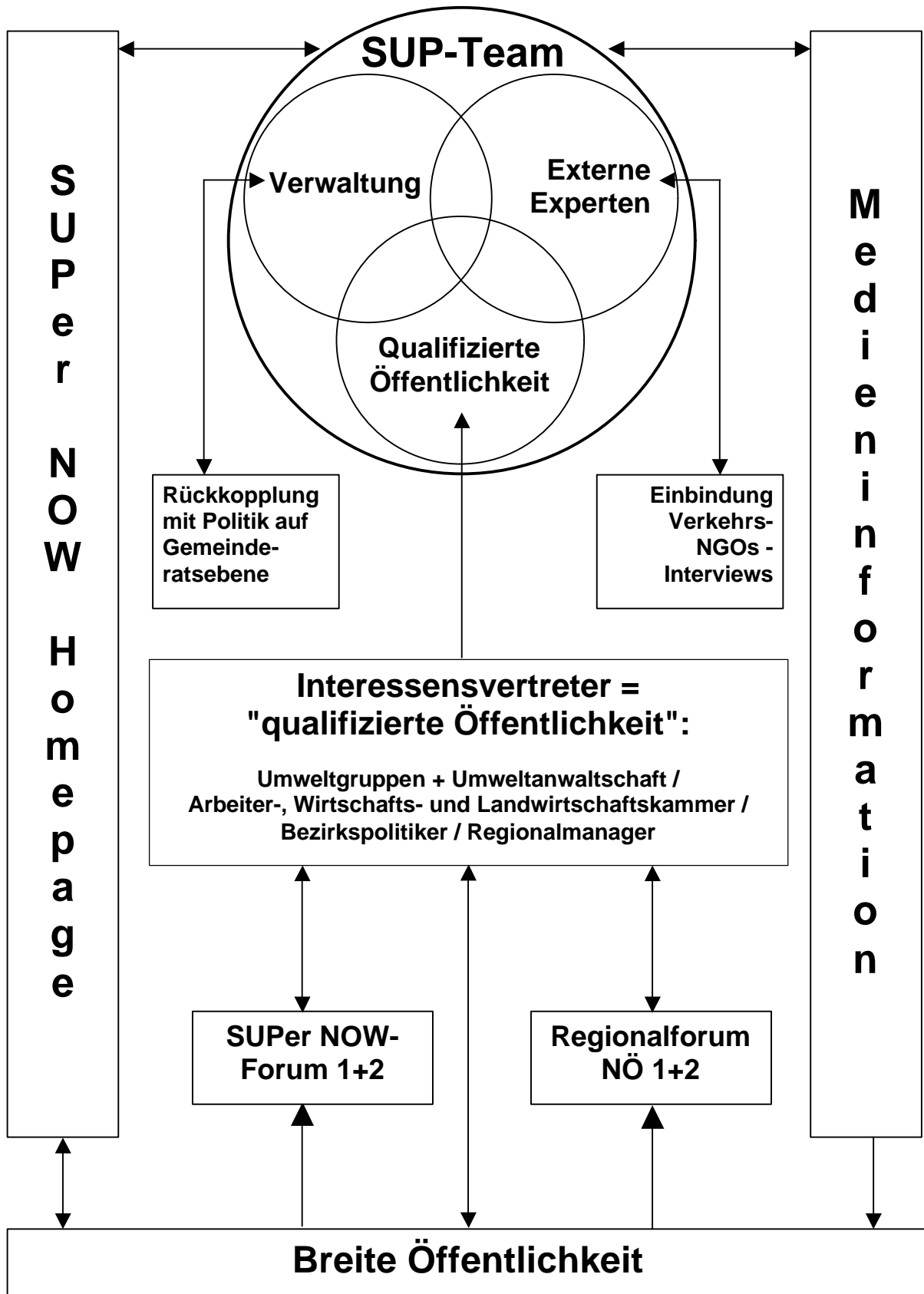


Fotounterschrift: Information der breiten Öffentlichkeit über die Zwischenergebnisse der SUPer NOW (Foto PlanSinn)

