



5

IMPULS / Thesenpapier
ARBTER

STEP & Strategische Umweltprüfung (SUP)

Von Kerstin Arbter

Der Wiener Stadtentwicklungsplan (STEP) ist das zentrale Instrument der vorausschauenden und strategischen Planung für die räumliche Entwicklung der Stadt Wien. Die Strategische Umweltprüfung (SUP) wiederum ist ein Instrument, um Umweltaspekte bei strategischen Planungen gleichrangig wie soziale und wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Durch die strategische Einsatzebene beider Instrumente gibt es einen starken Bezug der beiden zu einander. Der folgende Artikel beleuchtet Verknüpfungspunkte und mögliche Einsatzgebiete der SUP im Bereich der Stadtplanung.

Inhaltsverzeichnis

1 Was ist eine SUP?	2
1.1 Ziel und Definition	2
1.2 Einsatzbereiche.....	2
1.3 Anwendungsebenen	2
1.4 Nutzen und Potentiale der SUP	3
2 Rechtliche Grundlagen der SUP	3
3 Wie funktioniert die SUP?	4
3.1 SUP-Phasen und SUP-Schritte.....	4
3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung und Beteiligung der Umweltbehörden bei der SUP	4
4 Einsatzmöglichkeiten der SUP in der Wiener Stadtplanung	7
4.1 Der STEP und das Wiener Verkehrskonzept – die zentralen Strategien der Stadt Wien	7
4.2 Flächenwidmungs- und Bebauungspläne – Planungsentscheidungen im Detail	9
4.3 Empfehlung für die SUP auf der "Zwischenebene" - "Stadtteilpläne" als neues Instrument	11
5 SUP-Erfahrungen in der Wiener Stadtplanung	11
6 Empfehlungen für künftige SUPs der Wiener Stadtplanung	14
7 Schlussfolgerungen für den STEP	16



1 Was ist eine SUP?

1.1 Ziel und Definition

Eine SUP ist ein innovatives Instrument im Bereich der Umwelt und der Nachhaltigkeit. Ziel der SUP ist es, dass Umweltaspekte bei der Erstellung von Plänen und Programmen (PP) sowie von Politiken/Rechtsakten¹ gleichrangig wie soziale und wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden. Dadurch soll ein hohes Umweltschutzniveau sichergestellt werden.

Eine SUP ist 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 und die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltbehörden während des Prozesses.

1.2 Einsatzbereiche

Die SUP kann für strategische Planungen aller umweltrelevanten Sektoren eingesetzt werden. Dazu zählen in erster Linie:

- **Raumplanung:** z. B. für Stadt- und Bezirksentwicklungspläne, Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, Regionalprogramme, örtliche Entwicklungskonzepte
- **Verkehrsplanung:** z. B. für Verkehrskonzepte, Generalverkehrspläne
- **Abfallwirtschaft:** z. B. für Abfallwirtschaftskonzepte
- **Wasserwirtschaft:** z. B. für Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne und Wasserwirtschaftliche Maßnahmenprogramme
- **Energiewirtschaft:** z. B. für Energiekonzepte
- **Tourismus:** z. B. für Tourismusprogramme

Aber auch die Sektoren Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Industrie, Telekommunikation und Bodennutzung fallen in den Einsatzbereich der SUP.

1.3 Anwendungsebenen

Die SUP hilft bei der Klärung strategischer Grundsatzfragen. Dazu gehören Fragen zu:

- Bedarf (Brauchen wir diese Maßnahmen überhaupt?) - ob?
- Zweck (Wozu brauchen wir sie?) - wozu?
- Technologie (Welche Technologie eignet sich besonders zur Problemlösung?) - was?
- Kapazitäten (Wie groß müssen neue Infrastruktureinrichtungen/Anlagen sein?) - wie viel?

Nach Beantwortung dieser strategischen Grundsatzfragen kann auf der nächsten Anwendungsebene die Frage nach dem optimalen Standort oder nach Trassenlagen beantwortet werden ("wo?" - Ebene der "Standort-SUP").

¹ 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. Obwohl die SUP aus fachlicher Sicht sehr wohl auch für Politiken/Rechtsakte eingesetzt werden kann, beschränkt sich die SUP-Richtlinie nur auf Pläne und Programme. Dies ist als politischer Kompromiss der EU-Mitgliedstaaten zu sehen.

Danach folgt die Ebene der Projekt-UVP, also der Umweltverträglichkeitsprüfung für Großvorhaben. Auf dieser letzten Ebene wird die Frage nach dem "wie?", also nach der Bauweise eines konkreten Einzelprojektes geklärt. Im Rahmen eines UVP-Verfahrens kann dies zur Projektgenehmigung führen.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Abfolge dieser drei Planungsebenen.

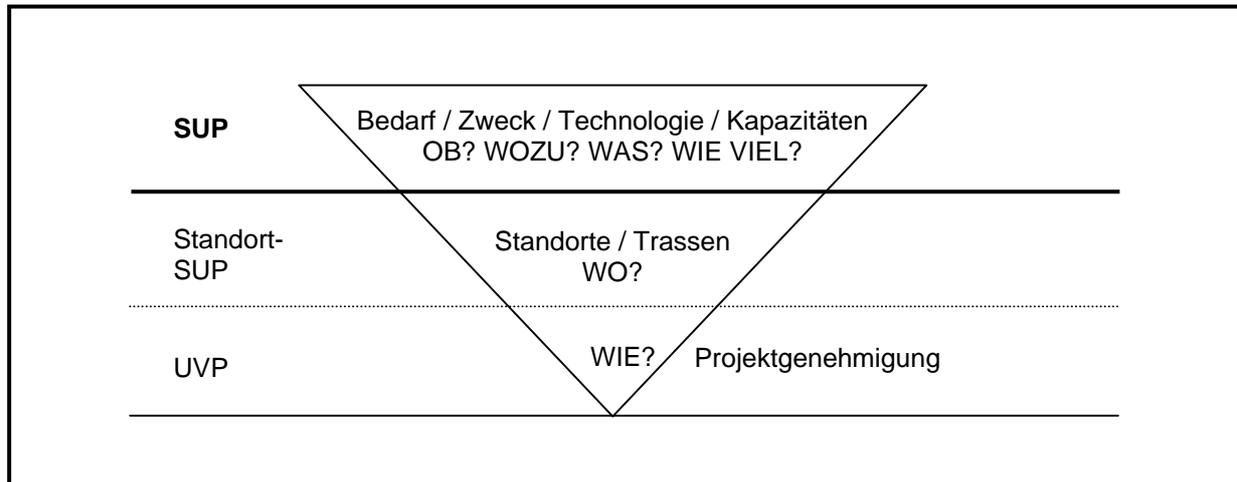


Abbildung 1: Anwendungsebenen von SUP und Projekt-UVP (Quelle: Arbter, K., 2004²)

1.4 Nutzen und Potentiale der SUP

Der **Nutzen und die Potentiale** der SUP können in folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- **Absicherung von strategischen Planungsentscheidungen:** durch frühzeitige Berücksichtigung von Umweltaspekten
- **Optimierung der Entscheidungsfindung:** durch systematisches Ausloten möglicher Planungsalternativen mit deren Vor- und Nachteilen
- **Förderung nachhaltiger Gesamtlösungen:** durch ausgewogene und gleichrangige Berücksichtigung von Umweltaspekten, wirtschaftlichen und sozialen Aspekten bei Planungsentscheidungen
- **Versachlichung der Diskussion:** durch die Aufbereitung fundierter, objektiver Entscheidungsgrundlagen
- **Akzeptanz und raschere Umsetzung von Planungen:** durch fachlich fundierte, transparente und nachvollziehbare Entscheidungsfindung und durch Öffentlichkeitsbeteiligung
- **Demokratisierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen:** durch Öffentlichkeitsbeteiligung
- **Entlastung der Projekt-UVP** (Umweltverträglichkeitsprüfung für umweltrelevante Großprojekte): durch vorgelagerte Klärung strategischer Grundsatzfragen

2 Rechtliche Grundlagen der SUP

Nach langjährigen Verhandlungen hat die SUP seit Mitte 2001 eine rechtliche Grundlage auf EU-Ebene, die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Diese **SUP-Richtlinie**

² Arbter, K. (2004): SUP - Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien.

der EU ist bis 21.7.2004 in nationales Recht umzusetzen. Sie regelt in erster Linie das Verfahren einer SUP und sieht im Wesentlichen die Erstellung eines Umweltberichts und die Durchführung von Konsultationen vor. Zum Teil definiert sie auch inhaltliche Anforderungen, beispielsweise die notwendigen Inhalte des Umweltberichts. In Wien läuft derzeit die Umsetzung der SUP-Richtlinie in die bestehenden Materiengesetze, u. a. in die Wiener Bauordnung.

