

# SUP in Österreich

## Stellung, Erfahrungen und Entwicklungstendenzen

DI Dr. Kerstin Arbter, Büro Arbter – www.arbter.at, Wien  
Ergänzungen zur Raumverträglichkeitsprüfung von Mag. Ulrike Hiebl<sup>1</sup>

### 1 SUP: Schon wieder ein neues Prüfinstrument?

Die Raumverträglichkeitsprüfung (RVP), die Umweltverträglichkeitsprüfung für Großvorhaben (Projekt-UVP), die Verträglichkeitsprüfung nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-P) und jetzt auch noch die Strategische Umweltprüfung (SUP): Droht uns nun endgültig eine "Flut an Prüfverfahren" hinwegzuspülen? Hat unsere Planungspraxis die SUP wirklich noch gebraucht – und das gerade in Zeiten, in denen die Planungsbudgets der öffentlichen Hand nicht gerade üppig dotiert sind? Und noch dazu: die SUP wird in Kürze für bestimmte öffentliche Pläne und Programme mit relevanten Umweltauswirkungen verpflichtend durchzuführen sein, denn bis 21.7.2004 ist die SUP-Richtlinie der EU<sup>2</sup> in österreichisches Recht umzusetzen. An der SUP führt also kein Weg vorbei.

### 2 Und wie nützt sie uns doch?

Skeptisch-warnende Stimmen sind in Diskussionen über die Sinnhaftigkeit der SUP unüberhörbar – und dennoch: die SUP ist nicht nur "unvermeidlich", sondern auch nützlich und wirkungsvoll, wie die bereits gesammelten Erfahrungen mit sieben österreichischen SUP-Pilotprojekten zeigen (s. u.). Wie kann sie also auch unserem Planungssystem in Österreich dienlich sein?

Im Reigen der bestehenden Prüfinstrumente ist die SUP ein "Lückenfüller" im positiven Sinn: Sie ist ein systematischer Prozess zur Beschreibung und Bewertung der voraussichtlich erheblichen **Umweltauswirkungen** von **strategischen Plänen, Programmen und Politiken**<sup>3</sup>. Keines der bestehenden Prüfinstrumente erfüllt diese Funktion bereits. Die SUP hilft bei der soliden Beantwortung von planerischen Grundsatzfragen nach Bedarf, Zweck, Vorhabensart (Technologie) und Kapazitäten von Vorhaben, also der Fragen,

- **OB?** – eine Maßnahme / ein Vorhaben überhaupt benötigt wird? (z. B. braucht die Stadt neue Abfallbehandlungsmöglichkeiten?),
- **WOZU?** – diese Maßnahme / das Vorhaben benötigt wird? (z. B. Welches Problem soll mit welchen Maßnahmen gelöst werden?),
- **WAS?** – d.h. welche Vorhabensart / Technologie erforderlich ist (z. B. neue ÖV-Trassen oder neue Straßentrassen?) und
- **WIE VIEL?** – d.h. welche Kapazitäten benötigt werden (z. B. Kapazitäten neuer Kraftwerke, Abfallbehandlungsanlagen, Straßen, etc.).

Erst nachdem diese Fragen des OB, WOZU, WAS und WIE VIEL geklärt wurden, geht es um die Frage nach dem **WO?** eines Projektes, also um Standorte und Trassenlagen (Ebene der "Standort-SUP"). Danach folgt die Projektebene, auf der das konkrete **WIE?** eines Projektes, also die Bauweise analysiert wird – zumeist im Rahmen einer Projekt-UVP, die zur Projektgenehmigung führen kann.

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

<sup>3</sup> Unter dem Begriff Politiken werden in diesem Zusammenhang allgemeine politische Festlegungen ohne konkreten Projektbezug verstanden. Dazu zählen Regierungserklärungen, Koalitionsvereinbarungen, Strategien, Gesetze und Verordnungen. Von der SUP-Richtlinie der EU sind Politiken explizit nicht umfasst, aus fachlicher Sicht gehören sie jedoch sehr wohl zum Anwendungsbereich einer SUP. Auch das SUP-Protokoll der UNECE – United Nations Economic Commission for Europe aus dem Mai 2003 empfiehlt die SUP für Politiken und Gesetze.



