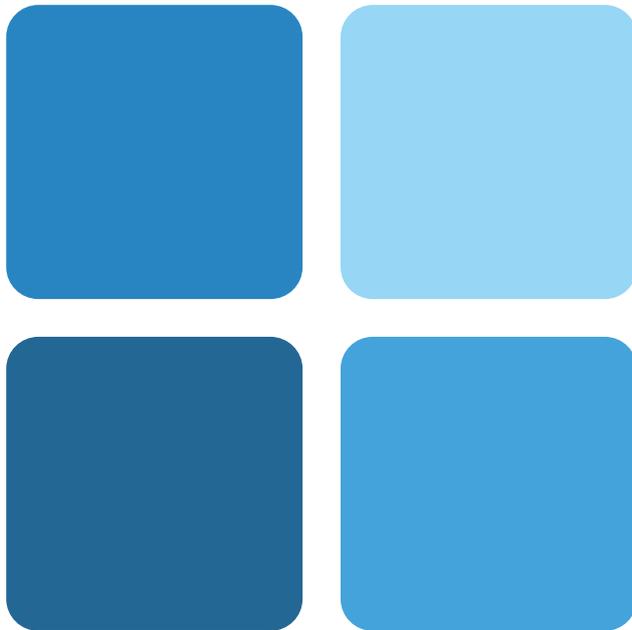


# DER ÖFFENTLICHE SEKTOR THE PUBLIC SECTOR



## Strategische Umweltprüfung (SUP) und Raumplanung

Sonderausgabe zur Tagung  
am 14.05.2019

Metabolic Impact Assessment and SEA  
Evaluation der SUP- Praxis in Deutschland  
Verschiedene Ansätze zur SUP - Überall nur Lücken?  
SUP in der Raumordnung NÖ  
Alternativenprüfung - Anspruch und Wirklichkeit  
SUP und Verkehrsplanung  
Standortentwicklung als Aufgabe für die SUP?  
Klimaklagen und Planungsprozesse  
Alternativenprüfung und Verfahrensrecht  
Nachhaltigkeitsstrategie räumlich  
Parteistellung von Umweltorganisationen  
Nachbarschaftsrechte als alternatives Rechtsmittel  
Klimaschutz im Wiener Wohngebüdesektor  
Der Wald in Zeiten des Klimawandels  
Das Leitbild ‚Nachhaltige Entwicklung‘

Paulo Pinho  
Marie Hanusch  
Thomas Fischer  
Gilbert Pomaroli  
Alexandra Jiricka-Pürner  
Felix Sternath  
Gernot Stöglehner  
Karin Hiltgartner  
Michael Hecht und Josef Peer  
Christof Schremmer  
Sarah Gross  
Lina Karner  
Lisa Steinmetz  
Marco Dernberger  
Cornelia Pichler

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector”, als Printzeitschrift im Jahr 1975 gegründet, erscheint seit 2015 als elektronische Open-Access-Journal des Forschungsbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien. Seit 2017 ist “Der öffentliche Sektor” Mitglied des Directory of Open Access Journals (DOAJ), gemeinsam mit 10.000 anderen open-access Zeitschriften aus der ganzen Welt.

Das zweisprachige Journal lädt zum Diskurs über die Bedeutung und Herausforderungen staatlicher Aufgabenerfüllung, mit besonderem Augenmerk auf die Wechselwirkung zwischen gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wandel, politischer Steuerung und räumlicher Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen. Gleichzeitig sollen verschiedene Rollenmodelle in der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem, privatem und zivilgesellschaftlichem Sektor hinterfragt und diskutiert werden.

In einem multidisziplinären Ansatz werden Fachleute verschiedener Disziplinen angesprochen: Finanzwissenschaft und Fiskalpolitik, Raumplanung, Infrastrukturplanung und -politik, Bodenmanagement und -politik, Ressourcenökonomie, Planungsrecht, Immobilienwirtschaft und Wohnungswesen, Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Stadtsoziologie sowie andere verwandte Gebiete.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” versteht sich als Wissensspeicher und Kommunikationsplattform zwischen Wissenschaft und Praxis einerseits und zwischen Jungakademiker/innen und erfahrenen Expert/innen andererseits.

Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet, zu dem ein spezifischer “Call for Papers” eingerichtet wird. Darüber hinaus werden auch andere geeignete Beiträge aus den oben genannten Themenkreisen veröffentlicht. Die Herausgeber ermutigen insbesondere junge Wissenschaftler/innen, Artikel zur Veröffentlichung einzureichen. Nach Prüfung und Akzeptanz des Abstracts werden alle eingereichten Artikel einer Review durch ein oder mehrere Mitglieder des Editorial Board unterzogen, fallweise werden auch externe Reviewer beigezogen. Es werden keine Autorengebühren eingehoben. Publikationssprachen sind Deutsch oder Englisch.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” was founded in 1975 as a print journal and is published since 2015 as an open-access journal provided by the Centre of Public Finance and Infrastructure Policy at the Institute of Spatial Planning at TU Wien. Since 2017 “The Public Sector” is member of the Directory of Open Access Journals (DOAJ), along 10,000 open-access publications from all around the world.

The aim of the bilingual journal is to advance the discussion on public intervention in a socio-economic and spatial context, studying the interrelations between economic and social change, policy design and policy impact on different spatial levels. At the same time, it encourages the discussion on role models and co-operation between the public, private and non-commercial sectors.

It follows a multi-disciplinary approach, addressing experts from disciplines and fields such as public economics, urban and regional planning, infrastructure policy, fiscal policy, environmental economics, land use policy and planning, planning law, real estate management and housing economics, political science, urban sociology and other related fields.

“Der öffentliche Sektor - The Public Sector” considers itself as a platform for exchange between science and practice, as well as between young academics and senior experts.

The journal adopts a focused thematic format with specific calls for papers. Each issue is devoted to a particular theme selected by the editorial board. However, papers that fall into the broad research fields mentioned above will also be published. The journal especially encourages young researchers to submit papers. After acceptance of the abstract, all papers will be reviewed by one or more members of the advisory board and eventually also by external reviewers. No open-access or paper submission fees will be charged. Publication languages are English and German.

See all issues of “The Public Sector” at

» [oes.tuwien.ac.at](http://oes.tuwien.ac.at)

## Impressum

### Eigentümer, Herausgeber und Verleger

Forschungsbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien; vertreten durch Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler; Augasse 2-6, 1090 Wien, Tel. +43/1/58801-280321  
E-Mail: [oes \(at\) ifip.tuwien.ac.at](mailto:oes(at)ifip.tuwien.ac.at)  
Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

### Redaktion und inhaltliche Verantwortung dieser Ausgabe

Univ.-Ass. MSc. Dr. Justin Kadi  
E-Mail: [justin.kadi \(at\) tuwien.ac.at](mailto:justin.kadi(at)tuwien.ac.at)

### Layout und Bearbeitung

Stud.-Ass. Lena Rücker, BSc  
E-Mail: [lena.ruecker \(at\) tuwien.ac.at](mailto:lena.ruecker(at)tuwien.ac.at)

### Umsetzung im resposiTUM

Universitätsbibliothek der TU Wien  
Web: [repositum.tuwien.ac.at](http://repositum.tuwien.ac.at)

### 46. Jahrgang

### Heft 1 | 2020 – März 2020

ISSN 1563-4604 (Print)  
ISSN 2412-3862 (Online)

Der Öffentliche Sektor - The Public Sector erscheint zweimal pro Jahr als Open-Access-Zeitschrift unter der Creative Commons-Lizenz CC-BY-NC (non-commercial). Printausgaben können zum Selbstkostenpreis bestellt werden bei:

Rosalinde Pohl  
c/o Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280-3) im Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien, Augasse 2-6, 1090 Wien  
E-Mail: [oes \(at\) ifip.tuwien.ac.at](mailto:oes(at)ifip.tuwien.ac.at)

### Open Access Online

Web: [oes.tuwien.ac.at](http://oes.tuwien.ac.at)

### Druck

druck.at Druck- und Handelsgesellschaft mbH, Aredstraße 7  
A-2544 Leobersdorf, Tel. +43/2256/64131

### Bankverbindung

Technische Universität Wien, Institut für Raumplanung  
IBAN: AT72 1200 0514 2900 0401 | BIC: BKAUATWW  
UID: ATU37675002 | DVR: 0005886 | Handelsgericht Wien



# Inhalt

|   |   |
|---|---|
| Editorial                               | 5 |
| <i>Justin Kadi</i>                      |   |
| Einleitung zum Themenschwerpunkt        | 7 |
| <i>Gastredaktion: Karin Hiltgartner</i> |   |

## **Internationale Beiträge**

|   |    |
|---|----|
| Metabolic Impact Assessment and its Relationship with SEA | 9  |
| <i>Paulo Pinho</i>  |    |
| Evaluation der SUP-Praxis in Deutschland                  | 13 |
| <i>Marie Hanusch</i>                                      |    |
| Verschiedene Ansätze zur SUP – Überall nur Lücken?        |    |
| Warum eine effektive SUP so schwer ist                    | 17 |
| <i>Thomas Fischer</i>                                     |    |

## **Beiträge aus der Praxis**

|   |    |
|---|----|
| SUP in der Raumordnung NÖ- Auf dem Weg in eine zeitgemäße<br>Planungskultur               | 21 |
| <i>Gilbert Pomaroli</i>   |    |
| Alternativenprüfung - Anspruch und Wirklichkeit   | 25 |
| <i>Alexandra Jiricka-Pürerer</i>  |    |
| SUP und Verkehrsplanung- von Eigentümlichkeiten, Widerständen und<br>versteckten Erfolgen | 29 |
| <i>Felix Sternath</i>   |    |

## **Beiträge zu neuesten Themen und Entwicklungen**

|  |    |
|--|----|
| Standortentwicklung als Aufgabe für die Umweltprüfung?   | 33 |
| <i>Gernot Stöglehner</i>   |    |
| Klimaklagen und deren Auswirkungen auf Planungsprozesse  | 37 |
| <i>Karin Hiltgartner</i>   |    |
| Alternativenprüfung und ihre verfahrensrechtliche Bedeutung  | 41 |
| <i>Michael Hecht und Josef Peer</i>  |    |
| Nachhaltigkeitsstrategie räumlich ... und der potenzielle SUP-Beitrag                                    | 45 |
| <i>Christof Schremmer</i>  |    |
| Podiumsdiskussion  | 51 |
| <i>TeilnehmerInnen: Thomas Alge, Hans Emrich, Werner Hochreiter,<br/>Thomas Knoll und Theresia Vogel</i> |    |
| <i>Moderatorin: Gaby Schinko</i>   |    |

## **Beiträge außerhalb des Themenschwerpunkts**

|  |    |
|--|----|
| Parteistellung von Umweltorganisationen in umweltrelevanten Verfahren in<br>Österreich mit einem Fokus auf die Umweltverträglichkeitsprüfung | 65 |
| <i>Sarah Gross</i>   |    |
| Nachbarschaftsrechte als alternatives Rechtsmittel im Umweltrecht  | 71 |
| <i>Lina B. Karner</i>  |    |
| Klimaschutz und Klimawandelanpassung im Wiener Wohngebäudesektor   | 79 |
| <i>Lisa-Anna Steinmetz</i>   |    |

|  |     |
|--|-----|
| Der Wald in Zeiten des Klimawandels                      | 87  |
| <i>Marco Dernberger</i>                                  |     |
| Das Leitbild ‚Nachhaltige Entwicklung‘ - eine Einführung | 93  |
| <i>Cornelia Pichler</i>                                  |     |
| Die AutorInnen dieser Ausgabe                            | 101 |

# Editorial

*Justin Kadi*

Die vorliegende, erste Ausgabe des Öffentlichen Sektors im Jahr 2020 beinhaltet einen Themenschwerpunkt zu einem zentralen Instrument der räumlichen Planung: der strategischen Umweltprüfung. Die Ausgabe ist das Ergebnis einer Tagung, die von der Technischen Universität Wien (TU Wien), der Universität für Bodenkultur Wien (BOKU) und dem Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR) im Mai 2019 veranstaltet wurde. Organisiert wurde sie von Karin Hiltgartner (TU Wien), Christof Schremmer (ÖIR), und Gernot Stöglehner (BOKU). Die hier abgedruckte Sammlung von Beiträgen wurde von Karin Hiltgartner zusammengestellt. Die Texte beleuchten die strategische Umweltprüfung aus internationaler Perspektive, aus Sicht der Planungspraxis und präsentieren die neuesten Entwicklungen und Aspekte des Instruments.

Dem Themenschwerpunkt vorangestellt ist eine thematische Einleitung der Gastherausgeberin Karin Hiltgartner. Außerhalb des Themenschwerpunkts bietet die Ausgabe weitere Beiträge aus dem Bereich Umweltrecht, etwa zu Nachbarschaftsrechten, zu Klimaanpassung im Gebäudesektor, sowie zur Rolle des Waldes für den Klimaschutz.

Mein Dank gilt Karin Hiltgartner für die Zusammenstellung des Themenschwerpunkts, allen AutorInnen für die Beiträge, sowie der Redaktionssekretärin Lena Rücker für die Transkription, Koordination und Layoutierung.

Ich wünsche eine spannende Lektüre!



# Einleitung zum Themenschwerpunkt

## Strategische Umweltprüfung und Raumplanung

*Gastredaktion: Karin Hiltgartner*

Strategische Planung ist - auch im Umweltbereich - ein Kernfaktor eines effizienten Planungssystems. Strategische Planung beginnt mit der Bildung von Zielen und reicht bis zur Verwirklichung von Strategien. Es geht darum, strategisch vorausschauend Umweltauswirkungen zu prüfen. Vor 15 Jahren musste die Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung RL 2001/42/EG umgesetzt werden. Hat das österreichische Umsetzungsmodell in Bundes- wie auch Landesrecht dazu geführt, dass dieses Instrument zu einer Verbesserung der Planungsqualität im Umweltbereich führen konnte? Dieser Frage widmeten sich das Institut für Raumplanung der Technischen Universität Wien, das Institut für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung der Universität für Bodenkultur, sowie das Österreichische Institut für Raumplanung am 14. Mai 2019 im Rahmen einer gemeinsamen Tagung.

Die internationalen und nationalen Vorträge befassten sich mit verschiedenen Umsetzungs- und Erweiterungsmöglichkeiten zur SUP, zu Fragen der konkreten Umsetzung in verschiedenen Themenbereichen in Österreich, sowie mit den Auswirkungen neuerer Fragestellungen, wie dem Standortentwicklungs-Gesetz oder von Klimaklagen auf strategische Umweltplanungsprozesse.

Besondere Beachtung fanden dabei folgende Fragen:

- » Wie wird die SUP in der Raumordnung auf überörtlicher/regionaler/örtlicher Ebene angewendet?
- » Wie effizient ist die SUP in der Raumordnungspraxis?
- » Dient die SUP als Entscheidungshilfe oder ist sie eine „Pflichtkür“?

Diese Ausgabe des öffentlichen Sektors dokumentiert die Fachbeiträge der mit über 180 Teilnehmenden sehr gut besuchten Tagung und bietet darüber hinaus weitere Auseinandersetzungen mit dem Thema der strategischen Umweltplanung und soll damit den begonnenen Fachaus-tausch weiter führen.

Im ersten Beitrag erörtert Paulo Pinho das Konzept der Metabolic Impact Assessment und deren Verhältnis zur strategischen Umweltprüfung. Anschließend evaluiert Marie Hanusch die SUP Praxis in Deutschland, gefolgt von Thomas Fischer, der verschiedene Ansätze zur SUP vergleichend betrachtet.

Von der SUP Anwendung in der Praxis in Niederösterreich berichtet Gilbert Pomaroli. Alexandra Jiricka-Pürerer vergleicht Anspruch und Wirklichkeit von Alternativenprüfungen in der SUP. Der SUP und Verkehrsplanung widmet sich Felix Sternath und referiert über Eigentümlichkeiten, Widerstände und versteckte Erfolge.

Das Kapitel zu neuesten Themen und Entwicklungen eröffnet Gernot Stöglehner mit der Frage: Standortentwicklung als Aufgabe für die Umweltprüfung. Karin Hiltgartner berichtet über Klimaklagen und deren Auswirkungen auf Planungsprozesse, gefolgt von Michael Hecht und Josef Peer, die über die verfahrensrechtliche Bedeutung der Alternativenprüfung informieren. Abschließend gibt es eine Analyse von Christoph Schremmer zum potentiellen Beitrag der SUP für räumliche Nachhaltigkeitsstrategien.

Beiträge außerhalb des Themenschwerpunkts SUP und Raumplanung finden sich zum weiteren Thema des Umweltrechts: Sarah Gross schreibt über die Parteistellung von Umweltorganisationen in umweltrelevanten Verfahren, speziell im Rahmen von UVPs. Lina Karner diskutiert Nachbarschaftsrechte als alternative Rechtsmittel in Umweltverfahren, Lisa-Anna Steinmetz berichtet über Klimaschutz und Klimawandelanpassung im Wiener Wohngebäudesektor. Von Marco Dernberger stammt ein Beitrag über den Wald in Zeiten des Klimawandels, Cornelia Pichler schreibt über Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung und rundet damit das Kapitel ab.

Ich bedanke mich bei allen Autor\_innen und wünsche allen Leser\_innen eine interessante Lektüre.



# Metabolic Impact Assessment and its Relationship with SEA

Paulo Pinho

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

I am very pleased and honoured to be here today and have to start by thanking for this invitation to this special building, facing this special audience. I am going to have only 15 minutes, which, especially for an academic, is a challenge - as you all may know. I will try to do my best and, unfortunately, will have to skip the most complicated slides. We are developing a new concept of metabolic assessments and I am going to look at the relationship between metabolic impact assessments (MIAs) and strategic environmental assessments (SEAs). I added a subtitle (editorial note: “Disentangling SEA from the sustainability trap”), which may sound strange to some of you but expresses my main message: we need to disentangle SEA from the sustainability concept. I think that, somehow, SEAs are trapped in that concept, and perhaps with approaches like urban metabolism we can help this disentangling process. I will start with a critical look on SEAs, then move on to introducing the concept of metabolic assessment and to conclude, I will try to bring those two together.

The rationale of SEAs is simple and straightforward: the idea is that looking at the environmental impact at project level is simply not enough, because major decisions are made at higher levels and specified in higher order plans, programs and policies. Several books of the early eighties, for example by Tim O’Riordan or by Chris Wood and Norman Lee, described this aspect quite clearly. At that time there was a debate about whether to conduct an environmental assessment of strategic documents or a strategic environmental assessment of documents - strategic or not. Our directive followed the second approach, with quite an ambition to include sustainability and the strategic dimension. Well, when we get into practice - and I have to say this: what I say here has nothing to do with the Austrian context, that unfortunately I don’t know, so this

will be a general pan-European perspective - the general conclusion is that SEA in practice is not as relevant as it should be in most cases. For a number of reasons, which are listed in this slide (Illustration 1).

Illustration 1: Practical Shortcomings of SEA

1. SEA: theoretical expectations and practical shortcomings  
the nature of the practical shortcomings

- SEA practice too close to EIA practice **undermines the strategic dimension of SEA**
- Outcomes **seldom** substantial, objective and effective
- Difficulties to **generate** effective public participation
- Changing nature of environmental conflicts **hardly captured by SEA**
- (Ir)relevance of (some) research agendas on SEA
- Proliferation of different types of impact studies: SIA, HIA, TIA, SA, etc

• "there is a certain crisis of confidence in the practice of SEA" (Pope, 2013)  
• "SEA is far from maturity" (Paradéno, 2010)  
• "the performance and purpose of SEA are vague" (Tetlow and Hanusch, 2012)

©METABOLIC IMPACT ASSESSMENT AND ITS RELATIONSHIP WITH SEA  
SUP & Raumplanung, 14.05.2019 Citta 3

Source: P. Pinho, 2019, p.3.

Recently, a number of other impact assessment concepts emerged. Concepts like

- » social impact assessments,
- » health impact assessments,
- » territorial impact assessments,
- » sustainability assessments,
- » and metabolic impact assessments.

I think of this as a natural move, as my perspective is that all these things have to come together. One of the key points for my argument lies in this very simple table, which shows the sequence of environmental policy generations over the last sixty to eighty years

**Illustration 2:** Four generations of environmental policies

| Generations of policies | Systems biogeophysical  | Systems socioeconomic | scales of intervention |
|-------------------------|-------------------------|-----------------------|------------------------|
| 1st                     | nature conservation     |                       | local                  |
| 2nd                     |                         | pollution control     | regional               |
| 3rd                     | sustainable development |                       | national               |
| 4th                     | climate change          |                       | global                 |

Source: P. Pinho, 2019, p.4.

