

Strategische Umweltprüfung (SUP) – Was bewegt sie wirklich? – Erfolgsfaktoren für effektive SUP-Prozesse

Von Kerstin Arbter – April 2003
(veröffentlicht in: Tagungband SUPport Tagung, 24.4.2003, Graz)

1 Was bewegt die SUP wirklich?

Mit dem Jahr 2003 blickt Österreich nun auf die ersten 5 SUP-Jahre zurück. Der erste starke Impuls der SUP-Entwicklung kam 1996, als die Europäische Kommission den SUP-Richtlinienvorschlag beschloss. Im Herbst 1997 starteten die ersten drei österreichischen Pilot-SUPs,

- die SUP zum Flächenwidmungsplan der Stadt Weiz (Steiermark)
- die SUP zum Regionalprogramm Tennengau (Salzburg) und
- die SUP Donaukorridor zum Ost-West-Verkehrskorridor durch Österreich.

Im Frühjahr 1998 initiierte das Land Niederösterreich (NÖ) seine erste SUP im Bereich der Regionalplanung,

- die SUP zum Rahmenkonzept „Entwicklungschancen für den NÖ Donaauraum“.

Die Stadt Wien folgte im Frühjahr 1999 und im Frühjahr 2001 mit ihren ersten beiden SUP-Initiativen.

- Die SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan und
 - die SUP Entwicklungsraum Nordosten Wiens, die sog. SUPer NOW, eine fachübergreifende SUP im Bereich der Raum- und Verkehrsplanung,
- wurden durchgeführt.

Die derzeit jüngste SUP-Initiative kommt aus dem Land Salzburg mit der

- SUP zum Salzburger Abfallwirtschaftsplan.

Die ersten Praxiserfahrungen liegen vor – Zeit also, um in einem ersten Ansatz herauszufinden, was die SUP nun tatsächlich bewirkt. Die Untersuchung der sechs ersten österreichischen Pilot-SUPs in meiner Dissertation (s. a. Arbter, 2002¹) hat gezeigt, daß alle bislang durchgeführten SUPs Verbesserungen gebracht haben. Dabei sind 3 Stufen zu unterscheiden:

- Verbesserungen im Planungsprozess – diese wurden bei allen sechs Pilot-SUPs erreicht
- Verbesserungen im Planungsergebnis – diese wurden bei einigen Pilot-SUPs erreicht
- Verbesserungen im Umweltzustand durch die Umsetzung der optimierten Pläne/ Programme (PPs) – obwohl es anzunehmen ist, kann derzeit noch nicht belegt werden, ob die SUPs wirklich den Umweltzustand verbessert, da sich die untersuchten SUPs über lange Planungszeiträume erstrecken und daher noch nicht alle enthaltenen Planungsmaßnahmen umgesetzt wurden. Diese Frage kann erst in einigen Jahren fundiert beantwortet werden.

¹ 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.

Nun zu den Verbesserungen im Detail:

Auf der ersten Stufe des **besseren Planungsprozesses** geht es um die Art und Weise, wie das Planungsergebnis entsteht. Diese wurde bei allen sechs Pilot-SUPs optimiert. Drei Aspekte waren dabei zentral:

- Das **Planen in Alternativen** – Es wurde nicht mehr nur eine Planungslösung ins Auge gefasst und diese optimiert, sondern durch die SUP kamen verschiedenste Möglichkeiten zur Erreichung der Planungs- und Umweltziele auf den Tisch, um aus diesen nach der Bewertung der Umweltauswirkungen die beste Lösung herauszufiltern.
- Die **systematische Analyse der Umweltauswirkungen** dieser Planungsalternativen – Obwohl auch in herkömmlichen Planungen ohne SUP Umweltaspekte meistens thematisiert wurden, hat die SUP-Begleitung dazu beigetragen, daß diese Umweltanalyse systematisch und nachvollziehbar erfolgt.
- Die **nachvollziehbare Dokumentation** der prognostizierten Umweltauswirkungen – Um die Analyse transparent und auch für Außenstehende verständlich zu machen, wurde in allen sechs Pilot-SUPs ein Umweltbericht erstellt, indem die prognostizierten Umweltauswirkungen nachzulesen sind. Damit liegen sowohl der Öffentlichkeit als auch den Entscheidungsträgern zusätzliche Informationen als Basis einer sachlich abgesicherten Diskussion und Entscheidungsfindung vor.

