

# Standortentwicklung als Aufgabe für die Umweltprüfung?

Gernot Stöglehner

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

Bei der Konferenz vergangenes Jahr war ich noch als Referent hier, dieses Mal als Mitorganisator. Ich erwähne das, weil ich mit zwei Folien an vergangenes Jahr anknüpfe, wo ich zum Verhältnis von Raumverträglichkeitsprüfung zu Strategischer Umweltprüfung (SUP) und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) referiert habe. Einige Schlussfolgerungen passen durchaus zu dem, was wir heute schon gehört haben, fassen das zusammen, was in den ersten beiden Blöcken besprochen wurde. Die strategische Planungsebene ist höchst lückenhaft. Es gibt zu wenige SUPs auf der strategischen Ebene, weil es zu wenige Anlassfälle gibt. Weil eben, so wie Felix Sternath ausgeführt hat, ganz viele der strategischen Planungen unverbindlich durchgeführt werden und damit schlichtweg die SUP Definition von Plan oder Programm nicht erfüllen. Das führt dazu, dass die UVP mit Systemfragen überfrachtet wird und der Fokus auf das Projekt verloren geht. Die wichtigste Systemfrage ist die Bedarfsfrage, die anhand der Planungsziele hinterfragt wird: „Wird diese Straße, diese Leitung gebraucht?“ Wenn diese Fragen vorab nicht ausreichend geklärt wurden, werden sie im Rahmen der UVP wieder auf das Tapet gebracht. Ich habe letztes Jahr auch über die Planungs- und Prüfungspraxis gesprochen, insbesondere wie sie sich weiterentwickeln sollte, wenn es darum geht das Vermitteln der Sachebene und das Aushandeln der Werteebene kooperativ zu gestalten. Dafür ist es insbesondere wichtig, Planungsvarianten auf der Systemebene zu entwickeln und dann auch zu bewerten und den Entscheidungsträger\*innen als alternative Handlungsoptionen zur Verfügung zu stellen. Dafür ist es notwendig, methodisch zwischen strategischer Planungsebene und Projektebene zu differenzieren. (Stöglehner 2018a).

Wenden wir uns der Frage zu, was sich im letzten Jahr getan hat und inwiefern derartige Überlegungen zum Ausbau der strategischen Planungsebene im Regierungs-

programm (Anmerkung: vom Dezember 2017) angestellt werden. Wird das Regierungsprogramm im Hinblick auf neuere Ansätze zu einer räumlichen Gesamtplanung untersucht, können erstaunlich viele Bezüge dazu gefunden werden. Dazu gehören zum Beispiel eine verbindliche Koordinierung der Raumordnung und Infrastrukturplanung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die Implementierung strategischer Infrastruktur- und Raumordnungskonzepte begleitet von einem umfassenden Infrastruktur- und Raumordnungsplan, wo auch das Thema Flächenverbrauch angesprochen werden soll. Auch Maßnahmen zur Aktivierung von bestehenden, nicht genutzten Betriebsflächen und Gebäuden über Nutzungsanreize wird ebenso thematisiert wie die Harmonisierung des Ausbaus des öffentlichen Verkehrs zwischen Städten und dem Umland im Zuge einer neuen Raumordnung. Ein nachhaltiges österreichisches Raumordnungskonzept in Abstimmung mit den Gebietskörperschaften soll einen Masterplan gegen Bodenversiegelung beinhalten, Raumplanung als Maßnahme zur Senkung des Mobilitätsverbrauches positionieren und Energieraumplanung entsprechend abbilden. Auch eine Verfahrensbeschleunigung in der UVP wird aufgegriffen. (vgl. Neue Volkspartei, Freiheitliche Partei Österreichs o.J.)

Diese Darstellung zeigt, dass im Regierungsprogramm etliche Aussagen zu strategischer räumlicher Planung getroffen wurden. Doch was wurde bis jetzt umgesetzt? Das sichtbarste Ergebnis ist das Standortentwicklungsgesetz und die Frage, ob man damit diese hehren Ziele erreichen kann. Ob dieses Gesetz als Teil einer räumlichen Gesamtplanung gelten kann, ist in Bezug auf die wesentlichen Mechanismen des Gesetzes und deren Auswirkungen für die Umweltprüfungen kritisch zu hinterfragen. Denn wenn diese räumlichen Gesamtplanungen, so wie sie im Regierungsprogramm verankert sind, tatsächlich umgesetzt

werden, gäbe es viele Anwendungsfälle für die SUP.