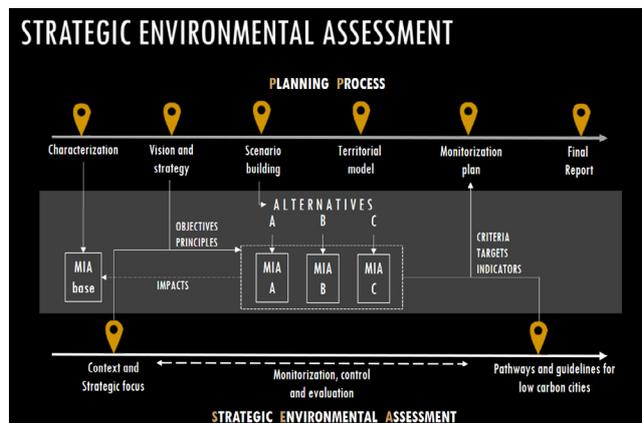
(Illustration 2). Everything started with nature conservation and a local perspective on how the environmental system works, then shifted to pollution control emphasizing the externalities of the socio-economic system and the regional dimension of intervention, then we had this all-embracing concept of sustainable development, trying to bring together the biophysical and socioeconomic system and with it we gained the national dimension as the most adequate to intervene. At the moment, we are in the fourth generation of environmental policies centred around the climate change challenge. Our perspective is now global and the emphasis is moving again back from the socio-economic system to the environmental system. In my view, SEA is typically a policy tool from the third generation of environmental policies. But it has somehow been blocked by the ambiguities and the contradictions of the sustainability concept, which tries to tackle everything, bringing environment, social, economic, cultural and governance aspects together. To me, all that is not really possible and compatible. We have to make choices. One example is the amount of research that has been carried out on the subject of sustainability indicators so far: it is endless. I am still waiting to see the definitive set of indicators that really encompasses in a coherent and effective way the whole sustainability concept.

Now, moving on to the new concept of MIA. First, let us see what the main features of this fourth generation of environmental policies are: everything focuses around the climate change concept, and now with a sense of urgency. We have to reduce our emissions and do so rapidly. In terms of indicators everything seems to be a bit clearer now. We recognise that carbon is a very good indicator able to encapsulate the nature of most environmental conflicts in our societies at present. There is no time for compromises, there is no planet B as many people say. So these are some of the features of the present generation of environmental policies. I will try to place MIA within this fourth generation. Based on the urban metabolism concept we are concentrating all our research and all our efforts into the urban realities, how cities work, what are

the relations within cities. This way, we can actually bring together protection and consumption processes. We all know that in some parts of the world, especially where we are, the biggest problem is not the production, it is essentially our consumption patterns. Other things also important are mobility and accessibility, two different concepts that can be analysed together under the framework of urban metabolism. We can understand the relationships between land use, urban form and energy performance better and this is essential to understand how our cities really work.

The MIA concept actually evolved from a European project called “Sustainable Urban Metabolism for Europe”, coordinated by ÖIR and led by Christoph Schremmer, some years ago. Within this project, that I have very good memories of, we developed a concept of MIA in our work package. The idea was to develop a methodology specially tailored to look at the impacts of urban plans and projects in the overall metabolism of cities and metropolis. This way we can unravel the drivers of city energy performance and understand better how our cities work. From a conceptual point of view, MIA is based on a large number of theories and methods. This slide (Illustration 3) tries to place the MIA concept in the planning process and the SEA.

**Illustration 3:** SEA planning process



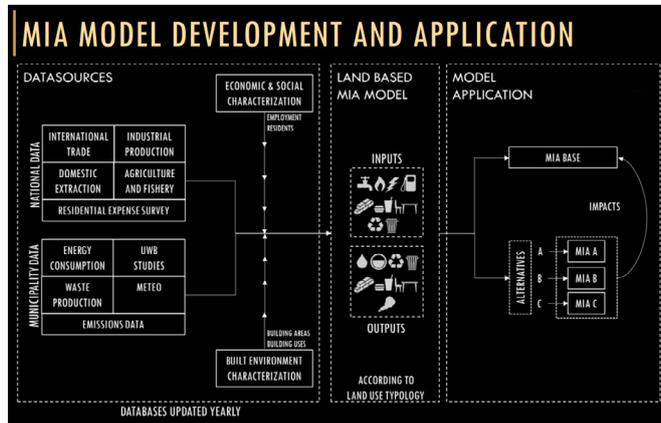
Source: P. Pinho, 2019, p.10.

My argument is that, from a procedural point of view, it is not difficult to include MIA into SEA. The problem is not so much at the procedural dimension, but in the methodological dimension. Here we are facing a big challenge: it is not easy to apply the method if you don't have a detailed and comprehensive urban metabolism model of a city.

Urban metabolism models have to have an explicit spatial dimension, preferably running on a GIS platform. This is very difficult to find in literature, as most of the existing urban metabolism models are 'black box'-models: there are inputs and outputs but nobody knows too well what happens inside the box. So we have to open the box and look at the role of space in transforming the input into the output. This is what our work at the CITTA research centre

of the Faculty of Engineering of the University of Porto is focussing on. We are trying to make this simpler, easier and more friendly to apply – which is a challenge. This diagram (Illustration 4) gives you an idea about how we can put together the different components to build an urban metabolism model, that is suitable to apply MIA with.

**Illustration 4:** MIA model development and application



Source: P. Pinho, 2019, p.13.

When we started developing the MIA concept, we first tried to apply it in the city where I came from, Porto. We developed a quite complex urban metabolism model, very difficult to sell to anyone, in particular to our local planning department. But at least we managed to develop and apply it. We launched an urban pilot project for the integration of a new mixed-use typology project with a sports centre, a new shopping centre, new green spaces, housing, offices and public services. We tried to see what the impact of the project would be on the urban metabolism of Porto. We reached the conclusion that if the project was to be implemented – which is the reality now- it would increase the overall energy consumption of the city by around 1%. That did not sound much, but we had no comparative references. We couldn't check whether that number was low or high. Well, we thought: "Let's see if there are other sites in the city that could house an urban project like this", and we managed to find two other locations. In our lab, we decided to hypothesize the possibility of using the same urban development program for that particular project on those two different alternative sites.

The conclusions were actually far more interesting than the first result. We came to the conclusion, that in both other sites the overall impact would have been reduced, with energy consumption increases of just 0.5% in one case and 0.7% in the other. The advantage of our methodology was that we really understood the nature of the flows in cities, and the importance of the relative distances in between residence and job locations. Centrality was the key factor to explain the different energy performances of these alternative sites. Whenever you try to bring things close together, you reduce the flows, increase the energy efficiency - everyone knows that. But when you actually

have the figures in front of you, the evidence becomes stronger and you can really influence decision making with examples like this. At the moment we are exploring this methodology in the city of Lisbon in collaboration with the local city planning department, but we are still at an early stage.

I will therefore move to the conclusions now: the difficult aspects of MIA proposals are related to the fact that MIA is unable to deal with environmental issues, which are not spatially driven and lay beyond urban and metropolitan boundaries. Therefore, we are just looking at typical urban projects. MIA also requires a lot of data and sophisticated technical resources that are not available to the generality of local authorities. So, if we want to sell this idea, we have to make it simpler - that is our main challenge now. The methods also need to be simplified and made less expensive, otherwise there is no way that we can sell this product. But I think there are some positive aspects: First of all it can encapsulate the real challenges of this time, in particular the articulation between production and consumption processes. It is geared towards urban and metropolitan areas where most of the challenges of climate change are located. It can help measure and quantify progress towards decarbonisation goals and targets and it is able to identify the drivers, the cause and effect mechanisms of energy efficiency in cities. We have not yet had time to test it in practice but I think at least in theory it would enlighten public participation processes. Finally, and that is perhaps the main conclusion, it can disentangle SEA from what I called the 'sustainability trap'. The sustainability concept promised to account for everything when we know that only a few things can be realised in practice. And climate change requires more pragmatic approaches such as MIA. Thank you very much.

*Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.*

## Sources

Pinho, Paulo (2019): Metabolic Impact Assessment and its Relationship with SEA- Disentangling SEA from the Sustainability Trap. Presentation SUP & Raumplanung 2019.



# Evaluation der SUP-Praxis in Deutschland

Marie Hanusch

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

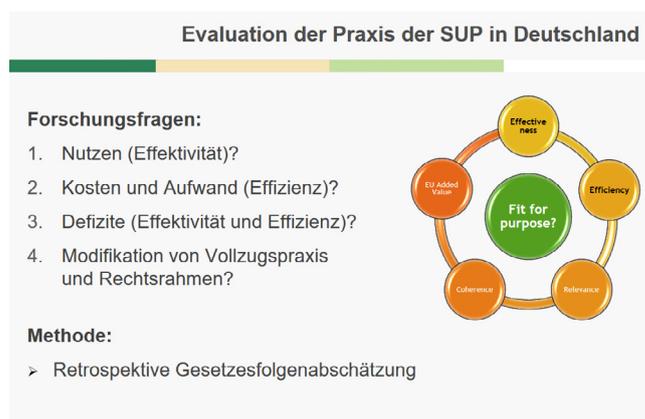
Ich bedanke mich für die Einladung und bin sehr erfreut über den wichtigen Austausch zwischen Österreich und Deutschland zur Strategischen Umweltprüfung. Denn in den beiden Ländern finden zwar unterschiedliche SUP-Ansätze Anwendung, doch sind sich diese Ansätze dank der teilweisen Parallelen in den Planungssystemen so nahe, wie sie es nur sein können.

Ich stelle heute das noch nicht abgeschlossene Forschungsvorhaben der Evaluation der SUP-Praxis in Deutschland vor. Im Auftrag des Umweltbundesamtes führen wir, das heißt Bosch & Partner (Anm.: Planungs- und Beratungsbüro), in einem Forschungsteam, diese erste umfassende Evaluation der SUP in Deutschland durch. Drei meiner Kolleginnen und Kollegen, Dipl.-Ing. Janine Sybertz, BSc. Esther Johannwerner und Dr.-Ing. Stefan Balla und ich haben die letzten Jahre sehr aktiv daran gearbeitet. Hauptauftragnehmer ist die Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse unter der Leitung von Prof. Dr. Martin Führ von der Hochschule Darmstadt. Prof. Dr. Thomas Bunge, Direktor beim Umweltbundesamt a.D, ein vielen wahrscheinlich bekannter, sehr erfahrener Vertreter der SUP, rundet das Team ab.

Der Rechtsrahmen für die SUP besteht auf Bundesebene seit mehr als 10 Jahren. Als wir 2017 begonnen haben, war die große Frage: Wie hat sich das Instrument in der Praxis etabliert? Eingebettet in den REFIT-Prozess der europäischen Kommission ist das Forschungsvorhaben auch eine wichtige Grundlage für den Fitness-Check der SUP-Richtlinie. Hinter diesem Fitness-Check stehen fünf Fragestellungen: *Effectiveness*, *Efficiency*, *Relevance*, *Coherence* and *Added Value*. Ich habe in meiner Präsentation nur *Effectiveness* und *Efficiency* hervorgehoben, da unser Forschungsvorhaben dazu den größten Beitrag leistet. Wir fragen mit dem Vorhaben nach der Effektivität der

SUP, auch hinsichtlich des Kostenaufwands, um vor allem Defizite zu erkennen. Als Ergebnis wollen wir, soweit erforderlich, eine Modifikation von Vollzugspraxis und Rechtsrahmen feststellen, mit der Methode der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung. In Deutschland wurde auch die UVP schon mit dieser Methode evaluiert - sie ist eine etablierte Untersuchungsmethode, um die Effektivität des Rechtsrahmens zu ermitteln.

**Abbildung 1:** Forschungsfragen Evaluation der SUP-Praxis in Deutschland



Quelle: M. Hanusch, 2019, S. 6.

Wir sind dem üblichen Ablauf eines Forschungsvorhabens mit zentralen Forschungsfragen und Methodenentwicklung gefolgt und haben uns dann erst einmal der Aufgabe gewidmet, eine Gesamtübersicht über den SUP-Datenstand zu erlangen. Bei der anschließenden Erhebung von SUP-Verfahren wurden ca. 125 SUP-Standard Fallstudien über alle Ebenen und Sektoren hinweg untersucht. Der Anspruch des Vorhabens ist, trotz der Komplexität, die

Evaluierung von allen Facetten der Anwendung, auch wenn das das Vereinheitlichen von Endaussagen erschwert. Die Bundesebene, die lokale Ebene und die unterschiedlichen Planungstypen unter einen Hut zu bringen ist kompliziert, aber wir wollen eine Gesamtaussage zur Wirkung der SUP. Wir haben nun die Erhebung abgeschlossen und sind bei dem Punkt der Vertiefungsstudien angekommen. Letzte Woche gab es einen Workshop zur Bauleitplanung, diese Woche einen zur Regionalplanung. Zu den Ergebnissen: Wir haben es nicht geschafft, eine komplette Erhebung sämtlicher SUP-Beispiele in Deutschland durchzuführen, weil die Ebene der lokalen Bauleitplanung so umfassend ist- es gibt über 11.000 Kommunen in Deutschland-, dass das Abdecken aller nicht möglich ist. Da ist die größte Unschärfe drin'. Mithilfe des Umweltministeriums gab es hier Schätzungen auf fast 30.000 SUP-Fälle in der lokalen Bauleitplanung seit Einführung der SUP. Künftig wird es ein Portal geben, in das Umweltprüfungen der Bauleitplanung eingestellt werden müssen, und damit eine bessere Erfassung. Die Bauleitplanung ist der absolut größte Anwendungsbereich. Abgesehen davon gibt es schätzungsweise 50-70 SUP-Fälle pro Jahr. Zur Verhältnismäßigkeit: knapp 98% der SUP-Fälle liegen im Bereich Bauleitplanung. Der stärkste andere, einzeln identifizierbare Sektor, mit 1,3%, ist die Raumordnungsplanung, alle anderen Fachplanungen und die Landesgesetze der Bundesländer sind noch einmal 0,8%. Daran haben wir uns grob orientiert, aber aufgrund des Ungleichgewichts ist es keine repräsentative Abbildung. Nach etlichen Runden der Annäherung und sorgfältiger Auswahl haben wir uns auf 45 Fallstudien aus der Raumordnungsplanung, 45 Fallstudien aus der Bauleitplanung sowie 35 weitere Fallstudien aus den Fachplanungen und dem Landesrecht festgelegt. Die Regionen überschneiden sich im Idealfall um Zusammenhänge abbilden zu können, und wir haben eine möglichst gute Verteilung der Fallstudien über die Bundesländer hinweg.

Wir haben als einen weiteren Schritt in der Anfangsphase Hypothesen aufgestellt, die sind, sage ich mal, die üblichen Hypothesen, die man aus dem SUP-Bereich kennt. Wir haben unser Erhebungsinstrumentarium so aufgebaut, dass wir diese Hypothesen dann auch überprüfen können. Die empirischen Erhebungen sind der große Block an Arbeit, der bei so einem Vorhaben anfällt. Der Schritt ist in drei Teile gegliedert: erstens eine Dokumentenanalyse durch das GutachterInnenteam mit umfangreichem Erhebungsbogen, zweitens ein Online-Fragebogen zum Nutzen-Aufwandverhältnis, ausgesandt an VertreterInnen der Behörden. Auf Grundlage des Fragebogens wurden dann drittens noch leitfadengestützte Interviews mit den Beschäftigten geführt. Eine große Masse an empirischem Material liegt uns aktuell vor. Erhoben und ausgewertet wurden Aspekte zu 10 „SUP-Stationen“ entlang des Gesetzes. Neben den klassischen Verfahrensschritten und Vorgaben aus dem UVP-Gesetz haben wir auch noch eine Station „Vorwirkungen aufgrund der SUP-Pflicht“ eingeführt, da dieser Bereich in der SUP-Forschung zu wenig beleuchtet wird. Der Bereich war schwer zu untersuchen aufgrund

der mangelnden Unterlagen und Informationen dazu, das haben wir über Fragen ausgeglichen. Es folgte eine quantitative und qualitative Auswertung. Die qualitative Auswertung wird anhand des Verständnisses des Homo Oeconomicus Institutionalismus durchgeführt, also dem Verständnis der Forschenden aus der Welt der Institution. Dabei geht man davon aus, dass man den VertreterInnen einer Institution zubilligt, dass sie eigene Gefühle, eigene kognitive Möglichkeiten haben. Man möchte die Institution etwas weiter fassen als nur im engen ökonomischen Sinne. Wir haben in der ersten Auswertung Optimierungsvorschläge entwickelt, wie man administrativ und rechtlich Dinge verändern kann und diese werden noch in den Vertiefungsstudien geprüft.

Jetzt kommen wir zu ein paar ersten Ergebnissen: Was ich hier gerade darstelle ist eine Aussage, die aus dem Nutzenaufwand-Fragebogen an BehördenvertreterInnen kommt. Das ist nicht unsere Beurteilung aus der Dokumentenanalyse, sondern wir haben nachgefragt, wie die InterviewpartnerInnen in Bezug auf die jeweiligen Verfahren die Qualität der Umweltprüfung insgesamt empfinden. Eher gut - niemand hat die Qualität als mangelhaft eingestuft - aber niemand würde die eigene Arbeit als mangelhaft einstufen. Daher muss die Fragestellung in diesem Kontext betrachtet werden. Aber die Qualität scheint aus Sicht der BehördenvertreterInnen doch überwiegend gut zu sein. Ein anderes Beispiel ist die Höhe des Aufwandes für das *Scoping*. Wir haben lange überlegt wie man den Aufwand ermitteln kann, haben dann die Anzahl an Personentagen als probates Mittel festgelegt. Die Antworten über sämtliche Plantypen (unterschiedlich kontrovers und umfassend) hinweg zeigen interessante Ergebnisse: qualitativ gibt es eine große Antwortvielfalt. Wir haben das verschlagwortet und werden das in weiteren Schritten genauer auswerten, um die Heterogenität der Aussagen zu zeigen. Die SUP erhöht die Qualität des Planes- das wird durchaus gesagt- aber es ist auch eine Aussage, dass die SUP reine Formalität ist oder dass sie viel Zeit und Aufwand bedeutet. Die Bandbreite ist sehr groß. Die SUP wird durch die Wissenschaft aufgebläht, wird immer komplizierter et

Abbildung 2: Auswertung der Fragebögen

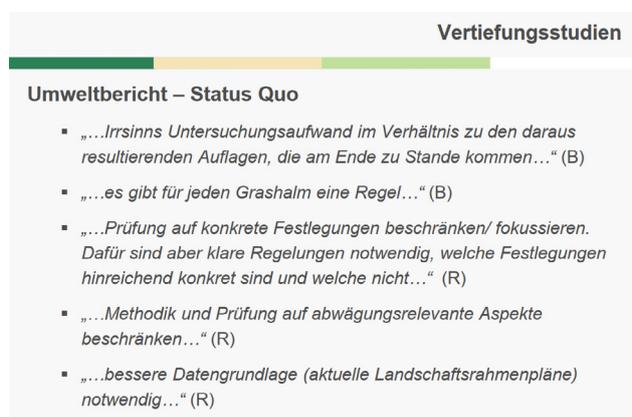
| Qualitative Auswertung Interviews (Beispiele)   |                 |
|---|-----------------|
| Aussage   | Schlagwort      |
| Die SUP erhöht die Qualität des Plans.  | Mehrwert        |
| Wir wünschen uns einheitliche Vorgaben auf Landesebene.   | Standards       |
| Das für die Ebene notwendige prüfen (nicht das unnötige tun!), dann ist Aufwand überschaubar.   | Verschlangung   |
| SUP wurde durch die Wissenschaft aufgebläht - es wird immer komplizierter.                      | Verschlangung   |
| SUP ist reine Formalität, da alles schon in der Planbegründung dokumentiert ist.                | Mehrwert        |
| Die SUP bedeutet sehr viel Zeit und Aufwand. Am besten wäre es, wenn man sie nicht machen muss. | Mehrwert        |
| Am wichtigsten ist eine gute Datengrundlage (Landschaftsplanung).                               | Datengrundlage  |
| Wer liest denn überhaupt den Umweltbericht?   | (Folge) Wirkung |

Quelle: M. Hanusch, 2019, S.23.

cetera. Immer Thema ist auch die Datengrundlage, die zentrale Grundlage ist die Landschaftsplanung. Spannend ist wer überhaupt Umweltberichte liest... das bringt einen zum Nachdenken. Welche Inhalte werden eigentlich gelesen und von wem? Verständliche Dokumente, präzise Dokumente, das ist sehr offensichtlich ein Thema. Es gibt ein paar positive Aussagen der qualitativen Auswertungen, aber insgesamt ist das Ergebnis eher geprägt von einer Grundstimmung des generellen Hinterfragens der Notwendigkeit des Instruments. Das ist ein Widerspruch zur guten angegebenen Qualität der SUP, denn trotzdem fragen sich viele PraktikerInnen, was sie eigentlich bringt und welchen Zweck sie hat.

