

Alternativenprüfung - Anspruch und Wirklichkeit

Alexandra Jiricka-Pürrer

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

Wir haben ja eben schon ein Plädoyer für die Variantenprüfung aus NÖ gehört. Meinem Vortrag liegt auch die Arbeit eines ehemaligen Kollegen vom Ministerium, dessen interessanten Vergleich zwischen Alternativenbetrachtung in der UVP und SUP, ich mich freue vorstellen zu können, zu Grunde.

Der Zugang zu Alternativen ist sehr unterschiedlich. Was mit einbezogen wird in der Alternativenprüfung, ist jedoch nicht unbedingt immer das, was im Sinne der Umwelt zielführend ist. Alternativen sind auch das Herzstück jeder SUP. Die Praxis zeigt, dass die vergleichende Prüfung vernünftiger Alternativen entscheidend dazu beitragen kann, gute Planlösungen zu finden. Bereits im vorherigen Vortrag zeigte sich, wie wertvoll Alternativen tatsächlich sein können.

Schaut man zunächst auf die Theorie zu SUP, so wird die Integration der Alternativenprüfung in den Prozess jedenfalls als besonders wertvoll angesehen. Oftmals wird auch darauf hingewiesen, dass die SUP auch in die Zielfindung selbst eingreifen und hierbei bereits eine Identifizierung von Alternativen stattfinden könnte. Ich zitiere da einerseits ergänzend aus den Ministeriumsleitfäden, dass die Planungsziele den Gestaltungsspielraum für die Alternativen vorgeben. Andererseits kann es unter gewissen Voraussetzungen aber auch durchaus Sinn machen, diese Ziele in Teilbereichen für die Alternativenprüfung selbst zu hinterfragen oder zu konkretisieren. Insbesondere wenn es keine übergeordneten Pläne und Programme gibt, wo diese Ziele bereits hinterfragt wurden.

Kurz eben noch der Blick auf diese Abbildung zur theoretischen Herangehensweise in der Alternativenprüfung, von der Identifizierung von Alternativen über deren Prüfung in Zusammenhang mit den Umweltauswirkungen bis hin zur

Abbildung 1: Alternativenprüfung in der SUP- Wie?

Alternativenprüfung i. d. SUP – WIE?

„Die Planungsziele geben den Gestaltungsspielraum für die Alternativen-Entwicklung vor. Unter gewissen Voraussetzungen kann es in der SUP aber durchaus Sinn machen, diese Ziele in Teilbereichen für die Alternativenprüfung selbst zu formulieren oder zu konkretisieren.“ (BMFLUW 2014, S.7)



Eigene Darstellung nach Gonzales et al. 2013

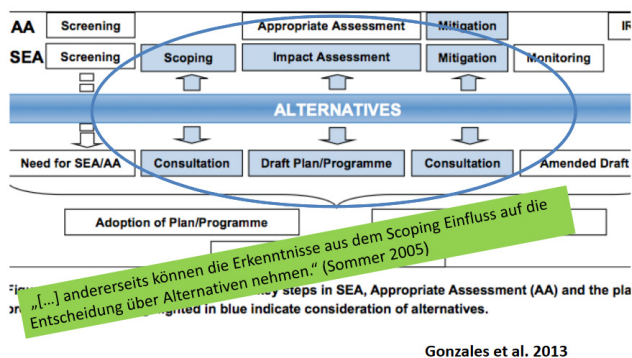
Quelle: A. Jiricka-Pürrer, 2019, S.5.

Dokumentation der identifizierten Alternativen und auch abschließend den vergleichenden Übergang zur Vermeidung und Kompensation (Abbildung 1). Wir sehen später im empirischen Teil dann, dass da nicht immer der Konnex gegeben ist zu den Schutzgütern beziehungsweise den Umweltauswirkungen.

Wann käme jetzt theoretisch die Alternativenprüfung in der SUP zum Einsatz? Von Anfang an. Hier ein Blick auf einen irischen Leitfaden, der sehr viel Information zur dem Thema bietet und eben auch aufzeigt wie die Alternativenprüfung vom Scoping bis hin zur Vermeidung einfließen kann (Abbildung 2). Auch im SUP-Handbuch für Österreich wird eindeutig die Verschneidung zwischen Alternativenprüfung und der Entwicklung des Plans oder Programms aufgezeigt.

Abbildung 2: Alternativenprüfung in der SUP- Wann?

Alternativenprüfung i. d. SUP – WANN?

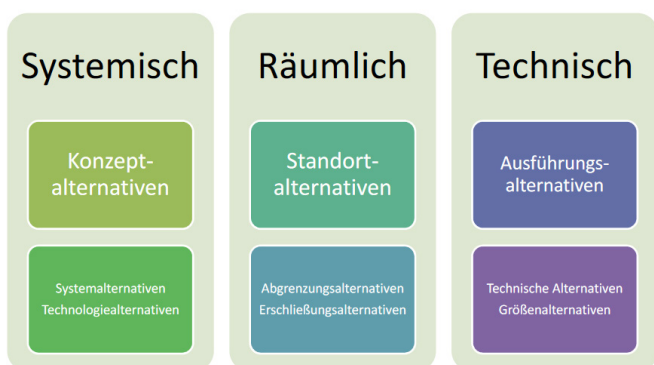


Quelle: A. Jiricka-Pürrer, 2019, S.6.

