

Strategische Umweltprüfung (SUP) und Umweltmediation

Eine vielversprechende Kombination

Kerstin Arbter
(veröffentlicht in UVP report 3/2002, S 94ff)

Zusammenfassung

Strategische Umweltprüfung (SUP) und Umweltmediation sind zwei relativ neue, partizipative Instrumente im Umweltbereich. Die SUP ist ein Verfahren, das die Integration von Umweltaspekten bei der Erstellung von Plänen, Programmen und Politiken fördert. Umweltmediationsverfahren versuchen Konflikte um umweltrelevante Projekte durch Verhandlungen mit den Betroffenen zu lösen. Beide Instrumente können zur "SUP am runden Tisch" verknüpft werden, um Öffentlichkeitsbeteiligung und Ergebnisse in SUP-Verfahren zu verbessern. Dieses Modell wurde im Rahmen der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan und der SUP Entwicklungsraum Nordosten Wiens in der Praxis erprobt.

Abstract

Strategic environmental assessment (SEA) and environmental mediation are two quite new, participative tools in the environmental sector. SEA is an instrument for integrating environmental aspects into policies, plans and programmes. Environmental mediation contributes to the resolution of conflicts with environmental relevant projects by negotiations amongst the concerned parties. Both instruments can be linked to the "SEA at the round table" to optimise participation and results of SEA-processes. This model was tested in practice running the SEA for the Viennese waste management plan and the SEA for urban and traffic development in the North-East region of Vienna.

Strategische Umweltprüfung (SUP) und Umweltmediation sind zwei relativ neue Instrumente im Umweltbereich. Sie beeinflussen zunehmend die österreichische Planungspraxis, indem sie Meilensteine auf dem Weg zu umweltverträglicheren Planungslösungen bzw. zur Lösung von Umweltkonflikten setzen. In Österreich gibt es bereits 6 SUP-Verfahren¹ sowie 6 Mediationsverfahren, 13 mediationsähnliche Verfahren und weitere 5 Verfahren mit mediativen Elementen². Beide Instrumente gewinnen zunehmend an Bedeutung und auch schrittweise an öffentlichem Bekanntheitsgrad. Im folgenden werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Verfahren beleuchtet. Ihre Kombination und Synergien, die sich daraus ergeben, werden analysiert. Das Modell der "SUP am runden Tisch" wird vorgestellt. Bei dieser SUP mit mediativen Elementen beteiligen sich Interessensgruppen, die von den jeweiligen Plänen, Programmen oder Politiken betroffen sind, aktiv am SUP-Prozeß. Der Plan, das Programm oder die Politik werden im Rahmen des SUP-Prozesses gemeinsam im SUP-Team erarbeitet, wobei einerseits Umweltaspekte berücksichtigt werden und andererseits ein Interessensausgleich zwischen den Beteiligten angestrebt wird. Die "SUP am runden Tisch" wurde im Rahmen der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan entwickelt und im Laufe der SUP Entwicklungsraum Nordosten Wiens verfeinert.

¹ SUP zum Regionalprogramm Tennengau, Salzburg; SUP zum Flächenwidmungsplan der Stadt Weiz, Steiermark; SUP Donaukorridor, Bundesebene; SUP zum Rahmenkonzept "Entwicklungschancen für den Niederösterreichischen Donaauraum", Niederösterreich; SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan, Wien; SUPer NOW - Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens, Wien;

² Mediationsverfahren: Zementwerk Leube, Salzburg; Holzindustrie Preding, Steiermark; Yppenplatz, Wien; Faserplattenwerk Binder, Salzburg; B3, Wien; HL-Strecke Gasteinertal, Salzburg; Mediationsähnliche Verfahren: Thermische Abfallverwertung AVE, OÖ; Kunzstraße Vöcklabruck, OÖ; Schnellzugstrecke St. Pölten - Wien, NÖ/Wien; Güterzugumfahrung St. Pölten, NÖ; Recyclinganlage Loacker, Vorarlberg; Verkehrsforum Salzburg, Salzburg; Wasserkraftwerk Lambach, OÖ; Dialog Mobilkommunikation, Wien; Connect Austria, Salzburg; Naturpark Weinland, Steiermark; Lainzer Tunnel, Wien; Koralmbahn, Kärnten; Verlängerung der U2, Wien; Verfahren mit mediativen Elementen: Thermische Verwertung Wels, OÖ; Altlastendeponie der OMV, Wien; Aschedeponie Lenzing, OÖ; Wirbelschichtanlage Steyermühl, OÖ; Umfahrung Stainach, Steiermark; Vgl. Zieher, A. (1999): Umweltmediation - Praktische Erfahrungen in Österreich, S. 47f., Wien.

1 Was ist Strategische Umweltprüfung (SUP)?

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ist ein Verfahren, um Umweltaspekte in Politiken, Pläne und Programme³ zu integrieren. Im Rahmen einer SUP werden die Umweltauswirkungen von verschiedenen Planungs-Alternativen ermittelt und bewertet. Damit liefert die SUP fachliche Grundlagen, um Umweltbelange bei strategischen Entscheidungen gleichberechtigt wie soziale und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigen zu können.

Die SUP bezieht sich auf höhere (strategische) Planungsebenen, auf denen Grundsatzfragen zu Bedarf- oder Kapazitäten (z.B. Bedarf an hochrangigen Verkehrsstrassen, Kapazitäten von Abfallbehandlungseinrichtungen, ...) oder Standortfragen geklärt werden.

