

Die Vielfalt nützen: Zukunftsbilder für Bewertungsinstrumente

Von Kerstin Arbter und Ulrike Hiebl

Veröffentlicht in: UVP-report 18 (2+3), 2004

Zusammenfassung

Mit Strategischer Umweltprüfung, Raumverträglichkeitsprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Folgenabschätzung und Verträglichkeitsprüfung nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie besteht bereits eine Vielzahl an Bewertungsinstrumenten, alle mit dem Ziel, planerische Entscheidungen zu verbessern. Eine kurze Gegenüberstellung der Instrumente zeigt jedoch, dass es durchaus noch Optimierungsmöglichkeiten gibt. Da sich die Verfahren zum Teil überschneiden oder aber auch zu kurz greifen, skizzieren die Autorinnen Zukunftsbilder auf Basis österreichischer und europäischer Erfahrungen. Sie gehen von bestehenden Instrumenten aus, da ihnen die Einführung neuer Verfahren unrealistisch erscheint.

Der Blick in die Zukunft geht über die derzeitigen gesetzlichen Regelungen bewusst hinaus:

(1) Auf **Projektebene** könnte die RVP der Projekt-UVP vorgelagert werden.

(2) Auf der Ebene der **Pläne und Programme** schlagen die Autorinnen vor, die SUP zu erweitern, indem sie Aspekte der RVP und der FFH-Verträglichkeitsprüfung integriert und neben Umweltauswirkungen auch sozio-ökonomische Auswirkungen untersucht.

(3) Auf Ebene der **Politiken und Rechtsakte** könnte nach Vorbild der EU-Kommission die Nachhaltigkeitsprüfung etabliert werden.

1 Einleitung

Strategische Umweltprüfung, Raumverträglichkeitsprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung oder Verträglichkeitsprüfung nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie: die Palette an Bewertungsinstrumenten im Planungsbereich wirkt schon ziemlich komplett. Jedem Instrument kommt mit seinem jeweiligen Ziel und Anwendungsbereich eine spezielle Rolle zu. Allerdings ist Kritik an der "Verfahrensflut" nicht zu überhören. Dennoch zeichnen sich neue Tendenzen ab: Auf Ebene der EU-Kommission ist bereits ein neues Instrument in Einsatz, die Folgenabschätzung¹ für Politiken und Rechtsakte, welche die Kommission auch den Mitgliedstaaten empfiehlt. Darüber hinaus weitet das SUP-Protokoll der UNECE², das u. a. von der EU und allen EU-Mitgliedstaaten im Mai 2003 unterzeichnet wurde, den Anwendungsbereich der SUP auf Politiken und Rechtsakte³ aus – "in angemessenem Umfang" wohlgermerkt. Die Weiterentwicklung der RVP wiederum wird vom Europäischen Raumordnungskonzept EUREK und dem Aktionsprogramm zu seiner Umsetzung unterstützt. Vor dem Hintergrund dieser internationalen Aktivitäten ist für die Autorinnen klar, dass die Entwicklung der Prüfinstrumente noch nicht abgeschlossen ist. Ihr Einsatz könnte optimiert werden, da Synergien zum Teil noch nicht effizient genutzt werden und sogar einzelne Lücken klaffen. Diese bieten Potentiale zur Weiterentwicklung der Instrumente mit der Zielsetzung, die „Angebotspalette“ abzurunden und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit und ohne sich in eine Detailanalyse der einzelnen bestehenden Instrumente verlieren zu wollen – diese ist bereits in zahlreichen anderen Artikeln des UVP-Reports fundiert erfolgt – skizzieren die Autorinnen im vorliegenden Artikel Zukunftsbilder auf Basis österreichischer und europäischer Praxiserfahrungen. Dabei blicken sie bewusst über die teils recht engen Grenzen der bestehenden Regelungen hinaus, um den Spielraum für längerfristige Weiterentwicklungen auszuleuchten.

¹ Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, KOM(2002) 276 endgültig, Brüssel; http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0276de01.pdf

² SUP-Protokoll der UNECE – United Nations Economic Commission for Europe, beschlossen auf der Umweltminister-Konferenz im Kiew (21. bis 23. Mai 2003), <http://www.unece.org/env/eia/documents/protocolenglish.pdf>. Der Text liegt mittlerweile auch in deutscher Übersetzung vor.

³ Der Begriff "Politiken" umfasst formale strategische Entscheidungen der Regierung, des Parlaments oder der Verwaltung auf höchster Ebene der Planungshierarchie, beispielsweise Regierungserklärungen, Koalitionsvereinbarungen, Regierungsbeschlüsse aber auch langfristige, allgemeingültige politische Absichtserklärungen, Verhandlungspositionen und Strategien. Unter dem Begriff "Rechtsakte" sind Gesetze und Verordnungen zu verstehen.

2 Die Prüfinstrumente im Überblick

Was sind nun Charakteristika und Aufgaben der einzelnen Prüfinstrumente und wie grenzen sie sich voneinander ab? Tabelle 1 gibt einen Überblick. Neben den vier auf Ebene der Mitgliedstaaten angewandten Verfahren SUP, RVP, Projekt-UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung ist auch das relativ neue Instrument der Folgenabschätzung der EU-Kommission dargestellt, das die Kommission für ihre eigenen Politiken und Rechtsakte einsetzt. Dies deshalb, weil einige Ideen zur Weiterentwicklung der bestehenden, auf Ebene der Mitgliedstaaten angewandten Bewertungsinstrumente auf dem Verfahren der Folgenabschätzung beruhen.

