

Nicht überall ganz pünktlich, vielfältig und zurückhaltend – die Umsetzung der SUP-Richtlinie in Österreich

The Austrian Transposition of the SEA Directive

Kerstin Arbter und Ursula Platzer-Schneider

Als die EU-Kommission im Dezember 1996 den Richtlinienvorschlag zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) beschlossen hatte, ging ein Raunen durchs Land: Nicht schon wieder ein neues Prüf-instrument! Und noch dazu im Planungsbe-reich, wo unsere Planungskultur doch so weit entwickelt sei und die Umwelt seit jeher mit-gedacht werde. Wozu also noch die SUP? Von drohenden Planungsverzögerungen, der programmierten Flucht aus der Planung und unfinanzierbaren neuen Aufgaben war da die Rede.

Heute, mehr als acht Jahre später, ist es deut-lich ruhiger geworden. Die SUP-Richtlinie¹ ist ein Faktum geworden. In den Diskussio-nen zur SUP geht es jetzt kaum mehr um das Ob und Wozu, sondern vielmehr um das Wie – um das Wie der rechtlichen Umsetzung der SUP-Richtlinie und um das Wie der prakti-schen Anwendung der SUP. Dieser Artikel ist dem ersteren Aspekt gewidmet und erläutert, wie die SUP-Richtlinie in österreichisches Recht transferiert wurde. Und da kommen Lösungen ans Licht, die durchaus Kreativität zeigen, und eine Vielfalt, welche die SUP-Community in Österreich wohl auch über-rascht.

Österreich – ein Bundesstaat mit neun selbstständigen Ländern

Was sind nun die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der SUP-Richtlinie in Österreich? Österreich ist ein Bundesstaat mit neun selbstständigen Ländern. Die Umwelt ist eine so genannte Querschnittsmaterie, für die in manchen Be-reichen der Bund (z. B. im Forstbereich), in anderen die Länder zuständig sind (z. B. im Naturschutz). In der nominellen Raumord-nung² wiederum hat der Bund lediglich ko-ordinierende Funktion, die Kompetenzen zur Gesetzgebung und Vollziehung liegen allein bei den Ländern und den Gemeinden. Aus dieser Kompetenzaufteilung ergibt sich, dass die SUP-Richtlinie in Bundes- und in Lan-desrecht umzusetzen ist – die Vielfalt ist vor-programmiert.

Eine Studie zu den „Integrationsmöglich-keiten der SUP in die nominelle und funktionel-le Raumordnung“ (IRUB 2001) sollte im Jahr

Zusammenfassung

Die Umsetzung der SUP-Richtlinie in österreichisches Recht ist geprägt durch unsere Staatsstruktur: Österreich ist ein Bundesstaat mit neun selbstständigen Bundesländern. Sowohl für die Planung als auch für die Umwelt sind die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Es gibt hierzulande kein SUP-Stammgesetz auf Bundesebene. Die SUP-Richtlinien-Umsetzung erfolgt sowohl durch den Bund als auch durch die Länder, vorwiegend durch die Integration der SUP-Regelungen in die bestehenden Materiengesetze, zum Teil aber auch durch eigene Gesetze. Während die Umsetzung der SUP-Richtlinie frühzeitig vorbereitet wurde (Workshops, SUP-Pilotprojekte und SUP-Arbeitsgruppen), ist die Umsetzung derzeit noch nicht zur Gänze abgeschlossen. Außerdem ist eine erstaunliche Vielfalt in der Interpretation und Umsetzung der SUP-Richtlinie zu beobachten. Allerdings orientieren sich die Umsetzungen lediglich an den Mindestanforderungen der SUP-Richtlinie. Das ist enttäuschend, da in Österreich bereits zahlreiche Praxiserfahrungen gesammelt wurden, die klar aufzeigen, wie die SUP als wirkungsvolles Instrument für qualitätsvolle, konsensfähige und auch aus Umweltsicht abge-sicherte Planungen eingesetzt werden kann.

