

SUP und Verkehrsplanung - von Eigentümlichkeiten, Widerständen und versteckten Erfolgen

Felix Sternath

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

SUP und Verkehrsplanung – von Eigentümlichkeiten, Widerständen und versteckten Erfolgen - ich dachte zuerst, das wäre zu negativ, aber nach dem einen oder anderen Beitrag am Vormittag finde ich das geradezu euphorisch. Daher möchte ich Sie gerne auf diese Reise mitnehmen. Der Aufbau ergibt sich logisch aus dem Titel. Bevor wir mit den Eigentümlichkeiten anfangen, möchten wir das Thema ein bisschen abgrenzen. Die Veranstaltung steht unter dem Motto „SUP und Raumplanung“, da ist die Verkehrsplanung ja sozusagen zu Gast. Wir beschäftigen uns mit der nominellen Verkehrsplanung, also dort, wo aufgrund von bestimmten Gesetzen SUPs für Verkehrsplanungen durchgeführt werden. Es geht also nicht um die Verkehrsplanung, die materienrechtlich zum Beispiel bei der Raumplanung mitgemacht wird, was ja durchaus auf der örtlichen Ebene fortlaufend passiert.

Im Kern geht es also um die Infrastrukturplanung von Bund und Ländern. Und dazu muss man gleich einmal festhalten: Natürlich hat die Verkehrs- und vor allem die Infrastrukturplanung auf den Ebenen von Bund und Ländern erhebliche Auswirkungen im Bereich der örtlichen Raumplanung. Ganz generell haben hochrangige Infrastrukturen sehr umfangreiche Auswirkungen auf den Raum bei gleichzeitig eigentlich kaum einem Gestaltungsbeitrag, den eine einzelne betroffene Gemeinde leisten kann. Und, sobald hochrangige Infrastrukturen einmal ein gewisses Verbindlichkeitsniveau erreicht haben, stellen solche Planungen mitunter auch starke Einschränkungen für Gemeinden dar. Sie denken vielleicht nur an die Pflicht zur Erkenntlich- und Ersichtlichmachung: Solche Korridore

bleiben dann mitunter auch über Jahrzehnte in Flächenwidmungsplänen als sogenannte Leichen bestehen und schränken eine gedeihliche Entwicklung von Gemeinden mitunter ein. Aber gleichzeitig können hochrangige Infrastrukturen, wie generell auch Konzepte im Bereich des Verkehrs und der Mobilität, ein möglicher positiver Ausgangspunkt für Entwicklungen in Gemeinden sein. Von daher gibt es also auch eine positive Konnotation. Gleichzeitig haben aber Gemeinden relativ wenig Mitsprache in dieser Planung.

Schnell ergänzend zu dem, was Frau Dr. Platzer-Schneider zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in Österreich gesagt hat: Wo haben wir im Verkehrsbereich explizit SUP-Pflichten? Einmal im Bund im Verkehrsbereich, wo es ein eigenes Gesetz zur strategischen Prüfung im Verkehrsbereich gibt, das Verkehrsinfrastrukturen in Bundeskompetenz betrifft. Und in den Ländern zeichnet sich, ich formuliere vorsichtig, ein heterogenes Bild: Einige Bundesländer haben absolut keine diesbezüglichen Bestimmungen. Dann gibt es das Burgenland, wo Planungen für Landesstraßen mit Verweis auf das Raumplanungsgesetz einer SUP zu unterziehen sind. In Oberösterreich gibt es auch eine interessante Lösung, die zum Beispiel bei der aktuellen Diskussion zur Osttangente von Linz zur Anwendung gekommen ist. Dort werden Vorrangflächen in überörtlichen Raumordnungsprogrammen nach dem Raumordnungsgesetz für Verkehrsinfrastrukturen freigehalten. Und dann gibt es zur Abwechslung wieder einmal die overachiever aus dem Ländle: Die haben die SUP-Richtlinie sehr weitreichend umgesetzt im Bereich Infrastrukturplanung. Im Vorarl-

berger Straßengesetz gibt es nämlich explizite, umfassende Darstellungen, wie SUPs für sogenannte Landesstraßenkorridore durchzuführen sind. Und weil das nicht reicht, hat man in Vorarlberg gedacht, man macht auch gleich eine SUP-Pflicht für Straßen- und Wegekonzepte auf Gemeindeebene. Das ist, sagen wir, schon sehr weitreichend. Aber so sind die Bundesländer unterschiedlich aufgestellt.