Was sind nun die Kernfestlegungen im Standortentwicklungsgesetz? Der wesentliche Regelungsinhalt ist, dass standortrelevante Vorhaben im besonderen öffentlichen Interesse durch beschleunigte UVP-Verfahren vorangetrieben werden sollen. Ob einem Vorhaben Standortrelevanz und besonderes öffentliches Interesse bescheinigt werden kann, soll auf Basis von verschiedenen höchst unscharfen Kriterien festgelegt werden. Diese umfassen einen wesentlichen Beitrag zur Wirtschaftsleistung bis hin zum Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung, also de facto nicht fassbare Kriterien. Beurteilt wird auf Basis einer Projektskizze, also der wesentlichen Eckpunkte eines standortrelevanten Vorhabens, so wie sie auf Antrag eines Betreibers vorgelegt werden. Dieses besondere öffentliche Interesse wird gegebenenfalls ohne Öffentlichkeitsbeteiligung bescheinigt. Im Verfahren sind lediglich Ministerien und ein Standortentwicklungsbeirat beteiligt, der auch auf Basis des Standortentwicklungsgesetzes gegründet wurde und auf den ich jetzt nicht weiter eingehen werde. Wird das besondere öffentliche Interesse festgestellt, wäre im Regelfall dann innerhalb eines Jahres ein UVP-Bescheid auszustellen. Die Genehmigung wird dabei als der Normalfall definiert, was auch das besondere öffentliche Interesse impliziert und somit bestimmten Vorhaben eine hohe Priorität einräumt. Eine Abweisung der Genehmigung ist nur dann vorgesehen, wenn das Projekt dermaßen gravierende Mängel aufweist, die durch Ausgleichsmaßnahmen und andere Arten von Maßnahmen nicht behebbar sind. (vgl. StEntG 2018) Die Frage ist: „Wie kann dieser Nachweis ohne zusätzliche Alternativenplanung erbracht werden?“

Auf Basis des Gesetzes kommt eine Verordnung - die Standortentwicklungsvorhabens-Verordnung – zustande, die aus einer Liste von Projekten besteht, denen ein besonderes öffentliches Interesse bescheinigt wurde. Es soll mindestens einmal im Halbjahr geprüft werden, ob diese Verordnung zu ergänzen wäre. (vgl. StEntG 2018) Im Endeffekt entsteht dadurch eine Liste von Projekten mit besonderem öffentlichem Interesse, die auf Zuruf von Projektwerber\*innen vorgeschlagen und dann gegebenenfalls in die Standortentwicklungsvorhabens-Verordnung aufgenommen werden. Damit ist auszuschließen, dass das eine strategische Planung im Sinne des Regierungsprogrammes ist. Es ist keine strategische Planung im öffentlichen Interesse, was auch heißt, dass zum Beispiel die Abwägung widerstreitender Interessen nicht umfassend gewährleistet werden kann. Ein standortrelevantes Vorhaben mag einem besonderen öffentlichen Interesse dienen, aber möglicherweise mehreren anderen im selben Raum zuwiderlaufen. Es gibt keine Hinweise darauf, wie solche Zielkonflikte im Verfahren abgebildet werden können. Umwelterwägungen kommen in der Liste der besonderen öffentlichen Interessen nicht vor. Es wird weder eine Alternativenprüfung auf der Systemebene noch eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren zu dieser Standort-

entwicklungsvorhabens-Verordnung eingefordert. Meiner Ansicht nach setzt diese Verordnung einen Rahmen für die Genehmigung von Projekten, weil dann bestimmte Projekte mit dem Prädikat „besonderes öffentliches Interesse“ versehen werden, mit dem beinahe ein Genehmigungsautomatismus verbunden ist. Daher gehe ich auch davon aus, dass diese Verordnung unter die SUP-Pflicht fällt und dass dies in diesem Gesetz schlicht und ergreifend ignoriert wurde. (vgl. Stöglehner 2018a, 2018b)