Noch einmal im Überblick nun die unterschiedlichen Möglichkeiten von Alternativen. Besonders hervor zu heben dabei vor allem das Potenzial der systemischen Alternativen in der SUP, auch Konzeptalternativen genannt, die schon in einem früheren Vortrag angesprochen wurden (Abbildung 3). Vor allem die technologische Entwicklung, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, würde immer wieder Möglichkeiten für die Betrachtung verschiedener Typen von Alternativen bieten. Häufig wird die Diskussion über Standortalternativen geführt, aber eben auch die Abgrenzung und Erschließung, der Zugang sind wichtig ebenso die technischen Alternativen, die sich auch mit Dimension, Details beschäftigen und unter Umständen auch Systemalternativen zu betrachten.

Abbildung 3: Arten der Alternativenprüfung

Arten von Alternativen – WAS?



Quelle: A. Jiricka-Pürrer, 2019, S.6.

Wir haben schon positive Beispiele der Alternativenprüfung in den vorherigen Vorträgen gesehen, nun aber erst einmal der kritischere Blick. Also wann setzt man an und welchen Typ von Alternativen überlegt man, mit einzubeziehen? Der erste Blick den wir machen ist in der Energieraumplanung auf eine Verordnung. Zitiert aus der SUP-Datenbank: „Wegen des Fehlens kon-

kreter räumlicher Festlegungen können auch keine Alternativen dazu aufgezeigt werden. (...) Die einzige Alternative zu diesen generellen Entscheidungskriterien wäre die Nullvariante im Sinne der Unterlassung der Verordnung. (...)“ (Erläuterungen zur SUP einer Standortverordnung). Ein Beispiel wie man Alternativenprüfung vermeiden kann, ist auch zitiert in einem anderen Planungsdokument auf übergeordneter Ebene im Bereich erneuerbare Energien: „Für ein Vorrangzonenkonzept hätte somit eine Vielzahl von Standorträumen untersucht werden müssen. Da bei der Durchführung einer SUP wegen der Konkretheit der Planung grundsätzlich Umweltauswirkungen darstellbar sind, hätten für die jeweiligen Standorträume intensive und umfassende Untersuchungen durchgeführt und komplexe Umweltberichte erarbeitet werden müssen, einschließlich der Darstellung von Alternativen und Standortvarianten.“ Im zeitlich-organisatorischen Sinn war in dem Fall dann der Aufwand gering, aber unter Umständen fehlt auch die mittlere Planungsebene.

Das andere Beispiel war zufällig auch gerade vorher schon in einem Vortrag enthalten und umfasst die Prüfung auf der örtlichen Ebene. De facto gab es drei Alternativen, die aber entweder technisch nicht durchführbar oder eben für die Energieerzeugung nicht relevant waren. Das heißt, eigentlich wurde in dem Fall vermutlich zu spät geprüft, ob es Alternativen gibt. Es ist aber auch im Einklang mit dem Niederösterreichischen Leitfaden, dass Standortalternativen teilweise einfach nicht möglich sind: „Die Frage „Welche Standorte könnten besser sein?“ stellt sich in Praxis oft gar nicht, sondern es stehen vielfach nur die Alternativen „entweder hier oder gar nicht“ zur Diskussion“. (Land NÖ, 2005, S. 24) Wobei hier auch erwähnt wird, dass dann zumindest innerhalb des Standortes auf verschiedene Varianten geschaut werden muss.

Vielleicht ist dann die Planungsebene dazwischen die Lösung? Das ist jetzt dazu auch eines der Negativbeispiele: Ein Landesraumordnungsprogramm aus 2016 hat 62 Seiten, aber kein Kapitel zu Alternativenprüfung. Es kommt lediglich ein Satz dazu drinnen vor, aber auch der trifft nicht, was in der SUP gemeint ist.

Thomas Fischer und Ursula Platzer-Schneider haben es schon gesagt: Wenn die Ziele sehr eng sind oder die Alternativenprüfung spät kommt, wird es schwierig oder es werden Scheinvarianten geprüft.

Schauen wir breiter auf die Praxis. Der Kollege DI Mag. Martin Bösch hat die SUP und die UVP verglichen, genauer 71 SUP-Umweltberichte und 100 Umweltverträglichkeitserklärungen. Zahlreiche davon auch im Bereich Raumplanung- mehr in der örtlichen, aber auch ein Viertel davon überörtlich. Ein großer Anteil der geprüften Berichte beschrieb gar keine Alternativen, im Vergleich schnitt die UVP sogar besser ab.