Auf SUP-Ebene geht es um

- das "ob" ("Brauchen wir dieses Projekt überhaupt?"),
- das "was" ("Welche Maßnahmen führen zur besten Planungslösung?") und
- das "wo" ("Wo ist der beste Standort für das benötigte Vorhaben?").

Daher ist die SUP der Projekt-UVP, bei der es bereits um die Umweltprüfung eines konkreten Einzel-Projektes geht, vorgelagert. Im Rahmen einer Projekt-UVP steht das "wie" eines Projektes, also die konkrete Bauausführung, im Mittelpunkt.

2 Was ist Umweltmediation?

Mediation heißt wörtlich übersetzt Vermittlung und stellt ein Verfahren zur Konfliktregelung dar, das im Wesentlichen vom Verhandeln geprägt ist. Umweltmediation im speziellen ist nach Zieher⁴ "ein freiwilliges, klar strukturiertes Verfahren, bei dem alle von einem umweltrelevanten Projekt Betroffenen nach einer gemeinsamen, dauerhaften Lösung suchen. (...) Die Entscheidungskompetenz bleibt bei Politik und Verwaltung. Als Instrument der Konfliktlösung und der Partizipation eignet sich Umweltmediation insbesondere zur Anwendung bei Projekten im Infrastrukturbereich, bei der Erweiterung und Errichtung von Betriebsanlagen sowie bei Raumordnungsaufgaben." Im Idealfall kann eine Lösung gefunden werden, die für alle Konfliktparteien Vorteile bringt (win-win-Situation).

Die wesentlichen Merkmale von Mediationsverfahren sind in Kasten 1 dargestellt⁵.

- Einbeziehung möglichst aller Betroffenen mit Verhandlungsmandat
- Verfahrensleitung durch allparteiliche MediatorInnen
- Freiwilligkeit der Teilnahme
- Eigenverantwortliche Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten
- Klar strukturiertes Verfahren
- Fairneß und konstruktives Arbeitsklima
- Verbindlichkeit der Ergebnisse (Mediationsvertrag)

Kasten 1: Wesentliche Merkmale von Mediationsverfahren

³ Aus fachlicher Sicht bezieht sich die SUP auf Politiken (z.B. Gesetze, Verordnungen, politische Programme, Regierungserklärungen, ...), Pläne (z.B. Flächenwidmungspläne, Abfallwirtschaftspläne, ...) und Programme (Tourismusprogramme, Raumordnungsprogramme, Energieprogramme, ...). Auch Konzepte sind unter diesen drei Begriffen subsummiert. Die EU-Richtlinie zur SUP (Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme) bezieht sich jedoch nur auf bestimmte Pläne und Programme mit relevanten Umweltauswirkungen. Aus fachlicher Sicht ist es durchaus sinnvoll, den Anwendungsbereich der Richtlinie auch auf die Politiken-Ebene auszuweiten.

⁴ Zieher, A. (2001): Das Handbuch Umweltmediation - Konflikte lösen mit allen Beteiligten, S. 10, Wien.

⁵ Zieher, A. (2001): Das Handbuch Umweltmediation - Konflikte lösen mit allen Beteiligten, S. 11f, Wien.

Umweltmediation entwickelte sich aus den Erfahrungen, daß umweltrelevante Vorhaben immer stärker zu Konflikten in der Öffentlichkeit führen (Befürworter versus Gegner). Üblicherweise wurde versucht, diese Streitigkeiten durch Verwaltungsverfahren (z.B. in behördlichen Genehmigungsverfahren, UVP-Verfahren) oder durch gerichtliche Verfahren zu entscheiden.

Damit waren jedoch oft einige Nachteile verbunden:

- hoher Zeit- und Kostenaufwand für alle Beteiligten (Projektverzögerungen, Gerichtskosten)
- unbefriedigende Verfahren und Entscheidungen (eine der beiden Parteien bekommt Recht, die andere geht als "Verlierer" aus dem Verfahren)
- unzufriedenstellender Umgang der Beteiligten miteinander (Beschimpfungen, Verhärtung der "Fronten").

Vor diesem Hintergrund haben sich vor allem in den USA und Kanada, aber auch in Deutschland alternative Konfliktregelungsverfahren im Umweltbereich entwickelt, die auf gemeinsamer Lösungssuche, Dialog, Informations- und Meinungsaustausch und wertschätzendem Umgang miteinander beruhen. In den USA wurden vor mehr als 20 Jahren sogenannte "alternative dispute resolutions" (ADR) entwickelt. Streitigkeiten sollten auf dem Verhandlungsweg und vor allem außerhalb der behördlichen Verfahren gelöst werden, um damit eine bessere Entscheidungsvorbereitung zu erreichen. Entscheidungen, die auf konsensualer Basis getroffen wurden, konnten leichter umgesetzt werden. Außerdem wurden Verwaltungsbehörden und Gerichte entlastet⁶.

3 Gemeinsamkeiten von SUP und Umweltmediation

Gemeinsam ist beiden Instrumenten erstens, daß es sich um **relativ neue Verfahren im Umweltbereich** handelt, die beide in den 70er/80er Jahren in den USA entwickelt wurden.

Zum zweiten sind beide Verfahren **Gesamtprozesse aus bestimmten Elementen und Schritten**, die in der folgenden Tabelle gegenüber gestellt werden.