Am 21.5.2003 wurde von mehr als 30 Staaten, darunter auch Österreich und alle anderen EU-Mitgliedstaaten, das internationale **SUP-Protokoll der UNECE** unterzeichnet, das nach Ratifizierung durch 16 Unterzeichnerstaaten in Kraft tritt. Damit bekommt die SUP auch weltweit eine legitime Basis. Das SUP-Protokoll orientiert sich stark an der SUP-Richtlinie der EU, geht aber in einzelnen Aspekten über dieses hinaus (Betonung der Analyse der gesundheitlichen Auswirkungen, etwas mehr Öffentlichkeitsbeteiligung, Empfehlung zur SUP für Politiken/Rechtsakte auf freiwilliger Basis).

3 Wie funktioniert die SUP?

3.1 SUP-Phasen und SUP-Schritte

Eine SUP ist nicht nur ein Gutachten oder eine Studie zu Umweltauswirkungen, sondern ein umfassender Prozess mit Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltbehörden. Dieser Prozess besteht aus fünf Phasen, die sich wiederum in einzelne SUP-Schritte untergliedern. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Prozessphasen einer SUP und ihre Teilschritte.

Tabelle 1: SUP-Prozessphasen und deren Teilschritte und Inhalte

SUP-Prozessphase	Inhalte / SUP-Schritte
Vorphase	Feststellen, ob SUP durchgeführt werden muss oder soll (=Screening) → Konsultation der Umweltbehörden
Vorbereitungsphase	Planung des Prozessablaufs samt Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltbehörden
Durchführungsphase	- Zieldefinition - Analyse der Ausgangssituation - Abgrenzung des Untersuchungsrahmens - Alternativenentwicklung und -bewertung sowie Empfehlung zur endgültigen Planungslösung - Planung der Monitoringmaßnahmen und der nächsten Schritte - Erstellung des Umweltberichts → unter Beteiligung der Umweltbehörden und der Öffentlichkeit
Beschlussphase	- Annahme des Plans / Programms unter Berücksichtigung der SUP-Ergebnisse - Bekanntgabe der Entscheidung inkl. "SUP-Erklärung" → Beteiligung der Umweltbehörden und der Öffentlichkeit
Umsetzungsphase	Monitoring

3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung und Beteiligung der Umweltbehörden bei der SUP

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltbehörden ist ein wesentliches Element jeder SUP. Umweltbehörden sind nach der SUP-Richtlinie, Art. 6(3) jene Dienststellen, die "in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein könnten." Zur Öffentlichkeitsbeteiligung muss in der Vorbereitungsphase der SUP u. a. geklärt werden:

- **Wer** ist die Öffentlichkeit?
- **Wie** wird die Öffentlichkeit beteiligt?
- **Wann** wird die Öffentlichkeit beteiligt?
- **Welche Anforderungen** sieht die SUP-Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung vor?

3.2.1 Wer ist die Öffentlichkeit

Prinzipiell ist zwischen einer Beteiligung der breiten Öffentlichkeit und der qualifizierten Öffentlichkeit zu unterscheiden. Die breite Öffentlichkeit umfasst alle interessierten und/oder betroffenen BürgerInnen, also "jedermann". Unter "qualifizierter Öffentlichkeit" werden die von der Planung betroffenen Interessengruppen verstanden. Das sind bei umweltrelevanten Plänen und Programmen, die einer SUP unterzogen werden, jedenfalls Umwelt-NGOs und die Wiener Umweltschutzorganisation. Allerdings können bei strategischen Fragen der Stadtplanung auch die Kammern oder auch politische Vertreter zur Gruppe der qualifizierten Öffentlichkeit zählen. Man spricht auch von Beteiligung nach dem "Vertreterprinzip". Diese Beteiligungsform hat sich auf der strategischen Planungsebene einer SUP bewährt, denn es geht dabei oftmals um abstraktere Grundsatzfragen, die weniger direkte persönliche Betroffenheit von Einzelpersonen ausgelöst. Um die Anforderungen der SUP-Richtlinie zu erfüllen, muss jedoch auch die breite Öffentlichkeit über die SUP informiert und zu Stellungnahmen eingeladen werden.

3.2.2 Wie wird die Öffentlichkeit beteiligt?

Es gibt informative, konsultative, kooperative und mediative Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese unterscheiden sich im Ausmaß, in dem die Öffentlichkeit auf das SUP-Ergebnis Einfluss nehmen kann, wie die folgende Abbildung zeigt.

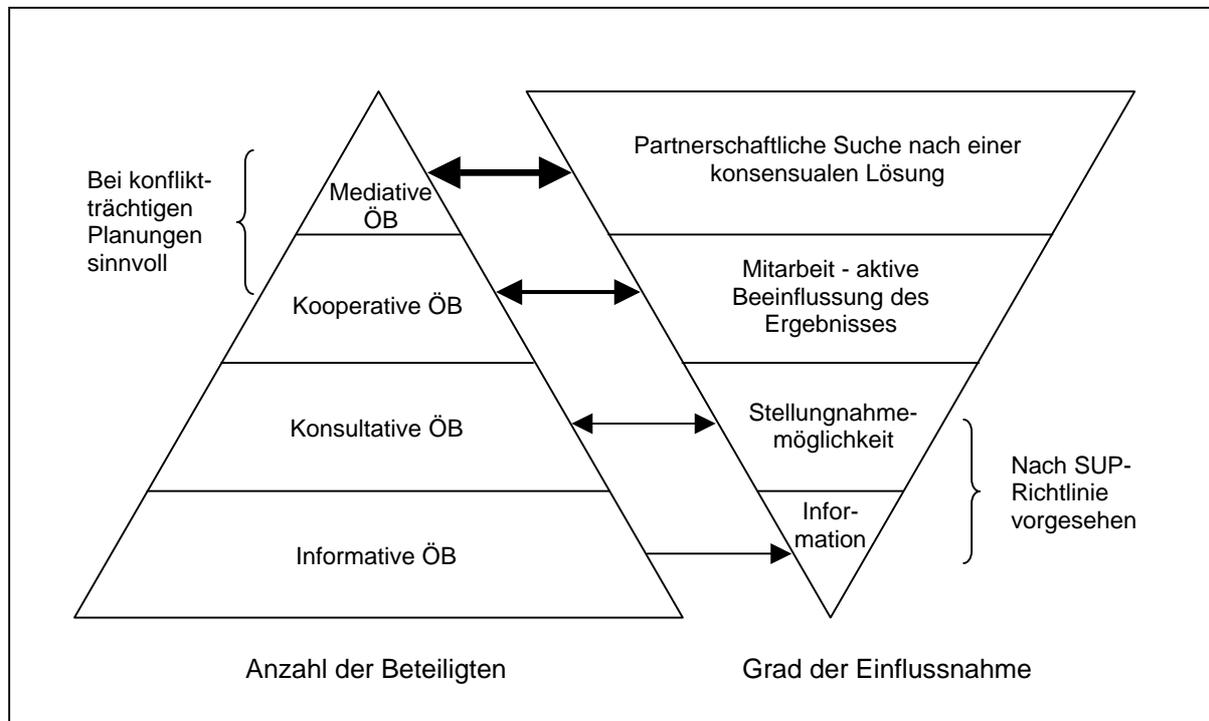


Abbildung 2: Ebenen und Intensitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB) bei einer SUP (Quelle: Arbter, K., 2004³)

Die SUP-Richtlinie sieht lediglich die beiden Grundformen der Partizipation, nämlich Informations- und Stellungnahmemöglichkeiten, vor (s. u.). Bei SUPs zu konfliktträchtigen Planungen mit großem, öffentlichem Interesse können intensivere Beteiligungsformen die Erfolgchancen der SUP und die Umsetzbarkeit der Ergebnisse jedoch entscheidend erhöhen.

³ Arbter, K. (2004): SUP - Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien.

