

Zum Verhältnis von Strategischer Umweltprüfung, Raumverträglichkeitsprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung

Gernot Stöglehner

Transkription der Präsentation beim Fokustag „UVP & Raumplanung“

Danke für die freundliche Vorstellung, danke auch für die Einladung. Ziel meines Vortrags ist es, den größeren Kontext von Strategischer Umweltprüfung, Raumverträglichkeitsprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung in 15 Minuten darzustellen. Dafür steige ich mit einer Folie ein, die die Prüfinstrumente im Überblick auf Basis der jeweiligen rechtlichen Grundlagen darstellt. Hier sind die Prüfinstrumente nach Gegenstand der Prüfung und Rechtsgrundlage kategorisiert. Die Strategische Umweltprüfung ist eine Entscheidungsvorbereitung bei Plänen und Programmen, richtet sich an die biophysikalische Umwelt, wird auf Basis einer EU-Richtlinie durchgeführt und weist eine Vielzahl von rechtlichen Umsetzungen in unterschiedlichen Planungsmaterien auf. Das erhöht die Komplexität, den Kontext jeweils für dieses Verhältnis der Prüfinstrumente abzuleiten.

In der nominellen Raumordnung sind die Raumordnungsgesetze, oder die Entsprechungen davon sowie gegebenenfalls noch ein Kärntner Umweltplanungsgesetz sowie ein Tiroler Umweltprüfungsgesetz anzuwenden. Das ist ein entsprechend komplexer Kontext. Aus diesem Kontext ergeben sich auch verschiedene, gelebte SUP-Kulturen: die einen mit vielen SUP-Anwendungen, die anderen mit wenigen.

Eine Raumverträglichkeitsprüfung ist in 5 Bundesländern vorgesehen, basiert jeweils auf den Raumordnungsgesetzen: Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten, Burgenland und Salzburg. Je nachdem, in welchem Bundesland man sich bewegt, stehen unterschiedliche Philosophien dahinter. RVPs werden entweder auf der überörtlichen Ebene oder auf der örtlichen Ebene angewendet. Sie sind entweder als Entscheidungsvorbereitung bei wesentlichen Planungsvorhaben oder tatsächlich als Genehmigungsverfahren ausgestaltet. Hinter dem Begriff RVP steht also im jeweiligen Kontext etwas ganz anderes.

Darüber hinaus gibt es die Umweltverträglichkeitsprüfung, die de facto im Rahmen der Genehmigung von Projekten angewendet wird und die ich jetzt nicht weiter vertiefen werde in Anbetracht der bereits ausgeführten Referate.

Vom Plan zum Projekt werden diese Prüfinstrumente durchlaufen, wobei sehr unterschiedliche Herangehensweisen und Aufgabenstellungen anzutreffen sind, sodass auch sehr unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten sind: Auf der einen Seite geht es bei der Entscheidungsvorbereitung um die Wahl der besten Planungslösung, und das wird auch in der einschlägigen Fachliteratur so betont. Auf der anderen Seite steht die Feststellung der Genehmigungsfähigkeit, das heißt ein Projekt muss einen „Threshold“ erreichen und dann wird die Bewilligung erteilt, die sagt: „Jetzt darfst Du bauen“. Das sind zwei vollkommen unterschiedliche Aufgabenstellungen und daher ist auch das Verhältnis der Prüfinstrumente als Koexistenz zu bezeichnen.

Wie Kollegin Reiss-Enz es schon dargestellt hat, gibt es im Verhältnis „Strategische Prüfung Verkehr (SPV)“ und UVP eine gewisse Abstimmung zwischen den Instrumenten. Allerdings drängt sich hier die Frage auf – wenn man sich die Langfristigkeit der Planungshorizonte anschaut –, wie haltbar eine SPV ist oder wie stark das SPV Ergebnis noch im Bewusstsein verankert ist, wenn etliche Jahre später eine UVP aufgelegt wird.

