

Verschiedene Ansätze zur SUP – Überall nur Lücken? Warum eine effektive SUP so schwer ist

Thomas Fischer

Transkription der Präsentation im Rahmen der Tagung „SUP & Raumplanung“

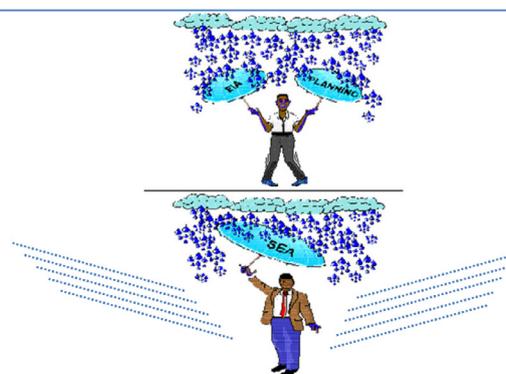
Ich habe mich seit 25 Jahren mit der SUP beschäftigt und auch im Österreich-Kontext schon relativ frühzeitig gearbeitet (in den 1990ern)- da ging es um die Bundesverkehrswegeplanung. Das Problem, wenn wir die europäischen Direktiven betrachten, ist: Die Umweltprüfung ist hier in einen sehr engen Rahmen gepresst, wohingegen das konzeptionelle Verständnis der Umweltprüfung wesentlich weiter reicht. Nur ein kleiner Bereich dessen, was konzeptionell angedacht ist, wird in der Praxis auch wirklich abgedeckt. Ich hoffe, was ich im folgenden vortrage, ist für sie als PraktikerInnen interessant, nämlich die Fragestellung: Wie kann die SUP bei uns effektiv sein? Schwerpunktmäßig habe ich in Großbritannien, Italien, Irland (dort wird derzeit eine größere Studie zur SUP erstellt) in den letzten Jahren gearbeitet. Ich beabsichtige eine Infragestellung - nicht der SUP an sich, aber der gegenwärtigen Anwendung und den gemachten Vorgaben. Wobei es sich nicht so sehr um Vorgaben vonseiten der EU handelt, sondern auf Entscheidungen, die die einzelnen Mitgliedsstaaten getroffen haben.

Was bedeutet Effektivität? Sie bezeichnet ein Maß für Wirksamkeit, welches das Verhältnis von erreichten Zielen zu definierten Zielen beschreibt. Eine Darstellung aus dem niederländischen Verkehrswegeplan 1992 - zu dem Zeitpunkt hatte man in den Niederlanden die Absicht, den Verkehr zu managen und damit die CO₂-Emissionen zu senken - zeigt die Kurven, die Nullvariante, die versuchten Maßnahmen, die zu einem wesentlich reduzierten CO₂-Emissionswert führen sollten, verglichen mit dem was erwartet wurde. Die Entwicklung war aber ein weiterer

Anstieg und das ist die sogenannte Effektivitätslücke. Das lag nicht daran, dass die Maßnahmen nicht effektiv waren, sondern daran, dass man sie nicht wirklich durchgeführt bzw. halbherzig durchgeführt hat. Es gab ein Programm in den Niederlanden namens „Messen heißt Wissen“ und als man gemerkt hat, dass man dieses Ziel nicht erreicht, hat man das kurzerhand abgeschafft - auch eine Möglichkeit Probleme anzugehen. Als erste Frage: Warum gibt es eine SUP? Warum brauchen wir sie? Diese Darstellung ist von der UN-University, dort gibt es ein Modul zur SUP und in der ersten Lecture wurde das hier so dargestellt (Abbildung 1): wir brauchen die SUP, weil das Environ-

Abbildung 1: Warum gibt es die SUP?

Warum gibt es die SUP, bzw. warum brauchen wir sie?



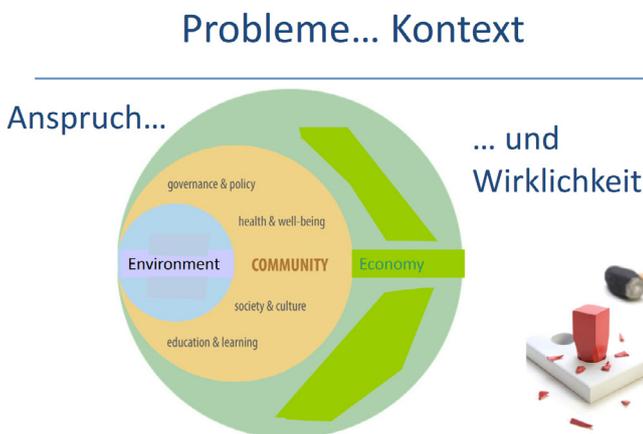
Quelle: T. Fischer, 2019, S.4.

mental Impact Assessment (EIA/UVP) und die Planung den Regen durchlassen, man wird nass. Deswegen brauchen wir den Strategic Environmental Assessment (SEA/SUP)-Umbrella. Das ist schön und gut, aber das Problem ist, dass der Regen auch von der Seite kommt und man trotzdem nass wird. Zumindest so, wie die SUP gegenwärtig angewendet wird.

