

Nachhaltigkeitsstrategie räumlich ... und der potenzielle SUP-Beitrag

Christof Schremmer

Artikel zur Präsentation im Rahmen der Tagung „SUP & Raumplanung“

1 Rückblick auf die SUPerNOW 2003 und Einleitung eines neuen Verfahrens zur Prüfung von „Planungsalternativen“ 2015-2017

Anknüpfend an das in der UVP-Tagung 2018 präsentierte Fallbeispiel der SUPerNOW von 2003 wird in diesem Beitrag versucht, die Learnings aus diesem Verfahren mit jenen Anforderungen zu verbinden, die sich daraus ergeben würden, wenn das Instrument der SUP künftig zur konkreten Umsetzung einer (europäischen und nationalen) Klimastrategie beitragen sollte.

Abbildung 1: Gliederung des Vortrags "Nachhaltigkeitsstrategie räumlich ... und der potenzielle SUP-Beitrag"

Themenstellung:

Nachhaltigkeitsstrategie räumlich ... und der SUP-Beitrag

- (1) Rückblick auf die SUPerNOW 2003 und ein neues Verfahren zur Prüfung von „Planungsalternativen“ 2015-17
- (2) Learnings: Anforderungen an das System SUP – UVP – Verfahrensweisen
- (3) Klimastrategie 2018 – Ansätze zu einer nachhaltigen Raumentwicklung in Österreich ?
- (4) Systemlogik: Klimaziele – Beiträge der räumlich wirksamen Systeme
- (5) Stellung der SUP in der Systemlogik
- (6) Strategieentwicklung und Alternativenprüfung – was notwendig ist

Quelle: C. Schremmer, 2019, S. 2.

Die ‚freiwillige‘ SUPerNOW wurde seitens der Stadt Wien in einem sehr aufwendigen Planungs- und SUP-Verfahren zu alternativen Varianten der 6. Donauquerung 2003 durchgeführt. In diesem Verfahren wurden zunächst Szenarien der Siedlungsentwicklung und Netzalternativen für den gesamten Raum nördlich der Donau erarbeitet und anschließend den Verfahrensschritten der SUP unterzogen. Die aus dem Verfahren resultierende Variantenempfehlung wurde jedoch 2004 politisch *overruled* und die heute bekannte (längste) Tunnelvariante auf den Weg gebracht, die derzeit in einem UVP-Verfahren bis zur Umsetzung gebracht werden soll.

Aus der politischen Diskussion über diese Variante entstand jedoch 2015 der Auftrag, in einer Art Wiederaufnahme des SUP-Verfahrens sogenannte „Planungsalternativen“ zu untersuchen (12 Jahre nach der Durchführung der SUP im Wiener Regierungsübereinkommen). Dieses Gutachterverfahren wurde 2016 und 2017 durchgeführt.

Was aber wären nach 12 Jahren, parallel zu einem laufenden UVP-Verfahren, „Planungsvarianten“? Diese Fragestellung an die Gutachter führte dazu, dass zwei Gutachten erstellt wurden, nämlich eines, in dem grundsätzlich auf eine 6. Donauquerung verzichtet würde und dafür allein ein Ausbau des öffentlichen Verkehrs sowie IV-Beschränkungen unterstellt wurde - dies wäre eine grundsätzlich andere Planungsalternative, mit gesamtstädtisch weitreichenden Maßnahmen. Das zweite Gutachten hat demgegenüber zu Empfehlungen geführt, die sich auf die Systemwirkungen der Errichtung der geplanten Lobautunnel-Variante beziehen, v.a. in Hinblick auf die erforderlichen Begleitmaßnahmen zur Verringerung des IV-Aufkommens im Nordostraum von Wien, die dann aber auch

gleichzeitig mit der Eröffnung des Tunnels bereits umgesetzt sein sollten.

Dieser politisch beauftragte Gutachterprozess hat somit auf informellem Weg versucht aufzuzeigen, was in der aktuellen Situation der laufenden Planungs- und Prüfungsverfahren gemacht werden kann oder soll. Das Ergebnis hat klar gezeigt, was eine „Planungsalternative“ sein könnte, nämlich ein primär ÖV-orientiertes Verkehrssystem nördlich der Donau mit S-Bahnausbau, Straßenbahnnetzausbau, Verkehrsberuhigung, Parkraumbewirtschaftung bis hin zu City Maut. Dies kann als grundsätzliche Systemalternative konzipiert werden, ist aber jedenfalls auch bei Realisierung des Lobautunnels als zweites Maßnahmenpaket erforderlich. Im Ergebnis wurde von beiden Gutachten aufgezeigt, dass ein umfassender ÖV-Ausbau und ein Verkehrsberuhigungskonzept nördlich der Donau in jedem Fall erforderlich ist.

