

SUP in der Raumordnung NÖ - Auf dem Weg in eine zeitgemäße Planungskultur

Gilbert Pomaroli

Transkription der Präsentation im Rahmen der Tagung "SUP & Raumplanung"

Auf dem Weg in eine zeitgemäße Planungskultur... Ich glaube es ist schon mehrfach vorgekommen: Es geht nicht um eine Prüfung als aufgesetztes Instrument, sondern eher um strategische Umweltplanung. Ich möchte mit einer kleinen Zwischenbilanz anfangen, die ganz nüchtern beginnt. Wie haben wir die SUP-Richtlinie in Niederösterreich im Raumordnungsgesetz seit 2006 umgesetzt? Von Anfang an war sie vollständig integriert ins Raumordnungsverfahren. Wir haben auch sehr schnell mit Leitfäden begonnen, bereits wenige Monate nachdem das Gesetz wirksam war, war unserer online mit verschiedenen Hilfsmitteln zum Screening und Scoping. Das Screening-Formular haben wir auch bereits zwei Mal überarbeitet. Das heißt, wir setzen die Richtlinie nicht nur um, wir lernen auch, reflektieren und entwickeln weiter. Die entsprechenden Formulare können Sie auf unserer Seite der Abteilung Raumordnung downloaden. Wesentlich für die Rollen in der SUP: Es gibt die örtliche und überörtliche Raumordnung. In der überörtlichen Raumordnung ist eine Verordnung der NÖ Landesregierung die Grundlage, die Umweltbehörde ist die Umweltschutzbehörde und die SUP und der Bericht werden im Auftrag des Landes erstellt. Ich spreche heute jedoch über die örtliche Raumordnung, wo wir die Aufsichtsbehörde sowie die Umweltbehörde sind. Ich bin Amtssachverständiger für örtliche Raumordnung, ich darf die Gutachten zu den Flächenwidmungsplänen schreiben, die Stellungnahmen der Umweltbehörden zu den Screenings und Scopings abgeben. Die SUP selbst und der Bericht werden jeweils im Auftrag der Gemeinde erstellt, von ZiviltechnikerInnen oder technischen Büros für Raumplanung, Landschaftsplanung und vereinzelt Architekten.

Die wesentlichen Elemente in der örtlichen Raumordnung sind diese drei:

- » Das zentrale strategische Dokument ist das Örtliche Entwicklungskonzept. Wenn eine Gemeinde so eines erstmalig erstellt, muss eine SUP durchgeführt werden laut Raumordnungsgesetz Niederösterreich. Wenn ein ÖEK bereits existiert und nur geändert werden soll, kann die Gemeinde abschätzen ob sie glaubt, dass dadurch erhebliche Umweltwirkungen ausgelöst werden und meist führt die Änderung zu einer SUP Pflicht- aber nicht immer.
- » Das operative Instrument der örtlichen Raumordnung, der Flächenwidmungsplan, besteht schon in allen Gemeinden (das heißt er ist bereits erstmals „aufgestellt“ worden) aber wird gegebenenfalls abgeändert. Wenn man das mit den Anwendungsfällen im ÖEK vergleicht, so gibt es seltener eine SUP bei Flächenwidmungsplänen - das hängt vom Screening ab.
- » Zum Schluss der Bebauungsplan, der erst seit wenigen Jahren im Raumordnungsgesetz verankert ist. Der ist generell von der SUP-Pflicht ausgenommen, vor kurzem sind aber einige Urteile des EuGH gekommen, die in weiterer Folge zum Nachdenken zwingen könnten.

Wie vorher bei Dr. Hanusch gehört, gibt es in Deutschland pro vier bis sechs Gemeinden eine SUP in der Bauleitplanung im Jahr. Bei uns in Niederösterreich mit 75 SUPs pro Jahr nur in jeder 8. Gemeinde und dabei dachte ich, wir wären Spitzenreiter. Im Vergleich mit anderen Bundeslän-

dern sieht es auch manchmal so aus. Zur überörtlichen Raumordnung möchte ich noch kurz ergänzen: Es gab 16 Umwelterheblichkeitsprüfungen und 6 SUPs in 12 Jahren seit Anbeginn der Pflicht, also wesentlich weniger als in der örtlichen Raumplanung.