Auf der zweiten Stufe des **besseren Planungsergebnisses** konnten zumindest bei drei SUPs positive Effekte verzeichnet werden. Dies betrifft primär zwei Aspekte:

- die **höhere Planqualität** und
- die **gesteigerte Akzeptanz** für die Planungsergebnisse.

Zur **höheren Planqualität** hat u.a. die **frühzeitige Einbeziehung der Umweltbehörden** beigetragen. Es hat sich gezeigt, daß wenn die Umweltbehörden von Beginn des Planungs- und SUP-Prozesses an eingebunden sind, Umweltaspekte kontinuierlich eingebracht und auch besser berücksichtigt werden können. Werden die Umweltbehörden erst dann konsultiert, wenn ein fertiger Planentwurf vorliegt und damit schon gewisse Rahmenbedingungen für die Planung festgelegt sind, so sind Umweltbelange vergleichsweise schwieriger zu integrieren. Manche Kommentare könnten bei ernsthafter Berücksichtigung dazu führen, daß man im Planungsprozeß wieder einige Schritte zurückgehen müßte. Dies ist aus Zeit- und auch aus Kostengründen oft nicht möglich. Eine frühzeitige Beteiligung der Umweltbehörden kann also bei vergleichsweise geringem Zeit- und Kostenaufwand die effektive Integration von Umweltaspekten in das Planungsergebnis fördern.

Auch die **Integration von Steuerungsmaßnahmen in die Pläne und Programme (PPs)** hat die Planqualität gefördert. Unter Steuerungsmaßnahmen sind in diesem Zusammenhang Maßnahmen zu verstehen, die das Problem bei der Wurzel zu lösen versuchen (im Gegensatz zu meist rein technologisch orientierten end-of-the-pipe-Maßnahmen). Dazu gehören beispielsweise die Abfallvermeidungsmaßnahmen, die durch die SUP an prominenter Stelle in den Wiener Abfallwirtschaftsplan integriert wurden, aber auch Empfehlungen zu Verkehrsvermeidungsmaßnahmen in der SUP Donaukorridor und in der SUPer NOW.

Zur Erhöhung der Planqualität hat auch die **gleichberechtigte Berücksichtigung von Umweltaspekten, wirtschaftlichen und sozialen Aspekten** durch die SUP beigetragen. Bei herkömmlichen Planungsprozessen ohne SUP wird oft geklagt, daß wirtschaftliche Effekte im Vergleich zu Umweltbelangen entscheidender sind und die Umwelt in der Praxis „oft das Nachsehen hat“. Die SUP kann durchaus fördern, daß Umweltaspekte mit sozialen und wirtschaftlichen Belangen gleichziehen und dadurch die Entwicklung einer tatsächlich ausgewogenen Planungslösung ermöglicht wird – ganz im Sinne der Nachhaltigkeit.

Neben der Erhöhung der Planungsqualität hat auch die **Steigerung der Akzeptanz** des PPs zur Verbesserung des Planungsergebnisses beigetragen. In diesem Zusammenhang kommt der Öffentlichkeitsbeteiligung die entscheidende Rolle zu. Gelingt eine effektive Beteiligung der betroffenen Interessengruppen, so kann nicht nur die Planungsqualität erhöht, sondern auch das Planungsergebnis auf breiter Basis abgesichert werden. Dies fördert einerseits die raschere

Umsetzung von Einzelmaßnahmen – selbst wenn diese nicht populär sind – und andererseits die Entlastung der nachfolgenden Umweltverträglichkeitsprüfung für Großprojekte (Projekt-UVP). Sind auf SUP-Ebene grundsätzliche Fragen zu Bedarf, Technologie und Kapazitäten geklärt, so belasten diese Fragenstellungen nicht mehr das UVP-Verfahren.

Nach den bis Anfang 2003 vorliegenden SUP-Erfahrungen kann geschlossen werden, daß die SUP Wirkung zeigt. Es sind sowohl Verbesserungen im Planungsprozess als auch im Planungsergebnis nachzuweisen. Daß die SUP auch zu einem besseren Umweltzustand führt, ist zwar plausibel und daher anzunehmen, kann aber aufgrund der langfristigen Planungs- und Umsetzungszeiträume erst in einigen Jahren belegt werden.