2 Learnings aus SUPerNOW und Überprüfung von Planungsalternativen: Anforderungen an das System SUP-UVP und Verfahrensweisen

Was waren die Learnings aus SUPerNOW und den späteren Gutachterverfahren? Grundsätzlich war der sehr komplexe Vorgang der SUPerNOW an sich ein beispielhaftes Verfahren, nämlich Planungsalternativen und SUP-Verfahren integriert abzuwickeln. Stadtentwicklungsthemen sind integriert zu analysieren, Maßnahmenwirkungen umfassend zu betrachten und zu bewerten. Mobilitäts-, Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung, die Wirkungen auf Umwelt und Landschaft sind speziell nördlich der Donau aufgrund des raschen Bevölkerungswachstums mit großen Veränderungen im Raum verbunden. Dies wurde - unter den damaligen Rahmenbedingungen (z.B. Bevölkerungsprognosen) - inhaltlich und verfahrensseitig geleistet.

Das 2015 angestoßene Gutachterverfahren, das in einem weiter gesteckten inhaltlichen Rahmen grundsätzliche Planungsalternativen einbezogen hat, hat aufgezeigt, dass der im SUP Verfahren einleitende Scoping-Schritt essentiell ist: Die 0-Variante - nämlich keine 6.Donauquerung zu errichten - wurde zwar im SUPerNOW-Verfahren einbezogen, in der Bewertung aber ausgeschieden, da sie mit den damals absehbaren Maßnahmen der Verkehrslenkung als nicht realisierbar eingestuft wurde (technisch und politisch).

Der Verfahrensschritt Scoping ist daher ebenfalls in sehr umfassender und integrierter Weise zu sehen: Der Verzicht auf eine 6.Donauquerung würde erhebliche Maßnahmen der Mobilitätssteuerung erfordern, aber auch Konsequenzen

in Hinblick auf räumliche Schwerpunkte der Stadtentwicklung haben. Es muss daher in einem Schritt davor geklärt werden, wie weit der politische Handlungsspielraum geht, um feststellen zu können, wie weit der Raum der einzubeziehenden Planungsalternativen reicht. Es sind somit Fragen, die auf politischer Ebene im Vorfeld geklärt werden müssen, bevor man sich in konkrete Alternativenentwicklung und -bewertung hineinbegibt, etwa: Was ist ein öffentliches Interesse? Wie wichtig ist darin das öffentliche Interesse am Klimaschutz? Gibt es konkrete, auch quantitative Referenzen, z.B. in Form einer (nationalen) Klimastrategie, die entsprechende Zielindikatoren ableiten lässt?

Ein weiteres Learning war auch, dass die Ergebnisse eines solchen SUP-Verfahrens die Grundlage für das folgende UVP-Verfahren bilden sollte, was in diesem konkreten Fall aber nicht passiert ist. Was aber weder damals noch heute in den Verfahren durchgeführt wird, ist ein konkreter Bezug zu einer Klimastrategie oder zu deklarierten Klimazielen. Und das ist aber mittlerweile eine grundsätzliche Anforderung, die sich heute in immer größerer Schärfe stellt, wie Paulo Pinho in seinem Vortrag gesagt hat.