Viel spannender fast ist die Auseinandersetzung mit der Frage, welche Pläne und Programme et cetera keiner SUP zugeführt werden, und da fallen einem mit Blick auf den Bund durchaus einige ein: Demnächst wird es Verordnungen nach Standortentwicklungsgesetz geben, die auch die in oder andere Verkehrsinfrastruktur betroffen werden und eventuell dann auch SUP-pflichtig sein könnten. Kleiner Exkurs, um nicht nur zu sagen, was in Österreich alles schlecht umgesetzt ist: Die Transeuropäischen Verkehrsnetze, die ja gerade im hochrangigen Infrastrukturbau maßgeblich als Grundlage wirken - auch in Österreich - wurden keiner SUP unterzogen. Flehend nach Brüssel zu schauen, dass man dort die österreichische Praxis ein bisschen kritisch in die Pflicht nimmt, funktioniert auch nicht. Auf Länderebene gibt es auch zahlreiche Pläne und Programme, die ein bisschen anders heißen und keiner SUP-Pflicht unterliegen: sämtliche Landesverkehrskonzepte, Landesentwicklungskonzepte, diverse Ausbauprogramme, Infrastrukturinvestitionsprogramme, Fachkonzepte als Teil von Gesamtplänen.

Man denke zum Beispiel an Wien in diesem Fall. All das wird ohne eine SUP durchgeführt und das ist irgendwo schade, weil dort werden die strategischen Weichen für die Infrastruktur- und Verkehrsentwicklung gesetzt und nicht mehr unbedingt dann dort, wo es darum geht, Straßenkorridore festzulegen. Die Ursachen ist, darauf redet man sich in der Regel aus, eine Bestimmung aus Artikel 2 der SUP-Richtlinie, der zufolge nur Pläne und Programme „beSUPT“ werden können, die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden. Und die meisten Landesverkehrskonzepte, Entwicklungskonzepte und so weiter werden eben nicht aufgrund solcher erstellt, sondern sind sozusagen freiwillige Planungen. Das hat dann mitunter eine fast schon humoristisch wirkende indirekte Wirkung. Nachdem so gut wie nichts Strategisches auch einer SUP unterzogen wird, aber man trotzdem regelmäßig mit Infrastrukturprojekten bei Höchstgerichten landet, basteln die Bundesländer Lösungen wie diese hier aus Niederösterreich: einen Leitfaden zum Nachweis des öffentlichen Interesses bei Landesstraßen-Neubauvorhaben. Damit man irgendwas in der Hand hat, wenn man nach einem, in erster Instanz positiven, UVP-Bescheid vielleicht noch eine zweite, dritte, vierte Runde drehen muss.

Das heißt - die Schlussfolgerungen mögen jetzt etwas hart klingen - soweit ist das alles SUP-Richtlinien-konform, aber die richtigen strategischen Dokumente werden durch die SUP nicht gefasst, weder auf Bundes- noch auf Landesebene. Und die Umsetzung ist sehr uneinheitlich und das

führt zum Teil mitunter zu etwas kuriosen Situationen. Ein Beispiel aus Vorarlberg: Die ASFINAG errichtet dort eine neue Anschlussstelle an der A14, die ist ex lege nicht SUP/SP-V-pflichtig. Das Land muss dort aber zwei kurze Landesstraßen hin bauen, die SUP pflichtig sind. Also ist der Auslöser von Umweltwirkungen dort selbst nicht SUP-pflichtig, aber das, was man drum herum vorsehen muss, sehr wohl. Das ist also ein Ergebnis des Föderalismus. In keinem Bundesland - bitte das nicht zu negativ aufnehmen - besteht eine Situation, die den wahren Zielsetzungen der SUP-Richtlinie irgendwie nicht wirklich gerecht wird.