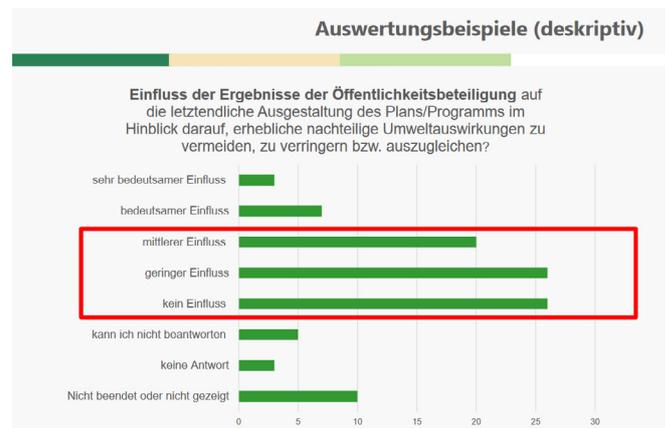
Zu den Vertiefungsstudien: entlang der Stationen haben wir noch einmal überlegt wo wir genauer nachhaken wollen. Da habe ich auch nochmal ein paar Aussagen zum Umweltbericht gesammelt: das Thema des Untersuchungsaufwandes im Verhältnis zum Outcome, abwägungsrelevante Aspekte beschränken, besser fokussieren et cetera sind die Hautpaussagen beim Umweltbericht. Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung sind es auch bekannte Aussagen, zum Beispiel, dass die Rückmeldung und das Interesse aus der Bevölkerung gering sind. Mehr digitale Medien, die Stellungnahmen sind nicht zielführend, zu kompliziert.... In der Auswertung kommt heraus, dass der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Ausgestaltung des Planes eigentlich nicht groß ist. Da kommt man ins Grübeln und teilweise fehlen Argumente für die Sinnhaftigkeit der SUP. Ob Öffentlichkeitsbeteiligung überhaupt Einfluss ausübt - da wollen wir uns die Unterschiede auf den verschiedenen Ebenen noch genauer anschauen. Das Monitoring ist wie erwartet ein eher dünnes Kapitel der SUP, die Aussagen gehen in Richtung Papiertiger, Mangel rechtlicher Verpflichtung, landet in der Lade und so weiter. Das spiegelt sich auch in der Befragung wieder, wobei es auch Aussagen gibt, dass die Qualität des Monitoring gut ist. Aber der Punkt dabei ist, dass man sich fragen muss, welche Dinge gut sind. Die Maßnahmenbeschreibung im Monitoring - ja, aber es fehlt an guten Beispielen für die Durchführung.

Abbildung 3: Aussagen aus den Interviews



Quelle: M. Hanusch, 2019, S.28.

Abbildung 4: Auswertung- Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung



Quelle: M. Hanusch, 2019, S.30.

Abschließend haben wir neuralgische Punkte stationsübergreifend definiert. Das große Thema ist, dass der Mehrwert der SUP nicht erkannt wird, die Integration nicht immer gut läuft, die ownership, also die Verantwortung für die SUP-Aspekte fehlt, eher Zuständigkeits-Wirrwarr herrscht und SUP-Aspekte im Prozess zu kurz kommen. Da sagen wir: Das könnte ein Schlüssel zum Erfolg sein, wenn man das stärkt und Personen einsetzt, die sich verantwortlich fühlen und sich im jeweiligen Kontext stärker durchsetzen. Das Forschungsvorhaben läuft noch ein bisschen weiter, der Schlussbericht wird Anfang nächsten Jahres vorliegen und ich denke, die Ergebnisse werden für alle sehr spannend sein.

Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.

## Quellenverzeichnis

Hanusch, Marie (2019): Evaluation der SUP-Praxis in Deutschland. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.



# Verschiedene Ansätze zur SUP – Überall nur Lücken? Warum eine effektive SUP so schwer ist

Thomas Fischer

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

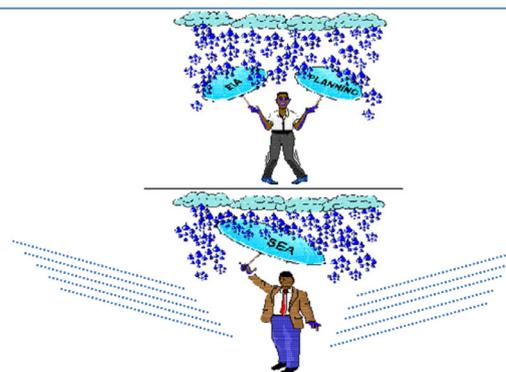
Ich habe mich seit 25 Jahren mit der SUP beschäftigt und auch im Österreich-Kontext schon relativ frühzeitig gearbeitet (in den 1990ern)- da ging es um die Bundesverkehrswegeplanung. Das Problem, wenn wir die europäischen Direktiven betrachten, ist: Die Umweltprüfung ist hier in einen sehr engen Rahmen gepresst, wohingegen das konzeptionelle Verständnis der Umweltprüfung wesentlich weiter reicht. Nur ein kleiner Bereich dessen, was konzeptionell angedacht ist, wird in der Praxis auch wirklich abgedeckt. Ich hoffe, was ich im folgenden vortrage, ist für sie als PraktikerInnen interessant, nämlich die Fragestellung: Wie kann die SUP bei uns effektiv sein? Schwerpunktmäßig habe ich in Großbritannien, Italien, Irland (dort wird derzeit eine größere Studie zur SUP erstellt) in den letzten Jahren gearbeitet. Ich beabsichtige eine Infragestellung - nicht der SUP an sich, aber der gegenwärtigen Anwendung und den gemachten Vorgaben. Wobei es sich nicht so sehr um Vorgaben vonseiten der EU handelt, sondern auf Entscheidungen, die die einzelnen Mitgliedsstaaten getroffen haben.

Was bedeutet Effektivität? Sie bezeichnet ein Maß für Wirksamkeit, welches das Verhältnis von erreichten Zielen zu definierten Zielen beschreibt. Eine Darstellung aus dem niederländischen Verkehrswegeplan 1992 - zu dem Zeitpunkt hatte man in den Niederlanden die Absicht, den Verkehr zu managen und damit die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu senken - zeigt die Kurven, die Nullvariante, die versuchten Maßnahmen, die zu einem wesentlich reduzierten CO<sub>2</sub>-Emissionswert führen sollten, verglichen mit dem was erwartet wurde. Die Entwicklung war aber ein weiterer

Anstieg und das ist die sogenannte Effektivitätslücke. Das lag nicht daran, dass die Maßnahmen nicht effektiv waren, sondern daran, dass man sie nicht wirklich durchgeführt bzw. halbherzig durchgeführt hat. Es gab ein Programm in den Niederlanden namens „Messen heißt Wissen“ und als man gemerkt hat, dass man dieses Ziel nicht erreicht, hat man das kurzerhand abgeschafft - auch eine Möglichkeit Probleme anzugehen. Als erste Frage: Warum gibt es eine SUP? Warum brauchen wir sie? Diese Darstellung ist von der UN-University, dort gibt es ein Modul zur SUP und in der ersten Lecture wurde das hier so dargestellt (Abbildung 1): wir brauchen die SUP, weil das Environ-

Abbildung 1: Warum gibt es die SUP?

## Warum gibt es die SUP, bzw. warum brauchen wir sie?



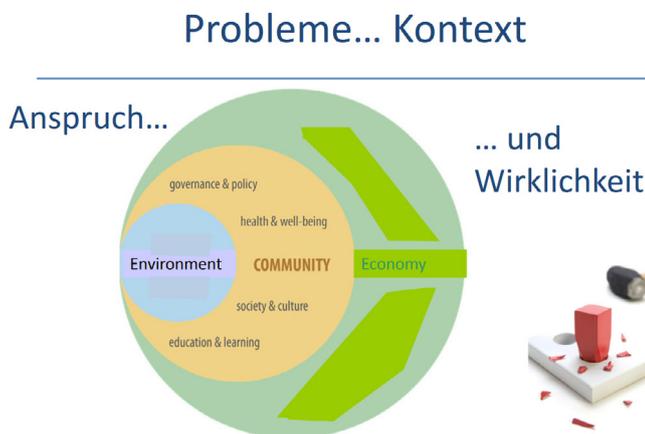
Quelle: T. Fischer, 2019, S.4.

mental Impact Assessment (EIA/UVP) und die Planung den Regen durchlassen, man wird nass. Deswegen brauchen wir den Strategic Environmental Assessment (SEA/SUP)-Umbrella. Das ist schön und gut, aber das Problem ist, dass der Regen auch von der Seite kommt und man trotzdem nass wird. Zumindest so, wie die SUP gegenwärtig angewendet wird.

Warum wurde am Anfang der Entwicklung der SUP gesagt, dass wir eine SUP brauchen? Norman Lee wurde schon genannt...er hat 1992 in einer Publikation verschiedene Punkte beschrieben: Grenzen der Projekt-UVP, z.B. werden indirekte oder induzierte Effekte von Großprojekten nicht gut genug betrachtet, der Fokus liegt auf eng vorgegebenen Alternativen et cetera. In Deutschland bei Flächennutzungsplänen sieht die SUP aber aus wie eine Prüfung hunderter Einzelprojekte, das habe ich auch in Österreich schon gesehen. Am Ende wird oft nicht einmal wirklich aufgelistet, was das kumulativ bedeutet. Kleine Vorhaben, die nicht UVP-pflichtig sind, können abgedeckt werden. Wirkungen, die mit keinen konkreten Vorhaben verbunden sind, Nachhaltige Entwicklung, Überprüfung der Kompatibilität von verschiedenen Zielsetzungen.... Ein Beispiel, das die Probleme mit dem derzeitigen SUP-Ansatz aufzeigen soll: Man hat ein rundes Loch, in das man versucht einen rechteckigen Würfel zu bekommen.

Beispiel 1: Wir betrachten nach wie vor die SUP als ein quasi rationales Verfahren mit Screening, Scoping, Analyse, Bericht, Monitoring, Beteiligung und sprechen zumindest in Deutsch von Verträglichkeit. So, das was wir eigentlich erreichen wollen, zum Beispiel Temperaturerhöhung sollte deutlich unter 2 Grad Celsius sein, kann relativ einfach in einen Verkehrswegeplan übersetzt werden, da es prognostiziert und dadurch auch gemanagt werden kann. (wie im Verkehrswegeplan Niederlande). Gleichzeitig gibt es andere Ziele, zum Beispiel das Wirtschaftswachstum ausgedrückt durch ein BNP von 3%. Diese Zielstellungen werden nicht durch die SUP definiert, sondern kommen

Abbildung 2: Rahmen der SUP



Quelle: T. Fischer, 2019, S.8.

von außerhalb und sind im Normalfall nicht kompatibel. Was soll da die SUP genau machen? Ein Riesen-Problem. Und die Trade-Offs werden leider oft ohne eine SUP gemacht, bzw. es wird gesagt, dass alle Ziele erreicht werden müssen, aber einige können am Ende einfach eben nicht erreicht werden. Wir reden ja über die Umweltprüfung mit dem Fokus Umwelt. Der Anspruch ist etwas, das so aussieht: Die Umwelt ist unser äußerer Rahmen, der alles andere in sich betrachtet, und die Ökonomie als untergeordneter, sich anpassender Bereich. In Realität sieht das aber so, also genau umgekehrt aus (Abbildung 2). Sind wir wirklich für die Optionen offen, die zur Erreichung von den Umweltzielstellungen nötig wären? Hier ein Beispiel aus Amerika (Abbildung 3) wir machen das auch so aber es wird oft offensichtlicher, wenn man solche Beispiele nimmt. Und ist das eigentlich eine Lüge? Zeitlich bezogen...das CO<sub>2</sub>- wurde halt vor Millionen von Jahren gebunden und insgesamt über die Zeitspanne ist es ein Nullsummenspiel.

Abbildung 3: Beispielbild aus Amerika



Quelle: T. Fischer, 2019, S.9.

Beispiel 2: Kognitive Voreingenommenheiten ignorieren wir nach wie vor. Da gibt es verschiedene Voreingenommenheiten, mit denen wir als SUP-ExpertInnen uns nicht wirklich beschäftigen. Menschen bevorzugen Lösungen, die ihrem Weltbild und Glauben entsprechen. Es gibt Beispiele aus Deutschland: Die SUP ist besonders effektiv, wenn man in einen völlig neuen Kontext kommt. Zum Beispiel hatte der Regionalplan für die „neue“ Region Braunschweig eine der effektivsten SUPs der Regionalplanung, die ich kennengelernt habe. Weil keiner das gleiche wiederholt sehen will. Dann gibt es den Dunning-Kruger-Effekt: je mehr ein Mensch weiß, desto skeptischer ist er seinem eigenen Wissen gegenüber. Mann oder Frau ist aber am ehesten von jemandem überzeugt, die/der selbstbewusst von sich überzeugt ist, wie man am Beispiel diverser Populisten erkennen kann. Es gilt auch: Wenn eine Schlussfolgerung deinem Weltbild entspricht, wirst du versuchen sie zu verteidigen und wenn ein Argument deine Grundüberzeugungen herausfordert, werden deine Überzeugungen eher stärker, als dass du das Argument akzeptierst.

tierst. Diese kognitiven Voreingenommenheiten prägen die SUP maßgeblich. Auch interessant ist, dass die sozialen Dynamiken einer Gruppe stärker sind als optimale Lösungen, das heißt wenn es einen Leader gibt der die Richtung klar vorgibt, stimmen alle zu. Es wird nicht mehr wirklich nach optimalen Lösungen gesucht.

Das 3. Beispiel ist heutzutage das post-truth-Phänomen. Ein Beispiel aus der Zusammenarbeit mit einer regionalen Behörde in Großbritannien bezüglich eines regionalen Raumplans: Wir wissen, dass es in der Region einen Main Player für Development, Entwicklung gibt, der 20% aller Flächen in der Region besitzt und Einspruch erheben wird. Das Verfahren hatte noch nicht einmal begonnen, aber die Behörde meinte, dass es vollkommen egal ist welche Angaben wir zum Wirtschaftswachstum machen würden. Sie werden sagen das ist viel zu niedrig. Manipulation, post-truth, die Zeit in der wir leben. Und leider muss ich jetzt wieder ein Bild von Trump zeigen: Trump und Wind Energy (Abbildung 4). Die Leute glauben so etwas, in Großbritannien sind die Leute jahrzehntelang von der Tabloid Press so bearbeitet worden, dass sie glauben, dass die EU gerade Bananen und solche Sachen will.

**Abbildung 4:** Beispielbild Trump und Windenergie

TRUMP on wind energy: "You know, Hillary wanted to put windmills all over the place. Let's put up some windmills -- when the wind doesn't blow, just turn off the television darling, please. There's no wind -- please turn off the television quickly!"



Quelle: T. Fischer, 2019, S.11.

Beispiel 4 ist etwas konkreter und wurde hier im neuen Leitfaden aufgegriffen. Es ist ein riesiges Problem: So wie wir die SUP anhand der Direktive durchführen, betrachten wir sie als ein isoliertes Verfahren, welches auf einen bestimmten Plan oder Programm angewendet wird. In den Guidelines die ich gemeinsam mit der International Atomic Energy Agency zu nuclear power programs erarbeitet habe, wird betont, dass sie nur einen ganz kleinen Teil der Fragen abdecken, die in der Entwicklung von atomarer Energie abgedeckt werden müssen. Und dass die Fragen, die für eine nuclear power programs-SUP „scoped-in“ werden können nur begrenzt sind und die generellen Fragen zur Atomenergie viel weiter sind. Und das erst einmal einzutakten und in einen Rahmen zu bringen wo eben erklärt wird, welche Sachen woanders abgehandelt werden müssen und welche in dem bestimmten

Programm abgehandelt werden - das ist immens wichtig und wir machen es nach wie vor unzureichend. Und selbst dann, sage ich, lassen wir die nötigen Optionen die dann wirklich anstehen würden nicht zu. So, Schlussfolgerungen: ich mag diesen Cartoon (Abbildung 5):

**Abbildung 5:** Warum gibt es die SUP?



Quelle: T. Fischer, 2019, S.11.

“I taught Stripe how to whistle”, “I don’t hear him whistling”, “I said I taught him, I didn’t say he learned it.” Wir müssen unsere Annahmen und Ansätze ändern, um die Chance auf Effektivität zu besitzen. Die Berücksichtigung von Kontext ist gegenwärtig absolut nicht ausreichend. Und nicht nur der Kontext, der eine gewisse Abschichtung aufzeigt, sondern auch kognitive Dissonanzen, die wir eigentlich völlig ignorieren. „Success consists of going from failure to failure without loss of enthusiasm.“ (W. Churchill)

Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.

## Quellenverzeichnis

Fischer, Thomas (2019): Verschiedene Ansätze zur SUP –Überall nur Lücken? - Warum eine effektive SUP schwierig ist... Präsentation SUP & Raumplanung 2019.



# 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 Versagungsstatbestand 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: 800m<sup>2</sup> Bauland über rund 2.500

Gemeinden hinweg, da bin ich in Summe bei 1,6 km<sup>2</sup>, 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.



# Alternativenprüfung - Anspruch und Wirklichkeit

Alexandra Jiricka-Pürrer

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

Wir haben ja eben schon ein Plädoyer für die Variantenprüfung aus NÖ gehört. Meinem Vortrag liegt auch die Arbeit eines ehemaligen Kollegen vom Ministerium, dessen interessanten Vergleich zwischen Alternativenbetrachtung in der UVP und SUP, ich mich freue vorstellen zu können, zu Grunde.

Der Zugang zu Alternativen ist sehr unterschiedlich. Was mit einbezogen wird in der Alternativenprüfung, ist jedoch nicht unbedingt immer das, was im Sinne der Umwelt zielführend ist. Alternativen sind auch das Herzstück jeder SUP. Die Praxis zeigt, dass die vergleichende Prüfung vernünftiger Alternativen entscheidend dazu beitragen kann, gute Planlösungen zu finden. Bereits im vorherigen Vortrag zeigte sich, wie wertvoll Alternativen tatsächlich sein können.

Schaut man zunächst auf die Theorie zu SUP, so wird die Integration der Alternativenprüfung in den Prozess jedenfalls als besonders wertvoll angesehen. Oftmals wird auch darauf hingewiesen, dass die SUP auch in die Zielfindung selbst eingreifen und hierbei bereits eine Identifizierung von Alternativen stattfinden könnte. Ich zitiere da einerseits ergänzend aus den Ministeriumsleitfäden, dass die Planungsziele den Gestaltungsspielraum für die Alternativen vorgeben. Andererseits kann es unter gewissen Voraussetzungen aber auch durchaus Sinn machen, diese Ziele in Teilbereichen für die Alternativenprüfung selbst zu hinterfragen oder zu konkretisieren. Insbesondere wenn es keine übergeordneten Pläne und Programme gibt, wo diese Ziele bereits hinterfragt wurden.

Kurz eben noch der Blick auf diese Abbildung zur theoretischen Herangehensweise in der Alternativenprüfung, von der Identifizierung von Alternativen über deren Prüfung in Zusammenhang mit den Umweltauswirkungen bis hin zur

**Abbildung 1:** Alternativenprüfung in der SUP- Wie?

## Alternativenprüfung i. d. SUP – WIE?

„Die Planungsziele geben den Gestaltungsspielraum für die Alternativen-Entwicklung vor. Unter gewissen Voraussetzungen kann es in der SUP aber durchaus Sinn machen, diese Ziele in Teilbereichen für die Alternativenprüfung selbst zu formulieren oder zu konkretisieren.“ (BMFLUW 2014, S.7)



Eigene Darstellung nach Gonzales et al. 2013

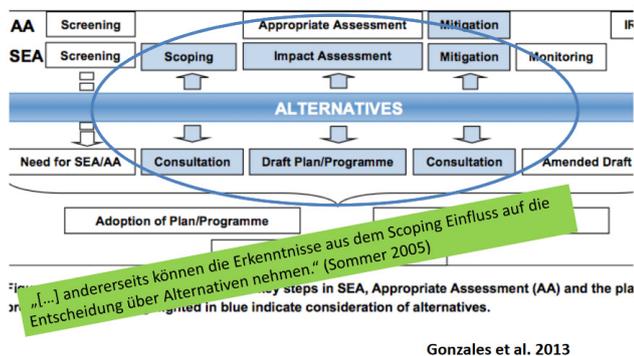
Quelle: A. Jiricka-Pürrer, 2019, S.5.

Dokumentation der identifizierten Alternativen und auch abschließend den vergleichenden Übergang zur Vermeidung und Kompensation (Abbildung 1). Wir sehen später im empirischen Teil dann, dass da nicht immer der Konnex gegeben ist zu den Schutzgütern beziehungsweise den Umweltauswirkungen.