Abstract

In Austria, the transposition of the SEA Directive is determined by the organisation of the state. Austria is a federal state with nine independent provinces. As regards planning and environment, the competencies are separated between the federal level and the level of the provinces. There is no SEA Act at the federal level. The formal implementation of the SEA Directive took mainly place by the integration into existing acts. However, there were also some separate SEA acts passed. The implementation of the Directive was early prepared (workshops, pilot studies, working groups). Nevertheless, to date, the transposition is not yet fully completed. Furthermore, the interpretation and transposition of the SEA Directive is not uniform. However, the minimum standards of the Directive are met. That is disappointing because practical experience gained in Austria illustrate that SEA can be an effective instrument to improve planning quality, the consideration of environmental matters and the acceptance of planning.

2001 Klarheit bringen, welche Materien von der SUP-Richtlinie überhaupt betroffen sind. Bei der bestehenden „Zersplitterung“ war das eine komplexe Aufgabe, die auf Ebene der Länder auch nur beispielhaft bearbeitet werden konnte. Jedenfalls wurde für einige Planungsbereiche eindeutig SUP-Pflicht nach SUP-Richtlinie konstatiert, v. a. für die örtliche und überörtliche Raumplanung. Andere Planungen wären nur unter bestimmten Bedingungen SUP-pflichtig, beispielsweise Pläne zum Grundwasserschutz. Wieder andere fielen nach dieser Studie nicht unter den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie, obwohl sie hochgradig umweltrelevant sind. Dies liege v. a. an der fehlenden Verpflichtung zur Erstellung der Planungen, beispiels-weise in der Bundesverkehrsplanung oder im

Energiebereich. Mittlerweile sind die Dinge eingehender diskutiert und es herrscht die Auffassung vor, dass bestimmte Pläne und Programme aus den Bereichen Raumord-nung, Abfall, Lärm, Luft, Naturschutz, Was-ser und Verkehr unter den Anwendungsbe-reich der SUP-Richtlinie fallen. Insgesamt sind also etwa 20 Gesetze zu novellieren oder neu zu erlassen.

Vorarbeiten rechtzeitig begonnen

In Österreich wurden die Vorarbeiten zur Umsetzung der SUP-Richtlinie vergleichs-weise zeitig gestartet: Bereits während und nach den Verhandlungen zur Richtlinie wur-den für die Verwaltungsbehörden, die von der Umsetzung betroffen sind, Workshops

Rechtsmaterie	Stand der Umsetzung der SUP-Richtlinie
Bundesebene	
Wasserrechtsgesetz: Wasserrechtsgesetz 1959 i. d. F. BGBl. I Nr. 82/2003	In Kraft seit 22.12.2003
Abfallwirtschaftsgesetz: 155. Bundesgesetz: Änderung des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 (AWG-Novelle 2004)	In Kraft seit 1.1.2005
Immissionsschutzgesetz-Luft: Bundesgesetz, mit dem das Immissionsschutzgesetz-Luft geändert wird	Nach der Begutachtung
Lärmgesetz-Bund: Bundesumgebungslärmschutzgesetz	Nach der Begutachtung
Gesetz „Strategische Prüfung Verkehr“: Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich	In Begutachtung
Landesebene	
Salzburger Raumordnungsgesetz: Gesetz vom 17. Dezember 2003, mit dem das Salzburger Raumordnungsgesetz 1998 geändert wird, LGBl Salzburg Nr. 13/2004	In Kraft seit 1.5.2004
Salzburger Umweltprüfungsverordnung für Raumordnungspläne und -programme	Nach der Begutachtung
Kärntner Umweltplanungsgesetz – K-UPG: Gesetz vom 30. September 2004 über die Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme im Land Kärnten; Ktn LGBl Nr. 52/2004	In Kraft
Steiermärkisches Raumordnungsgesetz: Gesetz vom . . . , mit dem das Steiermärkische Raumordnungsgesetz 1974 geändert wird (Steiermärkische Raumordnungsgesetz-novelle 2005)	Beschlossen am 16.11.2004
Niederösterreichisches Raumordnungsgesetz: Änderung des NÖ Raumordnungsgesetzes 1976, LGBl. 8000; Begutachtungsentwurf	Beschlossen am 9.12.2004
Wiener Abfallwirtschaftsgesetz: Landesgesetz, mit dem das Gesetz über die Vermeidung und Behandlung von Abfällen und die Einhebung einer hierfür erforderlichen Abgabe im Gebiete des Landes Wien (Wiener Abfallwirtschaftsgesetz – Wr. AWG) geändert wird; Begutachtungsentwurf	Nach der Begutachtung
Wiener Nationalparkgesetz: Landesgesetz, mit dem das Wiener Nationalparkgesetz geändert wird	Nach der Begutachtung
Wiener Bauordnung: Gesetz, mit dem die Bauordnung für Wien geändert wird	Nach der Begutachtung
Oberösterreichisches Raumordnungsgesetz: Landesgesetz, mit dem das Oö. Raumordnungsgesetz 1994 geändert wird (Oö. Raumordnungsgesetz-Novelle 2005)	Nach der Begutachtung
Tiroler Umweltprüfungsgesetz – TUP: Gesetz über die Umweltprüfung und die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme in Tirol	Nach der Begutachtung