2 Erfolgsfaktoren für effektive SUP-Prozesse

Damit sich der Zeit- und Kostenaufwand für die SUP lohnt, soll sie möglichst effektiv ihr Ziel erreichen, nämlich ein hohes Umweltschutzniveau in Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung (s. SUP-Richtlinie², Artikel 1). Dazu sollen durch die SUP Umweltaspekte bei strategischen Planungen gleichrangig wie ökonomische oder soziale Belange berücksichtigt werden. Wie kann die SUP nun sowohl den Planungsprozess, als auch das Planungsergebnis verbessern und einen besseren Umweltzustand bewirken? Aus den vorliegenden österreichischen SUP-Erfahrungen können dafür bereits einige Erfolgsfaktoren abgeleitet werden, die im folgenden dargestellt werden.

2.1 Integration von SUP + Planung zu einem Gesamtprozess

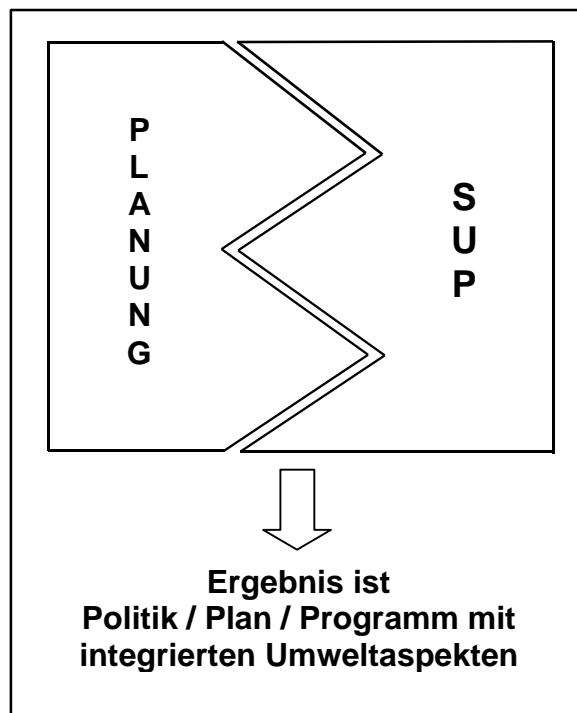


Abbildung 1: Verzahnung von Planung und SUP zu einem integrierten Gesamtprozess – das Ergebnis dieses Prozesses ist der Plan oder das Programm mit bereits integrierten Umweltaspekten (Grafik: K. Arbter)

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

Besonders effektiv ist eine SUP dann, wenn sie vollständig in den Planungsprozess integriert wird. Das bedeutet, daß die SUP nicht erst gestartet wird, wenn ein erster Planentwurf vorliegt, sondern gleichzeitig mit den ersten Planungsschritten. Das Ergebnis dieses Gesamtprozesses von Planung + SUP ist ein Plan/Programm, in den/das Umweltaspekte bereits integriert sind. Dadurch wird eine kontinuierliche gegenseitige Beeinflussung von Planung auf der einen Seite und SUP auf der anderen Seite ermöglicht. Umweltaspekte können sukzessive in die Planung integriert werden. Voraussetzung dafür ist neben dem gleichzeitigen und gemeinsamen Start von Planung + SUP auch die solide Planung des Gesamtprozesses. Dazu muß geklärt werden, aus welchen Schritten die Planung besteht und wie die SUP-Elemente in diesen Ablauf optimal integriert werden können. Die Durchführung einer integrierten SUP kann durch ein professionelles Prozessmanagement (Prozesssteuerung) gefördert werden.

2.2 Klare Aufgabenstellung für die SUP und Trennung der Ebenen der Umweltprüfung

Für eine effektive SUP ist es weiters förderlich, wenn zu Beginn des Prozesses die Aufgabenstellung exakt formuliert wird und wenn die drei Ebenen der Umweltprüfung klar getrennt werden. Die klassische Einsatzebene der SUP ist jene Planungsebene, bei der es um die Klärung von Fragen zum Bedarf (Ob ein Projekt / eine Maßnahme tatsächlich gebraucht wird und wozu?), zu den erforderlichen Technologien (Was?) und zu den benötigten Kapazitäten (Wie viel?) geht. Die nächstfolgende Planungsebene, die Ebene einer „Standort-SUP“, soll Fragen nach dem optimalen Standort oder der Trassenlage klären (Wo?). Die letzte Planungsebene ist die Ebene der Projekt-UVP, die Fragen nach der Bauweise behandelt (Wie?) und zur Genehmigung eines Einzelprojektes führt.