Wann käme jetzt theoretisch die Alternativenprüfung in der SUP zum Einsatz? Von Anfang an. Hier ein Blick auf einen irischen Leitfaden, der sehr viel Information zur dem Thema bietet und eben auch aufzeigt wie die Alternativenprüfung vom Scoping bis hin zur Vermeidung einfließen kann (Abbildung 2). Auch im SUP-Handbuch für Österreich wird eindeutig die Verschneidung zwischen Alternativenprüfung und der Entwicklung des Plans oder Programms aufgezeigt.

Abbildung 2: Alternativenprüfung in der SUP- Wann?

### Alternativenprüfung i. d. SUP – WANN?



Quelle: A. Jiricka-Pürrer, 2019, S.6.

Noch einmal im Überblick nun die unterschiedlichen Möglichkeiten von Alternativen. Besonders hervor zu heben dabei vor allem das Potenzial der systemischen Alternativen in der SUP, auch Konzeptalternativen genannt, die schon in einem früheren Vortrag angesprochen wurden (Abbildung 3). Vor allem die technologische Entwicklung, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, würde immer wieder Möglichkeiten für die Betrachtung verschiedener Typen von Alternativen bieten. Häufig wird die Diskussion über Standortalternativen geführt, aber eben auch die Abgrenzung und Erschließung, der Zugang sind wichtig ebenso die technischen Alternativen, die sich auch mit Dimension, Details beschäftigen und unter Umständen auch Systemalternativen zu betrachten.

Abbildung 3: Arten der Alternativenprüfung

### Arten von Alternativen – WAS?



Quelle: A. Jiricka-Pürrer, 2019, S.6.

Wir haben schon positive Beispiele der Alternativenprüfung in den vorherigen Vorträgen gesehen, nun aber erst einmal der kritischere Blick. Also wann setzt man an und welchen Typ von Alternativen überlegt man, mit einzubeziehen? Der erste Blick den wir machen ist in der Energieraumplanung auf eine Verordnung. Zitiert aus der SUP-Datenbank: „Wegen des Fehlens kon-

kreter räumlicher Festlegungen können auch keine Alternativen dazu aufgezeigt werden. (...) Die einzige Alternative zu diesen generellen Entscheidungskriterien wäre die Nullvariante im Sinne der Unterlassung der Verordnung. (...)“ (Erläuterungen zur SUP einer Standortverordnung). Ein Beispiel wie man Alternativenprüfung vermeiden kann, ist auch zitiert in einem anderen Planungsdokument auf übergeordneter Ebene im Bereich erneuerbare Energien: „Für ein Vorrangzonenkonzept hätte somit eine Vielzahl von Standorträumen untersucht werden müssen. Da bei der Durchführung einer SUP wegen der Konkretheit der Planung grundsätzlich Umweltauswirkungen darstellbar sind, hätten für die jeweiligen Standorträume intensive und umfassende Untersuchungen durchgeführt und komplexe Umweltberichte erarbeitet werden müssen, einschließlich der Darstellung von Alternativen und Standortvarianten.“ Im zeitlich-organisatorischen Sinn war in dem Fall dann der Aufwand gering, aber unter Umständen fehlt auch die mittlere Planungsebene.

Das andere Beispiel war zufällig auch gerade vorher schon in einem Vortrag enthalten und umfasst die Prüfung auf der örtlichen Ebene. De facto gab es drei Alternativen, die aber entweder technisch nicht durchführbar oder eben für die Energieerzeugung nicht relevant waren. Das heißt, eigentlich wurde in dem Fall vermutlich zu spät geprüft, ob es Alternativen gibt. Es ist aber auch im Einklang mit dem Niederösterreichischen Leitfaden, dass Standortalternativen teilweise einfach nicht möglich sind: „Die Frage „Welche Standorte könnten besser sein?“ stellt sich in Praxis oft gar nicht, sondern es stehen vielfach nur die Alternativen „entweder hier oder gar nicht“ zur Diskussion“. (Land NÖ, 2005, S. 24) Wobei hier auch erwähnt wird, dass dann zumindest innerhalb des Standortes auf verschiedene Varianten geschaut werden muss.

Vielleicht ist dann die Planungsebene dazwischen die Lösung? Das ist jetzt dazu auch eines der Negativbeispiele: Ein Landesraumordnungsprogramm aus 2016 hat 62 Seiten, aber kein Kapitel zu Alternativenprüfung. Es kommt lediglich ein Satz dazu drinnen vor, aber auch der trifft nicht, was in der SUP gemeint ist.

Thomas Fischer und Ursula Platzer-Schneider haben es schon gesagt: Wenn die Ziele sehr eng sind oder die Alternativenprüfung spät kommt, wird es schwierig oder es werden Scheinvarianten geprüft.

Schauen wir breiter auf die Praxis. Der Kollege DI Mag. Martin Bösch hat die SUP und die UVP verglichen, genauer 71 SUP-Umweltberichte und 100 Umweltverträglichkeits-erklärungen. Zahlreiche davon auch im Bereich Raumplanung- mehr in der örtlichen, aber auch ein Viertel davon überörtlich. Ein großer Anteil der geprüften Berichte beschrieb gar keine Alternativen, im Vergleich schnitt die UVP sogar besser ab.

Er hat auch die Kombination verschiedener Arten von Alternativen angeschaut und hier sieht man auch, dass die SUPs im Schnitt weniger, also oft nur eine Art von Alternativen anschauten, während die UVPs interessanterweise viel mehr Kombinationen beachtet haben, also systemischer vorgegangen sind. Bei den Alternativentypen der SUPs gab es, für die Raumplanung wenig überraschend, viele Standortalternativen. Es waren auch einige andere Bereiche in der Studie enthalten, dadurch gab auch Konzeptalternativen, die betrachtet wurden. Der Kollege konnte nicht untersuchen, wie die unmittelbaren Zusammenhänge zwischen SUP und nachfolgenden UVPs waren, weil es zu wenig zusammenhängende Anwendungsfälle in der Studie gab.

In Hinsicht auf Verständlichkeit und graphische Darstellung wurden auch verschiedene Typen skizziert. Immerhin haben knapp 60% der Alternativen irgendeine Art von graphischer Darstellung, die UVP hat hier besser abgeschnitten, weil sie generell viel auf Plandarstellungen abzielt und diese grundsätzlich schon enthält. Bezug zu den Schutzgütern - und das ist der Knackpunkt im Zusammenhang mit der SUP-Richtlinie - gab es circa bei der Hälfte jener geprüften SUPs im Abschnitt zum Alternativenvergleich. Sonst nur technische Begründungen, Verfügbarkeitsbegründungen et cetera.

Zur Nullvariante haben wir schon in einem früheren Vortrag gehört, dass sie das Mindeste sein muss, das beschrieben werden sollte in der Alternativenprüfung. Der rosa gefärbte Anteil sind jene Umweltberichte, die gar keine Nullvariante enthielten und die grünen Anteile sind jene, die, wie im Sinne der SUP-Richtlinie definiert, eine Nullvariante enthalten. Also rund die Hälfte der untersuchten Berichte. (Abbildung 4)

Ausschlaggebend für Hilfestellung in der Alternativenprüfung sind natürlich die Leitfäden und das Praxisblatt allgemein, aber spezifisch für die Raumplanungsebene gibt es wenige SUP-Leitfäden. Hier sehen Sie ein Beispiel eines SUP-Leitfadens für die örtliche Raumplanung aus einem österreichischen Bundesland. Die Alternativenprüfung kommt grundsätzlich drin vor, indem sie eingangs als Begriff erwähnt wird, aber wenn ich Genaueres wissen will, muss ich leider bis ins Glossar blättern.

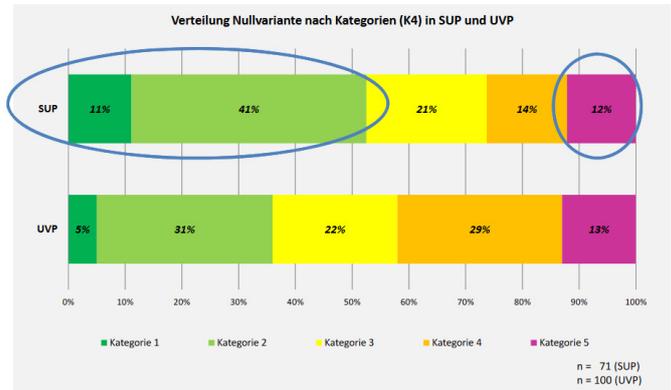
*Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.*

## Quellenverzeichnis

Jiricka-Pürrer, Alexandra (2019): Alternativenprüfung - Anspruch und Wirklichkeit. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.

**Abbildung 4:** Nullvariante in SUP und UVP

**Ergebnisse:**



Quelle: A. Jiricka-Pürrer, 2019, S.24.

*“Unter Festlegung von Entwicklungszielen können verschiedene Handlungsalternativen aufgezeigt und bewertet werden.“* Vom Anspruch her passt das, aber in den Dokumenten gibt es dann eben keine weitere Hilfestellung zum Vorgehen.

Zum Abschluss ein positives Beispiel, das ist immer gut: Hier noch einmal aus Niederösterreich, wo die Einbeziehung von Umweltaspekten in die Alternativen gemeinsam mit raumplanerischen Faktoren für verschiedene Standortalternativen erfolgt ist. Die Bewertung erfolgte einmal inklusive Betrachtung der Verfügbarkeit und einmal getrennt, wodurch man eine sehr gute Übersicht in der gesamten Abwägung der Varianten bekommt.

Insgesamt stellt sich, so wie in vielen anderen Teilaspekten der SUP, einfach die Frage nach der Rolle der Strategischen Umweltprüfung, ob die Alternativenprüfung als Teil der SUP nur Analyse ist oder auch zusätzlich Support im Lern- und Planungsprozess bzw. wie weit diese Rolle in der Raumplanungspraxis in Österreich eingenommen werden kann. Gerade auch bei der Alternativenprüfung gilt: Wenn es vom Zeitpunkt her zu spät ist, dann ist die Stimme der SUP sehr leise.

Land Niederösterreich (2005): Leitfaden zur strategischen Umweltprüfung in der örtlichen Raumordnung Niederösterreichs gemäß NÖ Raumordnungsgesetz 1976.



# 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.

# 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.

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.

*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 & 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



# Klimaklagen und deren Auswirkungen auf Planungsprozesse

Karin Hiltgartner

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

Ich greife nun auf, was Paulo Pinho am Vormittag vorgeschlagen hat, nämlich auf Klimawandel zu fokussieren. Was können Sie von meinem Vortrag heute erwarten? Eine kurze Einführung über völkerrechtlichen Klimaschutz dann spreche ich darüber, wie ich Klimaklagen definiere, gehe auf einige Beispiele ein, analysiere die Beispiele hinsichtlich ihrer Vergleichbarkeit und komme dann auf die Österreichische Ebene zurück. Konkret möchte ich kurz über das viel beachtete „Dritte Piste“-Verfahren sprechen und über dessen mögliche Auswirkungen auf andere Planungsprozesse. Was hat sich nun völkerrechtlich im Bereich Klimaschutz ereignet? Die ersten rein klimabezogenen Initiativen hatten wir 1992 mit dem Klimarahmenübereinkommen in Rio, ein Vertrag im Rahmen der Vereinten Nationen, der 1994 in Kraft getreten und bereits 1992 verhandelt wurde. Ziel war eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau, das eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindern würde und zwar in einem Zeitraum, sodass sich Ökosysteme natürlich an die Klimaänderungen anpassen können. Wir hatten hier also eine allgemeine Beschreibung, aber inhaltlich doch schon sehr konkret, allerdings gab es keine konkreten Reduktionsziele. Diese wurden einige Jahre später im Kyoto Protokoll beschlossen, das 2005 in Kraft getreten ist. Dort wurden erstmals konkrete Reduktionsziele festgelegt mit in Summe, weltweit betrachtet, -5,2% Treibhausgasemissionen bis spätestens 2020. Die meisten von Ihnen wissen das: Im Rahmen des Kyoto-Protokolls sind lediglich Industrienationen zu einem konkreten Reduktionsziel verpflichtet worden, für Österreich lag das Ziel bei -13%. Einer der jüngst beschlossenen Klimaschutzverträge ist das Pariser Abkommen von 2016. Dort wurde

festgelegt, dass die Klimaerwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius, wenn möglich maximal 1,5 Grad im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu beschränken ist. Ab 2050 sollten wir treibhausgasneutral sein. Thomas Fischer hat heute schon gesagt: „Maßnahmen sind gut, aber sie müssen auch durchgeführt werden“. Die globalen Temperaturen lassen sich von unseren Klimaschutzverträgen bis jetzt noch in beschränktem Maße beeindrucken. In Österreich werden seit 1767 Temperaturaufzeichnungen geführt, die 16 wärmsten Jahre seit dem Beginn der Aufzeichnungen hatten wir in den letzten 18 Jahren. Dadurch gibt es den Effekt, dass immer mehr Leute der Meinung sind, dass nationale Regierungen vielleicht nicht ausreichend für den Klimaschutz sorgen. Es gibt da einige Grassroot-Mo-

Abbildung 1: Klimaklagen weltweit

## Übersicht: „Klimaklagen“ weltweit



Quelle: K. Hiltgartner, 2019, S.4.

vements, aber auch UN-Generalsekretär Gutiérrez hat am Wochenende extra darauf hingewiesen, dass Handeln gegen die Klimaerwärmung jetzt notwendig wäre.

Hier sehen Sie einen Überblick über Klimaklagen (Abbildung 1). Ich verstehe im Rahmen dieses Vortrages Klimaklagen als Klagen von Individualpersonen oder Umwelt-NGOs gegen Regierungen oder supranationale Organisationen. Worüber ich heute hier nicht sprechen werde, sind Klagen gegen Ölkonzerne oder Energieunternehmen auf Schadenersatz. Der wichtigste Fall in dem Bereich ist ein Fall gegen die Regierung der Niederlande, eingebracht von einer NGO, die zu diesem Zweck gegründet wurde, namens Urgenda. Diese hat bereits 2015 auf strengere nationale Treibhausgasemissionsreduktionsziele geklagt. Und zwar wollten sie gerne mehr Reduktionen als Europarechtlich vorgesehen. Was ist die Besonderheit an diesen Klimaklagen? Sie fokussieren auf zwei bestimmte Themen: Klagebefugnis der Antragssteller - die meisten von Ihnen wissen wahrscheinlich, dass völkerrechtliche Verträge keine subjektiv einklagbaren Rechte haben, das heißt hier wird versucht, eine Kombination zu finden, eine kausale Verbindung zwischen der gesetzlichen Untätigkeit, Klimaschutz durchzuführen, meistens im Recht auf Leben, Eigentum oder Ähnliches in der Verfassung oder in Menschenrechtsverträgen und einer Rechtsverletzung durch den Klimawandel. Der zweite Punkt der sehr oft diskutiert wird, ist der der Kompetenz der Gerichte, das heißt das Verhältnis Legislative und Exekutive zur Judikative, der Gewaltenteilung. In der Regel probieren Gerichte abzuschätzen, ob verfassungsrechtlich oder menschenrechtlich gewährleistete Rechte gefährdet werden. Sie dürfen selbstverständlich nicht in die Gesetzgebung eingreifen, aber dieser Grat ist natürlich ein Schmalere.

Was war nun die Rechtsgrundlage bei dem Fall gegen die Niederlande? Die niederländische Verfassung sieht einen Artikel vor, der Umweltschutz als Verpflichtung des Staates festlegt, konkret wird gefordert, das Land bewohnbar zu halten. Eine weitere Rechtsgrundlage, auf die sich die Kläger\_innen berufen, war die europäische Menschenrechtskonvention- Artikel 2, das Recht auf Leben und Artikel 8 auf Achtung des Privat- und Familienlebens. Natürlich wurde auch auf die völkerrechtlichen Klimaschutzverträge, also das Pariser Abkommen und das Kyoto-Protokoll verwiesen. Und zwar wurden diese beiden Instrumente herangezogen als Interpretationsrahmen um die verfassungsrechtlich und menschenrechtlich gewährleisteten Rechte näher auszuformulieren. Das heißt, die Klägerinnen haben sich nicht direkt auf das Völkerrecht berufen, aber dieses als Interpretations-, als Auslegungsmaßstab für die völkerrechtlich gewährleisteten Rechte herangezogen. Das Gericht hat diese Klage akzeptiert und die Klägerinnen haben auch in erster Instanz gewonnen. Argumente, die das Gericht dabei abgewogen hat, waren die Antragslegitimation und das Gericht hat es akzeptabel gefunden zu sagen, die subjektiven Rechte in der niederländischen Ver-

fassung würden durch das Klimaschutzrecht konkretisiert werden. Was waren fachliche Argumente, die der Staat zu seiner Verteidigung vorgetragen hat? Die Niederlande sind ein kleiner Staat, weltweit betrachtet machen die erzeugten Emissionen nicht viel aus, das würde quasi nicht ins Gewicht fallen. Daraufhin hat der Gerichtshof argumentiert, dass die Niederlande als Industrienation nach dem Kyoto Protokoll aber auch nach dem Rio-Abkommen eine Vorreiterrolle einnehmen müssen und dass die pro-Kopf Emissionen der Niederlande beträchtlich wären. Dann haben die Niederlande probiert zu argumentieren, dass die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes nicht mehr gewährleistet werden könnte, wenn stärkere Klimaschutzmaßnahmen eingeführt werden würden. Ein Argument, das auch von unserer aktuellen Regierung immer wieder gebracht wird.

Diesbezüglich hat der Gerichtshof in Den Haag eindeutig gemeint, dieses Argument wäre nicht schlüssig, denn auch einige Nachbarländer der Niederlande hätten deutlich stärkere Klimaschutzziele verfasst und auch dort wäre die Wirtschaft nicht zusammengebrochen. Die Regierung der Niederlande ist gegen das erstgerichtliche Urteil in Berufung gegangen, aber Ende letzten Jahres hat auch der Gerichtshof zweiter Instanz, das Berufungsgericht, das Urteil bestätigt. Aktuell ist der Fall beim Höchstgericht anhängig, das heißt es ist noch nicht in letzter Instanz entschieden, aber hier haben wir dennoch einen Präzedenzfall: Den ersten Fall in Europa, wo Bürgerinnen und Bürger auf stärkere Klimaschutzmaßnahmen klagen, der in zwei Instanzen gewonnen hat. Zur Gewaltenteilung: Das Gericht hat in dem Fall einen konkreten Reduktionsauftrag formuliert, hat allerdings mehrere Vorschläge zur Umsetzung dieses Auftrages vorgegeben. Unter anderem hat es Emissionshandel oder steuerliche Maßnahmen, also konkret eine CO<sub>2</sub>-Steuer vorgeschlagen - beide Maßnahmen sind ja gerade auch in Österreich Teil der Diskussion.

In einem anderen Fall, der letztes Jahr eingebracht wurde, haben eine Umweltschutzorganisation und einige Familien, die auf Landwirtschaft spezialisiert sind, Deutschland geklagt. Und zwar haben sie nicht auf verstärkte Klimaschutzmaßnahmen geklagt, sondern auf Ergänzung des Klimaschutzprogramms 2020 und, dass die dort festgelegten Ziele eingehalten werden. Die Rechtsgrundlage hier war einerseits der Schutz von Leben und Gesundheit - es waren einige Familien die eher nahe zum Meer wohnen und andererseits Schutz des Eigentums, indem argumentiert wurde, dass es durch bestimmte Extremereignisse zu starken Ernteeinbußen kommen würde, konkret Hitze und Starkregen. Zusätzlich gibt es im deutschen Grundgesetz einen Passus, der eine Verantwortung des Staates für künftige Generationen festlegt und auch darauf haben sich die Klägerinnen und Kläger berufen mit folgendem Argument: Deutschland müsse bereits jetzt wirkungsvolle Maßnahmen ergreifen. Es ist kein akzeptables Argument zu sagen, das könne erst in 10 oder 15 Jahren gemacht

werden, denn dann wäre Klimaschutz deutlich teurer umzusetzen und dies wiederum würde eine überproportionale Belastung für künftige Generationen darstellen. Natürlich hat auch dieser Fall sich auf Artikel 2 und 8 der Charta der Menschenrechte berufen und auch die Charta der Grundrechte der EU, konkret Artikel 47 der ein Recht auf Umweltschutz darstellt. Wieder wurden die Klimarahmenkonvention und das Pariser Abkommen erwähnt und außerdem der IPPC (Anm: Intergovernmental Panel on Climate Change)-Bericht 2018, der auch eindeutig festgelegt, dass eine stärkere Reduktion notwendig ist um die Klimaziele von Paris zu erreichen. Das Verwaltungsgericht Berlin hat diese Klage akzeptiert: Die hauptsächlich gebrachten Argumente sind sachlicher Art, dass die Zwischenziele eingehalten werden müssen, weil sonst eine Benachteiligung von Personen vorliegen würde. Das ist ein wichtiger Punkt, weil das Pariser Abkommen prinzipiell CO<sub>2</sub>-Neutralität ab 2050 vorsieht und hier darauf fokussiert wird, dass eben auch die Zwischenziele verbindlich einzuhalten sind. Was die Klägerinnen und Kläger sehr wirkungsvoll vorbringen ist die Verpflichtung zum Klimaschutz seit 1992, also der Rio-Rahmenkonvention. Weiters, dass das Reduktionsziel spätestens seit Inkrafttreten von Kyoto rechtlich verankert ist und Deutschland dies eben nun nicht einseitig verringern kann, sondern sich an dieses objektive Recht halten und dieses auch einer gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit unterliegen muss. Eine Entscheidung dazu ist allerdings noch ausständig.