⁶ Vgl. ÖGUT - Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (1998): Umweltmediation in Österreich - Einstellung, Informationsstand und Erwartungen, S. 7f., Wien.

Tabelle 1: Prozeßelemente von SUP-Verfahren und von Umweltmediationsverfahren⁷

Prozeßelemente von SUP-Verfahren	Prozeßelemente von Umweltmediationsverfahren
<ul style="list-style-type: none"> • Definition der Ziele der Politik, des Plans oder des Programms 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiierung des Verfahrens: Entscheidung für ein Mediationsverfahren und Suche nach MediatorInnen
<ul style="list-style-type: none"> • Definition von (strategischen) Handlungs-Alternativen, um diese Ziele zu erreichen 	<ul style="list-style-type: none"> • Konfliktanalyse: Eroieren der verschiedenen Sichtweisen der TeilnehmerInnen zum Konflikt
<ul style="list-style-type: none"> • Analyse und Bewertung dieser Alternativen hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsvereinbarung zu Inhalten, Zielen, Vorgangsweise und Öffentlichkeitsarbeit
<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentation der Ergebnisse im Umweltbericht 	<ul style="list-style-type: none"> • Von Positionen zu Interessen: Herausfiltern der hinter eingebrachten Positionen stehenden Interessen
<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung der betroffenen Umweltbehörden und der Öffentlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Daten- und Faktensammlung: Sammeln von entscheidungsrelevanten Sachinformationen
<ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP bei der Entscheidungsfindung und Bekanntgabe der Entscheidung 	<ul style="list-style-type: none"> • Lösungssuche und Entscheidungsfindung: Lösungsvorschläge werden entwickelt und gemeinsam bewertet, Ergebnisse werden gemeinsam beschlossen
<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring zur Umsetzung der Politik, des Plans oder des Programms sowie zu seinen Auswirkungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediationsvertrag und Umsetzung: schriftliches Festhalten verbindlicher Vereinbarungen, Monitoring-Mechanismen zur Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen

Die dritte Gemeinsamkeit von SUP und Umweltmediation ist das zentrale Element der **Öffentlichkeitsbeteiligung**.

Die Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist in Artikel 6 der EU-Richtlinie zur SUP⁹ dezidiert festgeschrieben. Dabei beginnen sich auf SUP-Ebene neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu etablieren, nämlich die Einbeziehung nach dem Vertreterprinzip. Es können beispielsweise Interessensvertreter, Umweltgruppen und die Umwelthanwaltschaften als Vertreter der Öffentlichkeit am SUP-Prozeß beteiligt werden. Beteiligungsformen für "jedermann", wie auf Projekt-UVP-Ebene üblich, sind für SUP-Niveau nicht immer geeignet. Auf strategischer Planungsebene ist noch unklar, wer genau von der Planung betroffen ist. Die zu lösenden Fragestellungen sind oft noch zu wenig konkret, um mit dem Engagement einzelner BürgerInnen aufgrund persönlicher Betroffenheit rechnen zu können.

Öffentlichkeitsbeteiligung bei Umweltmediationsverfahren ergibt sich zwingend aus der Definition der Mediation (Beteiligung der Konfliktparteien an einem Verfahren zur gemeinsamen Problemlösung), wenn Teile der Öffentlichkeit vom Konflikt betroffen sind.

4 Unterschiede zwischen SUP und Umweltmediation

Unterschiede zwischen SUP und Umweltmediation bestehen einerseits in der **Schwerpunkt- und Zielsetzung** beider Verfahren. Die SUP zielt auf die Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und auf eine Berücksichtigung von Umweltaspekten während des Planungsprozesses. Damit sollen Umweltaspekte verstärkt in Politiken, Pläne und Programme einfließen ("greening policies, plans and programmes"). Demgegenüber zielt die Umweltmediation in erster Linie auf den Interessensausgleich zwischen verschiedenen Interessensgruppen - dies kann, muß aber nicht unbedingt, mit positiven Umweltauswirkungen verbunden sein.

⁷ Zieher, A. (2001): Das Handbuch Umweltmediation - Konflikte lösen mit allen Beteiligten, S. 12f, Wien.

⁸ Mittlerweile entwickelt sich die SUP vom reinen Umwelt-Prüfungs-Instrument mehr und mehr zu einem gesamthaften Werkzeug nachhaltiger Planung. Es werden oftmals nicht mehr nur die Umweltauswirkungen eines Planes ermittelt, sondern auch soziale und wirtschaftliche Auswirkungen (erweitertes SUP-Verständnis). Damit liegen vor der Entscheidung für die eine oder andere Alternative umfassende Informationen vor.

⁹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

Andererseits unterscheiden sich beide Instrumenten im **Ansatzpunkt**. Die SUP wird während der Ausarbeitung und vor der Annahme eines Plans, Programms oder einer Politik angewandt mit dem Anspruch, Umweltaspekte wirkungsvoll zu integrieren. Damit ist die SUP ein eher aktives Instrument um Probleme zu vermeiden. Demgegenüber werden Mediationsverfahren zumeist erst gestartet, wenn ein Konflikt bereits besteht. Mediation ist so gesehen primär ein reaktives Instrument um bestehende Streitigkeiten zu lösen.