Tabelle 1: Gegenüberstellung der SUP, RVP, Projekt-UVP und FFH-Verträglichkeitsprüfung als Bewertungsinstrumente, die auf Ebene der Mitgliedstaaten angewandt werden, und der Folgenabschätzung der EU-Kommission, die auf Ebene der EU-Kommission zum Einsatz kommt

RL = Richtlinie, FFH = Flora-Fauna-Habitat, PP = Pläne und Programme

	SUP	RVP	Projekt-UVP	FFH-Verträglichkeitsprüfung	Folgenabschätzung der EU-Kommission
Anwendung	EU-Mitgliedstaaten				EU-Kommission
Ziel	Integration von Umweltaspekten in strategische Planungen durch Überprüfung der Umweltauswirkungen	Prüfung der räumlichen Wirkungen von Planungsvorhaben	Feststellen der Umweltverträglichkeit von Projekten	Überprüfung der Verträglichkeit von Plänen oder Projekten mit den Erhaltungszielen des Schutzgebiets	Überprüfung der umweltbezogenen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen interner Politikvorschläge
Planungsebene	Pläne und Programme, z. T. auch Politiken + Rechtsakte ⁴	V. a. Einzelprojekte, aber auch Pläne und Programme ⁵	Umweltrelevante (Groß-)Projekte	Pläne und Projekte	Politiken- und Richtlinienvorschläge der Kommission
Rechtliche Verankerung auf EU-Ebene	SUP-RL	Keine, z. T. in den Mitgliedstaaten rechtlich verankert	UVP-RL	FFH-RL, Art. 6 (3) + (4); Bezug aus SUP-RL, Art. 3 (2) b	Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung
Alternativenprüfung	Verpflichtend	Möglich	Nullvariante verpflichtend zu prüfen, in der Praxis bei Linienvorhaben auch Trassenalternativen ⁶	Pläne (wenn SUP-pflichtig): verpflichtend Projekte und andere Pläne: empfohlen ⁷ , verpflichtend nur wenn Planungslösung nicht genehmigungsfähig	Verpflichtend
Öffentlichkeitsbeteiligung	Informations- und Stellungnahmerechte für Öffentlichkeit und Umweltbehörden	Auf freiwilliger Basis	Informations- und Stellungnahmerechte, Parteistellung für ausgewählte Betroffene	Pläne (wenn SUP-pflichtig): Informations- und Stellungnahmerechte Projekte und andere Pläne: zumindest ggf. Anhörung der Öffentlichkeit	Verpflichtende Beteiligung der anderen betroffenen Generaldirektionen sowie der betroffenen Interessengruppen
Untersuchungsschwerpunkt	V. a. globale, nationale, regionale Auswirkungen, z. T. auch lokale Auswirkungen	V. a. lokale und regionale Wirkungen	Lokale und z. T. auch regionale Auswirkungen	Eher lokale und regionale, z. T. auch (inter-)nationale Auswirkungen auf die Erhaltungsziele des Schutzgebietes	V. a. globale, z. T. auch nationale Auswirkungen
Verbindlichkeit der Ergebnisse	Ergebnisse sind bei der Beschlussfassung des PPs zu berücksichtigen, allerdings nicht verbindlich	Keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit, „Selbstbindung“ der Auftraggeber	Bei der Projektgenehmigung zu berücksichtigen	Verbindlich für Projektgenehmigung und Planannahme (ja/nein-Entscheidung)	Empfehlender Charakter für die Entscheidungsträger
Anwendungsbeispiele	PP in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfall- und Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung und Bodennutzung	Tourismus-, Freizeit-, Infrastruktur-, Siedlungserweiterungsprojekte etc.	Straßen- und Hochleistungsbahntrassen, Industriebauten, Kraftwerke, Abfallbehandlungsanlagen, Großparkplätze, Touriseumseinrichtungen etc.	Alle Pläne und Projekte, die ein FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten	Richtlinien z. B. zum Emissionshandel, Grundwasserschutz, Mitteilung zu Immigration, Integration und Beschäftigung, zur Europäischen Beschäftigungsstrategie etc.

⁴ Die SUP-Richtlinie der EU sieht die SUP lediglich für die Ebene der Pläne und Programme vor und schließt Politiken (Regierungserklärungen, Strategien, allgemeingültige, politische Absichtserklärungen, Verhandlungspositionen, ...) und Rechtsakte (Gesetze, Verordnungen) explizit aus, obwohl aus fachlicher Sicht auch Politiken und Rechtsakte zum potentiellen Einsatzgebiet der SUP gehören (s. Kurzbeschreibung zur SUP unten).

⁵ Die bisher seltene Anwendung der RVP auf Politikenebene wird anhand der Projekte im Rahmen des ESPON 2006 Programms (European Spatial Planning Observation Network) im RVP-Teil des Artikels dargestellt.

⁶ Österreichisches Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, § 1 (1) 3. und 4.

⁷ Europäische Kommission (1999): Interpretationsleitfaden für Artikel 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Entwurf übersetzt im Auftrag des BMUJF, o. O.