Der dritte Fall über den ich sprechen möchte betrifft eine Klage gegen Rat und Parlament der Europäischen Union, wiederum von einigen Individuen und auch im letzten Jahr eingebracht. Diese klagen darauf, dass die gesamten Treibhausgasemissionsakte der EU für rechtswidrig zu erklären wären und Maßnahmen erlassen werden sollten, die bis 2030 eine Reduktion um 50-60% der Treibhausgasemissionen vorsehen oder höher, je nach Einschätzung des Gerichtes. Hier wird eine neue Grundlage argumentiert: das sogenannte völkerrechtliche „No Harm Principle“. Das besagt kurz zusammengefasst, dass jeder Staat verpflichtet ist, Umweltschäden in anderen Staaten zu vermeiden oder zumindest möglichst zu reduzieren. Das Argument hier ist folgendes: Wenn die Staaten beziehungsweise die EU als supranationale Organisation ihre Reduktionsziele nicht tief genug, also engagiert genug ansetzt, passieren auch Verfehlungen in anderen Staaten, auch dort kommt es zu Schäden. Hier gibt es einige Drittstaatsangehörige als Klägerinnen und Klägern und dadurch wird dieses völkerrechtliche Grundprinzip verletzt. Weiter wird hingewiesen auf Artikel 191 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU. Für die, die den nicht spontan abrufbar haben: Da stehen so Grundsätze drinnen wie Erhaltung und Schutz der Umwelt, Verbesserung der Umweltqualität, Schutz der menschlichen Gesundheit aber auch ganz konkret Bekämpfung des Klimawandels. Auch in diesem Fall wird auf die Charta der Grundrechte und das Pariser Abkommen verwiesen. Wir haben heute schon von Ursula Plat-

zer-Schneider gehört, dass der EuGH oft eine dynamische Interpretation vornimmt. Auch in Bezug auf traditionelle Instrumente des individuellen Rechtsschutzes hat der EuGH ein relativ offenes oder rechtsschutzfreundliches Verständnis. Er sieht diese durchwegs zur Durchsetzung des Unionsrechtes, das hat sich gezeigt zum Beispiel bei der Erstellung von Luftreinhalteaktionsplänen, bei der UVP-Richtlinie oder bei der Aarhus-Konvention. Nun muss sich zeigen ob das auch für völkerrechtliche Grundsätze gilt.

Zur Analyse der Beispielfälle: alle Klagen berufen sich auf völkerrechtliche Klimaschutzverträge als Maßnahmen für nationale beziehungsweise supranationale Rechte. Wir haben immer das Recht auf Leben, Eigentum, Erwerbsfreiheit - wo es ein solches gibt -, Umweltschutz oder Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen als Klagsgrundlage, auch die Rechte jüngerer Generationen oder Nachhaltigkeit werden oft erwähnt. Das Ziel ist bei Vielen, bereits jetzt einen verstärkten Klimaschutz durchzusetzen. Es gibt hier quasi eine Neuinterpretation des Vorsorgeprinzips, das besagt, dass Klimaschutz möglichst früh umzusetzen ist und auch die Zwischenziele wichtig sind. Im Rahmen eines sogenannten Reflex-Effekts kommt es auch zu einer Umkehr der Beweislast, das heißt es müssen nicht die Klägerinnen und Kläger beweisen, dass die Einhaltung des 2050-Zieles nicht mehr realistisch ist, sondern die Staaten sind angehalten zu beweisen, wie sie diese Ziele erreichen wollen ohne auf die bis jetzt gesetzten Zwischenziele zu fokussieren.

Was kann man dazu für die Österreichische Ebene sagen? Im UVP-Verfahren zur dritten Piste hat das Bundesverwaltungsgericht ebenso auf die völkerrechtlichen Instrumente des Kyoto-Protokolls, des Pariser Abkommens oder die Grundrechte-Charta verwiesen. Wir haben außerdem auch ein Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und der Forschung in Österreich. Das Bundesverwaltungsgericht hat bekanntermaßen keine Genehmigungsfähigkeit der dritten Piste gesehen. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Erkenntnis aufgehoben und hat gemeint, dass bei der Auslegung des Bundesverfassungsgesetzes über Nachhaltigkeit und umfassenden Umweltschutz die sonstigen öffentlichen Interessen nicht aus anderen Instrumenten herangezogen werden können, sondern aus dem Luftfahrtgesetz zu berücksichtigen sind. Wäre jetzt eine solche Klimaklage in Österreich möglich? Das kommt darauf an: Österreich ist unzweifelhaft Mitglied der europäischen Union, das heißt auch die Grundrechte-Charta gilt bei uns. Österreich ist ebenfalls Mitglied der Europäischen Menschenrechtskonvention, diese steht bei uns im Verfassungsrang, also auch diese Grundrechte sind für uns wahrzunehmen. Wir haben natürlich auch individuelle Grundrechte, wie das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, das einen Eigentumsschutz bie-

tet und auch das völkerrechtliche“ No Harm-Prinzip“ gilt für Österreich. Zum Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit hat das Verfassungsgericht im Erkenntnis zur dritten Piste festgehalten, dass es keinen automatischen Vorrang für Umweltschutz gibt, aber natürlich ist dieses als Staatsziel trotzdem als Interpretationsmaßstab heranzuziehen.

Es könnte sein, dass aufgrund dieses Reflex-Effekts, über den ich vorhin gesprochen habe, daher auch eine Klimaklage in Österreich eingebracht wird. Aktuell gibt es auch eine Klimaklage gegen Institutionen der europäischen Union. Sollte diese erfolgreich sein, hat das selbstverständlich auch Auswirkungen auf die Reduktionsziele der Nationalstaaten und auch für Österreich. Gernot Stöglehner hat gerade über das Standortentwicklungsgesetz gesprochen, ich möchte daher darauf nicht mehr eingehen. Was ich in dem Zusammenhang erwähnen möchte ist, dass oft andere Alternativen gesucht werden, wenn sich Personen

in Verwaltungsverfahren nicht einbringen können. Sei das nun die Besetzung von Baustellen wie beim Hambacher Forst oder beim Murkraftwerk, das österreichische Klimavolksbegehren, das EU-Bürgerinnenbegehren „Klimawandel stoppen“ oder Verlagerungen auf die europäische oder internationale Ebene. Es wird aktuell eine Beschwerde bei der EU-Kommission über Mängel beim UVP-Verfahren zur dritten Piste diskutiert. Es gibt auch eine Beschwerde an die UN-Menschenrechtskonvention wegen zu geringer Klimaschutzmaßnahmen, die Schweizer „Klimaseniorinnen“, die bei den Schweizer Gerichten nicht durchgekommen sind bis jetzt, haben eine EGMR-Klage angekündigt, und man muss sagen: Alle diese anderen Ventile brauchen natürlich auch Zeit und führen zu Verzögerungen, die nicht zu unterschätzen sind. Das heißt, zusammenfassend, Klimaschutz bleibt natürlich ein Thema und ich bin der Meinung: Je früher wir klimawirksame Maßnahmen setzen, desto friktionsfreier werden wir diese in Planungs- und Rechtsprozesse integrieren können.

*Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.*

## Quellenverzeichnis

Hiltgartner, Karin (2019): „Klimaklagen“ und deren Auswirkungen auf Planungsprozesse. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.

# Alternativenprüfung und ihre verfahrensrechtliche Bedeutung

*Michael Hecht und Josef Peer*

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

**Michael Hecht:** Alternativenprüfung ist gut, aber immer zu spät. Das ist eigentlich die Conclusio aus rechtlicher Sicht, aber wie es zu dieser Conclusio kommt und vielleicht eine geringfügig differenzierte Aufarbeitung dieser Conclusio möchten wir in diesen 15 Minuten über die Rampe bringen. Warum gut aber immer zu spät zeigt sich schon an der Reihung der Inhalte unseres Vortrags. Wir wollen mit einer kleinen Provokation beginnen, dann was sind Alternativen und kommen von der Raumordnung in die Genehmigungsverfahren. Das tun wir deshalb, auch das vorwegnehmend, weil Alternativenprüfung und Zielerörterung in der traditionellen Österreichischen Rechtsordnung lange Jahre, Jahrzehnte und bald Jahrhunderte lang ein Bereich war, der eher der Flächenwidmung und Raumordnung vorbehalten war und weniger den Genehmigungsverfahren. Daher vorher ein paar Aspekte des Rahmenprogramms der SUP und was man daraus schlussfolgern und mitnehmen kann in die Genehmigungsverfahren. Sie werden sagen „Was ist das für eine Kinderei?“, wenn wir Sie mit Definitionen von Alternativen belästigen. Es ist wie gesagt eine kleine Provokation, denn aus juristischer Sicht ist eine Alternative weder ein Bauplan noch eine Standortauswahl, sondern etwas anderes, nämlich eine menschliche Willensentscheidung. Und warum ist es das? Wenn sie sich die allgemeine Definition anschauen: „Möglichkeit zur Entscheidung zwischen zwei einander ausschließenden Handlungsmöglichkeiten“. Wenn man diese substantivische Definition heranzieht, dann sieht man eine rechtliche Bedeutung, es geht bei der Alternativenprüfung im rechtlichen Sinn eben niemals um das nebeneinander legen verschiedener Pläne und Planungsvarianten, sondern es geht um eine Willensentscheidung.

Das zeigt sich darin, dass jede rechtliche Entscheidung, jeder Bescheid, jedes Erkenntnis eines Verwaltungsgerichts ein hoheitlich normativer Akt ist und im Normativen steckt eine Willensentscheidung. Dies ist auch deshalb wichtig, weil insbesondere wir Juristen ja nichts fachlich oder sachlich prüfen können, aber wenn es um Formalismen geht sind wir ganz gut dabei. Was sich bei diesen Genehmigungsverfahren dann zeigt, wenn man die Hausaufgaben in der Raumordnung gut gemacht hat, dann ist die Willensentscheidung für ein bestimmtes Tun, und damit im Ausschlussverfahren das Unterlassen eines anderen Vorhabens ganz gut durchsetzbar. Wenn man diesen Willen schlecht dokumentiert hat, dann schaut's im Genehmigungsverfahren auch nicht so gut aus. Alternativen hängen, jedenfalls aus rechtlicher Sicht aber auch ganz allgemein sprachlogisch und nach den Denkgesetzen, immer damit zusammen - insbesondere dann, wenn sie einander ausschließen, wenn ich mich für eine von beiden entscheide - nach welchen Vorgaben die Entscheidung beurteilt wird. Damit ist auch schon etwas aus dem Verfahren vorweggenommen: Alternativenprüfung und ob sie rechtmäßig oder rechtswidrig erledigt wurde, können Sie immer nur prüfen, wenn sie auch Ziele geprüft haben, und Ziele können sie nur im Zusammenhang mit öffentlichen Interessen prüfen.

Ein Beispiel warum die Raumordnung lange Zeit - bis heute - eine Domäne war, die mit Zielen und Zielkonflikten umgehen gelernt hat, zeigt sich wenn sie die Wiener Bauordnung als „Raumordnungsgesetz des Landes Wien“ heranziehen. Da kommen ihnen natürlich alle Ziele bekannt vor. Da finden sie unterschiedliche wie, Flächenvorsorge, Wohnraum, Arbeits- und Produktionsstätten aber auch

natürlich tendenziell konfligierende Interessen, Vorsorge für Grün- und Wasserflächen, Schutz des Wienerwaldes. Zyniker würden sagen alles was Rainer Maria Rilke auch geschrieben hätte, finden sie als miteinander in einem Spannungsverhältnis stehende Ziele. Solche Zielkataloge finden sie traditionell in der österreichischen Rechtsordnung nur im Raumordnungsrecht, aber nicht in den Genehmigungsbestimmungen, dazu nachher mehr.

Wenn wir jetzt wissen, dass Alternativen einander ausschließende Willensentscheidungen sind, dann kriegt man ein bisschen ein Gefühl dafür, was sich bei der Rechtmäßigkeitskontrolle in der Raumordnung tut. Einerseits, das wissen natürlich auch die Fachleute unter Ihnen, ist bei der Rechtmäßigkeitskontrolle ganz massiv ein Thema, ob die Grundlagenforschung richtig erledigt wurde. Und das ist hochgradig eine Frage der Auseinandersetzung mit all diesen in Spannungsverhältnis zueinander stehenden Zielen. Der Verfassungsgerichtshof hat diese Grundlagenforschung und damit die Auseinandersetzung mit den möglichen Alternativen eigentlich im Laufe der Jahre intensiviert und detailliert. Insbesondere gilt das für das Thema der Anlasswidmungen. Wir haben ja alle gelernt, jedenfalls meine Generation in der rechtlichen Umgebung, da gibt's die Flächenwidmung oben drüber und das einzelne Projekt braucht man in der Flächenwidmung gar nicht beurteilen. Weil die Flächenwidmung und die Raumplanung setzt sich auseinander mit dem Konsum von Raum und nicht mit dem eigentlichen Projekt. Das hat sich in der Literatur und auch in der Judikatur eigentlich fast ins Gegenteil verkehrt. Sie haben heute sicher schon gehört: SUP-Pflicht ist dann gegeben, wenn der Plan oder das Programm den Rahmen für ein UVP-pflichtiges Projekt setzt. Naja, woher soll man wissen ob eine UVP Pflicht gegeben ist? Das kann man nur wissen, wenn man das Projekt schon kennt. In der SUP muss ich das Projekt schon beurteilt haben, das hat die traditionelle Österreichische Zugangsweise ein bisschen auf den Kopf gestellt.

Es gibt wie vorher schon gesagt im Raumordnungsrecht traditionellerweise eine Auseinandersetzung mit Zielen und damit mit Alternativen und auch im Raumordnungsrecht eine Definition der verschiedenen Spielarten der Alternativenprüfung (zB im niederösterreichischen Raumordnungsgesetz). Die SUP erzwingt die Auseinandersetzung mit Alternativen. Wenn wir vorher gesagt haben, dass der Verfassungsgerichtshof generell die Grundlagenforschung einmahnt, die Auseinandersetzung mit den Zielen und damit auch die Auseinandersetzung mit Alternativen, dann gilt das noch mehr im Bereich der Anlasswidmungen und ganz besonders überall dort, wo eine SUP Pflicht gegeben ist. Ähnlich im SUP-Recht der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur. Auch dort sehen Sie dasselbe in Grün.

Die Conclusio aus dem ist einerseits: Im Raumordnungsrecht gibt es eine ganz tiefe und vom Verfassungsgerichtshof kontrollierbare Auseinandersetzung mit Zielen, mit Alternativen, mit Vorgaben. Diese Auseinandersetzung

gibt's in den Genehmigungsverfahren, zu denen wir gleich kommen, in einem weitaus geringeren Ausmaß. Aber mitunter gilt auch im Genehmigungsrecht, dass das Bessere der Feind des Guten ist und die „schleißige“ Auseinandersetzung mit Alternativen killen kann. Das heißt, da ist einmal die Message ganz wichtig: Dort, wo man mit Zielen und Alternativen hantiert, also im Raumordnungsbereich, ist der Projektwerber meist gar nicht dabei, wenn es dort aber schiefgeht, schleppen Sie das mit in Genehmigungsverfahren und dort kann es Sie einholen.

Ein Beispiel: Naturverträglichkeitsprüfung ist natürlich etwas, wo man schon ganz tief im Genehmigungsrecht drinnen ist. Wobei man den Artikel 6 der Flora-Fauna-Habitat Richtlinie nicht außen vor lassen darf, denn der spricht Pläne und Projekte an und nicht Großprojekte. Der verlangt, dass dort der Plan geprüft wird aber auch das Projekt auf Verträglichkeit und wenn, so sagt es die Richtlinie und alle umsetzenden Gesetzgeber in Österreich, wenn eine Alternativlösung nicht vorhanden ist, dann ist das Prüfsystem ein anderes. Oder ich formuliere es umgekehrt: Wenn die Verträglichkeitsprüfung „schief“ läuft, weil es erhebliche Beeinträchtigungen gibt in Hinblick auf ein Erhaltungsziel, dann rettet das Vorhaben bloß noch das Vorhandensein öffentlichen Interesses und eine Alternativenprüfung in der sie bescheinigen können, dass es keine Alternativen gibt. Wenn sie diesen Nachweis nicht schaffen im Genehmigungsverfahren, ist anders als in der SUP das Projekt gestorben. Jetzt ist es natürlich so, und das ist auch ein Aspekt den die Judikatur gezeigt hat: Ob es für etwas Alternativen gibt, das ist eine Frage des menschlichen Willens und diese Frage ist beantwortbar nach dem Zweck, den Zielen und nach den Vorgaben. Diese Ziele, beziehungsweise den Zweck können Sie im Genehmigungsverfahren nicht mehr als Projektwerber (alleine) selbst darlegen, weil sie können jedes Projekt so formulieren, dass es keine Alternativen gibt. Daher können sie das nicht endogen schnitzen. Da muss es einen exogenen Pflock geben, den jemand eingeschlagen hat, und den schlagen sie am besten in der Raumordnung ein. Ähnlich vielleicht im Bereich des Artenschutzes – Josef, wenn du das aufrühren möchtest.

**Josef Peer:** Lange war die Alternativenprüfung in genehmigungsrechtlicher Hinsicht ein Highlight des NVP-Verfahrens. Vom NVP-Verfahren ist dann die Alternativenprüfung auch auf den Artenschutz übergeschwappt. Verankert ist die Alternativenprüfung in Artikel 16 Abs 1 der Flora-Fauna-Habitat Richtlinie, national umgesetzt aber in den einzelnen Naturschutzgesetzen der Länder. Wenn man jetzt von NVPs und Alternativenprüfung spricht, muss man auch einen Exkurs machen auf die Verkehrsvorhaben des Bundes, insbesondere auf das Erkenntnis zum Semmering-Basistunnel.

Dieses Erkenntnis war insofern ein Novum, als der Verwaltungsgerichtshof dort ausgesprochen hat, dass, sofern eine Alternativenprüfung gemeinschaftsrechtlich erforder-

lich ist, diese auch durchzuführen ist, im naturschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren aber die Bundesinteressen bereits in der Trassenverordnung verankert sind und die Naturschutzbehörde an diese Interessen gebunden ist. Das ist insofern bemerkenswert, als dass sich hier wieder der Kreis schließt und die Trassenverordnung ein sehr frühes Stück in der Projektentwicklung ist und man hier bereits die Interessen festlegt, die dann später in einem naturschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wieder von Relevanz sind. Mittlerweile sind diese Bundesinteressen durch den SUP-Prozess bereits dokumentiert und auch in diesem Frühstadium gesichert.

Vor dem naturschutzrechtlichen Verfahren kommt meistens das allen bekannte UVP-Prüfverfahren. Interessanter Art und Weise ist genau in diesem UVP-Verfahren aber die Alternativenprüfung kein großer Schwerpunkt, obwohl durch die Novelle 2018 das ein bisschen verbessert worden ist. Konkret wird zwar im UVP-Gesetz festgehalten, dass der Projektwerber Alternativen und die Vor- und Nachteile dieser Alternativen darzulegen hat, gleichzeitig hat die UVE auch realistische Lösungsmöglichkeiten überblickshaft zu beschreiben, allerdings ist im UVP-Gesetz nicht verankert, dass die umwelterträglichste Variante auch die zu genehmigende Variante ist- im Gegensatz zum NPV-Verfahren oder Naturschutzverfahren.