Damit sind wesentliche Kritikpunkte verbunden: Das wesentliche Ergebnis des Gesetzes ist ein nicht strategischer Plan, die Standortentwicklungsvorhabens-Verordnung bestehend aus einer Liste von Projekten. Damit flammt auch ein alter Konflikt aus den 1970er Jahren – Wirtschaft gegen Umwelt – wieder neu auf, von dem wir hofften, dass er schon überwunden wurde. Ich gehe auch davon aus, dass dieses Gesetz eine weitere Machtverschiebung hin zu Entwickler\*innen bzw. Developer\*innen bringt, indem auf der einen Seite der Zeitdruck auf die Behörden erhöht wird - auch wo es intensiv notwendig wäre, länger über Umweltauswirkungen und sonstige Wirkungen eines Projekts nachzudenken - und zum anderen das besondere öffentliche Interesse unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit festgestellt wird. (vgl. Stöglehner 2018b, 2018c) In die Stellungnahmen des parlamentarischen Begutachtungsverfahrens wird auch moniert, dass die Rechtssicherheit für alle Beteiligten abnehmen könnte und dass auch EU-Richtlinien und die Verfassung durch das Standortentwicklungsgesetz verletzt werden könnten (Stellungnahmen siehe [www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at)).

Welche Lektionen können nun aus dieser Causa gezogen werden? Hier wird dereguliert, anstatt eine räumliche Gesamtplanung voranzubringen. Ob dies tatsächlich Verfahren beschleunigt oder den Widerstand weiter erhöht, wird erst die Anwendung dieser Regelungen zeigen. Werden Überlegungen nach möglichen Ursachen für dieses Standortentwicklungsgesetz angestellt, muss man sich mit der bisherigen Praxis selbstkritisch auseinandersetzen. Marie Hanusch hat das Thema Ownership (Stoeglehner et al. 2009) mitaufgenommen, zu dem ich vor zehn Jahren publiziert habe. Da ging es um das Verinnerlichen der Ziele einer Umweltprüfung, der Ergebnisse und Methoden bei den Planerinnen und Planern, also den Adressaten der Prüfung. Dieses Ownership ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor und kann auch zur Effizienz der UVP beitragen. Anscheinend haben die bestehenden Planungs- und Umweltprüfungsmethoden nicht dazu beigetragen, bei den Adressaten der Umweltprüfung ausreichend Ownership zu erzeugen. Nach wie vor sind Rechtfertigungsdiskurse, warum SUP einen Nutzen hat, stark ausgeprägt. Bei einer eingehenden Betrachtung von Plandokumenten, auch UVPs, wird augenscheinlich, dass auf brennende gesellschaftliche Fragen im Umweltbereich und darüber hinaus kaum adäquate Antworten gegeben werden. Das betrifft Themen wie Digitalisierung, demographischer

Wandel, Klimaschutz, Flächenverbrauch und Biodiversitätsverluste.

In einem intensiv genutzten Land müssen wir uns stärker mit den physischen Grenzen für Entwicklungen auseinandersetzen – bereits 1972 wurden „Die Grenzen des Wachstums“ (Meadows et al. 1972) publiziert. Wir haben eine hohe Dichte an Bevölkerung, an Landnutzungen und damit auch an Nutzungskonflikten. Wir haben eine überbordende Flächeninanspruchnahme für Bauland und Infrastruktur und Biodiversitätsverluste. Dies sind persistente Umweltprobleme, die sich auch dadurch auszeichnen, dass sie ihre Ursache in der Funktionsweise von Wirtschaft und Gesellschaft haben, dass große räumliche und zeitliche Distanzen von Ursache und Wirkung vorhanden sind, die Wirkungszusammenhänge nicht eindeutig klar zuordenbar sind und dass es vor allem auch um kumulative Wirkungen geht, wo viele Verursacher ihr Verhalten ändern müssen, um negative Folgen tatsächlich wirksam bekämpfen zu können (vgl. Jänicke, Jörgens 2004). Diese Phänomene treffen auf eine zunehmend sensibilisierte Zivilgesellschaft. Dabei ist die räumliche Entwicklungsdynamik sehr hoch: In den letzten 25 Jahren sind in Österreich u.a. 1,3 Millionen Menschen dazu gekommen und mehr als eine Million Wohnungen neu gebaut worden. Die Anzahl der Autos hat sich von ca. 3 Millionen auf ca. 5 Millionen allein im Privatbereich erhöht, mit Gewerblichen sind ca. 6,7 Millionen Autos und Kraftfahrzeuge auf Österreichs Straßen unterwegs. Man sieht, dass wir hier an offensichtlichere Grenzen kommen, die jetzt auch stärker in das Bewusstsein rücken.

*Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.*

## Quellenverzeichnis

Jänicke M., Jörgens H. (2004): Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht 27(3): 297–348.

Meadows D.H., Zahn E., Milling P., Heck H.-D. (1972): Die Grenzen des Wachstums: Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Dt. Verl.-Anst. Stuttgart: 180 S.

Neue Volkspartei, Freiheitliche Partei Österreichs (Hrsg.) (o.J.): Zusammen. Für unser Österreich: Regierungsprogramm 2017 – 2022: 182 S.

StEntG 2018 - Bundesgesetz über die Entwicklung und Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich (Standort-Entwicklungsgesetz), BGBl. I Nr. 110/2018.

Stöglehner G. (2018a): Zum Verhältnis von Strategischer Umweltprüfung, Raumverträglichkeitsprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung: Transkription der Präsentation beim Fokustag „UVP &

Wir Planer\*innen sollten darauf mit den Strategien, die wir vorschlagen, mit der Art der Alternativen, die wir anbieten, Antworten liefern. Wir haben einen ungebrochen hohen Bedarf an strategischer räumlicher Planung, die von entsprechenden Umweltprüfungen begleitet werden sollte. Diese strategische Planung kann dazu beitragen, die Klärung von System- und Bedarfsfragen viel stärker in den Vordergrund zu rücken. Damit kann mit der intensiven Raumnutzung konstruktiv umgegangen werden und eine weitere Belastung auf das geringstmögliche Maß reduziert werden. Für die räumliche Gesamtplanung braucht es die Koordination verschiedener Materien, u.a. von Raum- und Verkehrsplanung sowie Infrastrukturplanung. Wie es schon in den anderen Referaten angeklungen ist, wären Lücken in der strategischen Planungsebene endlich zu schließen. Damit wird eine entsprechende Abschichtung von Fragestellungen ermöglicht, Projekte können in Gesamtstrategien eingeordnet werden. Dies erhöht die Akzeptanz und ermöglicht gesellschaftliche Lernprozesse, in denen im Lichte von Umweltfolgen, sozialen Folgen etc. künftige Entwicklungsoptionen festgelegt werden können. Das ist ein Anspruch, der durch das jetzige Standortentwicklungsgesetz nicht eingelöst wird. Im obigen Sinne hoffe ich, dass künftig die Lücken im Planungssystem entsprechend geschlossen werden können.

Raumplanung“. Der öffentliche Sektor 44(3): 25–28.

Stöglehner G. (2018b): Stellungnahme zu dem Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz über die Entwicklung und Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich im parlamentarischen Begutachtungsverfahren XXVI. GP zu Ministerialentwurf 67/ME (StandortEntwicklungsgesetz- StEntG). Wien: 5 S.

Stöglehner G. (2018c): Stellungnahme im Rahmen der Ausschussbegutachtung 8/AUA gem. § 40 Abs. 1 GOG zur Regierungsvorlage (372 d.B.): Bundesgesetz über die Entwicklung und Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes Österreich (Standort-Entwicklungsgesetz- StEntG). Wien: 6 S.

Stoeglehner G., Brown A.L., Kørnø L.B. (2009): SEA and planning: 'ownership' of strategic environmental assessment by the planners is the key to its effectiveness. Impact Assessment and Project Appraisal 27(2): 111–120. DOI: 10.3152/146155109X438742