Jetzt kommen wir zu den Widerständen. Widersprüche der guten SUP-Praxis sind die Ursache von Widerständen. Wir haben heute schon einige dieser Widersprüche sehr plakativ vorgetragen bekommen, daher möchte ich da jetzt nicht im Detail hineingehen. Aber zum Beispiel der strategische Charakter der Planung an sich, der Alternativenprüfung versus der Forderung nach Belastbarkeit der Aussagen, das ist beides ein legitimer Anspruch an die SUP, aber oft einmal nicht ganz einfach zusammenzubringen. Auch die volle Integration der SUP in einen Planungsprozess lässt sich manchmal vielleicht mit dem Vorrang der Umweltaspekte in der Betrachtung dann nicht ganz unter einen Hut bringen, weil entweder ich integriere oder ich integriere nicht. Da gibt es dann natürlich unterschiedliche Vorstellungen.

Jetzt kommen die sechs Kategorien von Widerständen, die man bei SUPs im Bereich der Verkehrsplanung hin und wieder sieht. Natürlich gibt es die Widerstände derjenigen, die die Entscheidungen vorbereiten oder vor allem treffen. Die haben einen Vorbehalt, sie fühlen sich einem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, den sie nicht kennen, und das wird als vermeintlicher Eingriff in die Entscheidungsautonomie wahrgenommen. Das ist verständlich. Mittlerweile, und da sind wir sozusagen schon bei positiven Entwicklungen, kann eine SUP Klarheit für alle Beteiligten schaffen, gerade im Verkehrsbereich: Wovon reden wir? Was sind unsere Ziele? Warum so und nicht anders? Das heißt, mitunter gibt es eine langfristige Belastbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und deren Begründung. Wir haben bereits Fälle, wo das so gesehen wird und wo das auch geschätzt wird von Entscheidungsträgern, aber der Weg ist natürlich ein steiniger. Gilbert Pomaroli hat schon zum Teil die Sachverständigen genannt. Da besteht immer wieder die Sorge, gerade im Bereich des Naturschutzes, dass man mit einer wohlwollenden Betrachtung der SUP einen Persilschein für nachfolgende Planungsphasen ausfüllt - auch das irgendwo verständlich. Mitunter mündet das dann in der Forderung nach der Beurteilung eines worst case, was gerade bei relativ abstrakten Planungen bedeutet, dass man alle denkbaren negativen Auswirkungen unterstellt, die sich der Mensch nur vorstellen kann. Und dann kann man es gleich bleiben lassen. Auch hier gibt es eine Möglichkeit, diese Personen ein bisschen ins Boot zu holen. Man kann positiv formulieren, wie die

Planung, wenn sie später einmal konkret wird, umgesetzt werden soll. Da haben wir dann natürlich die Aufnahme in den Maßnahmenkatalog als zentrales Element und da stellt sich wie immer die Frage: Wie gut schaffen wir es dann, dass diese Maßnahmen in nachfolgenden Planungsphasen und -stadien tatsächlich umgesetzt werden? Im Bereich des Verkehrs hat man es auch regelmäßig mit Fachplanern zu tun, eigentlich vor allem Verkehrstechnikern, die gerade bei strategischen Verkehrsplanungen behaupten, sie seien alternativlos. Alles sei eindeutig, was soll man da Alternativen anschauen, man habe sich das gut überlegt. Und sie sehen dann auch, wenn es um Verkehrsinfrastrukturen geht, immer auch den konkreten Bedarf einer konkreten technischen Planung. Das Ganze muss schon auf der Ebene vor dem Projekt aufgezeichnet sein, weil sonst kann man ja über nichts reden. Dass man über Knoten und Kanten oder über Systemfragen reden kann, das ist nicht immer leicht zu erreichen.