3.2.3 Wann wird die Öffentlichkeit beteiligt?

Wesentlich für effektive Öffentlichkeitsbeteiligung ist, dass sie zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem die Öffentlichkeit die SUP und ihre Ergebnisse noch tatsächlich beeinflussen kann. Das heißt, dass Öffentlichkeitsbeteiligung so früh wie möglich und während des gesamten SUP-Prozesses stattfinden soll. Besonders bei Beteiligung der qualifizierten Öffentlichkeit ist bereits eine Einbeziehung zu allen Teilschritten der Durchführungsphase möglich und sinnvoll. Die breite Öffentlichkeit wiederum kann zu bestimmten Meilensteinen des Prozesses, wenn bereits erste Zwischenergebnisse diskutiert werden können, beteiligt werden. Erfolgt die Einbindung erst nachdem das Ergebnis der SUP vorliegt, so ist dies jedenfalls für einen intensiven Rückkopplungsprozess mit der Öffentlichkeit zu spät. Dann sind nämlich bereits zu viele Entscheidungen gefallen, die selbst bei massiven Einwänden der Öffentlichkeit kaum mehr rückgängig gemacht werden können, ohne Doppelarbeiten zu verursachen. Ein "Zurück an den Start" ist aus Zeit und auch aus Kostengründen oft unmöglich.

3.2.4 Welche Anforderungen sieht die SUP-Richtlinie vor?

Die SUP-Richtlinie sichert Informations- und Stellungnahmerechte für die Umweltbehörden und für die Öffentlichkeit. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Vorgaben der SUP-Richtlinie zur Beteiligung der Umweltbehörden und der Öffentlichkeit.

Tabelle 2: Vorgaben der SUP-Richtlinie zur Beteiligung der Umweltbehörden und der Öffentlichkeit (verändert nach: Europäische Kommission, 2003⁴)

Prozessphasen nach SUP-Richtlinie	Erforderliche innerstaatliche Beteiligung	Zusätzlich erforderliche Beteiligung bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen
Feststellung, ob eine SUP erforderlich ist (Screening)	Konsultation der Umweltbehörden (Art. 3(6)) Zugänglichmachen der Entscheidung sowie einer Begründung, wenn keine SUP erforderlich ist, für die Öffentlichkeit (Art. 3(7))	
Festlegen des Untersuchungsrahmens (Scoping)	Konsultation der Umweltbehörden (Art. 5(4))	
Umweltbericht sowie Entwurf des Plans oder Programms	Zugänglichmachen für die Umweltbehörden und die Öffentlichkeit (Art. 6(1)) Konsultation der Umweltbehörden und der betroffenen oder interessierten Öffentlichkeit (Art. 6(2))	Konsultation der Umweltbehörden und der betroffenen oder interessierten Öffentlichkeit in anderen voraussichtlich betroffenen EU-Mitgliedstaaten (Art. 7(2))
Während der Erstellung des Plans oder Programms	Berücksichtigung des Umweltberichts und der abgegebenen Stellungnahmen nach Art. 6 (Art. 8)	Berücksichtigung der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen (Art. 8)
Annahme des Plans / Programms und Bekanntgabe der Entscheidung	Bekanntgabe der Annahme des Plans / Programms für die Umweltbehörden und die Öffentlichkeit Zugänglichmachen des angenommenen Plans / Programms, der "SUP-Erklärung" ⁵ und der Monitoringmaßnahmen	Bekanntgabe der Annahme des Plans / Programms Zugänglichmachen des angenommenen Plans / Programms, der "SUP-Erklärung" und der Monitoringmaßnahmen

⁴ Europäische Kommission (2003): Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Leitfadens; http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance_de.pdf, 21.10.03

⁵ Die "SUP-Erklärung" ist eine zusammenfassende Erklärung "wie Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden, wie der nach Artikel 5 erstellte Umweltbericht, die nach Artikel 6 abgegebenen Stellungnahmen (Anm. d. Verf.: der Umweltbehörden und der Öffentlichkeit) und die Ergebnisse von nach Artikel 7 geführten Konsultationen (Anm. d. Verf.: grenzüberschreitende Konsultationen, falls gewünscht) gemäß Artikel 8 berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der angenommene Plan oder das angenommene Programm, nach Abwägung mit den geprüften vernünftigen Alternativen, gewählt wurde".

3.2.5 Wiener Modell der SUP am runden Tisch

In Wien wurde ein besonders partizipatives SUP-Modell entwickelt, die SUP am runden Tisch. "SUP am runden Tisch" bedeutet, dass die SUP kooperativ von einem SUP-Team aus Vertretern der betroffenen Verwaltungsabteilungen, der betroffenen Interessengruppen (qualifizierte Öffentlichkeit) und externen ExpertInnen (PlanerInnen) durchgeführt wird. Alle Mitglieder des SUP-Teams arbeiten von Beginn an bei allen Schritten der SUP zusammen und bemühen sich um ein möglichst konsensuales Ergebnis (s. Arbter, K., Büchl-Krammerstätter, K., in Druck⁶, Arbter, K., 2002⁷).

Dieses intensive Beteiligungsmodell geht über die Anforderungen der SUP-Richtlinie, die lediglich Informations- und Stellungnahmerecht vorsieht, weit hinaus, denn die Mitglieder des SUP-Teams haben die Möglichkeit, den SUP-Prozess und ihr Ergebnis wesentlich mitzugestalten und nicht nur nachträglich zu kommentieren. Eine Befragung der TeilnehmerInnen der SUPer NOW, der SUP Entwicklungsraum Nordosten Wiens (s. u.), zeigt, dass diese intensive Form der Beteiligung auf große Zustimmung stößt (s. Arbter, K., vor der Veröffentlichung⁸).

4 Einsatzmöglichkeiten der SUP in der Wiener Stadtplanung

4.1 Der STEP und das Wiener Verkehrskonzept – die zentralen Strategien der Stadt Wien

Die beiden zentralen Instrumente der Stadtplanung auf strategischer Planungsebene sind der Wiener Stadtentwicklungsplan (STEP) und das Wiener Verkehrskonzept. Beide Pläne stellen die Weichen für die Stadt- und Verkehrsentwicklung Wiens und beantworten zahlreiche Grundsatzfragen zu Bedarf, Technologie und Kapazitäten (siehe Abbildung 1, Seite 3). Sie bieten die für die Entwicklung einer Großstadt so wichtige **Gesamtschau der gewünschten Zukunftsentwicklung** und dienen somit als Leitlinie für sämtliche nachfolgende Planungsentscheidungen in der Stadt. Sie weisen die Richtung für Entwicklungsprioritäten und prägen neben den Planungs- und Projektentscheidungen der Verwaltung u. a. die Ansiedlungspolitik der Wirtschaft. Die Bedeutung dieser beiden Pläne kann für eine geordnete Stadtentwicklung nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Beide Pläne können durchaus erhebliche Umweltauswirkungen haben und sind jedenfalls von großem öffentlichem Interesse, wie die stattfindenden Bürgerbeteiligungsprozesse zeigen. Daher kann für beide Pläne die Durchführung von SUPs sinnvoll und nützlich sein, auch wenn sie a priori nicht unter den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie fallen, da es sich um freiwillige Planungen handelt und damit die Plan- und Programmdefinition nach SUP-Richtlinie, Art. 2 nicht erfüllt ist. Die SUP kann beide strategischen Pläne jedoch auch **aus Umweltsicht absichern** und damit quasi als **"Qualitätssiegel"** dienen, was den Stellenwert beider Pläne zusätzlich unterstützt und ihre **Akzeptanz** in der Öffentlichkeit stärkt.

Im Vergleich zu Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen sind der STEP und das Verkehrskonzept in ihren Planungsaussagen vergleichsweise abstrakt und unkonkret. Dies mag auf den ersten Blick als Hindernis für die Durchführung einer SUP scheinen. Dennoch lassen sich alle Schritte einer SUP in beide Planungsprozesse problemlos integrieren. Besonders förderlich ist dabei, dass beide Planungen freiwillig und ohne gesetzlich geregeltes, formales Verfahren laufen. Damit kann der bestehende Spielraum genützt werden, um die SUP-Schritte optimal in den Entstehungsprozess der Pläne zu integrieren. Grundlegende davon werden ja bereits heute schon durchgeführt (z. B. Zieldefinition, Analyse der Ausgangssituation, Öffentlichkeitsbeteiligung). Die SUP bedeutet also **lediglich ein Hinzufügen der restlichen Schritte**. Jedenfalls soll der gesamte Prozess zur Erstellung des STEP bzw. des Verkehrskonzeptes samt ergänzten SUP-Schritten im Kompetenzbereich der MA 18 bleiben. Dieser ergänzte Prozess zur Erstellung des STEP bzw. des Verkehrskonzeptes könnte folgendermaßen ablaufen:

⁶ Arbter, K., Büchl-Krammerstätter, K. (in Druck): SUP in Wien – Tipps für die Praxis, Wien.