Und aus eben dieser Projekt-UVP hat sich die SUP auch entwickelt. Bald nach der praktischen Erprobung der Projekt-UVP war klar, dass durch dieses Instrument negative Umweltauswirkungen strategischer Pläne, Programme und Politiken nicht mehr in den Griff zu bekommen sind, da es nur mehr um ein einzelnes Vorhaben mit meist bereits definiertem Standort geht. Der Bedarf nach einem Bewertungsinstrument, das über die Projektebene hinausgeht und sich auf strategische Planungsebenen bezieht, wurde offensichtlich. Nun nach über 7 Jahren zäher Verhandlungen – zumeist auf EU-Ebene, aber auch innerhalb Österreichs – ist sie da, die SUP.

Die folgende Tabelle zeigt, welche Lücke die SUP füllt und ermöglicht eine Einordnung dieses neuen Instruments im Verhältnis zu anderen Bewertungsverfahren.

Tabelle 1: Gegenüberstellung von Strategischer Umweltprüfung (SUP), Raumverträglichkeitsprüfung (RVP)<sup>4</sup>, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Verträglichkeitsprüfung nach Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-P), Abkürzungen: RL = Richtlinie, Ö = Österreich, F&E = Forschung und Entwicklung;

	<b>SUP</b>	<b>RVP</b>	<b>UVP</b>	<b>FFH-P</b>
Ziel	Überprüfung der Umweltauswirkungen von strategischen Planungen	Prüfung der räumlichen Wirkungen von Planungsvorhaben	Feststellen der Umweltverträglichkeit von Großprojekten	Überprüfung der Verträglichkeit von Plänen oder Projekten mit den Erhaltungszielen des Schutzgebiets nach FFH-RL
Einsatzebene	Politiken, Pläne und Programme <sup>5</sup>	Projekt-RVP: vor allem Einzelprojekte Politiken-RVP: Politiken	Umweltrelevante Großprojekte	Pläne und Projekte
Rechtliche Verankerung	EU: SUP-RL <sup>6</sup> In Ö: bis 21. 7. 2004 rechtlich zu verankern auf Bundes- und auf Landesebene	EU (Politiken-RVP): keine In Ö (Projekt-RVP): teilweise auf Landesebene (v. a. Kärnten)	EU: UVP-RL In Ö: UVP-Gesetz	EU: FFH-RL, Artikel 6 (3) sowie SUP-RL, Artikel 3 (2) b In Ö: in den betroffenen Materiengesetzen der Länder; Verankerung läuft z. T. noch
Öffentlichkeitsbeteiligung	Informations- und Stellungnahmerechte, auf freiwilliger Basis auch kooperative und mediative Öffentlichkeitsbeteiligung	Auf freiwilliger Basis	Informations- und Stellungnahmerechte, Parteistellung für bestimmte ausgewählte Betroffene	Für Pläne, wenn sie auch einer SUP zu unterziehen sind, Informations- und Stellungnahmerechte Für Projekte zumindest gegebenenfalls Anhörung der Öffentlichkeit
Untersuchungsschwerpunkt	Globale, nationale und regionale Auswirkungen, weniger lokale Auswirkungen; kumulative und indirekte Wirkungen	Politiken-RVP: vor allem Auswirkungen auf europäischer Ebene Projekt-RVP: meist lokale und regionale Auswirkungen	Lokale und z. T. auch regionale Auswirkungen	Eher lokale und regionale Auswirkungen, z. T. auch nationale Auswirkungen
Anwendungsbeispiele	Abfallwirtschaftspläne, Verkehrskonzepte, örtliche und überörtliche Raumplanung, Energiekonzepte, Tourismuskonzepte, wasserwirtschaftliche Planungen etc.	Politiken-RVP: Agrar- u. ländl. Entwicklungspolitik, Infrastrukturpolitik, F&E Politik, Strukturpolitik etc. Projekt-RVP: Tourismus-, Freizeit-, Infrastruktur-, Siedlungserweiterungsprojekte etc.	Straßen- und Hochleistungsbahntrassen, Industriebauten, Kraftwerke, Abfallbehandlungsanlagen, Tourismuseinrichtungen, Großparkplätze etc.	Für alle Pläne und Projekte, die ein FFH-Gebiet beeinträchtigen können

<sup>4</sup> Im Falle der Politiken-RVP bezieht sich die Gegenüberstellung vorwiegend auf die Projekte im Rahmen des ESPON 2006 Programms (European Spatial Planning Observation Network).

<sup>5</sup> Die SUP-Richtlinie der EU sieht die SUP lediglich für die Ebene der Pläne und Programme vor und schließt Politiken (Gesetze, legislative Vorschläge, Regierungserklärungen, ...) explizit aus, obwohl aus fachlicher Sicht auch Politiken zum potentiellen Einsatzgebiet der SUP gehören. Das SUP-Protokoll der UNECE – United Nations Economic Commission for Europe sieht bereits eine Erweiterung in diese Richtung als Empfehlung vor.