Abbildung 2: Learnings in Bezug auf SUP im Kontext der Stadtentwicklung

- **Verfahrensseitig** kann das inhaltliche Spektrum und die Aufgabenstellung der Prüfung von Planungsalternativen nur in einem **flexiblen und thematisch integrierten Prozess** abgebildet werden - **SUP ist dafür grundsätzlich geeignet**
- Relevante Themen wie Verkehr/Mobilität, Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung, Umwelt und Landschaft müssen integriert und perspektivisch bearbeitet werden
- Die Bewertung von grundsätzlichen Planungsalternativen (Abwägung der Wirkungen, Begleitmaßnahmen) ist in einem **(politisch definierten) Handlungsraum notwendig** als Voraussetzung für weitere Schritte Projektentwicklung, SUP, UVP, Begleitmaßnahmen
- Die Projekt-UVP müsste an die Ergebnisse der SUP anschließen und inhaltliche (funktionale) Verbesserungen und Optimierungen ermöglichen (**Verfahrenskohärenz**)
- **Bisher kein Thema:** Ausrichtung der Verfahren (SUP und UVP) auf **übergeordnete, konkrete (Klima-)Ziele**, die bis auf die Ebene der Alternativen-Entwicklung heruntergebrochen werden können, und dazu: Einbeziehung („Prüfung“) **grundsätzlicher System-Alternativen** (z.B. kein Straßenausbau, umfassende + großräumige Verlagerungsstrategie zu ÖV)

Quelle: C. Schremmer, 2019, S. 6.

3 Klimastrategie 2018 – Ansätze zu einer nachhaltigen Raumentwicklung in Österreich?

Paolo Pinho weist in seinem Beitrag darauf hin, dass nun die vierte Generation der Umweltprüfungen anzuwenden ist, die den Übergang vom bisherigen Bezug auf eine vage gehaltene Nachhaltigkeitsstrategie zu einem Bezug auf eine globale Klimastrategie schafft, womit gemeint ist, dass eine Prioritätensetzung auf die Reduktion des Energieverbrauchs und der Treibhausgasemissionen zu legen ist. Unter dieser Priorisierung müsste dann Systemalternativen im Sinne einer viel grundlegenden Umstellung

etwa des Verkehrssystems einbezogen werden. Das heißt, eine viel stärkere und großräumige Neuorientierung in Richtung öffentlicher Verkehr wäre SUP-Gegenstand und Auswirkungenanalysen in Hinblick auf konkrete Klimaschutzziele wären durchzuführen. Dies betrifft sowohl das Scoping – mit dem einzubeziehenden Raum an Planungsalternativen – als auch die Einführung von Benchmarks, etwa bei den zulässigen CO₂-Emissionen.

Um diese 4. Generation der Prüfverfahren (SUP und UVP gemeint) zu ermöglichen sind daher zwei Schlüsselemente erforderlich:

- » Eine konkrete, auf Teilräume und Sektoren heruntergebrochene Klimastrategie, die eine Ableitung von (Emissions-)Benchmarks erlaubt und
- » die durchaus methodische aufwendige Abschätzung der Emissionswirkungen und der erforderlichen Maßnahmenpakete bereits auf der SUP-Ebene.

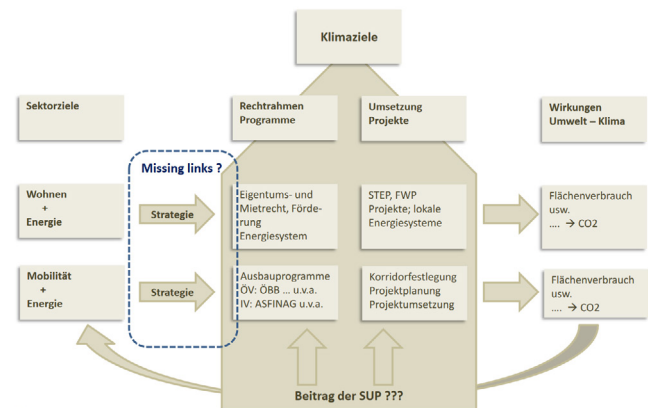
Die bisher vorliegenden Entwürfe zu Klimastrategie für Österreich lassen weder auf der Ebene der Ziele noch auf jener der dazu erforderlichen Maßnahmen ausreichend konkrete Ansätze erkennen, um die Durchführung einer SUP für Großprojekte im Sinne der 4. Generation durchführen zu können.

Die Entwürfe zeigen Zielbereiche, Schwerpunktthemen, Aktionsbereiche, Politikbereiche, Leuchtturmprojekte, ganz grob ohne Detail auf, im Sinne eines Leitfadens was alles getan werden könnte. Sie sind aber weit davon entfernt, konkret und verbindlich zu sein oder für Teilräume Österreichs quantifizierbare Aussagen zu treffen. Entkopplung von BIP-Entwicklung und Klimaemissionen, sehr starke Effizienzsteigerungen und Einsparungen sollen erzielt werden, aber was dies konkret für die Stadtentwicklungsstrategie etwa von Wien bedeuten würde, ist daraus nicht ableitbar.