Strategische Umweltprüfung (SUP)

Dieses zumindest im deutschen Sprachraum vergleichsweise junge Instrument im Umweltbereich ist durch die derzeit auf Hochtouren laufende Umsetzung der SUP-Richtlinie⁸ in aller Munde. Ziel der SUP nach SUP-Richtlinie ist es, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter umweltrelevanter Pläne und Programme (PP) einbezogen werden. Primär übernimmt die SUP die Funktion eines Integrationsinstruments für Umweltaspekte auf strategischer Entscheidungsebene und weniger die eines Prüfinstruments im engeren Sinne, denn sie stellt keine "Verträglichkeit" im Sinne einer ja/nein-Entscheidung fest – im Gegensatz zu Projekt-UVP und FFH-Prüfung (s. u.). Sehr wohl müssen die Ergebnisse der SUP jedoch bei der Ausarbeitung und vor der Annahme der PPs berücksichtigt werden⁹.

In diesem Artikel geht es nicht um die detaillierte Beschreibung bestehender Instrumente, sondern um das Aufzeigen von Weiterentwicklungsmöglichkeiten über den momentanen rechtlichen Rahmen hinaus. Daher ist es den Autorinnen wichtig aufzuzeigen, dass es neben dem SUP-Verständnis nach der SUP-Richtlinie auch ein deutlich weitergehendes Verständnis aus fachlicher Sicht gibt. So hat es sich in der Praxis bereits seit Jahrzehnten (in den USA seit 1969!) als sinnvoll erwiesen, die SUP auch für Politiken und Rechtsakte anzuwenden, wie zahlreiche Beispiele aus Europa und aus Übersee¹⁰ zeigen. Auch das internationale SUP-Protokoll der UNECE, das nach der Ratifizierung durch 16 Unterzeichnerstaaten in Kraft tritt, geht in diese Richtung. Da auch die EU und all ihre Mitgliedstaaten dieses Protokoll im Mai 2003 unterzeichnet haben, ist mittelfristig mit Anpassungen der SUP-Richtlinie zu rechnen. Das SUP-Verständnis nach SUP-Richtlinie kann daher als derzeitiger rechtlicher Mindeststandard im EU-Raum gesehen werden, fachliche SUP-Definitionen und jüngere internationale Übereinkommen reichen zum Teil deutlich darüber hinaus (s. internationale SUP-Definitionen in Arbter, K., 2004¹¹, Seite 18ff).

Aus fachlicher Sicht ist die SUP also ein systematischer Prozess, bei dem die voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen von Planungsalternativen während der Entwicklung der Politiken, Rechtsakte, Pläne und Programme ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Die SUP beginnt zum frühestmöglichen Zeitpunkt im Planungsprozess und umfasst einen schriftlichen Bericht sowie die begleitende Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltbehörden. Im Rahmen der SUP werden Fragen nach dem "Ob?", dem "Wozu?", dem "Was?", dem "Wie viel?" und zum Teil auch nach dem "Wo?" von Maßnahmen beantwortet (vergl. Arbter, 2004¹², Seite 25).

Raumverträglichkeitsprüfung (RVP)

In einer RVP werden die Wirkungen einer räumlichen Entwicklung gegenüber Raumplanungszielen bewertet. Auf europäischer Ebene ist sie rechtlich nicht verankert, was sie von den übrigen hier beschriebenen Instrumenten unterscheidet. Allerdings wenden einige europäische Länder, darunter Belgien, Deutschland, Finnland und Österreich, die RVP in der Planungspraxis an, sei es auf freiwilliger oder auf gesetzlicher Basis¹³. In Deutschland kommt das sogenannte Raumordnungsverfahren nach dem deutschen Raumordnungsgesetz bei raumbedeutsamen Einzelvorhaben von überörtlicher Bedeutung zum Einsatz. Im Gegensatz dazu setzt in Österreich durch das Fehlen eines Bundesraumordnungsgesetzes die Regelung auf Länderebene an. Einige Bundesländer sehen die RVP in ihren Raumplanungsgesetzen vor¹⁴, allerdings sind Verfahrensregelung und Anwendungsbereiche unterschiedlich.

Die RVP kann auf allen drei Ebenen der Planungshierarchie – Projekt, Plan/Programm, Politik/Rechtsakt – zur Beurteilung der räumlichen Effekte eingesetzt werden. Sie verfolgt einen sehr umfassenden Ansatz: Aspekte der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie wirtschaftliche

⁸ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

⁹ Nach der vorherrschenden Interpretation in Österreich bedeutet das, dass die Ergebnisse nach Möglichkeit zu übernehmen sind und ein Abweichen davon zu begründen ist (keine absolute Bindung, jedoch Auseinandersetzungspflicht).

¹⁰ z. B. Niederlande, Dänemark, Finnland und Norwegen sowie Kanada, Hong Kong, Neuseeland, Südafrika und USA
¹¹ Arbter, K. (2004): SUP - Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz.

¹² Arbter, K. (2004): SUP - Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz.

¹³ ESPRIN Study Team (2000): Territorial Impact Assessment: A scoping study.

¹⁴ Die RVP ist in Österreich in den Raumordnungsgesetzen der Bundesländer Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Burgenland und Salzburg verankert.