<sup>6</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL)



### 3 Erste SUP-Erfahrungen in Österreich

Mit Ausnahme der Novelle des Wasserrechtsgesetzes, die am 22.12.2003 in Kraft getreten ist, und der Novelle zum Salzburger Raumordnungsgesetz, die am 1.5.2004 in Kraft tritt, ist die SUP in Österreich derzeit (Stand: IV/2004) noch nicht gesetzlich verankert. Dennoch gibt es auf freiwilliger Basis bereits sieben SUP-Pilotprojekte in den Bereichen Raumordnung (3 SUPs), Abfallwirtschaft (2), Verkehrsplanung (1) und fachübergreifend im Bereich der Raum- und Verkehrsplanung (1):

Die ersten beiden Pilotprojekte wurden durch das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft initiiert. 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**). Auf Bundesebene wurde vom Verkehrs- und vom Umweltressort 1997 die **SUP Donaukorridor** gestartet. Diese Demonstrationsstudie im Verkehrssektor war Teil eines EU-Projektes mit dem Ziel, Methoden zur Anwendung der SUP bei der Planung des TEN-Netzes und der TEN-Korridore zu entwickeln.

Ein weiteres SUP-Pilotprojekt im Bereich der Regionalplanung wurde 1998 von der NÖ Landesregierung, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik in Auftrag gegeben. Es wurde eine **SUP zum Rahmenkonzept "Entwicklungschancen für den niederösterreichischen Donaauraum"** durchgeführt, die den Gutachtenteil des SUP-Prozesses umfasste.

Ferner ging von der Stadt Wien eine Initiative zur Erprobung des Instruments der SUP aus. Im Sommer 1999 wurde die **SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan** gestartet. Diese sektorale SUP ist der erste Versuch in Österreich, einen kommunalen Abfallwirtschaftsplan mit begleitender SUP zu entwickeln. Im Rahmen dieser SUP wurde das Modell der *SUP am runden Tisch* entwickelt. Dies bedeutet, dass Vertreter der betroffenen Verwaltungsstellen, externe Experten und Interessensvertreter den SUP-Prozess gemeinsam als gleichberechtigte Partner durchführen (vergl. Arbter, K., 2004<sup>7</sup>).

Im Herbst 2001 lief die zweite Wiener SUP an, die **SUPER NOW – Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens**. Aufgabe war es, die Raum- und Verkehrsentwicklung des 21. und des 22. Wiener Gemeindebezirks und der angrenzenden NÖ Umlandgemeinden unter Berücksichtigung von Umweltaspekten zu optimieren. Ausgangspunkt war die Frage, ob die Stadt Wien einen Autobahnring im Nordosten benötigt (s. a. [www.wien.at/stadtentwicklung/supernow](http://www.wien.at/stadtentwicklung/supernow)).

Zu Beginn des Jahres 2003 startete das Land Salzburg die **SUP zum Salzburger Abfallwirtschaftsplan**, die bislang jüngste österreichische SUP. Sie begleitet die Fortschreibung des Salzburger Abfallwirtschaftsplanes. Darin werden die wesentlichen Ziele und Umsetzungsmaßnahmen für die Abfallwirtschaft im Land Salzburg festgeschrieben.

Wie eine Analyse der ersten Praxiserfahrungen bereits zeigt<sup>8</sup>, wirkt sich die SUP positiv auf die österreichische Planungspraxis aus, nämlich durch

- Verbesserungen des Planungsprozesses, also der Art und Weise wie der Plan oder das Programm entsteht (Planen in Alternativen, Öffentlichkeitsbeteiligung, systematische Analyse und Dokumentation der Umweltauswirkungen, Transparenz, ...)
- Verbesserungen des Planungsergebnisses, d. h. des endgültig angenommenen Plans oder Programms (verstärkte Berücksichtigung von Umweltaspekten, innovativere und umsetzbarere Planungen)
- Verbesserungen der Umweltsituation – nach wie vor *die* Herausforderung in der Praxis

<sup>7</sup> Arbter, K. (2004): SUP - Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz.

<sup>8</sup> vergl. 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.