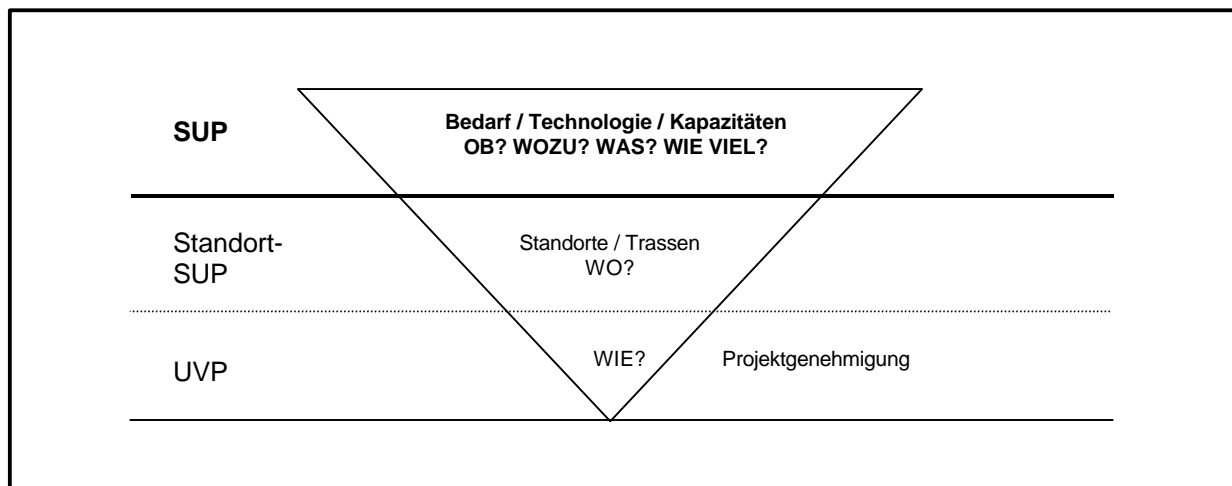


Abbildung 2: Anwendungsebenen von SUP und Projekt-UVP (Grafik K. Arbter), Quelle: Arbter, 2002¹

2.3 Ernsthafte Öffentlichkeitsbeteiligung

Auch die ernsthafte Beteiligung der Öffentlichkeit kann den Erfolg einer SUP entscheidend beeinflussen. Die Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung ist einerseits vom Thema der SUP und andererseits von der Konfliktrichtigkeit der Planungsaufgabe abhängig. In der Literatur werden vier Ebenen der Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden, die in *Abbildung 3* dargestellt sind.