Deutlich unterscheiden sich SUP und Umweltmediation auch durch die **Planungsebene**, auf der sie ansetzen. SUPs werden zumeist auf Ebene strategischer Pläne und Programme eingesetzt, in manchen Staaten (Dänemark, Niederlande) auch auf Ebene der Politiken. Die SUP wird jedoch niemals auf der Projektebene angewandt. Auf dieser konkreten (tieferen) Planungsebene hat sich bereits das Instrument der Projekt-UVP, der Umweltverträglichkeitsprüfung für Großprojekte, etabliert. Umweltmediationsverfahren beziehen sich jedoch bislang in erster Linie auf die Projektebene, wenn es um Konflikte um umweltrelevante Großprojekte zumeist im Infrastrukturbereich geht. Obwohl Umweltmediation von ihrem Ansatz her auch auf höheren Planungsebenen einsetzbar ist, wird in der derzeitigen Praxis überwiegend auf der Projektebene gearbeitet.

Ein weiterer Unterschied liegt im Bereich der **Öffentlichkeitsbeteiligung**. Obwohl sie zentraler Bestandteil beider Verfahren ist, ist sie unterschiedlich intensiv ausgeprägt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei SUP-Verfahren wird derzeit sehr unterschiedlich und flexibel gehandhabt. Die SUP-Richtlinie schreibt sogenannte Konsultationen vor. Dabei ist von den Mitgliedstaaten zu definieren, in welcher Form welche Öffentlichkeit einbezogen wird. Der Begriff "Konsultation" stellt sicher, daß die Öffentlichkeit gehört wird, jedoch nicht, daß sie tatsächlich auf die SUP und ihre Ergebnisse Einfluß nehmen kann. Reine Stellungnahmemöglichkeiten und Informationsrechte garantieren nicht, daß ein partnerschaftlicher Dialog zwischen Entscheidungsträgern, Planern und Betroffenen geführt wird. Demgegenüber sind Mediationsverfahren so angelegt, daß sich alle betroffenen Konfliktparteien wirksam einbringen und an der Problemlösung aktiv mitwirken. Alle Betroffenen suchen gemeinsam nach einer Bereinigung des Konflikts. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Umweltmediationen ist hoch entwickelt.

Ein letzter Unterschied zwischen SUP und Umweltmediation betrifft die **gesetzliche Basis**. Durch das Inkrafttreten der SUP-Richtlinie am 21.7.2001 hat die SUP eine gesetzliche Basis auf EU-Ebene bekommen. Innerhalb von 3 Jahren ist die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Damit wird sie für bestimmte Pläne und Programme in allen Mitgliedstaaten verpflichtend. Umweltmediation ist jedoch ein komplett freiwilliges Verfahren ohne jedwede gesetzliche Verpflichtung. Es gibt lediglich eine im österreichischen UVP-Gesetz angeführte Möglichkeit, ein UVP-Verfahren zur Durchführung eines Mediationsverfahrens zu unterbrechen - jedoch auch auf völlig freiwilliger Basis.

In der folgenden Tabelle werden SUP und Umweltmediation gegenübergestellt.

Tabelle 2: Gegenüberstellung von SUP und Umweltmediation

Strategische Umweltprüfung	Umweltmediation
Zielt darauf ab, daß Umweltaspekte bei strategischen Planungen verstärkt berücksichtigt werden ("greening policies, plans and programmes")	Zielt darauf ab, einen Interessensausgleich zwischen Konfliktparteien zu finden
Wird während der Erstellung von Politiken, Plänen und Programmen angewandt, um Umweltaspekte zu integrieren - damit ist die SUP primär ein aktives Instrument um Probleme zu vermeiden	Wird angewandt, wenn ein Konflikt zwischen verschiedenen Gruppen aufgetreten ist - damit ist die Umweltmediation primär ein reaktives Instrument um Probleme zu lösen
Wird zumeist auf der Ebene der Pläne und Programme, zum Teil aber auch auf der Ebene der Politiken (Gesetzes-SUP) angewandt, jedoch nicht auf der Ebene konkreter Projekte (Projekt-UVP)	Wird bislang zumeist auf der Projekt-Ebene angewandt, z.B. für neue Autobahnen, Industriebetriebe, Hochleistungsbahntrassen, ...
Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt in einer allgemeineren, flexibleren Art und Weise	Aktive Beteiligung der direkt vom Konflikt betroffenen Parteien
Verfügt über eine gesetzliche Basis auf EU-Ebene (SUP-Richtlinie), in den nächsten drei Jahren verpflichtend für bestimmte Pläne und Programme in allen Mitgliedstaaten	Völlig freiwillig ohne gesetzliche Verpflichtung

5 Verknüpfung und Synergien zwischen SUP und Umweltmediation - das Modell der "SUP am runden Tisch"

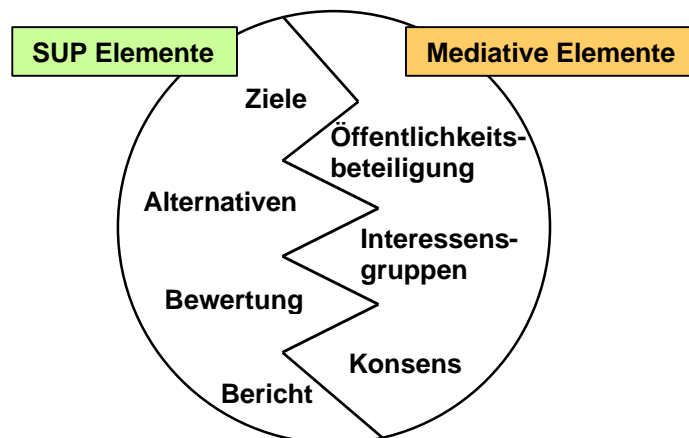
Aus der Analyse der Gemeinsamkeiten von SUP und Umweltmediation ergibt sich, daß der stärkste Verknüpfungspunkt beider Instrumente die Öffentlichkeitsbeteiligung ist. Sie stellt ein zentrales Element in beiden Verfahren dar.