Faktoren, aber auch Wirkungen im sozialen, kulturellen, naturräumlichen und ökologischen Bereich werden thematisiert. In der Praxis kann es bei der RVP für Projekte zu Überschneidungen mit der Projekt-UVP kommen. Auf europäischer Ebene wird der Einsatz der Raumverträglichkeitsprüfung vom Europäischen Raumordnungskonzept EUREK und dem Aktionsprogramm zur EUREK-Umsetzung vorgeschlagen¹⁵. Darauf basierend kommt die RVP auf Politikerebene im Rahmen des ESPON 2006 Programms (European Spatial Planning Observation Network)¹⁶ zur Anwendung: in derzeit laufenden Studien werden die räumlichen Effekte von EU-Politiken analysiert, darunter die Agrar- und ländliche Entwicklungs-, die Infrastruktur-, die Forschungs- und Entwicklungs- sowie die Strukturfondspolitik. Zwischenergebnisse können bereits im Internet eingesehen werden (www.espon.lu), Ende August dieses Jahres sollen die ersten „policy impact“ Projekte abgeschlossen sein. Freilich beruhen diese Raumwirksamkeitsanalysen auf keiner einheitlichen rechtlichen Regelung für Politiken-RVPs, sondern bieten eine Möglichkeit zur Anwendung und Entwicklung des Instruments.

Umweltverträglichkeitsprüfung für (Groß)-Vorhaben (Projekt-UVP)

Die Projekt-UVP ist ein vergleichsweise "altes" Instrument und dementsprechend bekannt und etabliert. Bereits im Jahr 1985 verabschiedete die Europäische Kommission die UVP-Richtlinie 85/337/EWG, die sich auf bestimmte öffentliche und private Projekte bezieht. Im Jahr 1997 wurde die UVP-Richtlinie aktualisiert¹⁷.

Im Rahmen einer UVP wird die Verträglichkeit eines konkreten, bereits genehmigungsreif ausgearbeiteten (Groß)-Projektes für die Umwelt festgestellt. Im Vorfeld werden in der Praxis meist verschiedene Alternativen auch hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen durchleuchtet. Fragen nach der Bauweise ("Wie?") und nach Kompensationsmaßnahmen¹⁸ werden behandelt. Am Ende des Verfahrens steht in der Regel die Projektgenehmigung mit bestimmten Auflagen.

Folgenabschätzung der EU-Kommission

Die Folgenabschätzung der EU-Kommission ist das bislang jüngste Element im Instrumentenspektrum. Verankert ist sie durch die am 5. Juni 2002 beschlossene Mitteilung über die Folgenabschätzung ("Impact Assessment"; KOM(2002) 276)¹⁹. Obwohl aus ihrem Namen nicht ersichtlich, handelt es sich um eine interne Nachhaltigkeitsprüfung für die Politiken- und Gesetzesvorschläge der Kommission.

Ab 2003 führt die Kommission schrittweise für all ihre wichtigen (legislativen) Vorschläge, die in der Jährlichen Strategieplanung oder im Arbeitsprogramm der Kommission enthalten sind oder grundlegende Politikreformen betreffen, Folgenabschätzungen durch, vorausgesetzt, die Vorhaben weisen erhebliche potenzielle wirtschaftliche, soziale und/oder umweltbezogene Auswirkungen auf und/oder erfordern für ihre Durchführung Regelungsmaßnahmen.

Dieses Folgenabschätzungsverfahren fasst auf Ebene der Europäischen Kommission sämtliche sektorale Bewertungsverfahren (z. B. Umweltprüfung, Gender mainstreaming Prüfung, Gesundheitsprüfung, Handels- und Unternehmensprüfung) in einem integrierten Instrument zusammen. Es ersetzt damit verschiedene bislang getrennt voneinander ablaufende Einzelprüfungen. Ziele des neuen Instruments sind die Steigerung der Qualität, Kohärenz und Transparenz der Politikgestaltung, die Bereitstellung von Grundlagen für den Entscheidungsfindungsprozess sowie die Verbesserung der Kommunikation und Information über die Kommissionsvorschläge.

Die Folgenabschätzung läuft in zwei Phasen ab: der vorläufigen und der ausführlichen Folgenabschätzung. Die vorläufige Abschätzung ist ein kurzer Check des Vorschlags, in dem ermittelt wird, ob eine ausführliche Folgenabschätzung nötig ist (Filtervorgang). Wenn der Vorschlag beträchtliche wirtschaftliche, ökologische und/oder soziale Auswirkungen hat und er sich auf wichtige betroffene Parteien auswirkt, ist eine ausführliche Folgenabschätzung durchzuführen. Darin werden

¹⁵ 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 informellen Tagung der für Raumordnung zuständigen Minister, Tampere.

¹⁶ Detaillierte Informationen zum gesamten ESPON Programm unter <http://www.espon.lu>.

¹⁷ Richtlinie 97/11/EG

¹⁸ Unter dem Begriff Kompensationsmaßnahmen werden (1) Vermeidungsmaßnahmen zur gänzlichen Vermeidung von negativen Auswirkungen, (2) Verminderungsmaßnahmen zur Reduktion von negativen Auswirkungen auf ein akzeptables Maß und (3) Ausgleichsmaßnahmen zur "Wiedergutmachung" unvermeidbarer Eingriffe verstanden.

¹⁹ Zu finden unter http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0276de01.pdf

die potenziellen Auswirkungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft untersucht und die betroffenen Parteien sowie einschlägige Experten konsultiert.

Obwohl sich die Mitteilung zur Folgenabschätzung derzeit lediglich an die Europäische Kommission selbst für ihre eigenen Politikvorschläge wendet, empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten, das Folgenabschätzungsverfahren auch für Entwürfe nationaler gesetzlicher Regelungen anzuwenden und dafür ebenfalls Standards für Anhörungen und Folgenabschätzungen festzulegen.

