

Integrierte Instrumente der Nachhaltigkeit

Von Kerstin Arbter und Ulrike Hiebl

Veröffentlicht in: RAUM 56, Dezember 2004, S. 40-41

Ob Folgenabschätzung oder Strategische Umweltprüfung, Raum- oder Umweltverträglichkeitsprüfung: Wie auf nationaler spielen auch auf europäischer Ebene Bewertungsinstrumente eine zunehmende Rolle. Charakteristika und Einsatzgebiete sind nicht immer ganz klar und so werden die Instrumente manchmal als Belastung empfunden. Wie können die verschiedenen Prüfverfahren gezielt in einem effizienten, transparenten und nachhaltigen Planungsprozess eingesetzt werden?

Im Gegensatz zur Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategischen Umweltprüfung besteht für die RVP auf europäischer Ebene keine einheitliche verbindliche Regelung. Dies ist auch in Zukunft nicht zu erwarten. Im folgenden werden daher Entwicklungspfade für eine Anwendung auf freiwilliger Basis aufgezeigt.

RVP im EUREK und im EUREK-Aktionsprogramm

Im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK)¹ wird die RVP als Instrument für die räumliche Bewertung größerer Infrastrukturprojekte empfohlen. Zudem soll die RVP als Grundlage für die Erarbeitung integrierter Entwicklungsstrategien für besondere Naturräume dienen und im Wasserressourcenmanagement zum Einsatz kommen.

Nach der Einigung über das EUREK 1999 wurde noch im selben Jahr ein 12 Punkte Aktionsprogramm² zur Umsetzung beschlossen. Großbritannien zeichnet für die Maßnahme „Bewertung der räumlichen Auswirkungen“ des Aktionsprogramms federführend verantwortlich, gab dazu eine Studie in Auftrag³ und veranstaltete eine Fachkonferenz⁴.

Neben dem verstärkten Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über die RVP und deren Weiterentwicklung auf nationaler Ebene, regt das EUREK die Untersuchung der räumlichen Wirkungen der Gemeinschaftspolitiken durch die EU Kommission⁵ an. Ferner könnte die grenzüberschreitende Raumverträglichkeitsprüfung in den transnationalen INTERREG IIIB⁶ Kooperationsräumen zum Einsatz kommen.

„Policy impact“ Projekte im ESPON 2006 Programm

Das European Spatial Planning Observation Network (ESPON)⁷, Teil des EUREK-Aktionsprogramms, widmet eine Programmpriorität den räumlichen Effekten von EU-Politiken: 2002 wurden u. a. Studien über die räumlichen Wirkungen der Gemeinsamen Agrar- und ländlichen Entwicklungspolitik, der Infrastruktur-, der F&E- und der Strukturpolitik beauftragt. Im Verlauf der ersten Projekte stellte sich zwar heraus, dass ein ähnlicher methodischer Ansatz für sehr unterschiedliche Politikbereiche schwierig ist. Doch in jedem Fall bietet ESPON die Gelegenheit, die RVP für Politiken im transnationalen, europäischen Kontext zu entwickeln und einzusetzen. Die ersten „policy impact“ Projekte sollen im August dieses Jahres abgeschlossen sein.

¹ Europäische Kommission (Hg., 1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister, Potsdam.

² EUREK Aktionsprogramm (1999): Europäische Zusammenarbeit in der Raumplanung 2000-2005. Übereinkommen im Rahmen der informellen Tagung der für Raumordnung zuständigen Minister, Tampere.

³ ESPRIN Study Team (2000): Territorial Impact Assessment: A scoping study.

⁴ Weitere Informationen auf der Website des „European council of town planners“: <http://www.ceu-ectp.org/e/conf.html>

⁵ Vgl. Studie „Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken auf das Territorium und die Kosten des Fehlens einer Koordination“, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/study_de.htm

⁶ Gemeinschaftsinitiative Interreg: Zusammenarbeit zwischen den EU-Regionen, Ausrichtung B: Transnationale Zusammenarbeit; http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voletb_de.htm

⁷ Detaillierte Informationen zum gesamten ESPON Programm unter <http://www.espon.lu>

Die Strategische Umweltprüfung: eine Erfolgsstory?

Auf europäischer Ebene ist die SUP durch die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme verankert. Diese Richtlinie umfasst lediglich die Ebene der Pläne und Programme. Auf freiwilliger Basis können die Mitgliedstaaten die SUP jedoch ebenso für die Überprüfung umweltrelevanter Politiken und Gesetze einsetzen, wie es auch das internationale SUP-Protokoll der UNECE⁸ aus dem Jahr 2003 empfiehlt.

Die SUP-Richtlinie blickt auf einen etwa 20 Jahre dauernden Entstehungsprozess zurück⁹. 2001 trat sie schließlich in Kraft: die Richtlinie sollte durch die Mitgliedstaaten bis spätestens 21.7.2004 in nationales Recht umgesetzt worden sein. Die SUP-Richtlinie wendet sich an die EU-Mitgliedstaaten. Daher sind Pläne und Programme, die beispielsweise durch die Europäische Kommission erstellt werden, nicht SUP-pflichtig. Allerdings startete die Kommission im vergangenen Jahr für ihre eigenen Politiken- und Gesetzesvorschläge Folgeabschätzungen, die auch Umweltauswirkungen untersuchen.