Wie können nun beide Verfahren auf der Ebene von Politiken, Plänen und Programmen effizient verknüpft werden, um Synergien zu nützen? Wie kann die Integration von SUP und Umweltmediation im Detail funktionieren?

Die SUP wurde speziell für die strategische Planungsebene entwickelt. Daher scheint es für die Verknüpfung beider Instrumente auf dieser Ebene sinnvoll, als ersten Schritt der Integration **mit der Struktur einer SUP zu beginnen**. Damit werden der Ablauf und die Elemente der SUP fixiert, sprich Ziele festzulegen, Alternativen zur Zielerreichung zu definieren, diese hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen zu bewerten und die Ergebnisse im Umweltbericht zu dokumentieren. Auch aufgrund der gesetzlichen Verankerung, über die die SUP bereits verfügt, ist es vorteilhaft, bei der Verknüpfung mit der SUP-Struktur zu beginnen. Immerhin müssen in weniger als drei Jahren bestimmte Pläne und Programme in allen EU-Mitgliedstaaten verpflichtend einer SUP unterzogen werden. Das dritte Argument, das für den Start mit der SUP-Struktur spricht, ist ihr aktive Rolle im Planungsprozeß. Sie wurde entwickelt, um Konflikte zu vermeiden oder zu minimieren, ohne auf bereits aufgetretene Konflikte reagieren zu müssen. In dieser Hinsicht ist die SUP der Umweltmediation, die in erster Linie als Konfliktlösungsinstrument eingesetzt wird, einen Schritt voraus.

Nachdem im ersten Schritt der Integration beider Instrumente mit der SUP-Struktur begonnen wurde, folgt nun im zweiten Schritt das **Einfügen von Mediationselementen** in diese Struktur (s. Abbildung 1).

Abbildung 1: Verknüpfung von SUP mit mediativen Elementen



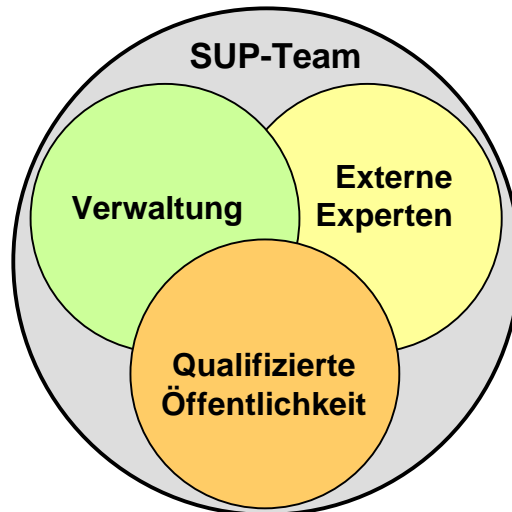
Dabei ist die Art der Öffentlichkeitsbeteiligung von zentraler Bedeutung. Das bedeutet, daß zuerst Interessensgruppen, die von der Politik, vom Plan oder Programm betroffen sein könnten, gesucht und zur aktiven Teilnahme am SUP-Prozeß eingeladen werden. Diese Art der Öffentlichkeitsbeteiligung führt zu einem speziell angepaßten SUP-Prozeß, nämlich dem Modell der "SUP am runden Tisch". Herkömmliche SUPs werden von den zuständigen Verwaltungsbehörden meist mit Hilfe externer Experten durchgeführt. Andere Behörden ("Umweltbehörden"¹⁰) und die Öffentlichkeit werden dabei konsultiert (zumeist Stellungnahmemöglichkeiten). Weiterentwickelte "SUPs am runden Tisch" werden von einem "SUP-Team" durchgeführt, in dem Vertreter der eingeladenen Interessensgruppen, Vertreter der Verwaltungsbehörden und externe Experten vertreten sind. Alle drei

¹⁰

Die SUP-Richtlinie schreibt in Art. 6 (3) vor daß Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein könnten, zu konsultieren sind. Für diese Behörden beginnt sich der Begriff "Umweltbehörden" zu etablieren.

Gruppen arbeiten von Beginn an am runden Tisch zusammen, von der Definition der Planungs- und Umweltziele bis zur Auswahl der besten Planungslösung aus Sicht des gesamten SUP-Teams. Sie sind für das Ergebnis der SUP gemeinsam verantwortlich.

Abbildung 2: Zusammensetzung des SUP-Teams auf Vertretern der Verwaltung, externer Experten und der qualifizierten Öffentlichkeit



Um eine neutrale (allparteiliche) Leitung des SUP-Prozesses zu gewährleisten, bewährt sich für eine "SUP am runden Tisch" eine **externe Prozeßsteuerung** sowie die Moderation der Arbeitstreffen des SUP-Teams. Die Funktionen der Prozeßsteuerung und der Moderatoren entsprechen in etwa der Rolle eines Mediators in einem Mediationsverfahren. Das Vereinbaren von "Spielregeln" im SUP-Team über die Art und Weise der Zusammenarbeit ist ebenfalls ein Standardelement in Mediationsverfahren.