⁷ Arbter, K. (2002): Strategische Umweltprüfung (SUP) und Umweltmediation - Eine vielversprechende Kombination, in: UVP-Report 3/2002, S. 94-98.

⁸ Arbter, K. (vor der Veröffentlichung): SUPer NOW - Lessons learned, Studie zur Auswertung der Erfahrungen mit der Strategischen Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens, i.A. des Magistrats der Stadt Wien MA 22 - Umweltschutz, der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und der Wiener Umweltschutz, Wien.

Kasten 1: Möglicher Prozessablauf für den STEP bzw. das Verkehrskonzept mit den ergänzten restlichen SUP-Schritten

- **Zieldefinition:** Diese ist bereits heute ein wesentlicher Schritt bei der Erstellung des STEP und des Verkehrskonzeptes. Bei der Zieldefinition sollen Umweltziele (z. B. aus dem Klimaschutzprogramm der Stadt Wien) gleichrangig zu allen anderen Zielen berücksichtigt werden. Eine Analyse, ob es Zielkonflikte gibt und die Auflösung von etwaigen Inkompatibilitäten, ist ebenfalls hilfreich.
- **Analyse der Ausgangssituation:** Auch dieser Schritt ist bereits zentrales Element der beiden Planungsprozesse. Bei der Dokumentation des Status quo der Stadt- und Verkehrsentwicklung Wiens sollen auch die dafür relevanten Aspekte des derzeitigen Umweltzustands und der bestehenden Umweltprobleme (z. B. Emissionen aus dem Verkehr, Flächenverluste, Zersiedlung und Zerschneidungswirkungen, etc.) berücksichtigt werden. Durch ihre frühzeitige Beachtung auf strategischer Planungsebene können massive Probleme auf Projektebene vermieden werden, die im Extremfall bis zur Ablehnung von neuen Projekten aufgrund von EU-Vorgaben (z. B. nach dem Immissionsschutzgesetz Luft) führen könnten.
- **Abgrenzung des Untersuchungsrahmens:** Dies ist ebenfalls sowohl beim STEP als auch beim Verkehrskonzept bereits Standard. Es geht dabei um das Abstecken der Schwerpunkte und Inhalte des Prozesses (z. B. Prognosehorizont, Untersuchungsraum, Detailschärfe, Bewertungsmethode für die Analyse der Umweltauswirkungen).
- **Identifizieren von Lösungsmöglichkeiten und Bewertung,** welche davon am besten die eingangs festgelegten Ziele erreichen: Die SUP nennt diesen zentralen Schritt "Alternativenentwicklung und -bewertung sowie Empfehlung zur endgültigen Planungslösung".
- **Planung der Monitoringmaßnahmen und der nächsten Schritte:** was passiert nach Beschluss des STEP und des Verkehrskonzeptes – Unterstützung der Umsetzung
- **Erstellung des endgültigen STEP bzw. des Verkehrskonzeptes:** Dieser enthält die schriftliche Dokumentation der oben angeführten Schritte, ist also ebenfalls nichts Neues. Nach SUP-Richtlinie ist ein Umweltbericht zu erstellen. Seine Inhalte können aber direkt in den STEP bzw. das Verkehrskonzept integriert werden (es ist kein eigener separater Bericht notwendig).

All diese Schritte sollen unter Beteiligung der Umweltbehörden und der Öffentlichkeit stattfinden. Dazu ist eine 2-stufige Beteiligung empfehlenswert:

- **Kooperative Beteiligung der von den Planungen betroffenen Interessengruppen:** Beteiligung nach dem Vertreterprinzip ("qualifizierte Öffentlichkeit"), beispielsweise Wiener Umweltschutzgesellschaft, Umwelt-NGOs, Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer, Landwirtschaftskammer, Wiener Jugendanwaltschaft, Seniorenbeauftragter, Fahrgastbeirat der Wiener Linien, etc.
- **Informative und konsultative Beteiligung der breiten Öffentlichkeit:** Kontinuierliche Information der breiten Öffentlichkeit mit Stellungnahmemöglichkeiten z. B. über eine SUP-Homepage, über Informationsveranstaltungen, SUP-Workshops, etc.

Außerdem könnte die SUP dazu beitragen, die Planungsaussagen wo notwendig zu schärfen. Die Konkretisierung der Inhalte ist ja bereits für den STEP 2004/2005 ein zentraler Anspruch. Dazu kann künftig auch die SUP beitragen, so wie es beispielsweise durch die SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan gelungen ist. Durch diese SUP wurde das Wiener Abfallwirtschaftskonzept von einer relativ allgemeinen, generellen Situationsbeschreibung der Wiener Abfallwirtschaft zu einem konkreten Planwerk, das die strategischen Leitlinien für die nächsten 10 Jahre der Wiener Abfallwirtschaft setzt, lange Zeit offene und kontroversiell diskutierte Fragen beantwortet und allgemeine Akzeptanz für Einzelprojekte in der Öffentlichkeit schafft. Ein ähnlicher Nutzen ist auch bei einer SUP für den STEP und das Wiener Verkehrskonzept zu erwarten.

Bei künftigen Fortschreibungen oder Teilaktualisierungen des STEP und des Verkehrskonzeptes sollte daher auch eine SUP durchgeführt werden, um die Potentiale dieses Instrumente zur weiteren Stärkung von Planungsqualität und Akzeptanz zu nützen. Eine SUP für beide Pläne kann als "Qualitätssiegel" der Umweltmusterstadt Wien einen zusätzlichen Qualitätssprung einerseits und

Akzeptanzgewinn und Breitenwirkung in der Wiener Bevölkerung andererseits bringen. Außerdem gewährleistet diese freiwillige SUP, dass vor dem Hintergrund des Immissionsschutzgesetzes Luft oder des Ozongesetzes bereits auf strategischer Planungsebene vorgesorgt wird, dass einerseits Projektgenehmigungen reibungslos verlaufen und andererseits gravierende Nutzungseinschränkungen in hochbelasteten Gebieten vermieden werden können.

4.2 Flächenwidmungs- und Bebauungspläne – Planungsentscheidungen im Detail

Flächenwidmungs- und Bebauungspläne (FWP/BP) sind grundsätzlich von der SUP-Richtlinie erfasst. Wenn sie den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I+II der UVP-Richtlinie angeführten Projekte setzen oder wenn angesichts ihrer Auswirkungen eine Prüfung nach der FFH-Richtlinie für erforderlich erachtet wird, sind sie verpflichtend einer SUP zu unterziehen. Wenn sie jedoch die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen oder nur geringfügig geändert werden, sind sie nur dann SUP-pflichtig, wenn sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Falls sie den Rahmen für andere (nicht UVP-pflichtige) Projekte setzen, sind sie einer SUP zu unterziehen, wenn sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

Damit ist also festgelegt, dass für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne zumindest festgestellt werden muss, ob sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Man spricht dabei vom sogenannten Screening. Wenn dabei festgestellt wird, dass mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, so muss eine SUP durchgeführt werden.

Allerdings wird in Wien jährlich eine Vielzahl von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen für Teilgebiete erstellt. Diese umfassen zumeist kleine Flächen (oft nur einige wenige Baublöcke). Nicht alle davon werden voraussichtlich relevante Umweltauswirkungen haben und daher SUP-pflichtig sein. Eine Pauschalverpflichtung zur Durchführung von SUPs für alle Flächenwidmungs- und Bebauungspläne könnte zu einer Überfrachtung der Planung führen und nicht immer den gewünschten Effekt haben, nämlich die gleichrangige Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Erstellung der Pläne.

Aufgrund der Vielzahl an potentiellen SUPs für die Flächenwidmungsplanung muss in Wien eine Herangehensweise gefunden werden, die es möglich macht, einerseits die rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und die Optimierungspotentiale der SUP zu nützen und andererseits dabei auf bestehende Planungsabläufe aufzubauen und mit knappen Zeit- und Geldressourcen auszukommen.

Daher sind vor Durchführung der SUP zwei zentrale Fragen zu beantworten:

- Wann sind FWP/BP bzw. deren Änderungen so umweltrelevant, dass eine SUP durchgeführt werden muss? - Entscheidung, ob SUP-Pflicht besteht oder nicht (Screening)
- Wie kann bei festgestellter SUP-Pflicht die SUP so durchgeführt werden, dass sie zur gewünschten Berücksichtigung von Umweltaspekten führt und dabei im Rahmen des Machbaren bleibt (Zeit- und Kostenaufwand, bestehende Verfahrensabläufe)?

Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass zur Beantwortung dieser beiden Fragen ein zweistufiges SUP-Verfahren und die Verwendung von Checklisten hilfreich sein kann:

4.2.1 Stufe 1: Vorprüfung zur Feststellung voraussichtlicher erheblicher Umweltauswirkungen (Screening)

In einem ersten Schritt wird ermittelt, ob der jeweilige FWP/BP voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat (Screening). Für diese rasche Vorprüfung kann eine **Screening-Checkliste** herangezogen werden. Anhand dieser Frageliste kann ausgelotet werden, ob mit dem FWP/BP oder seinen Änderungen voraussichtlich relevante Umweltauswirkungen verbunden sein werden oder nicht. Nach der SUP-Richtlinie muss beim Screening die Umweltbehörde konsultiert werden. Daher ist vorstellbar, dass die planerstellende Dienststelle, die Umweltbehörde sowie gegebenenfalls die Wiener Umweltschutzbehörde als unabhängige Institution zur Vertretung von Umweltinteressen gemeinsam diese Screening-Checkliste ausfüllen und somit eine etwaige SUP-Pflicht feststellen.

Dieser Arbeitsschritt sollte straff konzipiert und im Rahmen einer oder zweier Arbeitssitzungen erledigt sein.

Theoretisch könnten zur Feststellung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen auch konkrete Schwellenwerte, z. B. m²-Angaben, festgelegt werden, wie dies im UVP-Gesetz der Fall ist. Mittlerweile ist klar, dass dies jedoch EU-widrig ist, da empfindliche Gebiete bereits bei geringen Änderungen wesentlich betroffen sein können, während auf unempfindlichen Flächen auch größere Änderungen keine relevanten Umweltauswirkungen verursachen können (vergl. SUP-Länderarbeitsgruppe, Anhang 1, Seite 4). Daher scheint es sinnvoll, in einem raschen Prozess für den Einzelfall mit Hilfe der Screening-Checkliste zu überprüfen, ob die zu erwartenden Umweltauswirkungen erheblich sind oder nicht.

4.2.2 Stufe 2: Durchführung der SUP auf Basis einer SUP-Checkliste

Sollte im Rahmen des Screenings eine SUP-Pflicht für den jeweiligen FWP/BP oder seine Änderungen festgestellt werden, so kann dann in einem zweiten Schritt mit Hilfe einer **SUP-Checkliste** die erforderliche SUP durchgeführt werden. Diese Checkliste wird etwas detaillierter aufgebaut sein, als die vorgelagerte Screening-Checkliste. Sie soll die einfache und effiziente Durchführung der SUP für FWP/BP erleichtern und alle notwendigen Elemente eines SUP-Prozesses umfassen. Sie soll u. a. dabei helfen, verschiedene Planungsalternativen hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen zu vergleichen. Außerdem soll sie den politischen Entscheidungsträgern in übersichtlicher Form umweltrelevante Informationen als zusätzliche Entscheidungsgrundlage liefern.

Beispielsweise kann mit der SUP-Checkliste folgendes abgefragt werden:

- Ziele des FWP/BP inkl. der dabei zu berücksichtigenden Umweltziele
- Ausgangssituation im Planungsgebiet
- Festlegung des Untersuchungsrahmens (Systemgrenzen, Prognosehorizont, räumliche Abgrenzung)
- Alternativen, um die festgelegten Ziele zu erreichen
- Bewertung dieser Alternativen hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen
- Empfehlung zur endgültigen Planungslösung
- Geplante Monitoring-Maßnahmen und nächste Schritte

Die ausgefüllte SUP-Checkliste kann Basis für den zu erstellenden Umweltbericht sein. Auch bei der Bearbeitung der SUP-Checkliste sollen die Umweltbehörde und andere betroffene Dienststellen sowie Vertreter der Öffentlichkeit (z. B. Wiener Umweltschutzorganisation, evtl. andere Umwelt-NGOs, Vertreter anderer betroffener Interessengruppen, evtl. politische Vertreter) einbezogen werden. Die derzeitigen Stellungnahmeregelungen können dafür ein Anhaltspunkt sein.

Ein wichtiger nächster Schritt ist also die Entwicklung einer Screening-Checkliste für die rasche Vorprüfung und einer SUP-Checkliste für die Durchführung der SUP für FWP/BP. Zumindest für die Screening-Checkliste könnte die Studie von Sommer, A. (2002)⁹ ein erster Ausgangspunkt sein. Jedenfalls sollten die Praxiserfahrungen mit SUPs in Wien, die in der Broschüre "SUP in Wien – Tipps für die Praxis"¹⁰ berücksichtigt werden.

Prinzipiell betrachtet wirft allerdings die Wiener Flächenwidmungspraxis die Frage auf, ob diese kleinräumige und schon sehr projektbezogene Planungsebene tatsächlich optimal für den Einsatz einer SUP geeignet ist. In der Praxis werden lediglich Umwidmungen für sehr kleine Ausschnitte des Stadtgebietes (meist nur einige Baublöcke) durchgeführt. Diese können natürlich schon erhebliche Umweltauswirkungen haben, allerdings ist deren Ausmaß mit den Auswirkungen der großen

⁹ Sommer, A. (2002): Die Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen - Vorgehen und Kriterien für das Screening bei Strategischen Umweltprüfungen, Hallein. (Download unter www.lebensministerium.at)

¹⁰ Arber, K., Büchl-Krammerstätter, K. (in Druck): SUP in Wien – Tipps für die Praxis, Wien.

strategischen Planungsentscheidungen auf Ebene des STEP oder des Verkehrskonzeptes nicht zu vergleichen.

4.3 Empfehlung für die SUP auf der "Zwischenebene" - "Stadtteilpläne" als neues Instrument

Die Stadt Wien steht bezüglich der SUP-Anwendung für die Stadtplanung also vor einem Dilemma: Einerseits ist die SUP dort, wo sie am effizientesten eingesetzt werden könnte, nämlich auf den strategischen Planungsebenen des STEP und des Verkehrskonzeptes nicht verpflichtend. Außerdem sind die Planungsaussagen auf dieser Ebene für die Beurteilung der Umweltauswirkungen relativ unkonkret. Andererseits besteht SUP-Pflicht für die Ebene der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung. Dort geht es weniger um strategische Planungsentscheidungen, sondern vielmehr schon um konkrete Einzelprojekte. Im Vergleich zu STEP und Verkehrskonzept sind bei FWP/BP außerdem vergleichsweise geringere (zumindest kleinräumigere) Umweltauswirkungen zu erwarten. Damit ist auch der SUP-Einsatz weniger wirkungsvoll. Der Aufwand dafür könnte hingegen wiederum hoch sein, da es jährlich eine Vielzahl von Umwidmungen gibt.

Ausweg aus diesem Dilemma kann die Schaffung einer Planungsebene zwischen STEP und Verkehrskonzept auf der einen und den Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen auf der anderen Seite sein. Vorstellbar sind Pläne, die größere Stadtteile umfassen und in ihrer Zukunftsentwicklung als Einheit zu betrachten sind, wie beispielsweise der Nordosten Wiens (Bezirke nördlich der Donau) oder Wien-Zentrum (Bezirke innerhalb des Gürtels). Diese "Stadtteilpläne" umfassen mehrere Bezirke. Die Planungsaussagen sind bereits konkreter möglich als auf STEP- und Verkehrskonzeptebene. Die Analyse der Umweltauswirkungen macht mehr Sinn, als für geringe FWP/BP-Änderungen mit sehr kleinräumigen Auswirkungen. Damit könnte eine Planungsebene geschaffen werden, auf der die SUP wirkungsvoll eingesetzt werden kann sowie Ziel und Intention der SUP-Richtlinie mit angemessenem Aufwand erfüllt werden können. Bei den weiteren Überlegungen zur Einführung dieser "Stadtteilpläne" soll jedenfalls berücksichtigt werden, dass anstehende Planungen zur Flächenwidmung reibungslos fortgesetzt werden können (Übergangsfristen zur Vermeidung von Blockaden bei FWP/BP, bis die vorgelagerten "Stadtteilpläne" flächendeckend zur Verfügung stehen).