Am relevantesten ist die Alternativenprüfung im UVP-Gesetz bei Vorhaben, die später zu einer Enteignung führen, da dort eine eigene Bestimmung verankert ist in § 1 Abs 1 Z 4 UVP-G. Das Thema Enteignung ist auch das Thema, wo es zukünftig wohl am spannendsten wird im Hinblick auf eine Alternativenprüfung. Grundsätzlich kommt eine Enteignung sehr spät im Verfahren, meistens ist dies der letzte Schritt. Allerdings sind die Fragen der Notwendigkeit und der Alternativen bereits sehr frühzeitig zu klären. Da ist auch interessant wie sich die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofs in den Jahren verändert hat. Ständige Linie war eigentlich, dass die Varianten und die Alternativen im Enteignungsverfahren nicht mehr zu prüfen

sind, sprich die festgelegte Trasse besteht und man enteignet dann im Rahmen dieser Trasse. Konkret seit 2017 hat der Verwaltungsgerichtshof aber diese Judikaturlinie etwas aufgeweicht und spricht nun davon, dass die Notwendigkeit des Vorhabens nur mehr sehr eingeschränkt zu prüfen ist. Was unter eingeschränkt zu verstehen ist, hat der Verwaltungsgerichtshof natürlich offen gelassen. Derselbe Senat hat aber 2018 ein Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Tirol aufgehoben und festgehalten, dass konkrete Feststellungen hinsichtlich der Notwendigkeit des Vorhabens und damit auch hinsichtlich möglicher Alternativen zu treffen gewesen wären.

Was kommt für einen Projektwerber als Conclusio des Ganzen heraus? Die Alternativenprüfung wird immer wichtiger, es ist wichtig, frühzeitig die Interessen darzulegen um möglichst frühzeitig fixe Blöcke einzuschlagen um im späteren Verfahrensverlauf keinen Hemmschuh aufgrund der Alternativenprüfung zu haben. Der frühzeitigste Punkt an dem man ansetzen sollte, ist der Punkt der Raumordnung. Diesbezüglich spannend ist das Kärntner Raumordnungsgesetz, das dem Projektwerber - unseres Erachtens nach durchaus einzigartig- bereits die Möglichkeit gibt, aktiv eine Raumverträglichkeitsprüfung zu veranlassen und zu unterstützen.

Schließen möchten wir mit einem Zitat von Karl Kraus, das zur Alternativenprüfung und der Thematik sehr gut passt: „*In zweifelhaften Fällen entscheide man sich für das Richtige*“.

*Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.*

## Quellenverzeichnis

Hecht, Michael; Peer, Josef (2019): Alternativenprüfung und ihre verfahrensrechtliche Bedeutung. Präsentation SUP & Raumplanung 2019.



# 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 CO<sub>2</sub>-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.

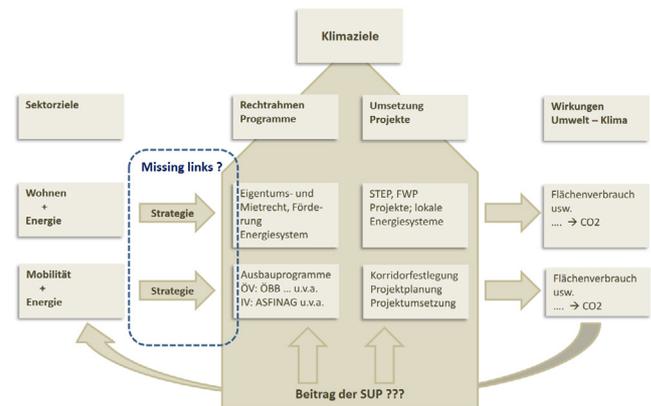
Die bisher vorliegenden Entwürfe zu Klimastrategie für Österreich lassen weder auf der Ebene der Ziele noch auf jener der dazu erforderlichen Maßnahmen ausreichend konkrete Ansätze erkennen, um die Durchführung einer SUP für Großprojekte im Sinne der 4. Generation durchführen zu können.

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 Ausgangspunkt<sup>1</sup>. Es geht darum, so und so viel an Einwirkungen auf die Umwelt im Sinne von CO<sub>2</sub> (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

<sup>1</sup> 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 CO<sub>2</sub>-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

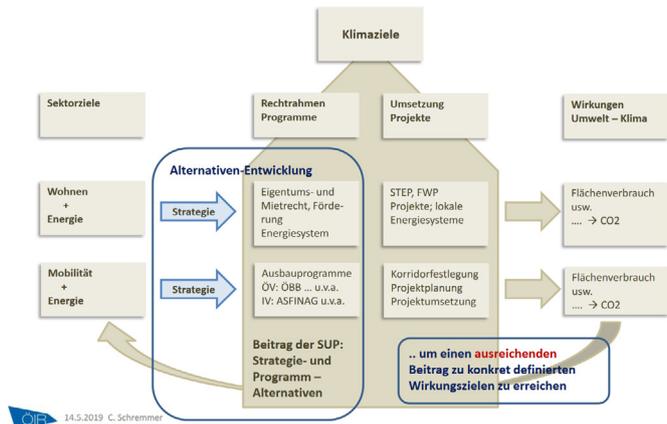
Um eine Klimastrategie wirksam werden zu lassen sind also - nach der obigen Darstellung - möglichst konkrete Sektorstrategien erforderlich, die auch noch umfassend und in Hinblick auf die Systemwirkungen der einzelnen Komponenten durchdacht sind. Genau hier könnte das Verfahren einer SUP der 4.Generation zum Einsatz kommen, nämlich indem bei der Strategieentwicklung – ähnlich wie bei der SUPerNOW – die Planung der Maßnahmen mit dem SUP-Verfahren gekoppelt wird, das Wirkungs- und analysen 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 CO<sub>2</sub>-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.



# Podiumsdiskussion mit Thomas Alge, Hans Emrich, Werner Hochreiter, Thomas Knoll und Theresia Vogel

## Nachhaltigkeitsstrategien, Alternativenentwicklung oder Projektoptimierung - Worum geht es in Zukunft?

Moderatorin: Gaby Schinko

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

**Moderatorin Gaby Schinko:** Willkommen, sehr geehrte Damen und Herren, zu unserer Podiumsdiskussion nach der nachmittäglichen Pause. Ich darf unsere Gäste jetzt der Reihe nach vorstellen, wie sie im Programm angeführt sind. Ich begrüße Herrn Magister Thomas Alge, Geschäftsführer vom ÖKOBÜRO, Herrn Diplomingenieur Hans Emrich, Geschäftsführer von Emrich Consulting, Magister Werner Hochreiter von der Arbeiterkammer Wien, Abteilung Umwelt und Verkehr, Herrn Diplomingenieur Thomas Knoll von Knollconsult Umweltplanung Ziviltechniker GmbH und Frau Diplomingenieurin Theresia Vogel, Geschäftsführerin des Klima- und Energiefonds. Die auf der Einladung und im Programm angeführte Kollegin Professor Doktor Ulrike Pröbstl-Haider ist leider erkrankt, das heißt wir müssen heute unsere Diskussion ohne sie führen.

Wir haben unsere Diskutanten im Vorfeld um eine These gebeten, die Fragestellung war: „*Nachhaltigkeitsstrategien, Alternativen entwickeln oder Projektoptimierung - worum geht es in der Zukunft?*“, und sie gebeten in maximal zwei Sätzen zu antworten. Das Ergebnis sieht durchaus unterschiedlich aus. Ich darf jetzt unsere Diskutanten ersuchen, ihre These der Reihe nach kurz vorzutragen. Die Idee ist, dass wir diese dann gegenüberstellen und hoffentlich kontrovers diskutieren.

**Thomas Alge:**

*„Für die großen Zukunftsfragen vom Artensterben bis zur Klimakrise brauchen wir verbindliche Strategien, Pläne und Programme, die im Rahmen von Strategischen Umweltprüfungen entwickelt werden. Dadurch werden Genehmigungsverfahren wirksamer und zugleich von den konfliktreichen Grundsatzfragen entlastet.“*

Für die großen Zukunftsfragen vom Artensterben bis zur Klimakrise brauchen wir verbindliche Strategien, Pläne und Programme, die im Rahmen von Strategischen Umweltprüfungen entwickelt werden. Meine These dahinter ist, dass dadurch diese hochumstrittenen Genehmigungsverfahren auch wirksamer werden, weil sie von diesen konfliktreichen Grundsatzfragen entlastet werden, die die Debatte so dominieren.

**Hans Emrich:**

*"Unter zunehmendem Bodendruck kann die SUP künftig eine noch wichtigere Rolle zur Beurteilung von Standorten und deren optimaler Nutzung werden. Dazu benötigt es jedoch ganzheitliche Betrachtungsweisen, vorgegebene Methodensets und einheitliche Bewertungssysteme."*

Ich glaube, dass die strategische Umweltprüfung an Bedeutung gewinnen wird. Was mir besonders wichtig erscheint bei diesen drei Buchstaben ist die Strategie. Zumindest in bestimmten Bereichen kommt man immer mehr darauf, dass eine nicht Anlass-bezogene, sondern strategische Betrachtung der Entwicklungen maßgeblich sein wird. Insofern auch maßgeblich bei der Nutzung und Entwicklung von Standorten und da halte ich drei Aspekte für wichtig: Einerseits eine ganzheitliche Betrachtung, also man muss jetzt wissen, ich komme von meinem Hintergrund her hauptsächlich aus dem Bereich der örtlichen Raumplanung und da wird im Bereich der SUP oft sehr stark gut und umfassend geprüft, aber aus einer sehr kleinen Perspektive heraus. Jetzt machen wir sehr oft Dinge für Projektwerber und die sagen dann: „Um Gottes Willen, blast die Anforderungen nicht noch weiter auf!“ Es wäre aber wichtig, dass man da auch regionale und übergeordnete Aspekte mit hineinnimmt. Das heißt, nicht nur punktuell zu prüfen, sondern wirklich im strategischen Ansatz.

Methodensets weiter auszuarbeiten wäre wichtig. Es gibt zum Beispiel die RVS Umweltplanung, da kann man darüber streiten, wie gut sie ist, aber sie ist einmal eine Benchmark. Ich glaube, da gibt es schon einiges im Bereich SUP aber das sollte vielleicht noch vereinheitlicht werden und auch die Bewertungssysteme sollten entsprechend dargestellt werden. Einige Methoden funktionieren gut; ein Beispiel aus Niederösterreich, um Gemeinden einmal auf einem Plan darzustellen - ich weiß nicht, ob es der Gilbert Pomaroli heute schon gebracht hat. Gewünschte Erweiterungsmöglichkeiten und deren Varianten entsprechend zu beurteilen und dann aus einer fachlichen Perspektive in ein entsprechendes Ranking zu bringen, auch angesichts der Ziele, die von Raumordnungsgesetzen und von politischer Ebene kommen, das ist schon was sehr spannendes und befruchtet die Diskussion und zeigt auch, wie hier strategisch in Zukunft weitergearbeitet werden kann anhand dieses einen konkreten Beispiels.

**Moderatorin:** Dankeschön. Sie sehen wie schwer es ist, eine These in einem Satz zusammen zu fassen, weil die Materie einfach höchst komplex ist. Ich darf trotzdem um den nächsten Satz bitten-bitte, Herr Hochreiter!

**Werner Hochreiter:**

*„Die Diskussion zu den überlangen Infrastrukturverfahren in Ö leidet unter dem „Tunnelblick“, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung das Problem ist. Mir scheint, dass das, was das StEntG nun ermöglicht, wenig bis gar nicht gebraucht wird, und was gebraucht würde, damit nicht möglich ist. Besser wäre es, endlich mal die Anlassverfahren gründlich zu analysieren. Da käme man schnell drauf, dass erstens das Herumjustieren am Verfahrensrecht wenig bringt. Vor allem müsste man über eine Modernisierung der in diesen Punkten völlig veralteten Infrastrukturgesetze reden, die nicht einmal ein Schutzniveau regeln.“*

*Außerdem müsste man den Bund zu förmlichen Planungen und einer verbindlichen Abstimmung mit der Landesraumordnung verpflichten. SUPs hätten da ihren natürlichen Anwendungsbereich. Solche Planungsentscheide hätten wohl mehr Gewicht als die nun vorgesehene Bestätigung gemäß StEntG.“*

Mein Ausgangspunkt ist diese öffentliche Debatte, die nach dem Dritte Piste-Urteil losgebrochen ist, nach dem Motto „Nichts geht mehr!“. Ich verlasse da ein bisschen die Spur der Tagung, aber ich werde wieder zum Thema SUP, Raumplanung und so weiter zurückkommen. Diese Diskussion zu den überlangen Infrastrukturverfahren leidet unter dem Tunnelblick, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung das Problem ist. Dieses Framing ist gemacht, und meine Phantasie ist, dass es Betreibern dadurch sehr gut gelingt, von den Problemen im materiellen Recht, nämlich den völlig unzureichenden rechtlichen Rahmenbedingungen in den Infrastrukturgesetzen, abzulenken.

Auch das Standortentwicklungsgesetz folgt diesem Tunnelblick. Das Standortentwicklungsgesetz erinnert an den bevorzugten Wasserbau, der damals dem Donaukraftwerk Hainburg gar nicht gut getan hat, das ist nämlich zum bevorzugten Wasserbau erklärt worden. Mir scheint, dass dieses Standortentwicklungsgesetz, bzw. das, was es ermöglicht, wenig bis gar nicht gebraucht wird und was gebraucht würde damit nicht möglich ist. Besser wäre es, wenn man endlich einmal die Anlassverfahren, nämlich jene die zu diesem Gesetz geführt haben, anschaut: Dritte Piste-Verfahren, 380kV-Leitung Salzburg, Semmering-Basistunnel Verfahren, da kommt man auf ganz andere Faktoren, warum diese Prozesse sehr lange gedauert haben und sehr schwierig waren. Ich sag' nur ein Stichwort: Auf-rüstende Landesgesetzgeber, die versuchen durch Gesetzesänderungen, Naturschutzgesetze und so weiter Einfluss auf Verfahren zu nehmen - das kann man super am 380 kV-Leitung-Verfahren in Salzburg studieren. Und die Bundesgesetzgeber haben immer zugeschaut, auch bei der dritten Piste ist das zu sagen, weil die konnte ja lange gar nicht genehmigt werden, weil parallel ein Vertragsverletzungsverfahren gelaufen ist wegen den vorbereitenden Flughafenausbauten für die dritte Piste, „Skylink“. Da hat die Kommission gesagt; *„Bevor die nachträgliche UVP nicht genehmigt ist, kann nichts passieren“*, und das hat bis 2012 gedauert. Wenn man sich diese Anlassverfahren anschaut, kommt man schnell drauf, dass das Herumjustieren am Verfahrensrecht bringt sehr wenig und es um eine Modernisierung der Materiengesetze geht, die regeln ja derzeit nicht einmal ein Schutzniveau. Wenn sie in die verschiedenen Gesetze reinschauen wissen sie ja gar nicht, was der Gesetzgeber will in punkto elektromagnetischer Strahlung oder Lärmschutz.

Und außerdem, das ist sozusagen mein zweiter Punkt, müsste man endlich dem Bund zur förmlichen Planung und einer verbindlichen Abstimmung mit der Landesraumordnung verpflichten. Ich denke da durchaus an einen

alten Entwurf von Rill Schindegger aus 1991, wo genau das die Eckpunkte eines Vorschlags für ein Bundesraumordnungsgesetz waren. Ich sehe diese Punkte immer noch unverändert aktuell - auch jetzt bei den Infrastrukturge-schichten geht's eigentlich darum, den Bund zu förmlichen Planungen zu verpflichten. Denn denen und der SUP will man ausweichen, das ist ja heute auch schon dargestellt worden. Wenn man Trassen entscheidet, das sind letztlich sehr aufwendige Trassenfindungsverfahren, wenn man da dann eine förmliche Entscheidung darauf stützt, dann hätte das weitaus mehr Gewicht und Bedeutung als die Bestätigung des öffentlichen Interesses, die jetzt nach dem Standortentwicklungsgesetz vorgesehen ist. Derzeit sehe ich sogar noch eine gegenteilige Entwicklung, ich denke nämlich, dass Bund und Länder eigentlich aus der gegenseitigen Abstimmung flüchten. Letztes Beispiel ist das Bundesstraßengesetz, da stand bis vor kurzem noch drinnen, dass bei der Beurteilung der Lärmeinwirkung die Widmung heranzuziehen ist. Der Bundesvollzug muss auf die Planungsrichtwerte für Wohnen, die hinter den Widmungen stehen, zurückgreifen und darauf Bedacht nehmen aber das hat man herausgestrichen. Ein Schelm wer denkt, dass das deswegen passiert ist, weil parallel die Bundstraßen-Lärmemissionsverordnung beim VfGH auch in diesem Punkt zur Prüfung gelegen ist. Ein letzter Satz: Eine Rechtsordnung, die kein Instrument zur Feinabstimmung zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung kennt, halte ich eigentlich für eine sehr archaische Rechtsordnung. Das einzige, was wir haben, ist die Judikatur des VfGH und ich frag' mich da manchmal: Leben wir überhaupt in einem Bundesstaat oder sind Bund und Länder nicht fast wie ein Staatenbund?

**Moderatorin:** Da gibt es sicher Bedarf zur Diskussion, vorher darf ich aber Herrn Knoll noch um sein Statement bitten.

**Thomas Knoll:**

*"Drei in Einem: Synergien zwischen Örtlicher Grundlagenforschung, SUP und UVP - ein selten gehobener Schatz der Planungseffizienz."*

Die heutige Tagung heißt strategische Umweltprüfung und die Beiträge, auch die jetzigen Beiträge, gehen über das weit hinaus und ich glaube eine fachliche Auseinandersetzung wird nicht besser, wenn man die verschiedenen Töne im Klavier nicht präzise genug anspricht. Ein guter Planer, eine gute Planerin bezieht sich auf alle Töne und ein Cis ist ein Cis und ein A ist ein A und eine strategische Umweltprüfung kann nicht all das, was sie sich hier erwarten. Die ist ein ganz banales Instrument, das seit Jahrzehnten umzusetzen ist und für mich als Fachmann keine Geheimnisse birgt. Es ist einfach zu machen und gehört einfach nur gemacht. Sie hat im Übrigen auch keine Ergebnisverpflichtung, also wenn man heute über eine negative SUP diskutiert und all das, dann zeigt das ein bisschen eine Skepsis gegenüber der gesamten Fachwelt.

Die SUP hat eine Verfahrensverpflichtung, keine Ergebnisverpflichtung und ist auch dazu nicht da. Im Übrigen ist Raumordnung als Entscheidungsthematik eine souveräne Aufgabe des Souveräns, der Gemeinde, des Landes oder anderer und daher eine politische Aufgabe. Das heißt, wenn sie Umweltschutz in dieser Form ändern wollen, liebe Kolleginnen und Kollegen - insbesondere die jungen -, dann sollten Sie Gemeinderäte werden. Das wäre eine tolle Sache. Wir haben viel zu wenig gute Gemeinderäte aber im Kern ist eine SUP ein normales Verfahrensthema, das sie machen müssen und dessen Entscheidung sich der Souverän vorbehalten hat. Gott sei Dank! Wir sind eine Demokratie und keine Technokratie. Zu meinem handwerklichen Hinweis: Das Statement ist, dass wir handwerklich eine Vielzahl von Synergien haben zwischen örtlicher Grundlagenforschung, SUP und UVP. Verfahren müssen daher nicht so kompliziert sein, könnten auch viel einfacher sein, sie müssen nur Auftraggeber finden die ihnen das glauben. Das dauert Jahrzehnte und im Laufe der Zeit glauben sie ihnen das oder auch nicht. Aber das ist der Job: Sie müssen Auftraggeber finden, die ihnen glauben, dass es mit ihnen einfacher wird. Viel Spaß dabei und viel Erfolg! Ich habe noch ein Zitat von der Pröbstl-Haider, die ist nämlich eine liebe Kollegin von mir: *Ja, die SUP ist ein sensationeller Qualitätssicherungsansatz in der örtlichen und überörtlichen Raumordnung. Und zwar deswegen, weil sie Umwelttransparenz herstellt und dem Gemeinderat/der Gemeinderätin Transparenz darstellt über das was sie entscheiden und das ist die Kunst der SUP.* Das sollten sie nutzen, und vermischen sie nicht alles, was Umwelt heißt - es ist nicht das gleiche. Lernen sie im Laufe der Zeit die Instrumente unterschiedlich zu verwenden und spielen sie gut Klavier aber lassen sie die Töne so, wie sie sind. Ein A Cis gibt's nicht.

**Moderatorin:** Dankeschön, danke auch, dass sie die Stellungnahme von Frau Pröbstl-Haider schon vorweggenommen haben. Ich darf damit Frau Vogel um ihre These bitten.