Das Folgenabschätzungsverfahren der Europäischen Kommission

2002 beschloss die Kommission eine Mitteilung über die Folgenabschätzung („Impact Assessment“)¹⁰ – ein Beitrag zur Umsetzung der europäischen Strategie für nachhaltige Entwicklung. Ab 2003 führt die EU Kommission intern schrittweise für alle wichtigen Initiativen auf Ebene der Politiken und Gesetze ein Folgenabschätzungsverfahren durch. Darunter fallen jene (legislativen) Vorschläge, die in der Jährlichen Strategieplanung oder im Arbeitsprogramm der Kommission enthalten sind oder grundlegende Politikreformen betreffen, vorausgesetzt, sie haben erhebliche potenzielle wirtschaftliche, soziale und/oder umweltbezogene Auswirkungen und/oder erfordern für ihre Durchführung Regelungsmaßnahmen.

Dieses neue Instrument fasst auf Ebene der EU Kommission sämtliche bislang getrennte sektorale Einzelprüfungen in einem integrierten Instrument zusammen. In einem kurzen Check des Vorschlags wird ermittelt, ob eine ausführliche Folgenabschätzung erforderlich ist. Wenngleich der Begriff "Nachhaltigkeitsprüfung" nicht fällt, wird klar, dass umweltbezogene, soziale und wirtschaftliche Auswirkungen untersucht werden sollen¹¹. Die Kommission hat einen Leitfaden zur Durchführung der Folgenabschätzung mit Checklisten zur Ermittlung der Auswirkungen erstellt. Im Abschätzungsbericht wird die letztlich nach einer Alternativenprüfung gewählte Strategie begründet. Die Ergebnisse jeder Folgenabschätzung werden veröffentlicht.

Ziele des neuen Instruments sind die Steigerung der Qualität, Kohärenz und Transparenz der Politikgestaltung, die Vorbereitung von Entscheidungen sowie die Verbesserung der Kommunikation und Information über die Kommissionsvorschläge. Die politische Entscheidungsfindung kann und soll die Bewertung freilich nicht ersetzen. Im übrigen empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten, das Folgenabschätzungsverfahren auch für Entwürfe nationaler, gesetzlicher Regelungen anzuwenden.

Vorschläge zum ergänzenden Einsatz der Bewertungsinstrumente

Was kann nun aus der europäischen Erfahrung für die nationale, österreichische Situation gewonnen werden?

- **Ein Bewertungsinstrument für Politiken und Gesetze schaffen**

Auf **Ebene der Politiken und Gesetze** gibt es in Österreich noch kein etabliertes oder rechtlich verankertes Bewertungsinstrument. Entscheidungen auf dieser höchsten Planungsebene wirken

⁸ SUP-Protokoll der UNECE – United Nations Economic Commission for Europe, beschlossen auf der Umweltminister-Konferenz im Kiew (21. bis 23. Mai 2003), auch von Österreich unterzeichnet; <http://www.unece.org/env/eia/documents/protocolenglish.pdf>

⁹ Vgl. Arbter, K. (2004): SUP - Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz.

¹⁰ Die Mitteilung der Kommission (KOM(2002) 276) ist im Internet unter http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0276de01.pdf zu finden.

¹¹ Vgl. Mitteilung der Kommission über die Folgenabschätzung Punkt 2. Erfassungsbereich, 2. Absatz

jedoch oftmals stark auf Umwelt und Raumentwicklung. Daher sollen die Stärken von SUP und RVP in einer **Nachhaltigkeitsprüfung für Politiken und Gesetze** nach dem Modell der Folgenabschätzung der EU Kommission zusammengeführt werden. Diese Bewertung umfasst sowohl umweltbezogene als auch soziale und wirtschaftliche Auswirkungen und berücksichtigt dabei räumliche Wirkungen unter Nutzung der Resultate aus den ESPON-Projekten. Im Rahmen einer Studie des Lebensministeriums werden derzeit der Status quo der Nachhaltigkeitsprüfung und Anwendungsmöglichkeiten für Politiken und Gesetze in Österreich untersucht¹². In Österreich könnte die Nachhaltigkeitsprüfung nicht nur für nationale Politiken und Gesetze, sondern darüber hinaus für die Abstimmung zwischen nationalen und EU-Politiken eingesetzt werden.

- **Bestehende Bewertungsinstrumente integrieren**

Heute geht es weniger um die Entwicklung neuer Prüfinstrumente, sondern um den zielgerichteten Einsatz und die **verstärkte Integration bestehender verwandter Verfahren** zu einem sektorenübergreifenden Bewertungsprozess. Auf Ebene der Pläne und Programme könnten Doppelprüfungen und eingleisige sektorale Einzelprüfungen vermieden werden, wenn im Rahmen einer SUP neben den obligaten Umweltauswirkungen auch soziale und wirtschaftliche Wirkungen sowie räumliche Effekte untersucht werden.

Diese Vorschläge knüpfen an die aktuellen Diskussionen zur Nachhaltigkeit an und schließlich wird die Bewährungsprobe in der Praxis zeigen, ob durch integrierte Bewertungsinstrumente alle gesellschaftlichen Ansprüche - Umwelt, Raum, Soziales und Wirtschaft - gleichberechtigt zum Zug kommen: ganz im Sinne des Ziels einer „nachhaltigen Entwicklung“.

Zu den Autorinnen: Mag. Ulrike Hiebl arbeitet als „Abgeordnete nationale Sachverständige“ in der Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission und ist derzeit karenziert. Sie vertritt nicht die offizielle Meinung der Kommission. ulihiebl@yahoo.com

Dr. Kerstin Arbter ist langjährige SUP-Expertin und führt ein Technisches Büro für Landschaftsplanung: www.arbter.at, office@arbter.at.

¹² Arbter, K. (in Bearbeitung): Studie zur Nachhaltigkeitsprüfung - Stand der Dinge und Einsatzmöglichkeiten in Österreich, im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien.