Kurze Beispiele der Anwendung: Bei der Erstellung von Örtlichen Entwicklungskonzepten werden Varianten für Siedlungserweiterungen, Betriebsgebiete, Erweiterung des Zentrums sowie zur Innenentwicklung beleuchtet (eher seltener). Typische Anwendungsfälle sind auch Widmungen für Windkraftanlagen, im Regelfall sind das auch UVP-pflichtige Projekte. Auch wesentlich kleinere Projekte, zum Beispiel eine Baulandwidmung für ein neues Feuerwehrgebäude in der Wachau mit außerordentlich hoher Sensibilität des Umgebungsraumes, Landschaftsschutzgebiet et cetera machten eine SUP notwendig. Alle Beispiele finden sie deutlich ausführlicher mit entsprechenden Umweltberichten in der Beispielsammlung des Ministeriums. Wenn wir auch relativ viele SUPs in Niederösterreich machen heißt das nicht, dass das immer leicht war und alle immer begeistert waren...Daher hier ein paar frühe SUP-Haltungen, die durchaus in anderen Vorträgen auch schon durchgeklungen sind. Stichwort: Bloß kein „Golden Plating“. Es gab ein paar interessante Stellungnahmen, zum Beispiel von den Raumplanern: „Wir sind die Guten!“, „Wir sind dazu angetreten die Zersiedlung zu stoppen, es läuft gut, weil wir tätig werden und im Screening sollen wir jetzt zugeben, dass unsere Planungen erhebliche Umweltwirkungen haben?“ Psychische Barriere. „Was heißt schon erheblich?“, ist auch mehrmals gekommen. Anlassfall war oft die Genese der SUP aus der UVP Richtlinie. „Naja, wenn ich ein Atomkraftwerk hin baue, dann verstehe ich, dass ich eine SUP machen muss...aber bei einem neuen Feuerwehrgebäude?“ Interessant ist auch die Argumentation: „Das entspricht dem Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz, daher braucht es keine SUP.“ Es gibt gewisse rote Linien die dafür maßgeblich sind, ob ein Flächenwidmungsplan genehmigt werden darf oder nicht. Viele Ortsplaner sagen dann: „Das darf genehmigt werden also können die Umweltwirkungen nicht erheblich sein, also keine SUP notwendig.“ Da wird vergessen, dass die roten Linien einen Mindeststandard angeben, den die örtliche Raumordnung einzuhalten hat. Das Ziel der SUP-Richtlinie ist aber, ein möglichst hohes Umweltniveau sicherzustellen, da geht es um ein bisschen mehr.

Was bringt denn die SUP? Dazu die SUP mit der meisten Wirkung, ohne dass sie je stattgefunden hat, als Beispiel. In Niederösterreich gibt es zum Thema Naturgefahren und Hochwasser Planungsrichtlinien, die alle ausdrücklich aufs Bauland abzielen, die wenigsten auf Grünland. Eine Kollegin hat mir von einem Fall berichtet: Es gibt die Widmungsart „Grünland-Hofstelle“, die muss gewidmet werden, wenn ein Landwirt zum ersten Mal ein Wohnhaus im Hofverband errichten möchte. Also eine Grünlandwidmung, die in Niederösterreich nicht unmittelbar verknüpft ist mit den Naturgefahrenbestimmungen. Demnach ging

die betroffene Gemeinde davon aus, dass man diese Hofstellen im Hochwasserabflussbereich widmen könne und wollte gleich acht dieser Widmungen festlegen. Die Reaktion der Gemeinde auf den Einwand der Kollegin, dass das schon einer SUP bedürfe, war: Dann lassen wir es lieber- somit keine SUP, aber maximale Wirkung der SUP. Zum Abschluss noch eine SUP-Haltung, denn die ersten, die ich gezeigt habe, waren eher von der Ortsplaner-Seite, die die Berichte im Auftrag der Behörden erstellen. Die letzte eine typische Haltung eines Amtssachverständigen: Die SUP bringt nichts, weil da kann ja nichts verhindert werden, es verknüpft sich ja kein Versagungstatbestand dran. Ich glaube, das hat sich mittlerweile auch schon etwas gedreht.