4 Systemlogik: Klimaziele und Beiträge der räumlich wirksamen Systeme

Abbildung 3 zeigt beispielhaft für die beiden Sektoren Wohnen und Mobilität, wie allfällige (nationale) Klimaziele auf Sektorziele heruntergebrochen werden müssten (links) und welche Maßnahmenbereiche zur Zielerreichung dabei jeweils zu betrachten wären (in der Mitte), um die angestrebten Wirkungsziele für die Umwelt zu erreichen (rechts). Im Bereich Wohnen sind alle relevanten rechtlichen und planerischen Instrumente einzubeziehen, vom Mietrecht und dem Förderwesen angefangen bis zu konkreten räumlichen Planungen (Stadtentwicklungsplan STEP, Fachkonzepte, lokale Energieraumplanung etc.). Dieses eine Beispiel zeigt, dass die Systeme,

Abbildung 3: Klimastrategie: Die fehlenden Strategien in der Klimastrategie



Quelle: C. Schremmer, 2019, S. 17.

die eine räumliche und energetische Konfiguration einer Stadt bewirken, äußerst komplex sind (analog im Bereich Mobilität) und sich damit zwei Fragen stellen:

- » Wie und von wem wäre eine übergeordnete Sektorstrategie zur Erreichung von Klimaschutzziele zu entwickeln und umzusetzen (als „missing links“ in der Grafik bezeichnet)?
- » Auf welcher Ebene macht der Einsatz von SUP-Verfahren überhaupt Sinn – auf der Ebene der (fehlenden) Sektorstrategien oder bei den einzelnen Instrumenten oder Projekten?

5 Stellung der SUP in der Systemlogik - Sektorstrategien erforderlich

Wo könnte also eine SUP der 4. Generation ihren Platz finden? Eigentlich sind die ganz rechts dargestellten Wirkungsziele betreffend der Umwelt- und Klimasituationen global und in Österreich der Ausgangspunkt¹. Es geht darum, so und so viel an Einwirkungen auf die Umwelt im Sinne von CO₂ (und von anderen Emissionen, Materialien etc.) zu verringern. Daraus werden in der Klimastrategie und im Klimaplan übergeordnete gesamtösterreichische Ziele formuliert. Die müssten jetzt in weiterer Folge heruntergebrochen werden auf einzelne Sektoren. Diese Sektorenziele werden unter der Annahme, dass da eine Menge an Maßnahmen gesetzt werden, grob kalkuliert und geschätzt.

Daraus müsste für den jeweiligen Sektor eine detaillierte Umsetzungsstrategie abgeleitet werden. Diese prallt aber auf einen vorhandenen gegebenen Rechtsrahmen, auf ein vorhandenes Konvolut von laufenden (Förder-)Programmen und auf eine Pipeline von Projekten, die in Planung

¹ siehe Abbildung 3

und Vorbereitung sind-alles Elemente, die schrittweise zu ändern sein werden.

Für den Bereich Wohnen bedeutet das weitreichende Änderungen im Rechtsrahmen von Eigentums- und Mietrecht, bei Wohnbau und Sanierungsförderungen, bei der Förderung von Erzeugung und Nutzung erneuerbaren Energien, etc. Die Umsetzung erfolgt in Projekten, die in Summe ihrer Realisierung die Wirkungen ergeben, die etwa als Flächenverbrauch, Material- und Energieverbrauch sowie CO2-Ausstoß gemessen werden können.

Analog gilt dies für den Bereich Mobilität, wo aber etwa derzeit die zentralen Planungsinstrumente bezüglich des Ausbaues des öffentlichen Verkehrs oder des hochrangigen Straßennetzes (ASFINAG) nicht SUP-pflichtig sind. Die Frage entsteht, mit welchen Zielsetzungen dort für Alternativen erarbeitet, geprüft und in ihren Auswirkungen durchgedacht werden. Und auch dort, welches die übergeordneten Klimastrategien sein werden, die in den nächsten Jahren zur (neuen) Grundlage des Arbeitens in all diesen Fachbereichen dienen werden.