Daraus stellt sich nun die Frage, ob hier jetzt nur ein gedachtes oder ein reales Zusammenwirken der Prüfinstrumente, eine tatsächliche Abschtichtung oder eine formale Abschtichtung identifiziert werden kann.

Dies regt auch durchaus zu einer kurzen Reflexion an, was zu entscheiden, oder auch zu bewerten eigentlich

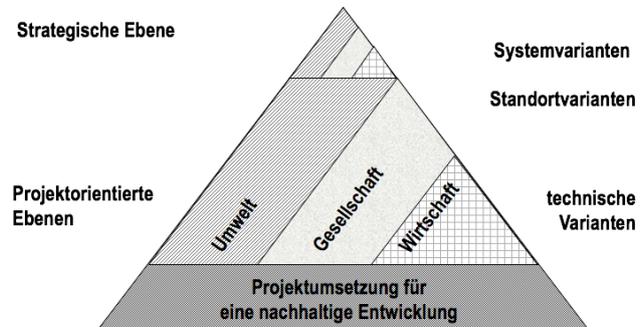
beinhaltet. Jede Bewertung, jede Entscheidung, jede planerische Abwägung bedeutet eine Sachebene und eine Wertebene miteinander zu verknüpfen¹. Die Sachebene definiert einen Gegenstand, die Wertebene sagt uns, wie wir zu diesem Gegenstand stehen, ob wir den mögen oder nicht, ob etwas gut oder schlecht ist, ob etwas jetzt akzeptabel ist oder nicht. Aus dieser ganz einfachen Darstellung können für jeden Planungsprozess zwei Aufgaben abgeleitet werden: die eine Aufgabe bedeutet die Sachebene, die zweite Aufgabe die Wertebene klar zu definieren. Die Wertebene kann theoretisch entweder in einem rationalen Planungsmodell von gesetzlichen Zielen abgeleitet und konkretisiert werden oder sie kann in einem partizipativen Prozess ausgehandelt werden. Letzteres führt dazu, dass die Wertebene und damit das gesamte Verfahren auf eine breitere Basis gestellt wird und wahrscheinlich tragfähiger sind. Damit haben Planungsprozesse und Folgenabschätzungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung einen Mehrwert, weil diese Wertebene entsprechend vereinbart werden kann und somit die Akzeptanz der Planungsergebnisse steigt.²

Auch das Thema Sachebene möchte ich kurz vertiefen. Am IRUB haben wir in einem anderen Kontext – beim Thema Energiewende, Resilienz und Versorgungssicherheit – herausgefunden, dass die Sachebene in eine wissenschaftlich prüfbare und eine wahrgenommene Sachebene differenziert werden kann³. Diese wahrgenommene Sachebene kann von der realen wissenschaftlich prüfbaren Sachebene erheblich abweichen. Die damit verbundenen Fehleinschätzungen können durchaus handlungsleitend werden. Dieser Befund ist auf andere Planungsinhalte und die damit verbundenen Planungs- und Prüfverfahren umlegbar. Damit entsteht für Planungs- und Prüfverfahren die Aufgabe, die Lücke zwischen diesen beiden Phänomenen zu schließen. Die Frage ist, gelingt das Gerade-Rücken der Sachebene durch einen 10.000-seitigen Bericht? Zum Beispiel durch meterweises Papier? Das kann man wahrscheinlich mit Nein beantworten, weil dafür braucht es mehr Interaktion. Damit ist die Partizipation oder dieses Aushandeln nicht nur auf der Wertebene in den Vordergrund zu stellen, sondern es betrifft auch die Sachebene.

Im Laufe dieser aufeinander folgenden Planungs- und Prüfverfahren, mit den einfacheren, gröberen Abschätzungen bis hin zu sehr detaillierten Expertisen steigt im Planungsprozess – das zeigt diese Pyramide hier (Abbildung 1) –, auch wenn man das im Licht einer nachhaltigen Entwicklung darstellt, die Informationsflut auf die Ent-

scheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, auf die Bürgerinnen, auf die Bürger, auch auf die Planerinnen und Planer. Sie betrifft Umweltaspekte, soziale und ökonomische Aspekte.