Die Nullvariante führt bei uns immer noch ein bisschen ein Stiefmütterchen-Dasein. Ich habe es betitelt mit „Null Bock auf die Nullvariante“. Im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz sehen Sie, was sie, auch Trendvariante genannt, eigentlich können soll. Es gibt hierzu zwei Haltungen, die erste ist die Dämonisierung, das lese ich heute noch in Umweltberichten: „Wenn wir kein ÖEK haben, dann ist der Wilde Westen ausgebrochen, dann kann jeder bauen wo er will, überall wird gewidmet, so als ob es gar keine Aufsichtsbehörde gäbe.“ Eine andere ist die Trivialisierung: „Wenn man dort kein Bauland widmet, dann bleibt es halt ein Acker und aus.“ Zwei Expertenversuchungen, die auch mit einem Missverständnis zu tun haben: Versuchung 1: Die Bewertung des Projekts anstelle der Planung- hängt auch mit der UVP-Kultur zusammen. Das beobachten wir sehr stark dort, wo parallel auch eine UVP durchgeführt werden soll, zum Beispiel eine Widmung um den Rahmen für ein UVP-pflichtiges Projekt zu schaffen. Die Unterlagen werden dann gleich mitverwendet aber das geht der Effizienz geschuldet an der Intention der SUP-Richtlinie vorbei. Man kann natürlich, und das kann man schon verstehen, durch die Projektbezogenheit mehr Konkretisierung schaffen und darunter können sich alle mehr vorstellen, auch die BürgerInnen, PolitikerInnen, GemeinderätInnen.

Die Versuchung 1 erleichtert auch Versuchung 2: „TINA - There Is No Alternative“: Es gibt keine andere Alternative, das spart Aufwand, ich muss nichts vergleichen und die gewählte Alternative kommt automatisch als die Beste heraus. Ein bisschen orte ich die Quellen für diese Missverständnisse auch in der SUP-Richtlinie selbst. Die spricht von einer Planprüfung, in Wirklichkeit in der örtlichen Raumordnung sollte es aber eine Methode zur Planerstellung und Dokumentation sein. Anstelle der Untersuchung würde ich dem entgegenhalten, es sollte eher ein kriteriengestützter Vergleich von Varianten sein und statt der Untersuchungstiefe eine raumplanerische Breitbandbewertung vorgenommen werden. Es treffen zwei Welten aufeinander: Die Prüfung mit fachlicher Seriosität und Komplexität - eher eine ExpertInnenwelt, und wir in der SUP sollen eigentlich auch für den Entscheider eine Grundlage liefern, also geht es auch um Verständlichkeit,

die Handlungsoptionen und Konsequenzen. Das Grundgesetz, auf das können wir uns einigen: Das Potenzial an Energie, das man für die Planung aufwenden kann, ist begrenzt und ich muss mich entscheiden: Entweder ich gehe mehr in die Varianten oder in die Untersuchungstiefe, beides nicht möglich.