Tab. 1: Momentaufnahme zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in österreichisches Recht (Stand: 10. Februar 2005)

organisiert. Zusätzlich wurden sieben SUP-Pilotprojekte³ durchgeführt, um praktische Erfahrungen und Erkenntnisse für die rechtliche Umsetzung der SUP-Richtlinie zu gewinnen.

Außerdem tagten mehrere Arbeitsgruppen: Die SUP-Länder-Arbeitsgruppe arbeitete Vorschläge zur Umsetzung der SUP-Richtlinie im Wirkungsbereich der österreichischen Bundesländer aus. Ziel war es, die

Richtlinien-Umsetzung in den neun Ländern zu koordinieren und zu möglichst einheitlichen Regelungen zu kommen. Der Bericht der SUP-Länder-Arbeitsgruppe enthält Empfehlungen zu den meisten Artikeln der SUP-Richtlinie und deren Umsetzung in nationales Recht. Darüber hinaus enthält er Interpretationsvorschläge zu einzelnen Begriffen der Richtlinie.

Im Frühjahr 2003 widmete sich die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), die österreichweite Koordinierungsstelle zur Raumordnung, verstärkt der SUP. Sie setzte eine Arbeitsgruppe ein, die methodische Empfehlungen zur Umsetzung der SUP-Richtlinie im Raumordnungsbe- reich erarbeitete (ÖROK 2004).

Auf Bundesebene gab es eine Arbeitsgruppe im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Die von der SUP-Richtlinie betroffenen Abteilungen (z. B. Abfall, Wasser, Luft) erarbeiteten ein einheitliches Umsetzungsmodell zur SUP-Richtlinie. Darüber hinaus gab es Koordinationsgespräche zwischen dem genannten Ministerium und dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie zur SUP-Umsetzung im Verkehrsbereich.

Umsetzung der SUP-Richtlinie . . .

Was sind nun die Resultate dieser zahlreichen Aktivitäten im Vorfeld der Richtlinien-Umsetzung?

- Es gibt in Österreich kein „SUP-Stammgesetz“, wie es in Deutschland der Fall sein wird.

- Auf Bundesebene erfolgt die Umsetzung der SUP-Richtlinie vorwiegend in den verschiedenen betroffenen Materien-gesetzen. Im Verkehrsbereich wird ein eigenes Gesetz zur „Strategischen Prüfung Verkehr“ geschaffen.

- Die Länder implementieren die Anforderungen der SUP-Richtlinie entweder in den relevanten Materien-gesetzen oder in eigenen Länder-SUP-Gesetzen.

. . . nicht überall ganz pünktlich

Von den zu erwartenden Gesetzen bzw. Gesetzesnovellen sind lediglich zwei fristgerecht vor dem 21. Juli 2004 in Kraft getreten: die Novelle des Salzburger Raumordnungsgesetzes und die Novelle des Wasserrechtsgesetzes. Doch in der Zwischenzeit wurde viel aufgeholt. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Umsetzung der SUP-Richtlinie in österreichisches Recht (Stand: 10. Februar 2005). Da sich die Dinge sehr rasch ändern, ist diese Tabelle als Momentaufnahme zu verstehen.