Abbildung 1: Indikatorpyramide nach Stöglehner und Narodoslowsky⁴



Quelle: Stöglehner, Narodoslowsky 2008

Auf der strategischen Ebene sollten wir uns vor allem mit Systemvarianten beschäftigen, also Varianten, wo wir überlegen, in welche Richtung wir überhaupt gehen, was wir brauchen. Hier geht es vor allem auch um die Klärung der Bedarfsfrage. Das ist eine Ebene, die im allgemeinen ziemlich unterentwickelt ist, sowohl in Planungsprozessen als auch in Prüfprozessen. Darunter liegt die Ebene der Standortvarianten, und dann die technische Ausgestaltung an einem Standort, die sehr projektorientiert ist. Irgendwann unten an der Pyramide wird entschieden, um dann ein Projekt – hoffentlich im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung – umsetzen zu können.⁵

Nun betrachten wir die Indikatorpyramide gemeinsam mit unseren Prüfinstrumenten (Abbildung 2).

Die Auswahl der besten Planungslösung, vor allem auf der Systemebene und die Klärung des Bedarfs ist im Bereich SUP und in einigen Bundesländern auch im Bereich der RVP angesiedelt, wenn überhaupt eine RVP zur Verfügung steht.

In den anderen „RVP-Bundesländern“ ist die Feststellung der Genehmigungsfähigkeit zwischen RVP und UVP angesiedelt. Bundeslandabhängig fehlen also Prüfverfahren, um Entscheidungen zu verschiedenen Ebenen von Varianten auf- bzw. vorzubereiten. Damit sind die Abstimmungsmöglichkeiten zwischen den Prüfverfahren begrenzt, was wiederum das Verhältnis der Prüfinstrumente als Koexistenz und weniger als abgestimmte Entscheidungsfindung charakterisieren lässt.

¹ Vgl. Fürst D., Scholles F. (2001). Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

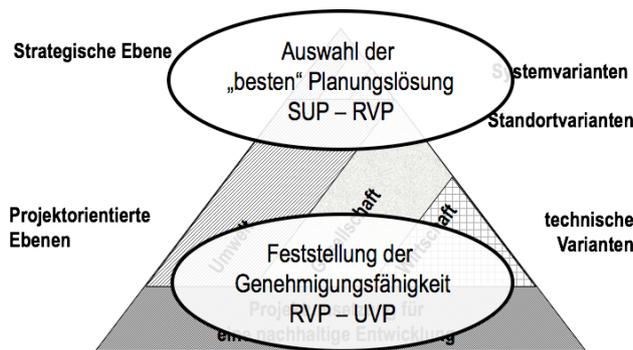
² Vgl. Stöglehner G. (2014): SUP-Qualität im Planungsalltag – Überlegungen zur Planung- und Prüfmethodik. UVP-Report, 28 (3+4), 107-112

³ Erker S., Stangl R., Stöglehner G. (2017): Resilience in the light of energy crises - Part II: Application of the regional energy resilience assessment. Journal of Cleaner Production 164: 495-507.

⁴ Stöglehner G., Narodoslowsky M. (2008): Implementing ecological footprinting in decision making. Land Use Policy 25: 421-431.

⁵ Zum Thema Variantenstudie: Stöglehner G. (2010): SUP und Strategie - eine Reflexion im Lichte strategischer Umweltprobleme. UVP-report, 23/5, 262-266.

Abbildung 2: Einordnung der Prüfinstrumente in der Indikatorpyramide



Quelle: Stoeglehner, Narodoslowsky 2008

Was besonders interessant ist und was ich hervorstreichen möchte ist das Thema: Was brauchen wir denn in diesen jeweiligen Entscheidungsprozessen? Fachwissen, Expertise braucht es natürlich immer, unter anderem auch um die wahrgenommene Sachebene und die wissenschaftlich prüfbare Sachebene zusammenzurücken.