Verträglichkeitsprüfung nach Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Verträglichkeitsprüfung)

Ziel der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist die Ermittlung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit den Erhaltungszielen der nach FFH-Richtlinie ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete. Rechtlich verankert ist dieses Instrument in der Richtlinie des Ministerrates der EU zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen 92/43/EWG (Habitat-Richtlinie oder FFH-Richtlinie).

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung überschneidet sich zum Teil mit SUP und Projekt-UVP. Alle drei Instrumente beziehen sich auf Pläne bzw. Projekte und auf die Ermittlung von Umweltauswirkungen. Die FFH-Verträglichkeitsprüfung hat jedoch einen deutlich enger gefassten Anwendungsbereich als die Projekt-UVP und die SUP, denn sie beschränkt sich auf die Überprüfung der Verträglichkeit mit den für das Schutzgebiet festgelegten Erhaltungszielen. Andere Umweltauswirkungen müssen nicht überprüft werden, obwohl dies von der EU-Kommission sehr wohl angeraten wird. Strenggenommen ist es auch nicht erforderlich, während des Planungsprozesses neben dem eigentlichen Plan oder Projekt, Alternativen und Kompensationsmaßnahmen einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen, doch wird dies ebenfalls im Hinblick auf die Genehmigung empfohlen, denn am Ende der FFH-Verträglichkeitsprüfung steht dazu eine ja/nein-Entscheidung.

Die SUP-Richtlinie sieht in Artikel 3 (2) b ausdrücklich die SUP-Pflicht für Pläne oder Programme vor, die einer Verträglichkeitsprüfung nach FFH-Richtlinie unterzogen werden müssen. Allerdings können beide Prüfungen zu einem gemeinsamen Bewertungsprozess zusammengefasst werden, um Mehrfachprüfungen zu vermeiden (vergl. Stöglehner, G., 2003²⁰). Das bedeutet in der Praxis, dass die Verfahrensanforderungen nach der SUP-Richtlinie und die inhaltlichen Anforderungen nach beiden Richtlinien erfüllt werden müssen. Sinn dieses Artikels der SUP-Richtlinie war es, die SUP-Standards zur Durchführung des Bewertungsprozesses auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung zu übertragen.

3 Zukunftsbilder

Die kurze Darstellung der einzelnen Bewertungsverfahren zeigt Bedarf und Nutzen der verschiedenen Instrumente. Im Dickicht der Prüfverfahren verliert sich jedoch der Weg zu einer effektiven Optimierung von Projekten, Plänen und Programmen sowie von Politiken und Rechtsakten nur all zu leicht. Einerseits überschneiden sich die Instrumente beispielsweise RVP und Projekt-UVP sowie FFH-Verträglichkeitsprüfung, SUP und Projekt-UVP. Andererseits bestehen aber auch Lücken: Zumindest in Österreich fehlt ein Bewertungsinstrument auf Ebene der Politiken und Rechtsakte.

Um die Palette der Bewertungsinstrumente zu komplettieren, müssen die entsprechenden Instrumente mit klar definierten Einsatzgebieten korrespondieren und in Überlappungsbereichen zu gemeinsamen Verfahren integriert werden. Eine durchdachte und an den Praxiserfordernissen orientierte "Einnischung" der Instrumente kann zum Erfolgsfaktor werden. Vor der Wahl des Prüfinstrumentes ist zu überlegen, welches Instrument (oder welche Instrumente) sich für die jeweilige Planungsaufgabe am besten eignet. Dabei sollten sowohl die Rechtslage, als auch fachliche und planungspraktische Anforderungen sowie die potentielle künftige Entwicklung berücksichtigt werden. Auf Basis der Erfahrungen in Österreich und auf EU-Ebene können aus Sicht der Autorinnen Vorschläge für die künftige Anwendung der Bewertungsinstrumente formuliert werden. Diese bauen auf den bestehenden Instrumenten, die vorwiegend bereits eine rechtliche Grundlage haben, auf und sind daher nicht als "Neuerfindungen", sondern als Weiterentwicklungen zu sehen. Bewährtes soll erhalten bleiben und nur dort, wo die Praxis noch Lücken oder Mängel zeigt, wird vorgeschlagen "nachzubessern".

²⁰

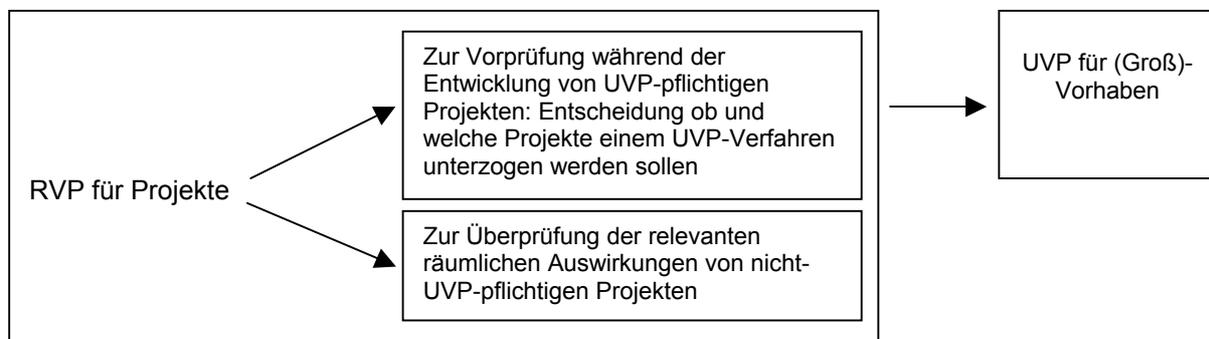
Stöglehner, G. (2003): FFH-Verträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung, in: UVP-report 17 (5), S. 222