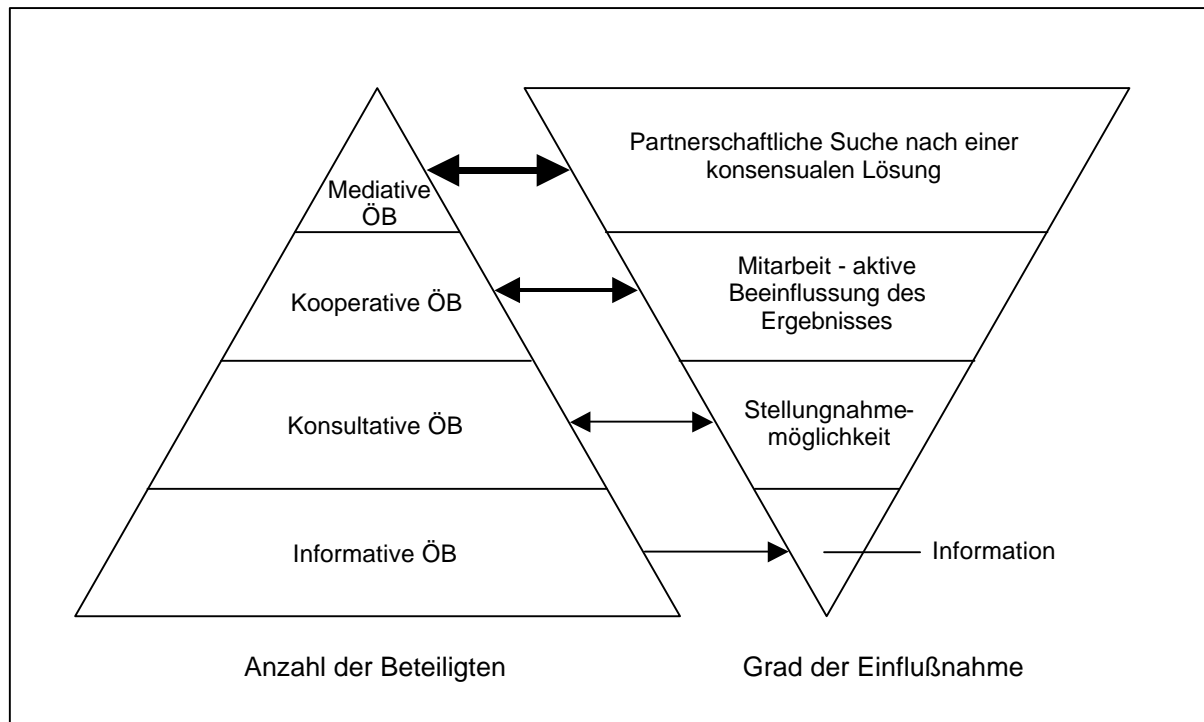


Abbildung 3: Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB) (Grafik: K. Arbter), Quelle: Arbter, 2002¹

Die SUP-Richtlinie sieht Informations- und Stellungnahmerechte vor. Dies sind die beiden Basisformen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Bei konfliktträchtigen Themen können die Erfolgchancen einer SUP gesteigert werden, wenn darüber hinausgehende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, beispielsweise kooperative oder mediative Formen, gewählt werden. In diesem Fall ist die aktive Beteiligung der betroffenen Interessensgruppen ein weiterer Erfolgsfaktor.

2.4 Aktive Beteiligung der betroffenen Interessensgruppen – SUP am runden Tisch

Bei SUPs zu großen strategischen Planungen, die auf breites Interesse in der Öffentlichkeit stoßen und die das Ziel verfolgen, zu möglichst konsensualen, breit akzeptierten Planungslösungen zu kommen, hat sich die aktive Beteiligung der betroffenen Interessensgruppen bewährt. Dazu wurde in der Wiener SUP-Praxis das Modell der SUP am runden Tisch entwickelt.

Das bedeutet, daß ein SUP-Team

- aus VertreterInnen der Verwaltung (planende Dienststelle, andere betroffene Dienststellen u.a. die Umweltbehörde, ...),
- aus InteressenvertreterInnen³ (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.

³ Die Gruppe der InteressenvertreterInnen wird gerne als Qualifizierte Öffentlichkeit bezeichnet.

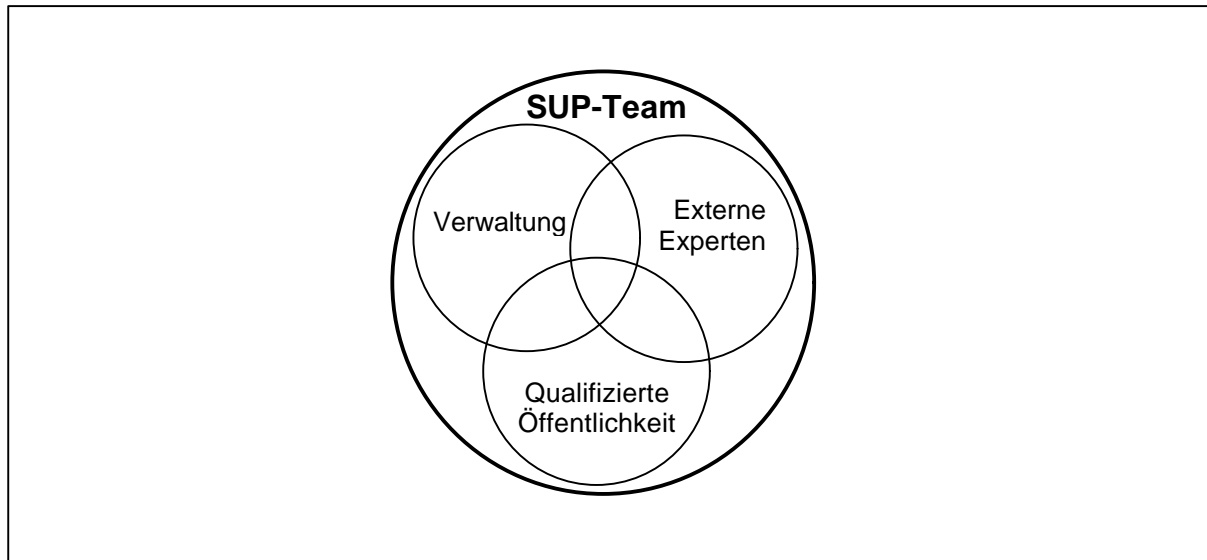


Abbildung 4: Zusammensetzung des SUP-Teams aus VertreterInnen der Verwaltung, externen ExpertInnen und der qualifizierten Öffentlichkeit (InteressensvertreterInnen) bei einer SUP am runden Tisch (Grafik: K. Arbter)