Aber wir benötigen auch sehr viel Lernprozesse auf der Wertebene, sehr viel Diskurs darüber, was wir wollen, wie wir Dinge sehen, welche Einstellungen wir den Planungsvorschlägen gegenüber haben. Dabei spielen vielschichtige Aspekte in dieses Thema Wertebene hinein, häufig auch die Thematik der persistenten Umweltprobleme⁶. Das sind Probleme, die lange Wirkungshorizonte haben, die in sich sehr komplex sind, die viele Verursacher haben, teilweise auch großes räumliches und zeitliches Auseinanderfallen von Ursache und Wirkung. Ihre Wirkmächtigkeit ist vielfach in der Funktionslogik von Wirtschaft und Gesellschaft begründet. Hier ist es ganz schwierig, mit Fachwissen alleine weiter zu kommen, da man zwar darüber informieren kann, was man aber braucht ist der Diskurs, wie mit diesen Problemen umzugehen ist, weil einem einzelnen Verursacher nicht die Lösung des Problems angelastet werden kann – vor allem auch weil diese persistenten Umweltprobleme vielfach global sind, wie die Klimakatastrophe, wie Biodiversitätsverluste, wie die Flächeninanspruchnahme für Bauland- und Infrastrukturvorhaben. Das kann nicht im Einzelfall geklärt werden. Und wenn ein Thema nicht am Einzelfall gelöst werden kann, ist es nur über Planungs- bzw. Handlungsprinzipien und-grundsätze zu klären.

Die Frage ist, wo werden diese Prinzipien vereinbart, wie akzeptiert können sie sein, und dafür braucht es eben die entsprechenden Aushandlungsprozesse auf der Wertebene. Das zweite Thema, das hier auch mitspielt, ist das Thema Risiko und Unsicherheit. Risiko und Unsicherheit impliziert bereits, dass dem auf der Sachebene mit Fach-

⁶ Zu persistenten Umweltproblemen siehe: Jänicke, M., Jörgens, H. (2004): Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. In: ZfU 3/2004: 297 – 348.

wissen nicht ausreichend beizukommen ist. Trotzdem braucht es eine Entscheidung und es muss überlegt werden, wie mit solchen Fragestellungen umgegangen werden kann. Das bedarf wieder eines Aushandlungsprozesses. Die Frage ist, wo finden diese Aushandlungsprozesse statt?

Dazu ist festzustellen, dass die strategische Planungsebene höchst lückenhaft ist. Teilweise sind SUPs verfügbar, wenn strategische Planungen durchgeführt werden. Aber das sind viel zu wenige, weil es auch zu wenig Anlassfälle gibt: Z.B. kommt das gesamte Energiewesen ohne eine verbindliche, strategische Planung aus – damit gibt es auch keine SUPs.

Der Generalverkehrsplan ist nicht verbindlich. Da wäre es vorteilhaft gewesen – wie Frau Reiss-Enz bereits angedacht hat – dafür eine SPV durchzuführen und nicht für einzelne Netzänderungen, sondern für das Netz als Ganzes, weil geändert wird auch mit einer Netzänderung das gesamte Netz. Es kommen nie einfach nur ein paar Kilometer Straße oder Schiene dazu.

Weil es diese SUPs zu wenig gibt, kann in der Beteiligung von Planungsbetroffenen und der interessierten Öffentlichkeit folgendes Phänomen eintreten: es gibt diesen Bedarf, systemische Fragen zu klären. Wenn dieser Bedarf in der übergeordneten Planungsebene nicht befriedigt werden kann, dann bricht er auf der Projektebene hervor. Das heißt, Systemfragen überfrachten dann Genehmigungsverfahren, egal ob die jetzt RVP oder UVP heißen.

U.a. durch lange Verfahrensdauern kommt ein Wechsel von AkteurInnenkonstellationen und anwesenden Interessen dazu.

Wenn wir uns jetzt vorstellen, dass diese Wertebene und Sachebene zusammenzubringen auch ein sozialer Lernprozess ist, dann finden wir regelmäßig neue Learning Communities vor. Das bedeutet, man fängt im Laufe eines Verfahrens in verschiedenen Verfahrensschritten immer wieder von vorne an. Ich schreibe das schon auch dem Mangel an strategischer Planung zu.