Und dann gibt es ein Selbstverständnis, das ein bisschen in Richtung Standesdünkel geht - auch damit hat man zu tun. Auch hier gibt es mittlerweile Entwicklungen, sehr oft ist auch die Einsicht da, dass die Planungsziele von Verkehrsinfrastruktur außerhalb der Sphäre der Verkehrsplanung liegen. Und gerade deshalb ist auch die Beziehung zu den relevanten Plänen und Programmen ein wichtiges Thema in der SUP. Denn die Ziele liegen oft anderswo, in der Standortpolitik, in der Raumordnung, aber nicht unbedingt in der Verkehrsplanung, die ja kein Selbstzweck ist. Das Zweite, wo auch immer wieder gesehen wird, dass die SUP helfen kann: Es gibt eine Entlastung vom stetig zunehmenden Offenlegungsdruck, vor allem in Gerichtsverfahren, wo man dann nicht einfach sagen kann: Das haben wir uns halt so überlegt und deswegen ist es so. Dann, die eigene Zukunft, die Umweltplaner: Der Vorhabensbegriff der Umwelt und die Methodenwelt kommen sehr oft aus der Tradition der UVP. Viele Praktiker haben über Jahrzehnte sehr gute, sehr professionelle Erfahrungen in dem Bereich der UVP gesammelt. Das heißt, sehr oft sieht man sich mit einem Verständnis der SUP als UVP „light“ konfrontiert. Vielleicht löst das der stetige Generationenwechsel. Aber auch hier gibt es durchaus Fortschritte, dass in der SUP ein autonomes Methodengerüst und autonomes Umweltverständnis langsam Platz greift und das bewerte ich eigentlich ganz positiv.

Jetzt kommen wir zu den versteckten Erfolgen, die vielleicht gar nicht so versteckt sind. Versteckt vor allem deswegen, weil die SUP im Bereich der Verkehrsplanung eigentlich fast unter Ausschluss der öffentlichen Wahrnehmung stattfindet. Ein paar Leitfäden sind heute auch schon genannt worden. Wir glauben, die sind sehr wichtig, und da möchte ich auch wirklich ein Thema aufgreifen, das vorher schon gefallen ist. Wenn diese Leitfäden in einem neuen Setting, zum Beispiel in Vorarlberg, wo die Verkehrsplanung, die Straßenplanung neu mit der SUP konfrontiert ist, wenn man dort von Null anfängt und mit allen Sachverständigen, allen Behörden, manchen Gemeinden

an einem Tisch sitzt, dann kann man ein SUP-System schaffen, wo wirklich alle an einem Strang ziehen und einen Mehrwert erkennen.

Ich möchte da noch ein paar Erfolgsfaktoren nennen, vielleicht mit dem einen oder anderen Beispiel:

- » Die volle Integration der SUP in den Planungsprozess: Das ist mit dem neuen SPV-Leitfaden des Bundes gelungen, das ist mit dem Leitfaden für die Landstraßen-SUP in Vorarlberg gelungen. In Vorarlberg gibt es nur mehr einen Bericht, der heißt Erläuterungsbericht. Und damit es auch jeder Sachverständige versteht, steht in Klammer: „inklusive Umweltbericht“.
- » Vielleicht auch ganz wichtig: Es gibt klare und- Achtung!- restriktive Bestimmungen für das Screening. Man sieht immer wieder, dass zu Tode gescreent wird, nur, damit man ja darlegt, dass es eh keine erheblichen Umweltauswirkungen gibt. Das geht über Monate, Jahre, mit wahnsinnigem Aufwand. Da kann ein Leitfaden sagen: Wenn es nicht von vorneherein eindeutig, leicht zu belegen ist, dann gehen wir sofort in eine SUP. Das muss ja nicht unbedingt ein Schaden sein.
- » Klare und ergebnisoffene Zielformulierungen, auch, dass Ziele mitunter von außerhalb des Verkehrsbereichs kommen. Diese Ziele kann man auch verorten, wenn es eine Schnittstelle zwischen Gemeinde und Straßenentwicklung gibt.
- » Und das große Thema einer gleichwertigen, sinnstiftenden und ergebnisoffenen Alternativenprüfung. Auch das ist etwas, was in den zwei genannten Leitfäden eigentlich vorgesehen ist. Es gibt keine Zielalternative, keine Grundalternative, keine Basisalternative, sondern es gibt Ziele und dazu mehrere gleichwertige Alternativen.
- » Das Zielsystem als Beurteilungsgrundlage soll mehr oder weniger situationselastisch aus den Grundlagen, aus den Fragestellungen der jeweiligen SUP abgeleitet werden. Das ist ein anderer Zugang als der oft praktizierte, wo die sogenannten Schutzgüter mehr oder weniger sklavisch abgearbeitet werden.
- » Und ein Stück weit Begeisterung in nachfolgenden Planungsphasen für die SUP schaffen. Das ist zum Beispiel bei der Flughafenspanne gelungen. Der eine oder andere mag dieses Vorhaben kennen, die SP-V dazu kennen und den Umweltbericht. Es geht um eine Neubaustrecke zwischen Wien, dem Flughafen Wien und der Staatsgrenze bei Nickelsdorf. Jetzt sind wir so weit, dass der erste Abschnitt Flughafen Wien - Bruck an der Leitha in ein Trassenauswahlverfahren geht. Und da kann man eben aus der SUP einiges an Zielen, Rahmenbedingungen, Maßnahmenempfehlungen, Raumwiderständen und Informationen ableiten. Es gab dort in der SP-V noch keine Trasse, es gibt nur einen Raum,