. . . vielfältig

Die angestrebte möglichst einheitliche Umsetzung der SUP-Richtlinie in den neun österreichischen Bundesländern ist nicht optimal geglückt, trotz der Bemühungen der

SUP-Länder-Arbeitsgruppe. Es haben sich auf Länderebene zwei Umsetzungsvarianten herauskristallisiert:

● Jene Länder, die ein „SUP-Gesetz“ auf Landesebene geschaffen haben, das auf umweltrelevante Planungen verschiedener Sektoren anzuwenden ist, wie die Länder Kärnten und Tirol.

● Jene Länder, die die Anforderungen der SUP-Richtlinie in die betroffenen Materien-gesetze integriert haben, beispielsweise in die Raumordnungsgesetze, die Abfallwirtschaftsgesetze oder die Nationalparkgesetze, so wie die Länder Salzburg, Steiermark, Wien, Niederösterreich und Oberösterreich.

Die zwei Länder Vorarlberg und Burgenland arbeiten noch an der rechtlichen Implementierung.

Außerdem unterscheiden sich alle Umsetzungen deutlich in ihren Inhalten und ihrer Nähe zur SUP-Richtlinie. Im Wasserrechtsgesetz beispielsweise sind die wesentlichen Regelungen zur SUP unvermutet unter der Überschrift „Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung von nationalen Gewässerbewirtschaftungsplänen“ (§ 55i) zu finden, unter der auch der Begriff „Umweltbericht“ auftaucht. Der Begutachtungsentwurf zur Novelle der Wiener Bauordnung wiederum kommt mit zwei Seiten aus, um die Anforderungen der SUP-Richtlinie im Raumordnungsbereich in Wiener Landesrecht umzusetzen. Die Novelle des oberösterreichischen Raumordnungsgesetzes hingegen benötigt etwa das Dreifache davon, um der SUP-Richtlinie gerecht zu werden. Überschriften und Seitenzahlen sind wohl nicht ausschlaggebend, doch zumindest ein Hinweis dafür, wie sinn- und wortgetreu die rechtliche Umsetzung erfolgt ist.

... zurückhaltend

In ihrer Zurückhaltung gleichen einander die Umsetzungen deutlicher. Kaum ein Gesetz oder ein Gesetzesentwurf geht über die Minimalanforderungen der SUP-Richtlinie hinaus. Manche Rechtsakte sind so straff gehalten, dass schon Zweifel an ihrer Richtlinienkonformität zu vernehmen sind.

Eine erwähnenswerte Ausnahme stellt diesbezüglich die Novelle zum Wiener Abfallwirtschaftsgesetz dar. Immerhin steht in den „Erläuternden Bemerkungen“ zum Begutachtungsentwurf, dass anzustreben ist, „die Umweltprüfung begleitend als integratives Planungsinstrument anzuwenden“. Außerdem könnten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung gewählt werden, die über die Anforderungen der SUP-Richtlinie hinausgehen. Die Umweltprüfung könnte Teil einer breit angelegten Nachhaltigkeitsprüfung sein. Deutlich wird auch die Berücksichtigungspflicht nach Art. 8 der SUP-Richtlinie thematisiert, denn es bestehe die Pflicht, sich mit dem Umweltbericht und den abgegebenen Stellungnahmen auseinander zu setzen und „abweichende Entscheidungen zu begründen“.

Auch im Entwurf zum Bundesgesetz über

Abb. 1: In Österreich von der SUP betroffene Sektoren



die strategische Prüfung im Verkehrsbereich haben einige Erfahrungen aus der SUP-Praxis Eingang gefunden: Als Umweltbehörden werden das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und zusätzlich die Umweltschutzbehörden der Bundesländer definiert. Diese Landesumweltschutzbehörden sind weisungsfrei und fungieren als „institutionalisiertes Sprachrohr der Umwelt“. Die Umweltbehörden sind beim Monitoring zu beteiligen und die Monitoringergebnisse im Internet kundzumachen. Darüber hinaus kann die zusammenfassende Erklärung Vorgaben für nachfolgende Projekte enthalten, die beispielsweise bei der Trassenauswahl für Verkehrsprojekte zu berücksichtigen wären – ein Beitrag zur wirkungsvollen Vernetzung der strategischen Planungsebene mit der Projektebene.