Was auch interessant ist, dass dieses Zurückfallen auf die Systemebene bedeutet, dass man Planungsziele hinterfragt, dass man Bedarfsfragen immer wieder neu stellt, und dass hier der Bedarf nach dem Aushandeln der Wertebene besteht, in Foren wie RVP-Genehmigung und UVP, die dafür eigentlich nicht gemacht sind.

Das bedeutet wiederum, dass die Koexistenz von SUP, RVP und UVP nicht zur Vollständigkeit der Folgenabschätzung im Planungssystem führt. Es sind davon auch keine Lösungen für persistente Umweltprobleme zu erwarten. Damit werden auch die gesellschaftlichen Anforderungen an den Schutz der Umwelt nur teilweise abgebildet und es werden auch Risikodiskurse ungenügend geführt.

Ich verbinde das aber durchaus mit den methodischen Zugängen auf der strategischen Prüfebene, weil die meist aus der Projektprüfung übernommen und bestenfalls adaptiert werden – Häufig wird versucht, strategische Fragestellungen mit Methoden der Projektplanung zu beantworten. Das kann kaum zum Erfolg führen, weil das völlig unterschiedliche Dinge sind. Wir brauchen strategische Methoden für strategische Fragestellungen und projektorientierte Methoden für projektorientierte Fragestellungen, also im Rahmen von Genehmigungen zum Beispiel.

Lassen Sie mich schlussfolgernd noch einige Forderungen für die Weiterentwicklung der Planungs- und Prüfpraxis stellen:

- i.* kann abgeleitet werden, dass wir den rechtlichen Rahmen weiterentwickeln müssen. Es braucht mehr verbindliche strategische Planungen. Dies beinhaltet, dass wir auch durchaus – das habe ich so noch nicht angesprochen – verschiedene Materien miteinander verschränken sollten. Denn vielleicht wäre für die strategische Fragestellung: “Wo brauche ich die nächste Straße?”, nicht der Generalverkehrsplan das Interessanteste, sondern das Zentrale-Orte-und-Achsen-Modell eines Landesraumordnungsprogramms. Da braucht es wesentlich mehr Durchlässigkeit.
- ii.* Wir brauchen eine Weiterentwicklung der Planungs- und Prüfpraxis zu viel stärkeren kooperativen Formen der Vermittlung der Sachebene und der Aushandlung der Wertebene.

- iii.* Wir müssen Planungsvarianten auf der Systemebene entwickeln und damit auch Bedarfsfragen klären. Wie schon angesprochen, bedarf es einer stärkeren methodischen Differenzierung zwischen strategischen Planungsebenen und Projektebenen.

Abschließend möchte ich einen letzten Gedanken vorbringen, der an das anschließt, was Kollege Scheuevens vorher gesagt hat. Wir brauchen ein etwas anderes Rollenverständnis oder eine Weiterentwicklung des Rollenverständnisses von Planerinnen und Planern. Das heißt nicht, dass das andere, das Bestehende schlecht ist, es heißt nur, dass es ergänzt werden sollte.

Denn wir sehen, dass gerade in vielen dieser Prüfprozesse, aber auch in Planungsprozessen, das Rollenverständnis sehr stark auf der Expertise aufbaut. Das ist grundsätzlich auch gut und richtig, aber wir sollten überlegen, dass es darüber hinaus viel mehr um das Vermitteln von Wissen und das Vermitteln von Werten geht, weil – und das muss man hervorheben – wir als Fachleute nicht wertfrei sind, wir haben eine Idee, wie sich das Fach und auch der Raum weiterentwickeln sollten. Das muss man zur Diskussion stellen, auch nicht verstecken. Das bedeutet aber auch, dass man sich im Planungsprozess auf eine wie oben skizziert erweiterte Art und Weise einbringen muss als man das bisher tut.

Dieser Text wurde von Christina Birett transkribiert.