Bei der SUP am runden Tisch ist wichtig, daß alle Beteiligten von Anfang an einbezogen und gleichberechtigte Teammitglieder sind. Sie können das Ergebnis tatsächlich beeinflussen und tragen danach auch gemeinsam dafür die Verantwortung. Das „Erfolgsgeheimnis“ der SUP am runden Tisch ist der Lernprozess im SUP-Team, der das Verständnis für unterschiedliche Positionen wachsen läßt und die Basis für den Interessensausgleich zum SUP-Ergebnis sein kann. Es ist bereits zwei Mal, bei der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan und bei der SUPer NOW gelungen, daß die SUP mit einer weitgehend konsensualen Empfehlung zur bevorzugten Planungslösung endet. Von Bedeutung ist jedoch auch, daß verbliebene Dissenspunkte klar dokumentiert werden.

2.5 Einbindung der breiten Öffentlichkeit

Die Erfahrungen mit der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan haben gezeigt, daß es trotz aktiver Beteiligung der betroffenen Interessensgruppen auch förderlich sein kann, die breite Öffentlichkeit in den SUP-Prozess einzubinden. Dies wurde bei der SUPer NOW beispielsweise durch eine SUP-Homepage www.wien.at/stadtentwicklung/supernow sowie durch 4 Öffentlichkeitsveranstaltungen, den sogenannten SUPer NOW-Foren, erreicht. Die breite Öffentlichkeit wurde dabei über die SUP informiert und konnte bei den Foren auch Kommentare und Anregungen abgeben. Zentral war dabei die Möglichkeit für interessierte BürgerInnen, mit den InteressensvertreterInnen im SUP-Team in Kontakt zu kommen und bei ihnen Anregungen zu deponieren, die über die „Qualifizierte Öffentlichkeit“ ins SUP-Team transportiert wurden.

2.6 Gleichrangige Berücksichtigung von Umweltauswirkungen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen

Obwohl die SUP-Richtlinie lediglich auf die Analyse von Umweltauswirkungen von PPs abzielt, zeigt die Wiener SUP-Praxis, daß es zur Entwicklung eines ausgewogenen PPs in einem integrierten SUP-Prozeß zielführend sein kann, neben Umweltauswirkungen auch soziale und wirtschaftliche Auswirkungen zu analysieren - besonders dann, wenn das Ergebnis des kombinierten Planungs- und SUP-Prozesses ein ausgewogener, alle drei Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigender Plan sein soll.

Andererseits spricht für diesen erweiterten SUP-Ansatz, daß die SUP auf strategischen Planungsebenen in erster Linie Wirkungszusammenhänge untersucht und diese oftmals nicht ausschließlich auf Umweltwirkungen beschränkt werden können. Auch die aktive Beteiligung der betroffenen Interessensgruppen (darunter können auch VertreterInnen von sozialen und

wirtschaftlichen Interessen sein) fördert diesen Ansatz. Er kann auch als erster Schritt der Entwicklung der SUP in Richtung Nachhaltigkeitsprüfung gesehen werden.