3.1 Projektebene

Auf Projektebene ist die UVP für (Groß)-Vorhaben gesetzlich verankert und praxiserprobt. Als auf Umweltaspekte fokussiertes Instrument hat sie sich auch bewährt, um konkrete Einzelprojekte umweltverträglicher zu machen. Daher soll dieser Umwelt-Fokus auch erhalten bleiben. Der "Mangel" der UVP liegt eher bei der eingeschränkten Alternativenprüfung und beim vergleichsweise späten Zeitpunkt, zu dem die UVP bei der Projektentwicklung einsetzt. Daher könnte dieses Instrument durch die RVP ergänzt werden. Bei der Entwicklung raumrelevanter Vorhaben sollte die RVP der UVP vorausgehen: damit wäre die RVP eine Art Vorprüfung, in deren Rahmen analysiert wird, wie ein bestimmtes Projekt konkret ausgearbeitet wird und welches Vorhaben nach einer Alternativenprüfung dann vom Projektwerber in einem nachfolgenden UVP-Verfahren zur Genehmigung eingereicht wird. Außerdem könnte im Rahmen der RVP analysiert werden, welcher der vorhandenen und potentiell geeigneten Standorte für das geplante Projekt optimal ist. Die Ausweisung von Eignungszonen bleibt jedoch Gegenstand der vorgelagerten Ebene der Pläne und Programme – unabhängig von einem konkreten Einzelprojekt. Die RVP sollte im Gegensatz zur Projekt-UVP in einer frühen Entwicklungsphase ansetzen, in der das Projekt noch nicht genehmigungsreif ausgearbeitet ist und somit Alternativen umfassend untersucht werden können. Empfehlenswert wäre zudem die Ausdehnung der RVP auf nicht-UVP-pflichtige Projekte, die relevante räumliche Auswirkungen haben.

Im Rahmen der RVP sollten umweltbezogene, soziale und ökonomische Auswirkungen integrativ betrachtet werden und die räumliche Zuordnung dieser Effekte im Mittelpunkt stehen. Der Prüfraum der RVP geht damit über den Prüfraum der nachfolgenden UVP hinaus. Da der Begriff der RVP auf Projektebene bereits eine jahrelange Tradition hat und zum Teil auch schon rechtlich verankert ist, scheint den Autorinnen die Einführung des neuen Begriffs der Nachhaltigkeitsprüfung für die Projektebene nicht sinnvoll, wobei inhaltlich natürlich Ähnliches gemeint ist. Gerade auf Projektebene lassen sich Auswirkungen besser räumlich lokalisieren als auf höheren strategischen Planungsebenen und auch deswegen scheint der Begriff RVP hier weiterhin passend.

Abbildung 1: Anwendung der Raumverträglichkeitsprüfung (RVP) auf Projektebene und Konnex zur UVP für (Groß)-Projekte



3.2 Ebene der Pläne und Programme

Auf Ebene der Pläne und Programme (PP) beginnt sich das Instrument der Strategischen Umweltprüfung (SUP) zu etablieren. Dazu hat maßgeblich die EU-Richtlinie zur SUP beigetragen. Laut Richtlinie fokussiert die SUP in erster Linie auf Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Die Begriffsdefinition von "Plänen und Programmen" in Artikel 2a der SUP-Richtlinie schränkt die SUP-Pflicht auf jene PP ein, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Damit sind jene PP, die von Behörden auf freiwilliger Basis ausgearbeitet werden, nicht zwingend einer SUP zu unterziehen, ungeachtet der Tatsache, dass auch diese relevante Umweltauswirkungen haben können. Aus fachlicher Sicht ist es jedoch jedenfalls empfehlenswert, die SUP-Anwendung auf alle umweltrelevanten öffentlichen PP auszudehnen.

Um auch die räumlichen Auswirkungen zu analysieren – diese stehen oft im Zusammenhang mit Umweltauswirkungen –, könnte die RVP auf dieser Ebene in eine erweiterte SUP integriert werden. Gleiches gilt für die FFH-Verträglichkeitsprüfung für Pläne, die ein Schutzgebiet nach FFH-Richtlinie

betreffen. Ebenso sollten in bestimmten Fällen im Rahmen einer SUP neben Umweltauswirkungen auch sozio-ökonomische Auswirkungen bewertet werden, nämlich dann, wenn der Plan oder das Programm alle drei Aspekte der Nachhaltigkeit tangiert. Die SUP-Richtlinie bietet in Anhang I (f) bei der Aufzählung der zu behandelnden Schutzgüter dafür bereits Ansatzpunkte: Neben bio-physischen Aspekten (Flora, Fauna, Boden, Wasser, Luft, ...) sind auch Auswirkungen auf die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen und das kulturelle Erbe als soziale Aspekte und auf Sachwerte als ökonomischer Aspekt zu berücksichtigen.