Wo sehe ich die Chance in der SUP-Richtlinie? Die Ziele zuerst: Die Raumordnung ist final determiniert, von den Zielen können wir uns nie ablösen. Der ideale Weg der Raumplanung ist orientiert an den Zielen, dann das Konzept, dann die Widmungen mit konkreten Plänen und erst dann Projekte. Die SUP setzt idealerweise bei den Konzepten und bei den Widmungen an. Sehr oft passiert aber folgendes: Wir haben eine Idee und wollen sofort ein Projekt umsetzen. Der Weg wird umgedreht, übers' Projekt Widmungsänderung, den Rahmen biegen und der konzeptive Weg gerät zu kurz. Die frühe Festlegung führt zu einem Tunnelblick und das wiederum führt zu den bereits erwähnten TINA-Haltungen. Die Chance wäre klar zu machen, dass mehrere Wege zum Ziel führen können. Dass die SUP Handlungsoptionen und Konsequenzen aufzeigen kann, wenn die Ziele klar sind. Ich sage den Gemeinden auch immer gern: Der Änderungsanlass, auf den der VfGH so oft schaut, der kann mit dem Monitoring aufgelegt und genutzt werden à la wenn das und jenes passiert treffe ich Maßnahmen und das können auch Widmungsmaßnahmen sein. Es gibt verschiedene Typen von Varianten, auf eine Lücke möchte ich hinweisen: die Systemvariante. Beispielsweise weg von der Außenentwicklung hin zur Innentwicklung, dass man das mal vergleicht, da haben wir noch ein Stück zu gehen. Standardvarianten, Abgrenzungsvarianten, darüber lässt sich trefflich diskutieren.

Jedenfalls kann die SUP einen Beitrag dazu liefern die Planentstehung zu erklären, da durch die Varianten die Nachvollziehbarkeit der Planung steigt- das ist kein unwesentlicher Effekt. Wir setzen das Level in der SUP relativ niedrig an, weil ich der Meinung bin, dass der SUP-Auftrag schon lange erteilt ist. Wenn wir uns die Ziele im Niederösterreichischen Raumordnungsgesetz ansehen: Bedachtnahme auf Verkehrswirkungen, Vermeiden und Verlagern - wie kann ich das ohne Varianten machen? Wie kann ich den Nutzungen die Standorte zuweisen, die die besten Eignungen dafür aufweisen, wenn ich nicht weiß welche es überhaupt gibt? Beschränkung der Inanspruchnahme des Bodens auf das unbedingt erforderliche Ausmaß- Wie soll ich das machen, wenn ich nicht weiß wie es besser gehen könnte? Ein klarer Aspekt: Varianten mit ihren Wirkungen sind zu vergleichen. Anknüpfungspunkte gibt es auch in der regionalen Raumordnungspolitik, im Gebot zur Zielerwägung. Zum Begriff Erheblichkeit: Die Raumordnung lenkt in ihren Kernaufgaben eigentlich die bauliche Entwicklung und das ist meistens irreversibel. Alleine der Summationseffekt: 800m² Bauland über rund 2.500

Gemeinden hinweg, da bin ich in Summe bei 1,6 km², da muss die SUP-Schwelle in der örtlichen Raumordnung möglichst niedrig sein.

Ich glaube, dass die SUP stärker in Richtung Nachhaltigkeit gehen könnte, und zwar sehe ich das direkt aus dem Anhang selbst. Die nähere Darstellung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen auf die Bevölkerung, gleich daneben genannt ist auf die Gesundheit des Menschen. Was kann dann anderes mit Bevölkerung gemeint sein als die soziale Nachhaltigkeit? Und zweitens die Sachwerte: Ist das schon ein bisschen ein Verweis auf die ökonomische Nachhaltigkeit? Die SUP als Baustein einer umfassenden Strategie für Nachhaltigkeit, ich glaube schon auch ein bisschen daran. Mein Resümee: Die SUP bedeutet einen Kulturwandel in der Raumplanung und wir müssen Geduld haben, denn so ein Kulturwandel braucht Zeit. Der Leitsatz der SUP: Verträglichkeit durch Verantwortlichkeit. Die SUP soll auch den kommunalen Entscheidungsträgern die Scheuklappen nehmen für ein breiteres Verständnis der Entwicklungsmöglichkeiten einer Gemeinde. Es ist aber ihre Autonomie und ihre Verantwortung, die richtigen Entscheidungen dann auch zu treffen.

Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.

Quellenverzeichnis

Pomaroli, Gilbert (2019): SUP in der Raumordnung NÖ. Auf dem Weg in eine zeitgemäße Planungskultur. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.