Die Verknüpfung von SUP und Umweltmediation bietet mehrere Synergien: Der erste positive Effekt ist, daß die **Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung im SUP-Prozeß verbessert** wird. Die Zusammenarbeit von Vertretern der Öffentlichkeit, Verwaltung und externen Experten während des gesamten Prozesses übertrifft herkömmliche Stellungnahmemöglichkeiten zu Prozeßergebnissen bei weitem. Der Ablauf und das Ergebnis können effektiver beeinflusst werden. Verschiedene Standpunkte können besser berücksichtigt werden. Der Team-Prozeß macht es möglich, daß auf Inputs seitens der Mitglieder des SUP-Teams sofort reagiert werden kann und diese tatsächlich berücksichtigt werden können. Die Vertreter der Öffentlichkeit können ihre Ideen und Ansichten effizienter einbringen und erklären.

Der zweite positive Effekt ist, daß die Integration beider Instrumente auch die **Qualität des Ergebnisses der SUP verbessert**. In herkömmlichen SUPs umfaßt der Umweltbericht die Analyse und Bewertung der Planungs-Alternativen und in manchen Fällen auch Empfehlungen zur besten Lösung aus Sicht der Planer. SUPs am runden Tisch haben jedoch das Potential, daß das SUP-Team während des Prozesses eine Lösung findet, die aus Sicht des gesamten Teams die beste darstellt. Solche Planungslösungen, die die breite Unterstützung verschiedenster Interessensgruppen genießen, haben naturgemäß auch bessere Chancen ohne Probleme und Zeitverzögerungen umgesetzt zu werden, als Pläne und Programme, die aus rein technisch-wissenschaftlicher Sicht entwickelt wurden. Durch die Verknüpfung von SUP und Umweltmediation kann auch ein zentrales Ziel der Mediation, nämlich der Interessensausgleich zwischen betroffenen Gruppen, erreicht werden. In diesem Sinne verbessert die Integration beider Instrumente nicht nur die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern auch die Qualität des Plans oder Programms selbst, da dieser/s aus verschiedensten Blickwinkeln entwickelt und geprüft wurde.

6 Die "SUP am runden Tisch" in der Praxis

Das Modell der "SUP am runden Tisch" wurde bereits in der Wiener SUP-Praxis erprobt. Sowohl die SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan (SUP Wr. AWP), als auch die SUPer NOW - die Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens - wurden nach diesem Modell durchgeführt.

Die SUP Wr. AWP war die erste "SUP am runden Tisch" in Österreich. Sie wurde 1999 auf Initiative der Wiener Umweltschutzanstalt gestartet und etwa zwei Jahre später mit einem konsensual im SUP-Team entwickelten Abfallwirtschaftsplan abgeschlossen. Aufgabe war es, Fragen zum Bedarf und den Kapazitäten neuer Abfallbehandlungseinrichtungen zu klären.

Am runden Tisch saßen

- Vertreter der Stadtverwaltung (Abfallwirtschaftsabteilung, Umweltschutzabteilung, Finanzabteilung, ...),
- Vertreter der Öffentlichkeit, die sogenannte qualifizierte Öffentlichkeit (NGOs im Umweltbereich und Wr. Umweltschutzanstalt) und
- externe Abfallwirtschaftsexperten.

Das SUP-Team arbeitete von Anfang an zusammen und konnte in fast allen Punkten Konsens zur besten Lösung für die Wr. Abfallwirtschaft für die nächsten 10 Jahre finden. Diese SUP ist im UVP-report 3/2001, S151-155 ausführlich beschrieben. Die wissenschaftliche Begleitstudie ist auf der Homepage des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft unter www.lebensministerium.at/umwelt (danach weiter unter Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung) abrufbar.