## 4 Zukunftsbilder für die SUP

Kaum geboren zeigt die SUP bereits heute deutliche "Entwicklungstendenzen": Der primäre Fokus einer SUP im Sinne der SUP-Richtlinie liegt auf der Analyse der Umweltauswirkungen von bestimmten Plänen und Programmen. Damit bleibt die höchste Ebene strategischer Entscheidungen, nämlich von Politiken und Gesetzen, außer Acht. Außerdem kann es für manche planerische Fragestellungen zu kurz greifen, lediglich Umweltauswirkungen zu analysieren, wenn die Entwicklung ausgewogener Planungslösungen im Sinne der Nachhaltigkeit gefragt ist. Deshalb beginnt sich in der Praxis bereits ein etwas erweitertes SUP-Verständnis zu etablieren, das in einzelnen Punkten auch über die SUP-Richtlinie hinausgeht:

Dass Politiken und Gesetze, die zweifelsohne gravierende Umweltauswirkungen haben können, nicht in den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie fallen, ist nicht fachlich zu begründen, sondern als politischer Kompromiss der EU-Mitgliedstaaten aus dem Jahr 2001 zu verstehen. Dieser ist heute fast schon wieder überholt, da das SUP-Protokoll der UNECE – United Nations Economic Commission for Europe<sup>9</sup> aus dem Jahr 2003 – im Übrigen auch von Österreich und der EU unterzeichnet – diesbezüglich schon einen Schritt weitergeht: Es empfiehlt in Artikel 13 den Einsatz der SUP auch für Politiken und Gesetze ("to the extent appropriate").

Die SUP-Praxis in Österreich, aber ebenso international, hat gezeigt, dass es auf strategischen Planungsebenen oft notwendig und sinnvoll ist, neben Umweltauswirkungen auch soziale, wirtschaftliche und räumliche Wirkungen<sup>10</sup> von Plänen, Programmen und Politiken im Rahmen der SUP zu untersuchen, um zu ausgewogenen Lösungen zu kommen. Dieser breitere SUP-Ansatz ist beispielsweise in manchen nordischen Staaten und Großbritannien verbreitet. Europa- und weltweit setzt ein Trend ein, die SUP in Richtung Nachhaltigkeitsprüfung zu erweitern (vergl. Arbter, K., in Bearbeitung<sup>11</sup>). Diese kann bei raumrelevanten Fragestellungen zudem Aspekte der Raumverträglichkeitsprüfung (RVP) integrieren, die sich ausgehend vom Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK und dem Aktionsprogramm zur EUREK-Umsetzung<sup>12</sup> speziell auf europäischer Ebene weiterentwickelt. Ein aus Sicht der Autorinnen begrüßenswerter Schritt, wenn dadurch Umweltauswirkungen nicht erneut gegenüber tendenziell "stärkeren" sozio-ökonomischen Aspekten ins Hintertreffen geraten.

**Die SUP – ein Zukunftsinstrument also! Wenn wir sie geschickt und mit Bedacht auf ihre Möglichkeiten und Grenzen einsetzen, wird sie durchaus einen Entwicklungsschub bringen, auch für die Raumplanung in Österreich.**

## 5 Weitere Informationen zur SUP

Arbter, K. (2004): Strategische Umweltprüfung (SUP) für die Planungspraxis der Zukunft, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien. (zu bestellen: [office@nvw.at](mailto:office@nvw.at))

Arbter, K., Bass, R., Therivel, R., Rakos, Ch. (2000ff): 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](mailto:verlag@oeaw.ac.at))

### Infowegweiser zur SUP unter:

- [http://www.arbter.at/deutsch/sup\\_bul.html](http://www.arbter.at/deutsch/sup_bul.html)

<sup>9</sup> <http://www.unece.org/env/eia/documents/protocolenglish.pdf>

<sup>10</sup> Hinsichtlich der räumlichen Effekte könnte eine erweiterte SUP auf Erfahrungen und Resultate aus den „policy impact“ Projekten des ESPON 2006 Programms (European Spatial Planning Observation Network) zurückgreifen, in denen die räumlichen Wirkungen von EU-Politiken analysiert werden. Die Einrichtung von ESPON wurde durch das Aktionsprogramm zur Anwendung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (vgl. Fußnote 15) angeregt. Detaillierte Informationen zum gesamten ESPON Programm unter <http://www.espon.lu>.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Europäische Kommission (Hg., 1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister, Potsdam.  
EUREK Aktionsprogramm (1999): Europäische Zusammenarbeit in der Raumplanung 2000-2005. Übereinkommen im Rahmen der informelle Tagung der für Raumordnung zuständigen Minister, Tampere.



**Weitere relevante Websites:**

- <http://www.lebensministerium.at/Umwelt/> - dann weiter unter Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) - SUP, dann weiter unter Strategische Umweltprüfung (SUP)
- <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/home.htm>