Warum wurde am Anfang der Entwicklung der SUP gesagt, dass wir eine SUP brauchen? Norman Lee wurde schon genannt...er hat 1992 in einer Publikation verschiedene Punkte beschrieben: Grenzen der Projekt-UVP, z.B. werden indirekte oder induzierte Effekte von Großprojekten nicht gut genug betrachtet, der Fokus liegt auf eng vorgegebenen Alternativen et cetera. In Deutschland bei Flächennutzungsplänen sieht die SUP aber aus wie eine Prüfung hunderter Einzelprojekte, das habe ich auch in Österreich schon gesehen. Am Ende wird oft nicht einmal wirklich aufgelistet, was das kumulativ bedeutet. Kleine Vorhaben, die nicht UVP-pflichtig sind, können abgedeckt werden. Wirkungen, die mit keinen konkreten Vorhaben verbunden sind, Nachhaltige Entwicklung, Überprüfung der Kompatibilität von verschiedenen Zielsetzungen.... Ein Beispiel, das die Probleme mit dem derzeitigen SUP-Ansatz aufzeigen soll: Man hat ein rundes Loch, in das man versucht einen rechteckigen Würfel zu bekommen.

Beispiel 1: Wir betrachten nach wie vor die SUP als ein quasi rationales Verfahren mit Screening, Scoping, Analyse, Bericht, Monitoring, Beteiligung und sprechen zumindest in Deutsch von Verträglichkeit. So, das was wir eigentlich erreichen wollen, zum Beispiel Temperaturerhöhung sollte deutlich unter 2 Grad Celsius sein, kann relativ einfach in einen Verkehrswegeplan übersetzt werden, da es prognostiziert und dadurch auch gemanagt werden kann. (wie im Verkehrswegeplan Niederlande). Gleichzeitig gibt es andere Ziele, zum Beispiel das Wirtschaftswachstum ausgedrückt durch ein BNP von 3%. Diese Zielstellungen werden nicht durch die SUP definiert, sondern kommen

Abbildung 2: Rahmen der SUP



Quelle: T. Fischer, 2019, S.8.

von außerhalb und sind im Normalfall nicht kompatibel. Was soll da die SUP genau machen? Ein Riesen-Problem. Und die Trade-Offs werden leider oft ohne eine SUP gemacht, bzw. es wird gesagt, dass alle Ziele erreicht werden müssen, aber einige können am Ende einfach eben nicht erreicht werden. Wir reden ja über die Umweltprüfung mit dem Fokus Umwelt. Der Anspruch ist etwas, das so aussieht: Die Umwelt ist unser äußerer Rahmen, der alles andere in sich betrachtet, und die Ökonomie als untergeordneter, sich anpassender Bereich. In Realität sieht das aber so, also genau umgekehrt aus (Abbildung 2). Sind wir wirklich für die Optionen offen, die zur Erreichung von den Umweltzielstellungen nötig wären? Hier ein Beispiel aus Amerika (Abbildung 3) wir machen das auch so aber es wird oft offensichtlicher, wenn man solche Beispiele nimmt. Und ist das eigentlich eine Lüge? Zeitlich bezogen...das CO₂- wurde halt vor Millionen von Jahren gebunden und insgesamt über die Zeitspanne ist es ein Nullsummenspiel.

Abbildung 3: Beispielbild aus Amerika



Quelle: T. Fischer, 2019, S.9.