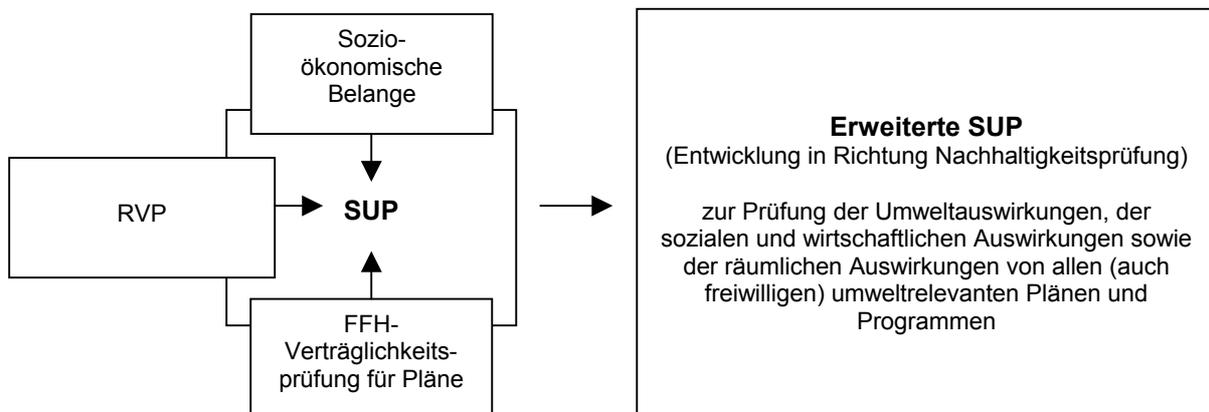
So könnte die SUP von der reinen Umweltprüfung in Richtung Nachhaltigkeitsprüfung weiterentwickelt werden. Im Rahmen dieser **erweiterten SUP**²¹ wären umweltbezogene, soziale und wirtschaftliche Auswirkungen von strategischen Planungen unter Berücksichtigung räumlicher Wirkungen integrativ zu untersuchen. Damit wird eine gesamthafte Beurteilung von Planungsalternativen erreicht, die auch in eine ausgewogenen Planungsempfehlung münden kann.

Der Mehrwert dieser erweiterten, freilich über den derzeitigen Rahmen der Richtlinie hinausgehenden, SUP gegenüber der herkömmlichen Abwägung umweltbezogener, sozialer und wirtschaftlicher Interessen im Planungs- und Entscheidungsprozess ist vielfältig:

- (1) Wenn die SUP ausschließlich auf Umweltaspekte im engeren Sinne fokussiert, müsste man für ausgewogene Entscheidungen im Sinne der Nachhaltigkeit theoretisch auch eine "Sozialverträglichkeitsprüfung" und eine "Wirtschaftlichkeitsprüfung" durchführen, damit Entscheidungsgrundlagen gleicher Qualität vorliegen.
- (2) Wird die – oft von gesellschaftlichen Wertauffassungen dominierte – Abwägung zwischen umweltbezogenen, sozialen und wirtschaftlichen Aspekten in die SUP verlagert, so kann daran auch die Öffentlichkeit teilnehmen. Die getroffenen Abwägungen können transparent begründet im Umweltbericht dokumentiert und damit auch für Außenstehende nachvollziehbar gemacht werden. Klar ist, dass die endgültige Entscheidung nach wie vor durch die zuständigen politischen Entscheidungsträger getroffen wird – unter Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP.
- (3) Wenn umweltbezogene, soziale und wirtschaftliche Auswirkungen integriert betrachtet werden, so können auch Wechselwirkungen zwischen diesen Aspekten und Folgenwirkungen qualitativ behandelt werden, was bei sektoralen Einzelprüfungen kaum gelingt.

Damit der Nutzen der SUP für die Umwelt nicht in den Hintergrund tritt, muss bei derart erweiterten SUPs jedoch die Balance zwischen Umweltaspekten und tendenziell "stärkeren" sozio-ökonomischen Belangen jedenfalls sichergestellt werden.

Abbildung 2: Integration von RVP, FFH-Verträglichkeitsprüfung und SUP auf Ebene der Pläne und Programme sowie der Untersuchung von sozio-ökonomischen Belangen in einer erweiterten SUP

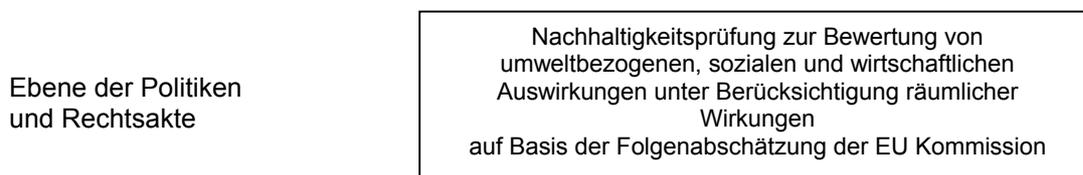


²¹ Die Autorinnen verwenden hier für die Ebene der Pläne und Programme den Begriff "erweiterte SUP" und nicht Nachhaltigkeitsprüfung oder Raumverträglichkeitsprüfung, weil die SUP auf EU-Ebene bereits rechtlich verankert ist. Damit wird klar, dass das Ursprungsinstrument die SUP nach SUP-Richtlinie ist.