Die Schaffung einer zusätzlichen Planungsebene sollte jedoch mit Erleichterungen für die nächstfolgende Ebene, nämlich die Ebene der FWP/BP verbunden sein. So könnte die SUP-Pflicht für jene FWP/BP auf ein Minimum reduziert werden, die in ihren Inhalten die Festlegungen der Stadtteilpläne lediglich konkretisieren, diese aber nicht verändern. Voraussetzung ist natürlich, dass die Ergebnisse der vorgeschalteten SUP noch aktuell sind und keine neuen Rahmenbedingungen oder Erkenntnisse aufgetaucht sind (vergl. Checkliste Irrelevanzkriterien in Sommer, A., 2002¹¹). Dann wäre eine neuerliche SUP auch nicht sinnvoll. Es müsste lediglich festgestellt werden, ob die FWP/BP den zwischengeschalteten Stadtteilplänen entsprechen oder nicht. Wenn für STEP und Verkehrskonzept wiederum eine SUP durchgeführt wird, kann sich der Aufwand für die SUP auf der Zwischenebene der Stadtteilpläne wiederum reduzieren.

5 SUP-Erfahrungen in der Wiener Stadtplanung

In Wien gibt es bereits Erfahrung mit der SUP in der Wiener Stadtentwicklungsplanung, nämlich mit der SUPer NOW - Strategische Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens. Die SUPer NOW war nach der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan bereits die zweite Pilot-SUP in Wien. Hinsichtlich ihrer Aufgabenstellung, der Brisanz der behandelten Themen und ihrer Komplexität war sie jedoch eine ganz besondere Herausforderung.

Aufgabenstellung war die Erstellung eines harmonisierten Gesamtbildes für die Raum- und Verkehrsentwicklung im Nordosten Wiens, also um eine Zukunftsvision für den 21. und den 22. Wiener Gemeindebezirk sowie die angrenzenden niederösterreichischen Umlandgemeinden (Langenzersdorf, Bisamberg, Hagenbrunn, Gerasdorf bei Wien, Deutsch Wagram, Aderklaa, Raasdorf, Groß-Enzersdorf). Das angestrebte Gesamtbild basierte auf den bisher erstellten

¹¹ Sommer, A. (2002): Die Beurteilung der Erheblichkeit von Umweltauswirkungen - Vorgehen und Kriterien für das Screening bei Strategischen Umweltprüfungen, Hallein. (Download unter www.lebensministerium.at)

Planungen, Konzepten und Programmen. Diese Einzelemente wurden zusammengeführt und in Hinblick auf die Entwicklungserfordernisse bis ins Jahr 2020 und darüber hinaus erweitert.

Die Diskussionen über die Frage, ob die Stadt Wien eine sechste Straßenquerung der Donau sowie einen Umfahrungsring im Nordosten braucht (Nordost-Umfahrung, S1), war einer der Ausgangspunkte für die SUPer NOW, jedoch nicht das alleinige Thema. Denn zur Beantwortung dieser Fragestellungen muss zuerst die gesamte räumliche Entwicklung dieser Region betrachtet werden. Erst wenn klar ist, wo neue Siedlungs- oder Betriebsgebiete entstehen oder wo bestehende Grün- und Freiräume weiterentwickelt werden sollen, können Fragen nach dem dazu notwendigen Verkehrsnetz fundiert beantwortet werden. Daher war die Frage nach dem Bedarf der NO-Umfahrung ein wesentliches, aber nicht das einzige Thema der SUPer NOW.

Aufgabenstellung der SUPer NOW war die Beantwortung von Planungsfragen folgender drei Kategorien der strategischen Planungsebene:

- **Bedarfsfragen** zu neuen Wohngebieten, Betriebsgebieten und Grün- und Freiräumen und zu neuer Verkehrsinfrastruktur (z.B. Braucht der Nordosten Wiens neue Siedlungs- und Betriebsgebiete? Braucht der Nordosten Wiens die Nordost-Umfahrung?) - Ob und wozu?
- **"Technologie"-Fragen** nach der Art der notwendigen Verkehrserschließung (z. B. Soll die neue Verkehrserschließung durch Ausbau des öffentlichen Verkehrs erfolgen oder sind neue Straßen notwendig?) - was?
- **Kapazitätsfragen** zur Größe von Entwicklungsgebieten und zur Leistungsfähigkeit im Verkehrsnetz (z.B. Für wie viele neue Einwohner und neue Arbeitsplätze sollen Siedlungs- und Betriebsgebiete zur Verfügung gestellt werden? Braucht der Nordosten Wiens neue leistungsfähige U-Bahnverbindungen oder reichen Straßenbahnen und Busverbindungen? Wie viel Verkehr sollen die neuen Straßentrassen aufnehmen können?) - wie viel?

Standort- und Trassenfragen (Wo sollen die künftigen Wohn- und Betriebsgebiete genau errichtet werden? Wo sollen die künftigen Trassen der öffentlichen Verkehrsmittel oder Straßenverbindungen genau liegen?) wurden im Rahmen der SUPer NOW randlich mitbehandelt - soweit es für diese übergeordnete Planungsebene möglich war. Parzellenscharfe Standort- oder Trassenfestlegungen waren aber explizit nicht das Thema der SUPer NOW. Erst wenn die Fragen zu Bedarf, Technologie und Kapazitäten geklärt sind - das war die primäre Aufgabe der SUPer NOW -, kann eine detaillierte Empfehlung zu Fragen nach Standorten und Trassen auf der nächstfolgenden Planungsebene erarbeitet werden. Die Beteiligten des SUP-Prozesses sprachen sich daher für eine nachgeordnete Trassenuntersuchung für die 6. Donaustraßenquerung aus.

Die SUPer NOW war also eine SUP auf der oben empfohlenen Zwischenebenen zwischen STEP und Verkehrskonzept einerseits und Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung andererseits. Es ging um einen bezirksübergreifenden Stadtteilplan, der auch die Entwicklung im angrenzenden NÖ einbezog. Die Ergebnisse flossen zumindest zum Teil wieder in das Wiener Verkehrskonzept ein. Gleiches ist für den STEP geplant. Damit ist bereits belegt, dass Planungen auf dieser Zwischenebene durchaus sinnvoll und nützlich sind und auch einer SUP unterzogen werden können.

Zur detaillierten Analyse und Dokumentation der Erfahrungen mit der SUPer NOW wurde eine Studie "SUPer NOW – Lessons learned"¹² erstellt. Die wesentlichsten Ergebnisse, die auch für die Ebene des STEP relevant sind, werden nun zusammengefasst. Sie basieren auf einer Befragung der an der SUPer NOW beteiligten Personen, sowie einem Workshop mit den Beteiligten, bei dem die Frage diskutiert wurde, wie die SUP in Wien weiterentwickelt werden könnte.

Die vollständige Integration von SUP und Planungsprozess zu einem Gesamtprozess, die vernetzte Betrachtung von Raum- und Verkehrsentwicklung, die Arbeit in einem interdisziplinären Team unter Beteiligung der qualifizierten Öffentlichkeit und der intensive Meinungsaustausch im SUP-Team wurden als Stärken des Prozesses genannt. Kritisiert wurde der große Zeitdruck, v. a. in der

¹² Arbter, K. (vor der Veröffentlichung): SUPer NOW - Lessons learned, Studie zur Auswertung der Erfahrungen mit der Strategischen Umweltprüfung Entwicklungsraum Nordosten Wiens, i.A. des Magistrats der Stadt Wien MA 22 - Umweltschutz, der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und der Wiener Umwelthanwaltschaft, Wien.

Endphase, die fehlende Ergebnisoffenheit und die zu geringe Einbindung des Landes Niederösterreich.

Die Beteiligten haben aus ihrer Teilnahme an der SUPer NOW vielfältigen Nutzen gezogen. Genannt wurden die Möglichkeit, das Ergebnis zu beeinflussen, der gemeinsame Lernprozess, die Netzwerkbildung innerhalb des Teams sowie die Vorbildwirkung der SUPer NOW für andere SUP-Prozesse. Alle Befragten erklärten sich zur erneuten Teilnahme an einem ähnlich SUP-Prozess bereit. Von manchen wurde die Vereinbarung von "Spielregeln" für den Prozess, die Ergebnisoffenheit, die ausgewogene Besetzung des SUP-Teams sowie die Durchführung der SUP nach dem Wiener Modell der *SUP am runden Tisch* (s. 3.2.5, Seite 7) als Bedingungen genannt.

Die deutliche Mehrheit der Befragten (2/3) war mit dem inhaltlichen Ergebnis der SUPer NOW zufrieden, ein Drittel der Befragten war mäßig zufrieden. Niemand war sehr zufrieden, wenig zufrieden oder gar nicht zufrieden. Alle Befragten waren der Meinung, dass die SUPer NOW das inhaltliche Ergebnis gegenüber einem herkömmlichen Planungsprozess ohne SUP verbessert hat. Verbesserungen wurden in einem umweltverträglicheren und innovativeren, aber ganz besonders in einem umsetzbareren und ausgewogeneren Ergebnis gesehen. Die überwiegende Mehrzahl der Befragten glaubte auch, dass die SUPer NOW tatsächliche Verbesserungen für die Umwelt bringen wird. Allerdings wurden die Chancen für die Umsetzung skeptisch beurteilt.