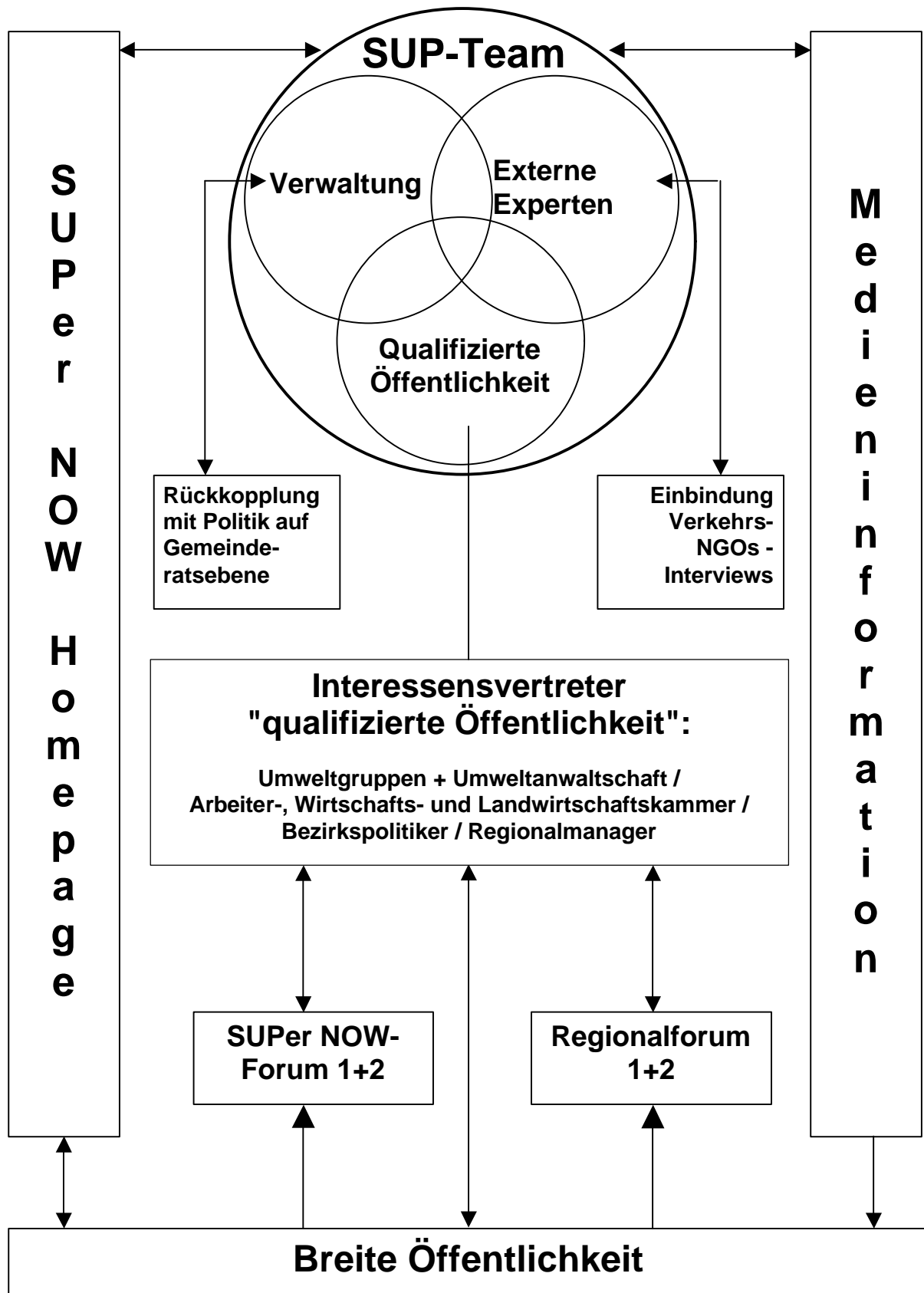
Die SUPer NOW, die zweite Wiener "SUP am runden Tisch" soll Fragen zur Raum- und Verkehrsentwicklung im Nordosten Wiens lösen. Sie wurde im Herbst 2001 gestartet und baute auf den Erfahrungen mit der SUP Wr. AWP auf. Bei der Konzeption der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde vor allem auf die beiden Hauptkritikpunkte bei der SUP Wr. AWP reagiert, nämlich, daß in der Gruppe der qualifizierten Öffentlichkeit lediglich Umweltgruppen vertreten waren und daß die breite Öffentlichkeit zu wenig eingebunden war. Diese wurde lediglich über den Verlauf und die Ergebnisse der SUP informiert. Stellungnahmemöglichkeiten wurden der breiten Öffentlichkeit nicht geboten.

Bei der SUPer NOW sind in der Gruppe der qualifizierten Öffentlichkeit neben NGOs im Umweltbereich und der Wiener Umweltschutzanstalt nun auch Vertreter der Kammern (Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer und Landwirtschaftskammer), lokale Politiker (Bezirksvorsteher der beiden betroffenen Bezirke) und die beiden Regionalmanager vertreten. Damit können neben Umweltinteressen auch andere gesellschaftspolitische Standpunkte in den SUP-Prozeß eingebracht werden. NGOs im Verkehrsbereich werden über Interviews beteiligt. Außerdem erfolgt über die für die Planung zuständige Dienststelle eine kontinuierliche Rückkopplung mit der Politik auf Gemeinderatsebene.

Zur stärkeren Beteiligung der breiten Öffentlichkeit sind 2 Informationsveranstaltungen, die sogenannten SUPer NOW-Foren, geplant. Sie dienen dem Informationsaustausch und der Vernetzung der breiten Öffentlichkeit mit der qualifizierten Öffentlichkeit, also ihren Vertretern im SUP-Team. Für die Bürgermeister und Interessierte aus den Wiener Umlandgemeinden werden zwei Regionalforen veranstaltet. Außerdem ist für die kontinuierliche Information der breiten Öffentlichkeit eine SUPer NOW-Homepage eingerichtet (www.wien.at/stadtentwicklung/supernow).

Diese zweite "SUP am runden Tisch" wird voraussichtlich Ende 2002 abgeschlossen sein. Dann werden Erfahrungen vorliegen, wie sich die Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Praxis bewährt.

Abbildung 3: Struktur der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der SUPer NOW