Beispiel 2: Kognitive Voreingenommenheiten ignorieren wir nach wie vor. Da gibt es verschiedene Voreingenommenheiten, mit denen wir als SUP-ExpertInnen uns nicht wirklich beschäftigen. Menschen bevorzugen Lösungen, die ihrem Weltbild und Glauben entsprechen. Es gibt Beispiele aus Deutschland: Die SUP ist besonders effektiv, wenn man in einen völlig neuen Kontext kommt. Zum Beispiel hatte der Regionalplan für die „neue“ Region Braunschweig eine der effektivsten SUPs der Regionalplanung, die ich kennengelernt habe. Weil keiner das gleiche wiederholt sehen will. Dann gibt es den Dunning-Kruger-Effekt: je mehr ein Mensch weiß, desto skeptischer ist er seinem eigenen Wissen gegenüber. Mann oder Frau ist aber am ehesten von jemandem überzeugt, die/der selbstbewusst von sich überzeugt ist, wie man am Beispiel diverser Populisten erkennen kann. Es gilt auch: Wenn eine Schlussfolgerung deinem Weltbild entspricht, wirst du versuchen sie zu verteidigen und wenn ein Argument deine Grundüberzeugungen herausfordert, werden deine Überzeugungen eher stärker, als dass du das Argument akzeptierst.

tierst. Diese kognitiven Voreingenommenheiten prägen die SUP maßgeblich. Auch interessant ist, dass die sozialen Dynamiken einer Gruppe stärker sind als optimale Lösungen, das heißt wenn es einen Leader gibt der die Richtung klar vorgibt, stimmen alle zu. Es wird nicht mehr wirklich nach optimalen Lösungen gesucht.

Das 3. Beispiel ist heutzutage das post-truth-Phänomen. Ein Beispiel aus der Zusammenarbeit mit einer regionalen Behörde in Großbritannien bezüglich eines regionalen Raumplans: Wir wissen, dass es in der Region einen Main Player für Development, Entwicklung gibt, der 20% aller Flächen in der Region besitzt und Einspruch erheben wird. Das Verfahren hatte noch nicht einmal begonnen, aber die Behörde meinte, dass es vollkommen egal ist welche Angaben wir zum Wirtschaftswachstum machen würden. Sie werden sagen das ist viel zu niedrig. Manipulation, post-truth, die Zeit in der wir leben. Und leider muss ich jetzt wieder ein Bild von Trump zeigen: Trump und Wind Energy (Abbildung 4). Die Leute glauben so etwas, in Großbritannien sind die Leute jahrzehntelang von der Tabloid Press so bearbeitet worden, dass sie glauben, dass die EU gerade Bananen und solche Sachen will.

Abbildung 4: Beispielbild Trump und Windenergie

TRUMP on wind energy: "You know, Hillary wanted to put windmills all over the place. Let's put up some windmills -- when the wind doesn't blow, just turn off the television darling, please. There's no wind -- please turn off the television quickly!"



Quelle: T. Fischer, 2019, S.11.

Beispiel 4 ist etwas konkreter und wurde hier im neuen Leitfaden aufgegriffen. Es ist ein riesiges Problem: So wie wir die SUP anhand der Direktive durchführen, betrachten wir sie als ein isoliertes Verfahren, welches auf einen bestimmten Plan oder Programm angewendet wird. In den Guidelines die ich gemeinsam mit der International Atomic Energy Agency zu nuclear power programs erarbeitet habe, wird betont, dass sie nur einen ganz kleinen Teil der Fragen abdecken, die in der Entwicklung von atomarer Energie abgedeckt werden müssen. Und dass die Fragen, die für eine nuclear power programs-SUP „scoped-in“ werden können nur begrenzt sind und die generellen Fragen zur Atomenergie viel weiter sind. Und das erst einmal einzutakten und in einen Rahmen zu bringen wo eben erklärt wird, welche Sachen woanders abgehandelt werden müssen und welche in dem bestimmten

Programm abgehandelt werden - das ist immens wichtig und wir machen es nach wie vor unzureichend. Und selbst dann, sage ich, lassen wir die nötigen Optionen die dann wirklich anstehen würden nicht zu. So, Schlussfolgerungen: ich mag diesen Cartoon (Abbildung 5):

Abbildung 5: Warum gibt es die SUP?



Quelle: T. Fischer, 2019, S.11.

“I taught Stripe how to whistle”, “I don’t hear him whistling”, “I said I taught him, I didn’t say he learned it.” Wir müssen unsere Annahmen und Ansätze ändern, um die Chance auf Effektivität zu besitzen. Die Berücksichtigung von Kontext ist gegenwärtig absolut nicht ausreichend. Und nicht nur der Kontext, der eine gewisse Abschichtung aufzeigt, sondern auch kognitive Dissonanzen, die wir eigentlich völlig ignorieren. „Success consists of going from failure to failure without loss of enthusiasm.“ (W. Churchill)

Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.

Quellenverzeichnis

Fischer, Thomas (2019): Verschiedene Ansätze zur SUP –Überall nur Lücken? - Warum eine effektive SUP schwierig ist... Präsentation SUP & Raumplanung 2019.