Aus Sicht der Beteiligten hat sich u. a. bewährt, dass die SUP am runden Tisch unter breiter Einbindung der betroffenen Dienststellen und der qualifizierten Öffentlichkeit durchgeführt wurde, weiters die Moderation des Prozesses, die umfassende Berücksichtigung von umweltbezogenen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen und das soziale Rahmenprogramm.

Zur Weiterentwicklung empfohlen wurden die Ergebnissicherung, die rechtzeitige Aussendung der Expertenunterlagen zur Vorbereitung auf die Arbeitstreffen, die Prozessvereinbarungen sowie die Kommunikation innerhalb des SUPer NOW-Teams. Mehrheitlich wurde die Idee einer Co-Finanzierung der SUP durch die planerstellende Dienststelle und die nach SUP-Richtlinie einzubeziehende Umweltbehörde unterstützt.

Ganz besonders groß war die Zustimmung zum Modell der *SUP am runden Tisch*. Bis auf eine Stimme empfahlen alle Befragten die Durchführung der *SUP am runden Tisch* weiter. Die kooperative, also über reine Information und Stellungnahmemöglichkeiten hinausgehende Beteiligung wurde von allen Befragten für sinnvoll erachtet. Überwiegende Zustimmung fand auch das integrierte SUP-Modell, bei dem Planung und Umweltprüfung zu einem gemeinsamen Prozess vernetzt sind.

Kritik wurde hingegen an der übereilten Schlussphase, der teilweise mangelhaften Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse, v. a. für die breite Öffentlichkeit, und am späten Start der SUP geübt. Ebenso wurde bei den Informationsveranstaltungen für die breite Öffentlichkeit (SUPer NOW-Foren) Verbesserungspotential gesehen, während die SUPer NOW-Homepage durchschnittlich gut beurteilt wurde.

"Die SUP soll zur Normalität werden!" war eines der markanten Schlussstatements der Befragung.

Die Auswertung der Erfahrungen mit der SUPer NOW zeigt, dass die SUP noch in zahlreichen Punkten Verbesserungspotential birgt. Sie kann sicherlich nicht das "Allheilmittel" für alle Herausforderungen der Stadtplanung sein. Dennoch wurde auch klar, dass sie eine Optimierung von strategischen Plänen und Programmen im Sinne der Umwelt fördert und die Beteiligung der Öffentlichkeit bei strategischen Planungen auf ein neues Qualitätsniveau hebt.

6 Empfehlungen für künftige SUPs der Wiener Stadtplanung

Die vorliegenden SUP-Erfahrungen zeigen, dass folgende Faktoren ganz entscheidend zum Erfolg einer SUP beitragen können (s. Arbter, K., Büchl-Krammerstätter, K., in Druck¹³):

- **Die SUP soll gleichzeitig mit dem Planungsprozess starten.** Dann kann die SUP ihr volles Potential entfalten. Sind erste Planentwürfe bereits ausgearbeitet, bevor die SUP einsetzt, so kann diese nicht mehr vollständig in den Planungsprozess integriert werden. Dann besteht die Gefahr, dass die SUP nur mehr als nachgelagertes Prüfinstrument, jedoch nicht mehr als positiv orientiertes Optimierungsinstrument genutzt werden kann. In diesem Fall sind auch Planungsverzögerungen und aufwändige Rückkopplungsschritte nicht auszuschließen. Bereits "festgefahrene" Standpunkte, die verteidigt werden, und Polarisierungen könnten den Prozess weiter erschweren.
- **Die SUP muss solide vorbereitet werden.** Anfangs muss gut überlegt und geplant werden, wie der SUP-Prozess abläuft (welche Schritte in welcher Reihenfolge), wie die Aufgabenstellung konkret lautet, wie SUP und Planungsprozess vernetzt sind, wie die rechtlichen Vorgaben erfüllt werden können, wer in welcher Rolle am SUP-Prozess teilnimmt, wer die Prozesssteuerung übernimmt und welcher Zeit- und Kostenrahmen sinnvoll ist. Es muss von Beginn an klar sein, welche Aufgabe die SUP erfüllen soll, damit alle Beteiligten koordiniert auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiten. Gerade in dieser Phase kann es hilfreich sein, auf Erfahrungen mit anderen ähnlichen SUPs aufzubauen.
- **Der SUP-Prozess muss alle erforderlichen SUP-Schritte enthalten, logisch und klar strukturiert und mit dem Planungsprozess zu einem integrierten Gesamtprozess verknüpft sein.** Eine SUP ist nicht nur eine Studie, sondern ein umfassender Prozess aus verschiedenen Elementen. Für den Erfolg des Verfahrens ist eine logische, strukturierte Vorgangsweise und ein professionelles Prozessmanagement (Prozesssteuerung) entscheidend. Knackpunkt ist die Verknüpfung mit dem Planungsprozess zu einem integrierten Gesamtprozess, in dem sich SUP- und Planungsschritte laufend ergänzen.
- **Die Unterstützung der Politik muss gegeben sein.** Seitens der Politik muss das Vertrauen in den Prozess, die federführende Behörde und die Prozesssteuerung gegeben sein. Die Schnittstellen zur Politik müssen von Anfang an geklärt sein (sind Politiker im SUP-Team vertreten, in welchen Phasen der SUP gibt es Rückkopplungen mit der politischen Ebene, welchen Einfluss hat die Politik auf die Arbeit und die Entscheidungen im SUP-Team, welche Informationen aus dem SUP-Team werden wie an die Politik weitergegeben?). Die SUP liefert die fachlichen Entscheidungsgrundlagen für die Politik, nimmt jedoch die politische Entscheidung nicht vorweg. Die beiden Phasen (Entscheidungsvorbereitung durch das SUP-Team und Entscheidungsfindung durch die Politik) sollten klar getrennt sein.
- **Alle von der Planung betroffenen Interessengruppen sollen gleichrangig während des gesamten Prozesses an der SUP beteiligt sein.** Eine bewährte Lösung ist die Durchführung der SUP in einem SUP-Team, in dem die betroffenen Interessengruppen durch Repräsentanten vertreten sind. Bei der Zusammensetzung muss unbedingt auf Ausgewogenheit geachtet werden. Alle Teammitglieder nehmen gleichberechtigt am Verfahren teil. Außerdem muss gewährleistet sein, dass sich die am Prozess Beteiligten mit jenen, die sie vertreten, regelmäßig austauschen und die Akzeptanz der diskutierten Ergebnisse sichern ("Rückkopplung"). Die Rollen- und Aufgabenteilung sowie die Verantwortlichkeiten im Team müssen klar sein. Werden die Betroffenen erst eingebunden, nachdem der Umweltbericht fertig gestellt ist, so ist die effektive Berücksichtigung der Kommentare kaum mehr möglich. Zu diesem Zeitpunkt sind bereits viele Vorentscheidungen gefallen (z. B. zu den (Planungs-)Zielen, zu den untersuchten Alternativen, zur Bewertungsmethode, ...), die nur mehr mit großem Aufwand (im schlimmsten Fall "zurück an den Start") revidiert werden können.
- **Die SUP soll sich auf die wesentlichen Auswirkungen konzentrieren.** Detailuntersuchungen, wie bei der Projekt-UVP üblich, sind auf Grund der höheren, strategischen Planungsebene nicht zielführend. Wichtig ist es, im SUP-Team Konsens zu den entscheidungsrelevanten Bewertungskriterien zu finden. Vorsicht ist bei aufwändigen Rechen- und Simulationsmodellen geboten. Diese können einerseits Kosten- und Zeitaufwand für die SUP in die Höhe treiben und andererseits zu

¹³

Arbter, K., Büchl-Krammerstätter, K. (in Druck): SUP in Wien – Tipps für die Praxis, Wien.

"scheingenauen" Ergebnissen führen, wenn nicht alle erforderlichen Eingabedaten in ausreichender Qualität vorhanden sind, wie dies bei SUPs aufgrund der hohen, strategischen Ebene oft der Fall ist. Deshalb bewähren sich für SUP-Prozesse meist einfache, qualitative Bewertungsmethoden (z. B. verbale Beschreibung der Auswirkungen). Wichtig ist, dass alle Ergebnisse nachvollziehbar begründet sind. Alle den Bewertungen zu Grunde liegenden Annahmen, Datenlücken und Prognoseunsicherheit müssen im Umweltbericht dokumentiert werden.