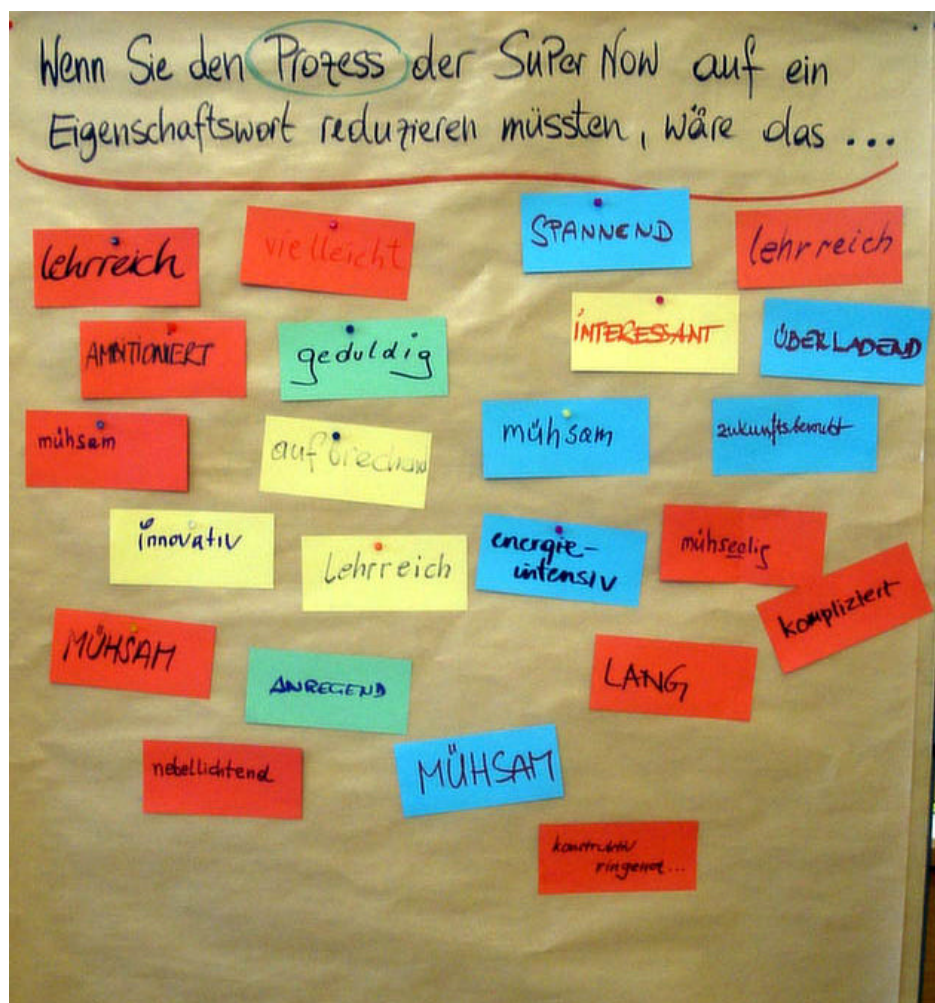


Fotounterschrift: Das Team der SUPer NOW (Foto PlanSinn)

Abbildung 1: Schema der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der SUPer NOW (Grafik: K. Arbter)



Obwohl der partizipative Prozess bei der SUPer NOW von vielen Seiten skeptisch beäugt wurde und bei weitem nicht das gleiche commitment und der gleiche Teamgeist wie bei der Abfall-SUP vorhanden war, gelang es auch diesmal, daß sich die verschiedenen Interessensgruppen Schritt für Schritt annäherten und im Endeffekt doch zu einem überwiegend konsensualen Ergebnis kamen. Doch auch dieser SUP-Prozess hat einiges gelehrt: Einerseits sind rein auftragstechnisch bei partizipativen Verfahren einige Hürden zu überwinden. Da erst durch die Zusammenarbeit im SUP-Team die konkrete Aufgabenstellung und der damit verbundene Arbeitsaufwand für Externe definiert wird, diese jedoch vor Prozessbeginn beauftragt werden müssen, gilt es, eine gewisse Flexibilität bei den zu erbringenden Leistungen und im Abrechnungsmodus zu bewahren. Auf jeden Fall empfiehlt sich, ein "Reservebudget" für Unvorhergesehenes zu sichern. Andererseits erfordern partizipative Prozesse auch eine gewisse zeitliche Flexibilität. Die Zusammenarbeit von etwa 30 Menschen am runden Tisch ist von inspirierender Dynamik geprägt und lässt sich nicht exakt vorausplanen. Oft entstehen in der Diskussion neue Interessensschwerpunkte oder es ergibt sich der Bedarf, der einen oder anderen Fragen doch im Detail nachzugehen, um klare Planungsempfehlungen ableiten zu können. Es zu rigides Zeitkorsett kann auch die Identifikation der Beteiligten mit dem Prozess vermindern, wenn sie sich nicht ausreichend einbringen können.