3.3 Ebene der Politiken und Rechtsakte

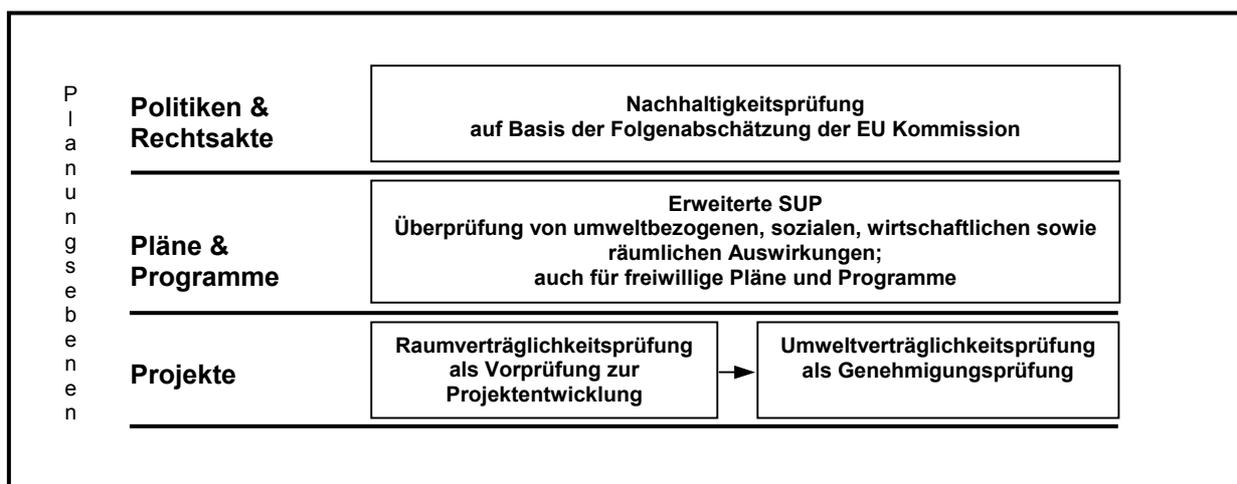
Wie eingangs erläutert kann aus fachlicher Sicht die SUP ebenso auf Ebene der Politiken und Rechtsakte angewandt werden. Allerdings ist diese höchste Ebene im Planungssystem nicht durch die SUP-Richtlinie der EU erfasst. Dies ist die Folge eines politischen Kompromisses zwischen den Mitgliedstaaten, von denen einige die SUP auch auf Politikenebene einsetzen wollten, andere sie aber grundsätzlich ablehnten. Diese konträren Positionen führten zur Einigung, dass die SUP nur für bestimmte umweltrelevante Pläne und Programme verpflichtend ist. Da Politiken und Rechtsakte jedoch oftmals relevante Umweltauswirkungen und/oder räumliche Auswirkungen haben, empfiehlt sich die Ausdehnung der SUP und der RVP auf die Ebene der Politiken und Rechtsakte. Dies könnte nach dem Modell der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission in Form einer Nachhaltigkeitsprüfung für Politiken und Rechtsakte geschehen. Diese Nachhaltigkeitsprüfung soll sowohl umweltbezogene als auch soziale und wirtschaftliche Auswirkungen umfassen und dabei räumliche Auswirkungen berücksichtigen. Hinsichtlich der räumlichen Wirkungen wären Ergebnisse der erwähnten Projekte des ESPON 2006 Programms (European Spatial Planning Observation Network) über die territorialen Effekte von EU-Politiken von Bedeutung.

Abbildung 3: Nachhaltigkeitsprüfung auf der Ebene der Politiken und Rechtsakte



Abschließend werden in Abbildung 4 die drei eben beschriebenen Entwicklungsvorschläge für die Bewertungsinstrumente gemeinsam dargestellt:

Abbildung 4: Entwicklungsmöglichkeiten der Prüfinstrumente und ihre Zuordnung zu den drei Planungsebenen



Wenn auch die vorangegangenen Vorschläge zur Entwicklung und Erweiterung von SUP, RVP und Nachhaltigkeitsprüfung in Zeiten der Deregulierung visionär anmuten mögen und in der Realisierung weitere Entwicklungsjahre benötigen werden, so sind erste Schritte in diese Richtung bereits heute in der Planungspraxis zu beobachten: Engagierten Dienststellen der österreichischen Verwaltung wenden beispielsweise die SUP auf freiwillig erstellte öffentliche Pläne und Programme mit relevanten Umweltauswirkungen an. Zudem werden in manchen SUP-Pilotprojekten neben Umweltauswirkungen auch räumliche, soziale und wirtschaftliche Auswirkungen von Planungsalternativen untersucht.

4 Resümee

Neue Prüfverfahren haben also immer noch Konjunktur? Bei diesem Trend zeichnet sich mittlerweile eine Richtungsänderung ab: 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. Die Entwicklung des Folgenabschätzungsverfahrens auf europäischer Ebene könnte Vorbildwirkung haben. Auch in Österreich wird über integrierte Bewertungsinstrumente, wie die Nachhaltigkeitsprüfung, bereits nachgedacht. Im Rahmen einer Studie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft werden derzeit der Status quo der Nachhaltigkeitsprüfung und Einsatzmöglichkeiten in Österreich untersucht²². Nach dieser Analyse wird dann die Praxis zeigen, ob und wie sich integrierte Bewertungsinstrumente bewähren und ob alle gesellschaftlichen Ansprüche - Umwelt, Raum, Soziales und Wirtschaft - in künftigen Politiken/Rechtsakten, Plänen/Programmen und Projekten tatsächlich gleichrangig unter einen Hut gebracht werden können. Damit wären wir dem weltweit angestrebten Ziel einer nachhaltigen Entwicklung einen entscheidenden Schritt näher gekommen.

Zu den Autorinnen:

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

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

²²

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.