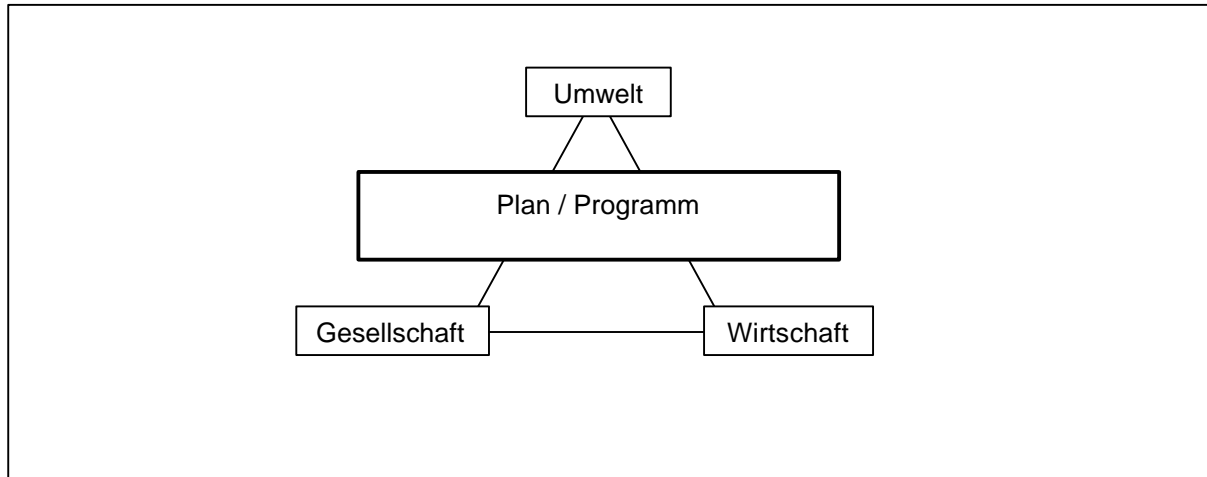


Abbildung 5: Säulen des erweiterten SUP-Ansatzes: Umwelt - Wirtschaft - Gesellschaft (Grafik: K. Arbter)

2.7 Effektives Monitoring und Strukturen zur Umsetzung der SUP-Ergebnisse

Ganz entscheidend für den Erfolg der SUP können zwei Elemente sein, die erst nach Abschluß des SUP-Prozesses wirksam werden, nämlich einerseits das Monitoring und andererseits Strukturen, die zur Umsetzung der SUP-Empfehlungen eingerichtet werden. Obwohl in diesem Bereich bislang nur von der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan erste Erfahrungen vorliegen, zeigt sich bereits deren Bedeutung, um das SUP-Ziel eines besseren Umweltzustands zu erreichen.

Erfolgversprechend ist die Schaffung einer Monitoring-Stelle, die drei Aufgaben übernimmt:

- **Überprüfung der Annahmen**, die dem PP zugrunde gelegt wurden, beispielsweise ob die Prognosen zur Steigerung der Abfallmengen, zur Bevölkerungs- oder Arbeitsplatzentwicklung oder zum Verkehrsaufkommen tatsächlich stimmen
- **Überprüfung der prognostizierten Umweltauswirkungen** (dieser Punkt ist in Artikel 10 der SUP-Richtlinie explizit angesprochen)
- **Überprüfung, ob die empfohlenen Maßnahmen des PPs auch tatsächlich umgesetzt werden** – dies ist von zentraler Bedeutung, da die Vergangenheit zeigt, daß besonders Umweltmaßnahmen nicht die gleiche Eigendynamik in der Umsetzung entwickeln, wie Maßnahmen, die von starken Interessensgruppen (v.a. aus der Wirtschaft) weitergetragen werden. Daher könnte auch bei einem ausgewogenen Planungsergebnis in der Umsetzungsphase ein Ungleichgewicht zu Lasten der Umwelt entstehen.

Für die ausgewogene Umsetzung **aller** empfohlenen Maßnahmen ist weiters die Schaffung von Strukturen, welche die Realisierung von oftmals vernachlässigten Maßnahmen betreiben, förderlich. Bei der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan wurde beispielsweise als Resultat der SUP eine Strategieguppe Abfallvermeidung eingesetzt, die nun Maßnahmen zur Verringerung des Anstiegs der Abfallmengen vorantreibt.

Die Erfahrungen mit den sechs österreichischen Pilot-SUPs zeigen, daß einige Faktoren das Gelingen und die Wirksamkeit einer SUP wesentlich beeinflussen. Dazu gehören:

- **Integration von SUP + Planung zu einem Gesamtprozess**
- **Klare Aufgabenstellung für die SUP und Trennung der Ebenen der Umweltprüfung**
- **Ernsthafte Öffentlichkeitsbeteiligung**
- **Aktive Beteiligung der betroffenen Interessensgruppen**
- **Einbindung der breiten Öffentlichkeit**
- **Gleichrangige Berücksichtigung von Umweltauswirkungen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen**
- **Effektives Monitoring und Strukturen zur Umsetzung der SUP-Ergebnisse**