7 Schlußfolgerungen

Wie die Ausführungen zeigen bestehen neben einigen Unterschieden auch deutliche **Gemeinsamkeiten** zwischen SUP und Umweltmediation. Der wesentlichste **Verknüpfungspunkt** beider Instrumente ist das zentrale Element der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Verknüpfung erfolgt durch die Integration von mediativen Elementen in den SUP-Prozeß. Dies bringt zwei bedeutende **Synergien**. Einerseits kann die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung in SUP-Prozessen gravierend verbessert werden (effektive, partizipative Beteiligung statt bloßen Stellungnahmemöglichkeiten). Andererseits kann auch die Qualität der Ergebnisse der SUP gehoben werden (aus verschiedenen Blickwinkeln entwickelte Planungslösungen). Zur effizienten Verknüpfung beider Verfahren wurde das Modell der "SUP am runden Tisch" entwickelt. Dabei beteiligen sich Vertreter der Öffentlichkeit (z.B. NGOs im Umweltbereich, Kammern, evtl. politische Vertreter) von Anfang an aktiv am SUP-Prozeß. Die Durchführung der SUP erfolgt in einem SUP-Team, das aus Vertretern der Verwaltungsbehörden (planaufstellende Behörde, Umweltbehörde, andere betroffene Fachbehörden, ...), Vertretern der Öffentlichkeit und aus externen Experten besteht. In diesem Team wird im Rahmen des SUP-Prozesses gemeinsam und soweit wie möglich konsensual der jeweilige Plan oder das Programm entwickelt, wobei Umweltaspekte gebührend berücksichtigt werden. Das Modell der "SUP am runden Tisch" wurde im Rahmen der SUP zum Wr. AWP und der SUPer NOW bereits in der Planungspraxis erprobt.

Die Erfahrungen zeigen, daß sich der integrierte Ansatz von SUP und Mediation bewährt. Neben der qualitativen Verbesserung der Ergebnisse der SUP birgt die Teamarbeit auch die Chance, eine Vertrauensbasis zwischen unterschiedlichen Akteuren zu bilden, die als Basis künftiger Kooperationen genützt werden kann. Die Vernetzungseffekte einer "SUP am runden Tisch" können auch produktiv bei der Umsetzung der gemeinsam entwickelten Pläne oder Programme genützt werden. Die partizipative Beteiligung der Öffentlichkeit bringt weiters externe Beiträge in den Prozeß, die der Verwaltung normalerweise nicht zugänglich sind. Alle im SUP-Team wirken aktiv und mitverantwortlich an Planung und Umweltprüfung mit. Außerdem kann die aufgebaute Arbeits- und Vertrauensbasis den Erfahrungsaustausch und den Interessensausgleich ermöglichen. Eine "SUP am runden Tisch" erfordert jedoch von allen Beteiligten eine ausgereifte Gesprächs- und Kommunikationskultur. Nur dadurch ist gewährleistet, daß alle Akteure ihre Beiträge gleichberechtigt einbringen können, sowie daß diese auch gehört und berücksichtigt werden. Wesentliche Basis für die Zusammenarbeit ist weiters die Vereinbarung von "Spielregeln" (Prozeßvereinbarungen) im SUP-Team, denen sich alle Beteiligten verpflichtet fühlen. "Spielregeln" sind ein wesentliches Element in Mediationsverfahren und auch für SUPs mit mediativen Elementen sinnvoll. Damit kann die Art und Weise der Zusammenarbeit für alle klar geregelt werden und somit ein erster Grundkonsens zum Prozeß und zum Umgang miteinander geschaffen werden.

"SUPs am runden Tisch" sind geprägt von demokratischen Arbeits- und Entscheidungsstrukturen. Alle Beteiligten sind gleichberechtigte Team-Mitglieder. Das Beharren auf herkömmlichen Hierarchien und Machtverteilungen kann den Erfolg des Prozesses erschweren. Der demokratische Geist der "SUP am runden Tisch" macht es natürlich für alle Beteiligten notwendig, sich auf die Gleichverteilung von "Sitz und Stimme" einzulassen. Gelingt dies, dann ist die Basis für einen produktiven, erfolgversprechenden SUP-Prozeß geschaffen. Durch gegenseitiges, respektvolles Zuhören und die Bereitschaft, andere Standpunkte zu verstehen, kann in Folge auch der Interessensausgleich unter den Beteiligten Erfolg haben. Gerade bei stark von Hierarchien geprägten Entscheidungsstrukturen stellt dieser "Gleichheitsgrundsatz" im SUP-Prozeß jedoch eine deutliche Herausforderung dar.

Resümee ist, daß die "SUP am runden Tisch" als Verknüpfung zwischen SUP und Umweltmediation geeignet ist, Umweltkonflikte vorausschauend zu minimieren und konsensuale Planungslösungen zu entwickeln, bei denen Umweltaspekte entsprechend berücksichtigt werden.

8 Literatur

- Arbter, K. (2001): Strategische Umweltprüfung Wiener Abfallwirtschaftsplan – Endgültiger Umweltbericht. Im Auftrag der Stadt Wien, Magistratsabteilung 48, Wien.
- Arbter, K. (2001): Wissenschaftliche Begleitstudie zur SUP Wiener Abfallwirtschaftsplan. Im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, Wien.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2000): Status und Erfahrungen mit Umweltmediation in Europa - Konfliktlösungsverfahren im Umweltbereich, Wien.
- Büchl-Krammerstätter, K., Fohler-Norek, Ch. (1999): Einführung in die Umweltmediation, Vorlesungsskriptum WS 1999/2000, Wien.
- ÖGUT - Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (1998): Umweltmediation in Österreich - Einstellung, Informationsstand und Erwartungen, Wien.
- Zieher, A. (1999): Umweltmediation - Praktische Erfahrungen in Österreich, Wien.
- Zieher, A. (2001): Das Handbuch Umweltmediation - Konflikte lösen mit allen Beteiligten, Wien.

Zur Autorin:

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

Dr. Kerstin Arbter, Technisches Büro für Landschaftsplanung + Strategische Umweltprüfung - SUP, Vorgartenstraße 145-157/2/16, A-1020 Wien, Tel./Fax: +43-1-218 53 55, e-mail: kerstin.arbter@aon.at