Von diesen Ausnahmen abgesehen ist die spürbare Zurückhaltung bei der rechtlichen Umsetzung der SUP-Richtlinie enttäuschend, v. a. deswegen, weil mit den sieben österreichischen SUP-Pilotprojekten zahlreiche Praxiserfahrungen vorliegen, die klar gezeigt haben, welche SUP-Ansätze Erfolg versprechend sind und welche weniger. All diese Beispiele sind analysiert und dokumentiert (Arbter 2004). Es wurden zahlreiche Gelegenheiten genutzt, um die Erfahrungen bekannt zu machen, auch über die Grenzen Österreichs hinaus. Mit dieser Wissensbasis hätten bereits auf rechtlicher Ebene die Weichen gestellt werden können, um die SUP zu einem effektiven Instrument für Umwelt und Planungsqualität zu machen. Doch die vorliegenden Praxiserfahrungen sind nur in einzelnen Spuren in die Rechtsakte eingeflossen. Damit lastet nun der Erfolgsdruck verstärkt auf der Anwendungspraxis. Die Zukunft wird zeigen, inwieweit die SUP von einer ungeliebten, zeit- und kostenaufwändigen Pflichtübung zu einem wirkungsvollen Instrument für qualitätsvolle, konsensfähige und auch aus Umweltsicht abgesicherte Planungen gemacht werden kann.

Weitere Informationen zur SUP in Österreich im SUP-Infoservice: www.arbter.at/deutsch/sup_b.html

Anmerkungen

1 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prü-

fung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung).

2 Die nominelle Raumordnung umfasst die planmäßige und vorausschauende Gesamtgestaltung eines bestimmten Gebiets in Bezug auf seine Verbauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im Wesentlichen unbebauten Flächen andererseits (Verfassungsgerichtshof-urteil VfSlg 2674/1954).

3 SUP zum Regionalprogramm Tennengau, Salzburg; SUP zum Flächenwidmungsplan der Stadt Weiz, Steiermark; SUP Donaukorridor; SUP zum Rahmenkonzept „Entwicklungschancen für den niederösterreichischen Donaauraum“; SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan; SUPer NOW – Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens; SUP zum Salzburger Abfallwirtschaftsplan; Dokumentation aller österreichischen SUPs in Arbter et al. (2000 ff.).

Literatur

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 197/30, 21. Juli 2001.

Arbter, K.; (2004): SUP – Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft, Wien.

Arbter, K., Bass, R. & Therivel, R. (2000 ff.): Handbuch Strategische Umweltprüfung – Die Umweltprüfung von Politiken, Plänen und Programmen; Hrsg.: Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2. Auflage, Wien.

IRUB – Institut für Raumplanung und ländliche Neuordnung der Universität für Bodenkultur (2001): Integrationsmöglichkeiten der SUP in die nominelle und funktionelle Raumordnung, i.A. BMLFUW, Wien.

ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz (2004): Methodenpapier zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 (SUP-Richtlinie) in die Raumplanungspraxis Österreichs, Wien, http://www.oerok.gv.at/Raum_Region/sonderprojekte/Z_endg_%20MethodenpapierSUP_2004-02-02%20redaktionell_.pdf

Dr. Kerstin Arbter, Büro Arbter – Technisches Büro für Landschaftsplanung, Vorgartenstraße 145–157/2/16, A-1020 Wien, Österreich, Telefon/Fax: +43-1-218 53 55, www.arbter.at, E-Mail: office@arbter.at

Dr. Ursula Platzer-Schneider, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Stubenring 1, A-1012 Wien, Österreich, E-Mail: Ursula.Platzer@lebensministerium.at