**Theresia Vogel:**

*„Wir brauchen mehr Raumplanung und Instrumente mit Blick aufs Ganze. Im Rahmen der Energiewende und der Anpassung an den Klimawandel ist jedes Mittel recht, das zu einer integrierten Gesamtsicht in Sachen Raumnutzung und -planung führt - ganz besonders in einem Land wie Österreich. Instrumente - wie die SUP - zur Optimierung von Projekten sind höchst willkommen.“*

*Wir müssen den Interessensausgleich zwischen Wirtschaft und Ökologie schaffen und in konkrete Raumnutzung umwandeln. Der Ausgleich zwischen „wirtschaftlich notwendig“ und „ökologisch sinnvoll“ wird bisher nicht ausreichend geschafft.*

*Und: Neue Anforderungen z.B. aus der Klima-*

*wandel-Anpassung kommend (Retentionsbecken, Schutzwald, Speicher usw.) die Fläche benötigen, kommen unter die Räder. Es braucht einen gesamtgesellschaftlichen Paradigmenwandel, der langfristige Planung der Flächennutzung auf übergeordneter Ebene und dazugesellschaftlichen Konsens ermöglicht.*

*SUP ist kein Instrument zur Verhinderung von (Groß) Projekten, sondern was man draus macht. SUP zur positiv einzuschätzenden „Ökologisierung“ von Planungsprozessen mit Bürgerbeteiligung oder Verhinderung von (Groß)Projekten, die Wirtschaftsstandort und Arbeitsplätze gefährden. Keine dieser Positionen wird sich zu 100% durchsetzen können.“*

Meine These ist entstanden vor dem Hintergrund des Arbeitsumfeldes des Klima- und Energiefonds der Bundesregierung. Wir vergeben Förderungen mit der Stoßrichtung, einerseits Maßnahmen gegen den Klimawandel zu setzen und andererseits die Energiewende voran zu treiben. Das ist sozusagen unser Geschäft und vor dem Hintergrund kommt das Statement, weil wir derzeit damit konfrontiert sind, dass es in diesen beiden Themen - was bewirkt der Klimawandel für Österreich und wie bringen wir die Energiewende voran - eine unglaublich hohe Dynamik gibt, da ist momentan unglaublich viel Bewegung. Und aus diesem Grund ist uns sozusagen jedes Mittel recht, das zu einer integrierten Gesamtsicht führt. Ob es darum geht, den Raum zu ordnen oder darum, Verfahren auch gesamthaft zu denken, nämlich eingebettet in ein System rundherum. Das begrüßen wir alles. Wenn die SUP dazu einen Beitrag leistet, dann sage ich willkommen, in einem Land wie Österreich, wo Ressourcen knapp sind und der Boden auch. Wir reden hier von einer Mängelverwaltung bis zu einem gewissen Grad, das sehen wir selber auch an der Vernutzung der Flächen. Das ist einfach ein Thema, das hochbrisant für uns ist, weil wir in der zukünftigen Energiewelt diese Flächen brauchen werden. Da ist viel in Veränderung; die Energiewelt wird sich verändern und mehr auf die Fläche zugreifen, das Mobilitätssystem wird sich ändern und auch in der Fläche Ausprägungen haben. Vor diesem Hintergrund haben wir das dann so formuliert: Wir brauchen mehr Raumplanung und Instrumente mit Blick aufs Ganze, also beispielsweise eine strategische Umweltprüfung. Wir müssen aber auch den gesellschaftlichen Konsens finden und diesen Interessensausgleich zwischen Wirtschaft und Ökologie schaffen und am Ende des Tages in eine konkrete Raumnutzung überführen. Unsere Erfahrung ist, dass sich auf der strategischen Metaebene alle sehr leicht tun. Aber je konkreter etwas wird, desto weniger Konsens ist möglich. Dann gibt's einfach ganz massive Interessenslagen. Der letzte Punkt ist: Aus unserer Wahrnehmung ist die SUP weder ein Instrument zur Verhinderung von Großprojekten, sondern ein Instrument bei dem es darauf ankommt, was man daraus macht. Will ich ein Projekt verhindern, es verbessern oder neue Optionen aufwerfen? Und ich habe den Eindruck, da gibt's auf jeder Seite verschiedene Ängste und es wird sich nichts zu hun-

dert Prozent durchsetzen. Es wird irgendwo in der Mitte landen, es wird einen Konsens geben müssen, der auch möglicherweise zu Veränderungen der ursprünglichen Projektidee führt. Das halte ich aus Sicht der Umweltbelange für unglaublich wichtig.

**Moderatorin:** Vielen Dank! Ausgehend von dem, was wir gerade gehört haben: Herr Alge, Sie postulieren in ihrer These: Artensterben bis Klimakrise erfordern verbindliche Strategien, Pläne und Programme, die im Rahmen von SUPs entwickelt werden. Herr Knoll sagt: "Lassen wir bitte die SUP dort, wo sie hingehört. Im Rahmen der SUP werden wir keine Strategien und Programme entwickeln." Ich darf um Ihre Stellungnahme dazu bitten.

**Thomas Alge:** Ich kann meine These gerne konkret machen, ich habe das zu Beginn ja wirklich ernst genommen mit dem Ablesen. Ich hab' da quasi ein Eigentor geschossen in der ersten Sekunde. Ich möchte kurz erläutern, was mich zu dieser These gebracht hat. Es gibt ja, insbesondere bei Infrastrukturprojekten, Flughafenausbau, Netzausbau, Bahnausbau und Autobahnen, Wasserkraftwerken, überall diese Konfliktfelder mit unterschiedlichsten komplexen Interessenslagen. In Österreich haben wir einen großen Glauben an das geschriebene Gesetz und das wird dann abgehandelt in Bescheidverfahren, auch sehr österreichisch fokussiert; Einzelfallentscheidung, das große Gesetz und ganz unten das Bescheidverfahren. Und dazwischen diese Ebene, wo planerisch viel möglich wäre, wo die EU-Kommission oder die EU-Ebene ganz anders programmiert sind, wo auch die Planungskultur in den Benelux-Staaten, in Großbritannien oder im nordischen Bereich anders ist. Dass es einfach eine Zwischenebene gibt zwischen Gesetz und Bescheidverfahren, das ist die Planungs- und Strategieebene, die in Österreich unterentwickelt ist. Im Raumordnungsbereich ist die eh noch gut ausgeprägt, sonst gibt es diese Instrumente nicht und die fehlen uns. Wir brauchen klare Entscheidungen, wohin die Politik will und das soll passieren im Rahmen einer Strategie. Aber dann muss es auch umgesetzt werden und das passiert nicht. Momentan habe ich in jedem Autobahnprojekt, in jedem Wasserkraftprojekt die Grundsatzdebatte: Biodiversitätsschutz versus Energiewende. Im Netzausbau geht's oft um die Technologiefrage, brauchen wir dieses Netz hier, ist es besser mit Erdkabeln... Diese Grundsatzdebatten werden immer auf Projektebene geführt und das ist nicht der richtige Ort. Das verzögert auch die Verfahren, man kommt zu keinen sachlichen Entscheidungen, darum das Plädoyer, das vorzuziehen auf die Planungsebene. Ich stimme zu, politische Entscheidungen sollen nicht in der SUP getroffen werden. Die SUP ist eine Entscheidungsvorbereitung für die Politik, sie sollte sich natürlich im Prozess an dem Ergebnis ordinieren, kann aber auch im Einzelfall anders entscheiden. Wir haben aber auch ein drastisches Beispiel, wo das aus meiner Sicht danebengegangen ist: Dieser SUPer NOW Prozess, der schon genannt wurde. Da ist ganz etwas anderes herausgekommen für die 6. Donauquerung und das Ergebnis ist, dass der Lobautunnel bis

heute hoch umstritten ist.

**Moderation:** Dankeschön, gibt es da Einwände?

**Hans Emrich:** Ich würde gerne etwas aufgreifen, was die Frau Vogel gesagt hat und was der Thomas Knoll gesagt hat. Die Sachen dort lassen wo sie sind, einerseits nichts verändern wollen, andererseits aber gut vorbereitet sein und die Projekte und Strategien gut nachvollziehbar machen. Da möchte ich auf die Froschebene hinuntergehen, nämlich der Umsetzung des Projektes, wenn eigentlich alles eh klar ist. Also ich habe eine tolle SUP, eine UVP wird vorbereitet, ich habe ein Projekt, das allen Zielen entspricht, aber Hoppsala, auf einmal geht's doch nicht. Ganz konkretes Beispiel: Wir dürfen jetzt die ÖBB begleiten bei einer Verbindungsbahn, der Ausbau durch Hietzing, und da ist eigentlich von der Zielkonstruktion her alles mehr oder weniger klar. Aber es gibt Partikularinteressen und da spielt das ganze wieder zurück. Da heißt wir brauchen auch die Politik, aber auch diejenigen, die das was wir planerisch vorbereiten dann auch nehmen und was damit machen. Wir können gemeinsam Strategien unterstützend vorbereiten helfen, die sollen dann irgendwie in Projekten münden. Wenn dann alles klar ist, muss am Schluss jemand Verantwortung übernehmen und sagen: *„So, und jetzt machen wir's aber auch, weil das entspricht all dem, was wir vorbereitet haben.“* Und wenn das am Schluss nicht gelingt- und da müssen wir uns alle auch an der Nase nehmen, inwieweit wir da entsprechend unterstützend tätig sein können- dann sind die tollen Konstruktionen darüber auch vergebens gewesen.

**Theresia Vogel:** Darf ich ad hoc etwas sagen. Ich glaube was nicht gelingen will ist, dass man versucht wichtige Entscheidungen auf Gerichte abzuwälzen. Das ist genau der Punkt, am Ende des Tages gibt's dann eine Gerichtsverhandlung über bestimmte Projekte und dort soll dann entschieden werden, was de facto auch eine politische Entscheidung ist, dass man dann sagt: *„Zu diesem Projekt stehen wir jetzt, das wollen wir umsetzen und da gibt's möglicherweise einige wenige Gegenstimmen aber trotzdem werden wir das so entscheiden.“* Aber diese Entscheidung versucht man auf andere Verfahren abzuwälzen aber da kann man natürlich endlos Verfahren betreiben.

**Moderatorin:** An dieser Stelle darf ich noch einmal auf die Möglichkeit hinweisen, dass sie sich mittels Smartphone mit Fragen hier einbringen. Wir wollen im Anschluss an die Expertenrunde auch eine Publikumsdiskussion beginnen und je mehr wir vorweg an Fragen haben, umso leichter tun wir uns. Ich habe eine Frage hereinbekommen, die ich, da ich der Meinung bin, dass sie für die Diskussion die gerade stattfindet, essentiell ist, gleich stellen möchte: *Ist denn allen der Unterschied zwischen der SUP und der UVP klar?*

**Thomas Knoll:** Das muss ich beantworten, denn ich bin oberflächlich genug für solche Fragen. Es ist relativ ein-

fach; die SUP hat eine Verfahrensverpflichtung und keine Ergebnisverpflichtung. Die UVP hat eine Ergebnisverpflichtung. Das eine endet in einem Bescheid und das andere ist eine Verordnung. Und wenn sie den Unterschied nicht kennen, fragen sie ihren Verwaltungsrechtler. Das ist wie Himmel und Hölle, sie müssen einfach wissen, wo sie platziert sind und wenn sie das alles durcheinanderbringen, dann ist das in der Fachwelt nicht akzeptabel.

**Moderatorin:** Trotzdem danke für die Frage, weil ich denke mir, das ist doch zumindest ehrlich.

**Thomas Alge:** Also ich bin zwar Jurist, und verstehe wie das funktioniert aber es ist trotzdem nicht immer so ganz klar. Das Instrument der SUP ist aus meiner Sicht in der SUP-Richtlinie ist einfach verwässert umgesetzt und das wird manchmal in der Praxis auch ein bisschen vermischt, die Projektebene und die Planungsebene. Die SUP soll stattfinden für ein übergeordnetes Thema, für einen übergeordneten Sektor und nicht für ein konkretes Projekt- das funktioniert nicht überall, je kleinräumiger eine SUP ist, desto näher ist sie am Projekt dran. Und ganz problematisch ist es im Verkehrsbereich, die SUP nach dem Bundesstraßengesetz, da ist einfach auch eine getroffene politische Entscheidung dahinter: Die Autobahn soll von Punkt A bis Punkt B gebaut werden und dann werden in der SUP technische Varianten geprüft. Das mag formal richtig sein, aber widerspricht dem Wesen der SUP. Deswegen ist diese Frage durchaus zwiespältig zu beantworten.

**Werner Hochreiter:** Ich weiß nicht, ob ich den Herrn Knoll falsch verstanden habe, aber diese Trennung von der Methode und der Entscheidung und dass man das so voneinander loslöst, das kann ich so nicht sehen. Ich denke, dass man solche Instrumente wie eine strategische Umweltprüfung immer im Licht der Entscheidungsprozesse sehen muss, die rundherum sind. Und was mir wichtig zu betonen ist, dass wir derzeit auf dieser strategischen Ebene eben keine Entscheidungsprozesse haben. Im Verkehrsinfrastrukturrecht entscheidet der Souverän nicht. Ich würde überspitzt sagen: Die Planung ist hier an die privaten Rechtsträger- manche sind ja gar nicht mehr zu 100% im Eigentum des Bundes- delegiert. Das finde ich seltsam, da trifft kein Minister eine Entscheidung, vielleicht höchstens indirekt und das geht schon anders. Diese Differenzen, die muss man sich einmal klar machen. In der Schweiz gibt's einen Sachplan Luftfahrt, der hat den Anspruch, die Projekte für die nächsten 10 Jahre und die Anforderungen im Sektor vorweg zu nehmen. Ob es eine dritte Piste gibt oder nicht, wie man das mit anderen Umweltzielen vereint et cetera, das wird dort drinnen abgewogen, muss eingehen, wird entschieden, muss mit der kantonalen Raumplanung vorher abgestimmt werden und das ist es dann. Das schafft einen Rahmen, da machen natürlich auch diese methodischen Abwägungsprozesse vorher Sinn. Wir haben aber einen luftleeren Raum in Wahrheit. Und ich möchte zum Beispiel auch auf den letzten Rechnungshofbericht zur Verkehrsplanung des Bundes

hinweisen, wo es eine ganz harsche Kritik gibt, also des mit SUPer NOW ist nicht einmal passiert, der Rechnungshof kritisiert: Am Schluss ist bei den Projekten immer das rausgekommen, was die Initiatoren gerne wollten, obwohl Gutachten aus dem Landschaftsschutz und verschiedenen Aspekten dagegengesprochen haben. Was ist das für ein System? Der Antrag, den der Infrastrukturträger - eine ASFINAG, eine ÖBB - stellt, ist frei. Die können sich aussuchen, was sie machen. Ich halte so ein System für sehr problematisch und man braucht sich dann nicht wundern, dass treppauf, treppab, dann alle Fragen, die einem zu so einem Projekt einfallen können, angefangen von Bedarf und Trassenvarianten und so weiter, alle Fragen kannst du heute stellen und sie werden auch in den Gerichtsverfahren gestellt. Darüber braucht man sich nicht wundern, so wie das System derzeit gestaltet ist. Aber das ist ein System, das ich für sehr wenig handlungsfäh halte.

**Moderatorin:** Kurz zusammengefasst: Es fehlt Ihnen als Grundlage für diese politische Entscheidung eine entsprechend aufbereitete und entsprechend getroffene Strategie, ein strategischer Rahmen. Wie wir auch vorher gehört haben, wäre das der Ort um dort eine SUP oder strategische Umweltverfahren anzusiedeln, um dann Klarheit zu haben, um in die konkrete Projektumsetzung zu gehen. Herr Alge hat vorher einen Terminus verwendet, an dem ich gerne anknüpfen würde. Sie haben von Projektebene versus Planungsebene gesprochen. Ich hätte das, was sie als Planungsebene beschrieben haben, als strategische Ebene verstanden, weil Projekte plant man ja auch bevor man sie umsetzt. Habe ich sie da richtig verstanden?

**Thomas Alge:** Ich meine mit der Planungsebene...ich mach's am besten anhand eines Beispiels: Den Wasserkraftausbau-Bedarf, den wir haben aufgrund der Energiewende haben. Momentan wird das in jedem konkreten Projekt diskutiert: Ist das notwendig für die Energiewende oder nicht? Wenn es beispielsweise einen Plan gäbe für ein Bundesland, für eine Region, wo festgelegt wird, wo sind mögliche Standorte um die Ziele der Energiewende erreichen zu können, dann wäre das die Ebene wo eine SUP stattfinden soll. Dort wird aber nicht alles diskutiert, nicht jedes Projekt diskutiert.

**Thomas Knoll:** Ich wollte eine weitere Perspektive geben, insbesondere, weil auch viele Studierenden hier sind. Die SUP, UVP, diese ganzen Themen sind Prüfungsvorgänge und wir Kolleginnen und Kollegen sind am Ende des Tages gewohnt, solche Prüfungsvorgänge durchzuführen. Ich bin selber Präsident der Österreichischen Gesellschaft für Landschaftsarchitektur. Wir haben in der Landschaftsplanung viele Kolleginnen und Kollegen im Bereich der UVP und SUP. Ich möchte sagen, diese Branche hat das fast ein bisschen aufgebaut, insbesondere in der Praxis. Die Kollegen sind seit 20, 25 Jahren drinnen. Wie geht's jetzt weiter? Interessant ist, dass wir langsam mehr in die Entscheidungsthematik rutschen, nämlich auf der Ebene der Projektsteuerung. Bisher, die letzten 20 Jahre lange,

waren wir eher die Prüfer. Unsere Prüfungskompetenz führt aber dazu, dass wir stärker in die Bereiche der Projektsteuerung kommen. Also die Unterstützung von Projektträgern mit externen Leistungen, dort wo sie nicht durch die Projektleitung selbst erfüllbar sind. Da arbeiten normalerweise Wirtschaftsleute und Techniker. Manchmal auch ein Rechtsanwalt, und wir sind die vierten. Das heißt, eine gute Projektentwicklung mit einer guten Projektleitung nimmt sich eine gute Projektsteuerung, und zwar bevor die Idee noch geboren wurde. Und die besteht aus vier Typologien: Finanzen, Technik, Recht, Umweltschutz/Raumordnung/Landschaftsplanung. Und das ist die Zukunftschance. Gehen sie einen Schritt weiter von der Prüfung in die mutige Projektsteuerung. Wir können durchaus auch so mutig sein, die zu werden, die etwas tun.

**Theresia Vogel:** Das passt ein bisschen zu dem Punkt, den ich noch gerne einbringen möchte. Weil momentan sprechen wir und auch die Veranstaltung bei dem Thema SUP sehr stark von Vorhaben, die irgendwie von unmittelbar ableitbarem wirtschaftlichen Interesse sind. Wir sehen aber inzwischen auch ein großes Thema im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel herandämmern, wo diese unmittelbaren wirtschaftlichen Interessen nicht so eins zu eins ablesbar sind. Beispielsweise: Man braucht vielleicht wieder mehr Moore als Rückhalt für Wasser, weil Wasser wird eine ziemlich knappe Ressource werden. Oder wir brauchen wieder andere Flächen als bisher für – Hausnummer - Schutzwälder, oder wir brauchen Retentionsbecken und das sind dann Themen, wo das wirtschaftliche Interesse quasi nur indirekt abbildbar ist. Zunächst einmal im Sinne von Vermeidung von Schadenskosten, weil irgendwann einmal die Versicherer aus dem Risiko aussteigen, wenn der Schaden ohnehin jeden treffen kann. Das ist auch etwas, was mir zum Beispiel an dieser Diskussion aufgefallen ist. Zunächst sind die Vorhaben ja schon sehr stark aus der Umweltperspektive geprägt, und ich bin schon sehr gespannt, wie dann in so einer Prüfung, in der SUP, diese Themen abgehandelt werden. Umwelt als Aufschlaggeber versus wirtschaftliche Interessen und andere. Trotzdem glaube ich, das sind auch Themen die sehr wichtig sind, gerade für eine große Gruppe derer, die sich mit der Gestaltung, Planung und Entwicklung des Raumes in Österreich beschäftigen. Vielleicht gibt's da Erfahrungen am Podium, das würde mich interessieren. Ich würde nämlich auch gerne etwas lernen bei so einer Veranstaltung.

**Hans Emrich:** Der Aufschlag ist gekommen, ich spinne weiter. Das Thema ist ja - weil es auch der Thomas Knoll angesprochen hat – Aufgabenfelder. Die Schlaunen sind vorne dabei – wir versuchen, schlau zu sein und bilden uns heute weiter. In weiten Bereichen ist es aber so, dass natürlich eine strategische Umweltpfung genau dort gemacht wird, wo sie in den gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgesehen ist. Und das ist genauso in allen anderen Bereichen. Das heißt, das, was der Christof Schremmer angesprochen hat, diese *Lessons Learnt*,

dieses Herunterbrechen, ist schon noch eine Aufgabe. Wir haben ein neues Riesenthema, das jetzt in unserer Gesellschaft anzukommen scheint, Klimawandel. Wie wird das als übergeordnetes Thema jetzt heruntergebrochen und so eingefügt, dass wir das dann prüffähig haben und dann haben wir das Anwendungsgebot und dann wird's spannend. Ich habe das vorher etwas flapsig formuliert, dass in der UVP das Klima niemanden interessiert. Das stimmt natürlich nicht. Aber in der Abwägung ist es nicht einfach und jetzt kommen die wirtschaftlichen Interessen und da brauchen wir relativ gut gesetzte rechtliche Rahmenbedingungen. Und diese Diskussion muss angestoßen werden, das Herunterbrechen muss voranschreiten, weil sonst haben wir nämlich- und auch die Prüfbehörden, die ja dann die Verordnungen mitgenehmigen müssen- keine Rahmenbedingungen, wenn wir jetzt übereifrig sind. Insofern gilt es, dass wir diese Diskussion heute, die von einer sehr positiven und sehr konsensualen Art und Weise ist, hinaustragen, dass hier die entsprechenden Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass wir das dann in der Realität umsetzen können.