6 (Klima-)Strategieentwicklung und Alternativen“prüfung“: Was notwendig ist

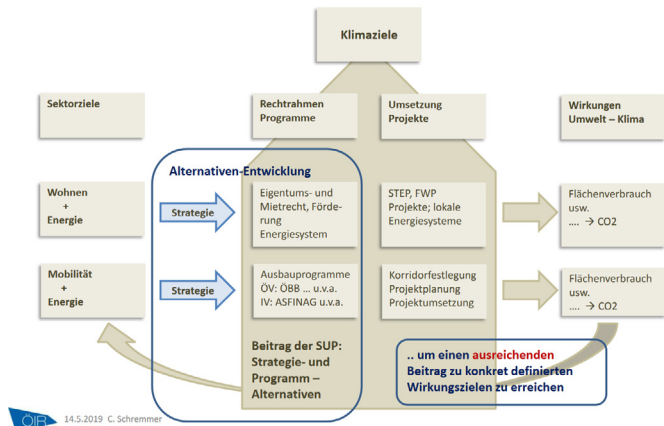
Um eine Klimastrategie wirksam werden zu lassen sind also - nach der obigen Darstellung - möglichst konkrete Sektorstrategien erforderlich, die auch noch umfassend und in Hinblick auf die Systemwirkungen der einzelnen Komponenten durchdacht sind. Genau hier könnte das Verfahren einer SUP der 4.Generation zum Einsatz kommen, nämlich indem bei der Strategieentwicklung – ähnlich wie bei der SUPerNOW – die Planung der Maßnahmen mit dem SUP-Verfahren gekoppelt wird, das Wirkungsanalysen umfassend und integriert erstellt und so dazu beiträgt, effektive Sektorstrategien auszuarbeiten.

Während grundsätzlich die Verfahrenslogik der SUP dafür geeignet scheint, fehlen für die sektorale Strategieentwicklung sowohl die Zuständigkeiten als auch die Verfahrensweisen. Wer könnte im föderalen Staatsgebilde Österreich eine umfassende Strategie entwickeln und zur Umsetzung bringen, wo die Kompetenzen auf mehrere Ministerien und auf 9 Bundesländer verteilt sind? Die Anforderung, wirksame Klimastrategien zu entwickeln erfordert jedenfalls ein kooperatives und kreatives Vorgehen, an dem die relevanten Stellen beteiligt sein müssten, von Bund und Ländern. In einem solchen kooperativen Strategieprozess würde sinnvollerweise eine SUP den Part der Wirkungsanalyse und die Einbringung von Vorschlägen zu Abstimmung der einzelnen Teilmaßnahmen einbringen können.

Damit wäre die Orientierung der SUP (entsprechend ihrem Namen) eine strategische, und im Ergebnis würde dies zu einer gut abgestimmten und wirkungsorientierten Reform der einzelnen Rechtsmaterien und Förderstrukturen führen.

Und deswegen wäre mein Vorschlag oder meine Empfehlung darüber nachzudenken, erstens: Wer ist für solche Strategieentwicklung überhaupt zuständig, Bund, Länder, Gemeinden? Wer tut das, in welcher Fassung, wo, wie wird in der Klimastrategie oder Klimaplan danach festgemacht, wer das bearbeitet? Und zweitens: Wie kommt das in die jeweils nachgeschalteten Umsetzungsverfahren und Prozesse hinein. Und drittens: Wo wären es auch auf der Umsetzungsebene ebenfalls sinnvoll, SUP-Verfahren einzuschalten? Das sind meiner Meinung nach essentielle zukünftige Arbeitsfelder- nicht zuletzt auch für Raumplaner.

Abbildung 4: Klimastrategie: SUP trägt zur Strategieentwicklung bei



Quelle: C. Schremmer, 2019, S. 16.