Fotounterschrift: Kommentare des SUP-Teams nach Abschluss der SUPer NOW (Foto PlanSinn)

Außerdem hat die SUPer NOW gezeigt, wie wichtig ein breites commitment - von der politischen Ebene, über die Verwaltung und die beteiligten InteressensvertreterInnen bis zu den externen ExpertInnen - ist. Je stärker das Prozessdesign und der Geist der SUP von allen Beteiligten mitgetragen wird, desto reibungsloser läuft der Prozess. Haben Auftraggeber, Politiker, externe PlanerInnen und Prozessverantwortliche unterschiedliche Auffassungen vom Prozessablauf und den Rollen der Beteiligten, so bleiben Bemühungen um eine klare, strukturierte Vorgangsweise leicht auf der Strecke. Die SUPer NOW hatte immer wieder damit zu kämpfen, daß einige zentrale Beteiligte ihr eigenes Süppchen kochten - das dann doch niemand auslöffeln wollte. Diese Erfahrung zeigt, daß

auch die Kompetenz- und Aufgabenteilung innerhalb des Teams klar geregelt sein und auch gemeinsam getragen sein muß.

Und dennoch, trotz Hürden und Holperstrecken bei der Entwicklung der SUP in Österreich wird eines klar: die SUP hat durchaus das Potential unsere Planungskultur nachhaltig weiterzuentwickeln. Erstens kann sie zu einer Demokratisierung der Planung beitragen. Sie rückt die Planung näher an die Betroffenen. Sie fördert Eigenverantwortung und aktive Mitarbeit bei der Suche nach ausgewogenen Lösungen. Zweitens bekommen Umweltaspekte durch die Beteiligung der Umweltbehörden, der Umweltschutzverbände und von Umwelt-NGOs ein Sprachrohr. Die Umwelt kann mit wirtschaftlichen und sozialen Aspekten gleichziehen. Und drittens bereitet der gemeinsame Lernprozess im SUP-Team den Boden für tragbare und dauerhafte Konsenslösungen auf. Auf dieser Basis wird auch der Versuch des Interessensausgleichs bei strategischen Planungen von Erfolg gekrönt sein. Und gemeinsam entwickelte Planungslösungen haben deutlich höhere Chancen auf breite Akzeptanz und rasche Umsetzung.

Dr. Kerstin Arbter, 1969 führt ein Technisches Büro für Landschaftsplanung und Strategische Umweltprüfung (SUP) in Wien. Seit 1996 arbeitet sie intensiv an der Entwicklung der SUP für die österreichische Planungspraxis.

Kontakt:

Kerstin Arbter
Technisches Büro für Landschaftsplanung
und Strategische Umweltprüfung (SUP)
kerstin.arbter@aon.at;
Tel. / Fax: +43.1.218-53-55;
Vorgartenstraße 145-157/2/16, 1020 Wien

Literatur:

- Arbter, K., Bass, R., Therivel, R., Rakos, Ch. (2000): Handbuch Strategische Umweltprüfung – Die Umweltprüfung von Politiken, Plänen und Programmen, Hrsg.: Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien. (zu bestellen: verlag@oeaw.ac.at, 01-51581/401)
- Arbter, K. (2002): Strategische Umweltprüfung in der österreichischen Planungspraxis – Impulse zur Weiterentwicklung der österreichischen Planungspraxis und Potentiale der SUP, Dissertation am Institut für Freiraumgestaltung und Landschaftspflege der Universität für Bodenkultur, Wien.
- Hanusch, Marie (2002): Die Strategische Umweltprüfung: Vorschläge zur Öffentlichkeitsbeteiligung - ein europäischer Erkenntnistransfer, Diplomarbeit an der Technischen Universität Berlin, Studiengang Landschaftsplanung, Fachgebiet Umwelt- und Planungsrecht, Berlin.
- Jacoby, Christian (2000): Die Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung – Instrumente, Methoden und Rechtsgrundlagen für die Bewertung von Standortalternativen in der Stadt- und Regionalplanung, Berlin.
- Office of the Deputy Prime Minister (2002): Draft guidance on the Strategic Environmental Assessment Directive; prepared by Levett-Therivel Sustainability Consultants, London; <http://www.odpm.gov.uk>