der aufgrund allgemeingültiger Trassierungsvorgaben in Frage kommt und innerhalb dieses Raumes sucht man jetzt nach einer geeigneten Trasse. Grundsatzfragen nach dem Bedarf und dergleichen braucht man sich aber jetzt nicht mehr stellen. Die wurden ja in der SP-V schon beantwortet.

Zum Schluss möchte ich noch ein paar Erkenntnisse und Empfehlungen für das SUP-Wesen allgemein vorschlagen: Sehr oft werden mit neuen Leitfäden oder mit Gesetzesänderungen die SUP-Systeme neu aufgesetzt. Wichtig ist ein ausreichend hohes strategisches Niveau des Plans oder Programms. Da sind wir wieder bei dem Thema, dass auf Länder- und Bundesebene die wirklich strategischen Planungen alle von der SUP-Pflicht ausgenommen sind. Die volle Integration der SUP in den Planungsprozess ist ebenso wichtig - man kann es nicht oft genug sagen. Da gibt es Widerstände dagegen, aber das ist aus meiner Sicht wirklich ausschlaggebend, dass die SUP als Instrument wirksam ist. Und man braucht eine Offenheit gegenüber einem weiten Umweltbegriff, also Stichwort Nachhaltigkeitsparadigma: Wir müssen uns das alles themenübergreifend anschauen, weil sonst hat man eine isolierte Betrachtung von isolierten Umweltthemen, die sich niemand wirklich zu Gemüte führt. Ergebnisoffenheit und Alternativenentwicklung gemeinsam mit einer klaren Zieldefinition - dem widmen wir mittlerweile in der Begleitung der SUPs ein Drittel der Zeit und Energie. Die starke Kontextualisierung mit Plänen und Programmen von außerhalb des gegenständlichen Bereichs: Die Verkehrsplanung nicht sehr oft auf Pläne und Programme Bezug, die außerhalb der Verkehrsplanung liegen - Landesentwicklungskonzepte et cetera. Und, was vielleicht auch noch so eine Erkenntnis ist: Die Gesamtbetrachtung der Wirkungen mit dem Bestand, mit den Vorbelastungen führt automatisch zu einem Fokus auf kumulative Auswirkungen: Wenn ich beispielsweise beim bundesweiten hochrangigen Verkehrsnetz nur jede einzelne Netzveränderung isoliert betrachte, habe ich keine kumulative Wirkung. Wenn ich aber diese Netzveränderung als Teil des gesamten bestehenden und zukünftigen Netzes sehe, dann kann ich mir über Gesamtwirkungen des Verkehrssystems auch vernünftig Gedanken machen.

Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.

Quellenverzeichnis

Sternath, Felix (2019): SUP und Verkehrsplanung. Von Eigentümlichkeiten, Widerständen und versteckten Erfolgen. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.