- **Die SUP muss ergebnisoffen sein.** Gibt es seitens einzelner Akteure (Auftraggeber, Politik, Interessensvertreter, ...) bereits zu Beginn ein gewünschtes Ergebnis der SUP, so kann dies den Erfolg des Prozesses vollkommen in Frage stellen. Grundvoraussetzung für einen fairen und sachlichen Prozess ist, dass alle Beteiligten dem Ergebnis der SUP offen und unvoreingenommen gegenüberstehen. Andersfalls verkommt der Prozess zu einer Spielwiese, um eigene Ansichten und Lösungen "durchzudrücken", ohne auf die im Rahmen der SUP erarbeiteten Informationen und Alternativlösungen zu achten. Vorsicht ist jedenfalls geboten, wenn die SUP als Instrument zur nachträglichen Bestätigung einer vorgefassten Wunschlösung missbraucht wird.
- **Die Ergebnisse der SUP müssen im Umweltbericht nachvollziehbar dokumentiert werden.** Neben der Dokumentation der Inhalte der SUP (Zieldefinition, Analyse der Ausgangssituation, Abgrenzung des Untersuchungsrahmens, Alternativenentwicklung und -bewertung, Monitoringmaßnahmen und nächste Schritte) soll auch der SUP-Prozess an sich beschrieben werden (Ablauf, Teilnehmer, Methode). Wichtig ist dabei ein klarer und logischer Aufbau sowie eine allgemeinverständliche Sprache. Der Umweltbericht soll öffentlich zugänglich sein (z. B. als Download auf der SUP-Homepage).
- **Klare Dokumentation von Konsens und Dissens im Umweltbericht.** Es ist zwar wünschenswert, aber für den Erfolg einer SUP nicht unbedingt erforderlich, dass zu allen Ergebnissen Konsens erreicht wird. Jedenfalls notwendig ist jedoch die transparente Darstellung, welche Ergebnisse von welchen Gruppen und weshalb/weshalb nicht mitgetragen werden können.
- **Faire Diskussionskultur und respektvoller Umgang miteinander.** Ganz entscheidend für den Erfolg und das persönliche Wohlbefinden während des SUP-Prozesses ist die Kultur des Miteinanders aller Beteiligten. Für die gedeihliche Zusammenarbeit hat sich die gemeinsame Ausarbeitung von Prozessvereinbarungen ("Spielregeln", z. B. Konsensentscheidungen, keine Mehrheitsabstimmungen) im SUP-Team ganz zu Beginn der SUP bewährt.
- **Prozesssteuerung durch SUP-ExpertInnen sowie Personen mit mediativen und moderativen Kompetenzen.** Jede SUP ist ein mehr oder weniger komplexer Prozess, der professionell gesteuert werden will. Daher empfiehlt sich der Einsatz eines Prozesssteuerungsteams. Dieses soll aus 2-3 Personen bestehen. Eine davon muss über SUP-Fachwissen sowie entsprechende Praxiserfahrungen verfügen und dafür sorgen, dass der Prozess die Anforderungen einer SUP erfüllt. Ein bis zwei weitere Personen sollen über mediative Kompetenzen verfügen, auch um Konflikte frühzeitig aufzulösen und emotionale Spitzen zu „kappen“. Außerdem muss die Prozesssteuerung mit einem umfassenden Moderationsmethodenrepertoire vertraut sein.
- **Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP.** Die SUP kann nur dann ihr eigentliches Ziel, nämlich Verbesserungen für die Umwelt, erreichen, wenn ihre Ergebnisse auch tatsächlich berücksichtigt werden. Sie soll ja nicht zur lästigen Pflichtübung oder zum Alibiinstrument verkommen, denn dafür ist auch der geringste Aufwand nicht gerechtfertigt. Die Empfehlungen aus dem SUP-Prozess sollen daher auch in den letztlich angenommenen Plan / das Programm einfließen. "Berücksichtigen" bedeutet im Sinne der SUP-Richtlinie zwar keine absolute Bindung an das Ergebnis, jedoch, dass es nach Möglichkeit zu übernehmen ist. Ein Abweichen vom Ergebnis ist zu begründen, was auch für Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung für die Öffentlichkeit sehr förderlich ist. Die Entscheidungskompetenz ist und bleibt - mit und ohne SUP - auf politischer Ebene.

7 Schlussfolgerungen für den STEP

Die Stadt Wien hat im Bereich der SUP österreichweit sicherlich eine Vorreiterrolle übernommen – ganz besonders auch deswegen, weil beide Wiener SUP-Initiativen vom Bürgermeister der Stadt Wien mitgetragen wurden. Daher soll das innovative Instrument der SUP auch im STEP, dem zentralen Planwerk der Stadtentwicklung, entsprechend gewürdigt werden.

Denkbar sind beispielsweise kurze Absätze mit folgenden Inhalten:

Die SUP ist ein innovatives Instrument im Bereich der Umwelt und der Nachhaltigkeit. Sie zielt darauf ab, dass Umweltaspekte bei strategischen Planungen gleichrangig wie soziale und wirtschaftliche Belange berücksichtigt werden und das mit Beteiligung der Öffentlichkeit. Damit soll ein hohes Umweltschutzniveau sichergestellt werden.

In der Wiener Stadtentwicklung kommt der SUP zunehmend Bedeutung zu. In Zukunft soll die SUP für alle strategischen Planungen mit erheblichen Umweltauswirkungen eingesetzt werden. Dabei muss der Aufwand jedenfalls der Bedeutung und den Inhalten des jeweiligen Plans oder Programms angepasst werden: Bei potentiell kontroversiellen Planungen mit großem öffentlichem Interesse ("heiße Themen") sind umfassendere Prozesse gerechtfertigt, als bei Routineplanungen, wie beispielsweise Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, wo mit schlanken SUP-Prozessen auf Basis von SUP-Checklisten bereits Qualitätsverbesserungen erreicht werden können.

Die nächste Aktualisierung des STEP und des Wiener Verkehrskonzeptes soll ebenfalls mit integrierter SUP erfolgen, da gerade auf dieser hoch strategischen Planungsebene zahlreiche umweltrelevante Weichenstellungen getroffen werden und ohnehin bereits grundlegende SUP-Elemente durchgeführt werden. Mit geringen Ergänzungen sind also zusätzliche Qualitätssteigerungen und eine Stärkung der Akzeptanz und der Breitenwirkung beider Pläne möglich. Um die SUP für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne zu entlasten (diese fallen jedenfalls unter den Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie) soll eine neue Planungsebene zwischen STEP und Verkehrskonzept einerseits sowie Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen andererseits eingeführt werden. Dies können bezirksübergreifende "Stadtteilpläne" sein. Wenn diese einer SUP unterzogen werden, was auch wesentlich wirkungsvoller wäre, als SUPs für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, könnte der SUP-Aufwand für Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen auf ein Minimum reduziert werden.

Die SUP als künftiges "Qualitätssiegel" für strategische Planungen der Umweltmusterstadt Wien:

- **Ergänzung der restlichen SUP-Schritte bei der nächsten Aktualisierung des STEP und des Wiener Verkehrskonzeptes (SUP auf freiwilliger Basis)**
- **SUP für neu zu schaffende, bezirksübergreifende "Stadtteilpläne" (Zwischenebene), die den SUP-Aufwand für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne auf ein Minimum reduzieren können**
- **SUP in straffer Form auf Basis von Checklisten für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne mit erheblichen Umweltauswirkungen**

Zur Autorin:

Kerstin Arbter ist langjährige SUP-Expertin. Seit 1996 arbeitet sie intensiv an der Entwicklung der Strategischen Umweltprüfung für die Planungspraxis. Sie führt ein Technisches Büro für Landschaftsplanung mit dem Schwerpunkt SUP. Sie war an der Durchführung von vier der sieben österreichischen Pilot-SUPs beteiligt. Bei den zwei größten davon, der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftsplan und der SUPer NOW, war sie mit der Prozesssteuerung betraut. Derzeit widmet sie sich u. a. dem Aufbau des österreichischen SUP Service-Centers zur Unterstützung aller Interessierten bei der Planung und praktischen Durchführung von SUPs.

Die Autorin freut sich über Rückmeldungen und Diskussionen zu diesem Artikel:

DI Dr. Kerstin Arbter

Vorgartenstraße 145-157/2/16, A - 1020 Wien

Tel./Fax: +43-1-218 53 55

e-mail: office@arbter.at

Weitere aktuelle SUP-Infos unter: www.arbter.at