7 Conclusio für die SUP der 4. Generation

Verfahrensseitig müsste das Scoping, wenn eine SUP zur Anwendung kommt, auf Planungsalternativen erweitert werden, die explizit auf die Erreichung der Klimaziele ausgerichtet sind und dieses Thema berücksichtigen. Zweitens: Klimaziele und Sektorziele müssen räumlich und quantitativ so konkretisiert werden, dass danach Programm-, Förderprogramm- oder Projektprüfung überhaupt möglich sind. Beispielsweise würde ein SUP-Verfahren zur dritten Piste des Flughafens Schwechat erfordern, dass sektorale CO2-Ziele für die Mobilität in Niederösterreich, Wien und Umgebung (und Restösterreich) sind. Erst dann kann konkret beurteilt werden, ob diese Vorhaben oder andere Planungsalternativen besser zur Zielerreichung beitragen. Das dritte ist: Raumrelevante Themen müssen integriert, aber auch perspektivisch bearbeitet werden, was bedeutet, dass die Entwicklungsdynamik

einer Region berücksichtigt werden muss (Wachstum nicht nur beim BIP, auch bei Einwohnern, Arbeitsplätzen, Verkehrsmengen etc.). Daher müssen sowohl die pro-Kopf Werte als auch die Summenwerte für eine Region betrachtet werden - dies erfordert oft auch noch eine Abwägung, die nicht trivial ist.

Abbildung 5: Nachhaltige Raumentwicklung: SUP als Instrument zur Alternativen-Entwicklung

- **Verfahrensseitig: SUP-Scoping** auf Planungsalternativen erweitern, die auf die Erreichung der Klimaziele ausgerichtet sind
- Klimaziele und **Sektoralstrategien** müssen (räumlich und quantitativ) so weit konkretisiert werden, dass eine Programm- und Projektprüfung möglich wird (→ „Missing Links“)
- Raumrelevante Themen wie Verkehr/Mobilität, Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung, Umwelt und Landschaft müssen dabei **integriert und perspektivisch** bearbeitet werden: d.h. Entwicklungsdynamik, Mengenwachstum, technologische Perspektiven
- **„Planungsalternativen“** sind in Zukunft nicht mehr Projektvarianten (z.B. Trassen) sondern **im umfassenderen Sinn** zu verstehen – ausgehend von Fragen wie z.B.: *„Wie kann eine ausreichende Verkehrserschließung/ ein Mobilitätssystem der rasch wachsenden Bezirke 21 + 22 erfolgen, die auch dazu beiträgt, die relevanten (und für diesen Raum konkret definierten) Klimaziele zu erreichen?“*
- → Planungsalternativen wie z.B. „kein Straßenausbau, umfassende + großräumige Verlagerungsstrategie zu ÖV“ werden konkret entwickelt und mit SUP geprüft
→ Smart City Wien Rahmenstrategie wird für Quartiersebene konkretisiert
→ u.v.m. ...

Quelle: C. Schremmer, 2019, S. 19.

Ein Beispiel zum Schluss: Was könnte in Zukunft zu dem Begriff „Planungsalternativen“, den wir aus dem politischen Diskurs aufgenommen haben, als Fragestellung für die Alternativenentwicklung stehen (im Scoping-Schritt der SUP)? Ich habe eine Formulierung der Ausgangsfrage versucht, die juristisch vielleicht nicht hält, aber umfassend genug ist, um die Herausforderung zu beschreiben:

Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.

Quellenverzeichnis

Schremmer, Christof (2019): Nachhaltigkeitsstrategie räumlich ... und der SUP-Beitrag. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.

„Wie kann eine ausreichende und leistbare Verkehrserschließung, verstanden als Mobilitätssystem im umfassenden Sinn, für die rasch wachsenden Bezirke 21 und 22 aussehen, die einen Zuwachs von 100.000-120.000 Einwohnern in den nächsten Jahren erwarten? Wie kann so ein Mobilitätssystem gestaltet werden, damit es die relevanten und für diesen Raum zu definierten Klimaziele erreicht?“

Zur näheren Bestimmung und Ausführung liegt heute eine große Menge an Information und Konzeption nicht vor, und deswegen sind auch so große Interpretationen und Diskussionen zwischen Technikern und Juristen möglich, die zum Teil verwirren und auch vom eigentlichen Problem ablenken. Bei einer solchen Ausgangsfragestellung müssten daher Planungsalternativen wie „kein Straßen- oder Tunnelausbau, eine großräumige Verlagerung auf den ÖV“ in Abstimmung auf die Smart City Rahmenstrategie mit ihren ambitionierten Klimazielen einbezogen in Planungsprozesse eingegliedert werden. Das wäre eine Wunschvorstellung für die Arbeit der nächsten Jahre - es wäre gut, hier etwas Ambition an den Tag zu legen, damit wir wissen wo wir hinwollen: SUP der 4.Generation, strategisch wirkungsvoll eingesetzt.