Er hat auch die Kombination verschiedener Arten von Alternativen angeschaut und hier sieht man auch, dass die SUPs im Schnitt weniger, also oft nur eine Art von Alternativen anschauten, während die UVPs interessanterweise viel mehr Kombinationen beachtet haben, also systemischer vorgegangen sind. Bei den Alternativentypen der SUPs gab es, für die Raumplanung wenig überraschend, viele Standortalternativen. Es waren auch einige andere Bereiche in der Studie enthalten, dadurch gab auch Konzeptalternativen, die betrachtet wurden. Der Kollege konnte nicht untersuchen, wie die unmittelbaren Zusammenhänge zwischen SUP und nachfolgenden UVPs waren, weil es zu wenig zusammenhängende Anwendungsfälle in der Studie gab.

In Hinsicht auf Verständlichkeit und graphische Darstellung wurden auch verschiedene Typen skizziert. Immerhin haben knapp 60% der Alternativen irgendeine Art von graphischer Darstellung, die UVP hat hier besser abgeschnitten, weil sie generell viel auf Plandarstellungen abzielt und diese grundsätzlich schon enthält. Bezug zu den Schutzgütern - und das ist der Knackpunkt im Zusammenhang mit der SUP-Richtlinie - gab es circa bei der Hälfte jener geprüften SUPs im Abschnitt zum Alternativenvergleich. Sonst nur technische Begründungen, Verfügbarkeitsbegründungen et cetera.

Zur Nullvariante haben wir schon in einem früheren Vortrag gehört, dass sie das Mindeste sein muss, das beschrieben werden sollte in der Alternativenprüfung. Der rosa gefärbte Anteil sind jene Umweltberichte, die gar keine Nullvariante enthielten und die grünen Anteile sind jene, die, wie im Sinne der SUP-Richtlinie definiert, eine Nullvariante enthalten. Also rund die Hälfte der untersuchten Berichte. (Abbildung 4)

Ausschlaggebend für Hilfestellung in der Alternativenprüfung sind natürlich die Leitfäden und das Praxisblatt allgemein, aber spezifisch für die Raumplanungsebene gibt es wenige SUP-Leitfäden. Hier sehen Sie ein Beispiel eines SUP-Leitfadens für die örtliche Raumplanung aus einem österreichischen Bundesland. Die Alternativenprüfung kommt grundsätzlich drin vor, indem sie eingangs als Begriff erwähnt wird, aber wenn ich Genaueres wissen will, muss ich leider bis ins Glossar blättern.

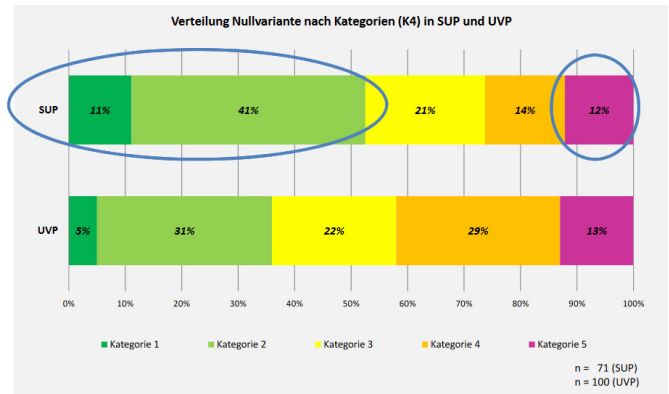
Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.

Quellenverzeichnis

Jiricka-Pürrer, Alexandra (2019): Alternativenprüfung - Anspruch und Wirklichkeit. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.

Abbildung 4: Nullvariante in SUP und UVP

Ergebnisse:



Quelle: A. Jiricka-Pürrer, 2019, S.24.

“Unter Festlegung von Entwicklungszielen können verschiedene Handlungsalternativen aufgezeigt und bewertet werden.“ Vom Anspruch her passt das, aber in den Dokumenten gibt es dann eben keine weitere Hilfestellung zum Vorgehen.

Zum Abschluss ein positives Beispiel, das ist immer gut: Hier noch einmal aus Niederösterreich, wo die Einbeziehung von Umweltaspekten in die Alternativen gemeinsam mit raumplanerischen Faktoren für verschiedene Standortalternativen erfolgt ist. Die Bewertung erfolgte einmal inklusive Betrachtung der Verfügbarkeit und einmal getrennt, wodurch man eine sehr gute Übersicht in der gesamten Abwägung der Varianten bekommt.

Insgesamt stellt sich, so wie in vielen anderen Teilaspekten der SUP, einfach die Frage nach der Rolle der Strategischen Umweltprüfung, ob die Alternativenprüfung als Teil der SUP nur Analyse ist oder auch zusätzlich Support im Lern- und Planungsprozess bzw. wie weit diese Rolle in der Raumplanungspraxis in Österreich eingenommen werden kann. Gerade auch bei der Alternativenprüfung gilt: Wenn es vom Zeitpunkt her zu spät ist, dann ist die Stimme der SUP sehr leise.

Land Niederösterreich (2005): Leitfaden zur strategischen Umweltprüfung in der örtlichen Raumordnung Niederösterreichs gemäß NÖ Raumordnungsgesetz 1976.