**Moderatorin:** Dankeschön. Ich darf an dieser Stelle eine, konkret zwei Publikumsfragen anschließen und sie in der Zwischenzeit bitten, sich zu überlegen ob sie die eine oder andere Frage dann auch persönlich stellen wollen. Wir werden jetzt langsam auch in Richtung Publikumsdiskussion überleiten. Erste Frage, im Anschluss an den Beitrag, den wir gerade gehört haben: *Greifen die Ziele und Grundsätze der Raumordnungsgesetze überhaupt in der Planungshierarchie ausreichend durch? Oder bedarf es gesetzlicher Konkretisierungen?*

**Werner Hochreiter:** Ich möchte einmal pointiert sagen, also was jetzt Infrastrukturprojekte betrifft, Projekte, die immer an der Schnittstelle Bund - Länder passieren: Ich habe nicht alle Gesetze parat, aber die Bundesgesetze zeichnen sich eher durch eine Tendenz aus, auf die Raumordnungsfestlegungen nicht zu greifen. Also konkret weiß ich es vom Abfallwirtschaftsgesetz; wenn es eine Raumordnungsgenehmigung gäbe, dann wäre das mitkonzentriert im Genehmigungsverfahren für eine Abfallanlage. Aber dass es bloß Flächenwidmungspläne, Entwicklungspläne in Form von Verordnungen gibt, das spielt im Verfahren keine Rolle. Ich halte das für ein Grundproblem.

Und die Leute, die Betroffenen von solchen Verfahren sind nicht blöd, die merken das ja, dass solche Brüche in der Rechtsordnung vorhanden sind. Und ich glaube auch, dass das in den anderen Verfahren sozusagen die Verfahren lange macht. Weil wenn bei einem Lobautunnel jemand mitbekommt, dass die SUP dieses und jenes Ergebnis ergeben hat, dann wird er ein anderes Projekt beantragen, weil sich Landeshauptleute darauf geeinigt haben. Natürlich werden dann die Fragen in dem Verfahren gestellt und wird vielleicht alles, was schon einmal geklärt worden ist, in die Verfahren verschleppt, ist aber dort gar nicht mehr klärbar. Das führt dann auch dazu, dass Entscheider in

den Behörden dann noch ein Gutachten und noch eines machen, man versucht irgendwo Dinge mit hundert Prozentiger Wahrheit zu ermitteln, die sich gar nicht so ermitteln lassen. Das sind Faktoren, und ich sage einmal, dass diese Dinge in der Rechtsordnung eben nicht abgebildet sind. Es ist so platt, in Wahrheit muss man ja weinen, wenn man sagt 1991 gab es einmal einen Vorschlag und da haben wir nicht einen Zentimeter weitergebracht für ein Bundesraumordnungsgesetz und ein koordinierendes Instrument. Auch für eine Klimastrategie braucht man das. Wenn Sie gesehen haben, was da alles an Instrumenten, die eine Koordination zwischen Bund und Ländern gebrauchen, auf der Wand aufgepinnt worden ist, das werden sie nie mit 15A-Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern hinkriegen. Dann sagt irgendein Landeshauptmann: „*Nein, mir passt das nicht!*“ und macht dann nicht mit. So kann man keine Politik machen, so kann man keine Strategie umsetzen. Und haben Sie gehört, dass bei der Diskussion über die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes auch das Thema Raumordnung drinnen gewesen wäre? Das wäre nämlich erforderlich.

**Moderatorin:** Dankeschön. Ich möchte Herrn Pomaroli auch die Gelegenheit geben, auf diese Fragestellung zu antworten, nachdem ich Ihnen vor der Kaffeepause so brüsk das Wort entzogen habe.

**Gilbert Pomaroli:** Ja, herzlichen Dank. Die Frage war glaube ich, ob unsere Ziele und Grundsätze ausreichend sind in den Gesetzen. Ich musste mich kurz sammeln. Ich antworte darauf: Nein, und das Grundproblem liegt glaube ich in einer großen, großen Begriffsunklarheit, die wir haben. Mir ist schon vor einigen Jahren einmal aufgefallen, dass wir Raumplaner immer so flapsig von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung reden und dann frage ich mich, warum verwenden wir da eigentlich zwei Begriffe, sind Ziele und Grundsätze dasselbe, verwandt oder ist das etwas unterschiedliches? Ich habe einen kleinen Vergleich, wie man das erklären kann. Der ist aber nur für vier Augen Gespräche geeignet und daher jetzt nicht öffentlich. Aber das Ergebnis ist: Ein Ziel ist etwas das ich erreichen möchte und Grundsatz ist etwas, das ich über den Weg dahin, die Prozedur, sage. Ich denke mir, dass diese Begriffsunklarheit nicht nur Ziele und Grundsätze anbelangt, sondern auch ein Wort, das ich heute schon öfter gehört habe und das bei dieser Veranstaltung ganz am Anfang steht: strategische Umweltprüfung - Sind wir uns alle klar darüber, was Strategie können muss? Ich glaube nicht. Und ich habe daran zu zweifeln begonnen, als wir in Niederösterreich vor mittlerweile 15 Jahren die „Strategie Niederösterreich“ angefangen haben und von Strategieplänen gesprochen haben. Und wir haben uns gefragt: „*Was weiß ich eigentlich von einer Strategie, welche Elemente muss der Plan haben? Wie verbindlich muss eine Strategie sein?*“ Verbindlich klingt immer gleich nach Fesseln, und wenn einer von einer Maßnahme abweicht, dann kriegt er gleich eins medial über die Hände geprackt. Strategien müssen auch flexibel reagieren können auf

Änderung der erwarteten Ereignisse. Das heißt, ich brauch bei den Strategien viel eher die Konsequenz als die Verbindlichkeit im Sinne eine Festlegung meiner Handlungsoptionen.

**Moderatorin:** Dankeschön. In diesem Sinne möchte ich gerne eine zweite Publikumsfrage anschließen, die sich dem Thema Anlassplanung widmet. Eine Theorie: Keine Anlassplanung, Innen- vor Außenentwicklung und so weiter wird in der Uni gelehrt. Im Ferialjob macht man dann genau das Gegenteil.

**Thomas Knoll:** Bei mir hätten sie es auch gemacht. Das ist so ähnlich wie SUP und UVP. Wir müssen präziser werden, so geht's nicht. Das ist ein Durcheinander, das ihnen nicht hilft, klar zu denken. Anlassplanung ist das Wesen der Raumordnung, es gibt keine Widmung ohne Anlass. Vergessen sie diesen Begriff und wenn, dann lernen sie, dass, wenn ihnen den jemand sagt und er erklärt ihnen nicht was damit gemeint ist, dann macht er sie hilflos, weil damit verstehen sie Raumordnung nicht. Es gibt keine Raumordnung ohne Anlass. Wie wollen Sie ein Krankenhaus widmen, glauben Sie, das fällt vom Himmel? Wie stellen sie sich das vor? Ein Pflegeheim? Das ist doch ahnungslos, wenn man glaubt, dass Anlasswidmung irgendetwas ist, was dem Begriff nach falsch ist. Natürlich gibt es Anlasswidmung, die unzulässig ist im Sinne von rein privat interessensgeleiteten Fragestellungen und da gibt es eine Vielzahl. Ab wann ist ein toller Bauträger, der ein tolles Projekt mit allen Einhaltung der Raumordnungsziele umsetzt, ab wann ist das eine Anlasswidmung? Natürlich braucht es am Ende auch den Bauträger, den Grundbesitzer der das will. Vergessens' den plakativen Begriff. Das ist viel komplexer, aber den Begriff Anlasswidmung als solches gibt's entweder nicht oder er verleitet maximal zu völligem Unverständnis. Und wenn sie in einem Büro das gelernt haben, dann lagen sie vermutlich richtig. Da wurde wahrscheinlich ein Pflegeheim im Ortskern geplant und man hat natürlich einen Anlass gehabt: Man braucht ein Pflegeheim.

**Moderation:** Dankeschön, zunächst ist der Herr Alge dran.

**Thomas Alge:** Ich möchte nochmals zurückkommen zu der Frage, ob die Fundamente und Grundsätze der RO Raumplanung ausreichend sind. Ich bin kein Experte der Raumplanung, aber ein großer Fan. Jedenfalls von dem, was ich weiß... weil es aus meiner Sicht das einzige Planungssystem in Österreich ist, das halbwegs verbindlich funktioniert. Es gibt strukturelle Schwachstellen, man baut eine Autobahn und versucht, sensible Korridore zu vermeiden und auch der Raumordnung zu entsprechen und dann baut man ein Einkaufszentrum neben die Grünbrücke, womit viele Maßnahmen wieder aufgehoben werden. Dort funktioniert es dann auch nicht mehr. Ähnliche Geschichten haben wir beim Stromnetzausbau, dass ganz komplizierte Trassen gesucht werden, damit Interessen nicht berührt werden und wenn sie stehen, baut man dann drunter hin. Sodass

im Ergebnis der Austausch von Leitungen verunmöglicht wird, weil das würde zu erhöhten Umweltauswirkungen führen. Also dort wird Sinn und Zweck der Raumordnung und Widmungen auf den Kopf gestellt.

Ich möchte noch einen Punkt erwähnen, der auch genannt worden ist. Wie ist es, wenn es da so Umweltplanungen gibt, Umweltprüfungen mit den anderen Interessen, mit wirtschaftlichen Interessen? Ich sehe dieses Problem für Klimawandelanpassung in der Art und Weise nicht, weil diese Interessen sollen in einer strategischen Umweltprüfung ja mitgeprüft werden. Wieder konkret: Stromnetzausbau, weil wir uns damit auch intensiv auseinandergesetzt haben. Da gibt's Netzentwicklungspläne, die zu machen sind, die komischerweise, obwohl sie verbindlich sind, seit vielen Jahren keiner SUP unterzogen werden. Das heißt dort wird geprüft welches Netz brauchen wir, aus welchen Gründen, unter welchen Annahmen, was ist volkswirtschaftlich notwendig? Da wird dieser Rahmen festgesetzt und dann schaut man welche Umweltauswirkungen hat das, welche Alternativen gäbe es. Also gerade für solche Programme, auch für die Klimafolgenanpassung, wäre das genau der Rahmen wo auch die volkswirtschaftlichen Interessen geprüft werden. Und in diesem Rahmen könnten sich dann entweder Projekte entwickeln, die das umsetzen oder sich in diesem Rahmen bewegen.

**Hans Emrich:** Anlassplanung, da würde ich gerne noch ein bisschen ausholen. Ich sehe, es gibt natürlich unterschiedliche Herangehensweisen. Die eine wäre, wenn wir zum Beispiel für die Landeshauptstadt St. Pölten ein integriertes Stadtentwicklungskonzept mitplanen dürfen: Dann hat das den Anlass, dass das alte Ding 20, 25, 30 Jahre alt ist und überarbeitet werden muss. Das ist der Anlass und dann wird der Rahmen gesetzt und man weiß genau: Es gibt verschiedene Punkte und für die bereitet man etwas vor, damit man dann gerüstet ist. Wenn man das gleiche für Laa an der Thaya macht, dann wird dafür auch ein Rahmen gesetzt und das ist ja eine grundsätzliche Herangehensweise. Dort sind neue Gesetze zu beachten, eine strategische Umweltprüfung muss beachtet werden und so weiter. Also grundsätzlich funktioniert es genau so, wie man es sich in der Uni vorgestellt hat. Anlassplanung sehe ich jetzt als ein bisschen anderes. Wenn man hergeht und sagt, man ist anwaltlich planend unterwegs, also ich bekomme einen Auftrag von einem Projektentwickler, der sagt: „*Ich möchte jetzt gern am Standort X das Projekt Y umgesetzt haben, in möglichst kurzer Zeit.*“ Und ich schau dann, dass ich mit meiner Erfahrung wie Behördenabläufe sind, wie man mit Bürgern manipulativ umgeht, wie man Politiker einkocht, dass ich das Ding so aufsetze, dass das in null komma weniger in Genehmigungskraft erwächst. Das ist dann für mich die klassische, eigentlich in meinem ethischen Verständnis nicht gescheite, Anlassplanung. Kleines G'schichterl: An uns ist die Firma Bellaflora herangetreten und hat gesagt: „*Bitte macht uns diesen Standort möglich!*“ Wir haben gesagt: „*Gerne, aber wisst ihr eh: Wenn wir schauen, dass die Kreuzung, die Einfahrt*

*und das, was ihr da so wollt, alles genehmigt wird, dann bricht der Verkehr zusammen und eure Kunden können nicht mehr zu euch kommen.“* Blöde Geschichte. Also es gibt auch meistens bei den Anlassplanungen durchaus Herangehensweisen, bei denen es sinnvoll wäre, sie sich sozusagen auf einer höheren Ebene anzuschauen, damit das gesamtgesellschaftlich und im Interesse des Projektwerbers einigermaßen funktioniert.

## Fragen und Antworten

**Moderation:** Vielen Dank. Gibt es Fragen aus dem Publikum?

**Publikumsmeldung:** In den letzten 15 Jahren wurde vom Nachhaltigkeitsausschuss der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurskonsulenten ein umfassendes Regelwerk zur Nachhaltigkeitsbewertung von Gebäuden, mittlerweile auch von Infrastrukturprojekten, entwickelt. Mich würde interessieren wer in der Runde, sei es am Podium, sei es von den Vortragenden oder im Auditorium, dieses Regelwerk überhaupt kennt, zumindest in groben Zügen? Wir haben in unserem Nachhaltigkeitsausschuss auf Ebene der Bundeskammer der Ziviltechniker, wo wir uns damit auseinandersetzen, eine Menge miteinander zu bereden. Und ich glaube eines der Probleme ist, dass interdisziplinäres Arbeiten und Planen, Stichwort integrale Planung- das Wort ist heute noch nicht gefallen aber implizit schon angesprochen worden, da haben wir einen gewaltigen Nachholbedarf.

**Thomas Knoll:** Ich muss antworten, weil auch hier mehrere Obstsorten vermischt werden. Die Verschneidung der einzelnen Disziplinen ist gar nicht Sinn der Raumordnung. Sie sind als Raumplaner Vertreter des Souverän und agieren nicht in diesem zwingenden Konnex. Und wenn der Kollege das dargestellt hat, dann müssen sie als Fachmann der Raumplanung zwei Rollenbilder im Hintergrund haben: Zum einen sind Sie Ortsplaner, da gibt es eine ethische Klarheit, da haben sie nichts mit dem Projektwerber zu tun, da dienen sie ihrem Auftraggeber, der Gemeinde. Und die Vermischung von Ortsplanern und Projektentwicklern im gleichen Ort ist übelst. Das ist ein ethisches No-Go. Zweitens, sie sind als Ziviltechniker auch kein Lobbyist. Kein Ziviltechniker sollte bei Politikern intervenieren gehen für irgendwelche Widmungen, das ist nicht unser Job. Das ist Job von- hoffentlich eingetragenen- Lobbyisten oder Rechtsanwälten, die das in ihrem Geschäftsfeld durchaus machen können. Als Ziviltechniker gehe ich nicht zum Politiker, auch wenn es mein Projektwerber ist, weil das nicht unser Job ist und wenn es unser Job wäre, müssten wir uns auch als Lobbyisten registrieren lassen. Denken Sie ein bisschen schärfer nach über die Rollenbilder.

Und jetzt komme ich zum Nachhaltigkeitsausschuss: Es gibt seit Jahr und Tag Schwierigkeiten, die Frage zu klären: Wie kommt der Content im Bereich der Baukultur in die Raumordnung? Da versuchen wir seit Jahrzeh-

ten darüber nachzudenken: Wie kriegen wir vernünftige städtebauliche Wettbewerbe hin? Wir kriegen sie nicht, weil wir mit der Baukultur diskutieren und da kriegen wir 500.000 Euro-Vorschläge. Das ist ein bisschen blöd, wenn das Widmungsverfahren 15.000 Euro kostet. Wir kriegen den Content der Baukultur aus der Ziviltechnikerkollektive nicht in die Raumordnung, weil wir gemeinsam noch keine Strategien entwickelt haben, wie der Content in die Raumordnung wandert. Das heißt, das Spielchen ist noch unseriöser als ich's jetzt vorsichtig andeuten darf. Wir müssen schon klar über Rollenbilder denken und das Rollenbild des Raumplaners ist nicht. Die Baukultur zu imitieren, sondern den Content der Baukultur in die Raumordnung hinein zu kriegen. Mit guten Verfahren, aber die funktionieren momentan nicht, weil sie zu teuer sind.

**Moderatorin:** Eine durchaus kontroverse Stellungnahme. Ich darf an dieser Stelle vielleicht verweisen auf etwas, was Christof Schremmer uns vorher in seinem Beitrag nähergebracht hat. Nämlich sehr wohl die Rolle des Raumplaners als desjenigen, der hier in einem Verfahren als Mediator beratend tätig ist und eine Vielzahl von verschiedensten Thematiken verschränkt, um der Politik und der Stadtverwaltung zu Entscheidungen zu verhelfen. Auch das kann eine Rolle des Raumplaners sein, die jetzt ein bisschen anders aussieht, als das gerade beschrieben wurde.

**Publikumsmeldung:** Mit einem Satz: Ich wollte die Bitte aussprechen, mir nachher - das würde hier zu weit führen - den Zusammenhang zwischen meiner Frage und Ihrer Antwort zu erläutern.

**Moderatorin:** Wenn es in Ordnung ist, verschieben wir das in den, nicht so fern in der Zukunft liegenden Ausklang.

**Karin Hiltgartner:** Nur kurz zu den Raumplanerinnen und Raumplanern als Mediatoren, Mediatorinnen - Ja, schon, aber auch Juristen und Juristinnen können als Mediatorinnen und Mediatoren tätig sein. Mir ist es als Raumplaner-Ausbildende sehr wichtig zu sagen: Das sind Leute, die durchwegs eine Fachkompetenz entwickeln und bringt doch bitte die Fachkompetenz ein! Und wenn es euch wichtig ist und ihr euch in der Moderationsrolle wohler fühlt - gerne, aber ich sehe das schon sehr häufig, dass genau die Planer und Planerinnen immer in diese Doppelrolle gezwängt werden. Und das ist ungerecht, weil in einer Doppelrolle kann man selbstverständlich die eigene Fachkompetenz nicht so ausleben und es wäre eigentlich schön, wenn das eben nicht zu diesem Konflikt führen würde und die Planer und Planerinnen auf der Planungsebene aktiv bleiben dürfen.

**Moderatorin:** Das ist ein schöner Wunsch, wie du sagst im wirklichen Leben leider nicht immer der Fall.

**Publikumsfrage:** Weil der Herr Hochreiter das Thema mehrfach angesprochen hat, weil links von mir ein streitlustiger Raumordnungsgängiger Rechtsanwalt und weil

das Thema SUP diese Frage geradezu erzwingt, nehme ich mir die Frechheit noch einmal darauf zu sprechen zu kommen: Glauben Sie, dass sich für die Abwicklung eines Prozesses in Richtung eines österreichischen Bundesraumordnungsrechtes irgendeine Chance auftut? Dass das gesellschaftspolitisch irgendwie machbar ist?

**Hans Emrich:** Ich glaube nicht, dass das realistisch ist. Ich glaube daher auch nicht, dass wir das anstreben sollen, dafür haben wir in dem Thema schon zu viel Energie versenkt, aus meiner persönlichen Sicht. Aber es gibt neue Themen, die sind eindeutig Bundeskompetenz und die müssten durchschlagen auf die Länder und auf die dortigen Raumplanungssagenden. Und das ist von Christof Schremmer auch schon angesprochen worden, sei es die strategische Umweltprüfung, die Klimawandelanpassung, die Klimastrategie, das Energiethema, das sind riesige Themen. Die Themen könnten eindeutig auf Bundesebene zu regeln sein, mit Durchschlagswirkung auf die Länder. Und da gäbe es eine Regelungskompetenz, einen Regelungsbedarf, den man anmelden könnte und da ließe sich viel bewegen. Und wir als Querschnittsmaterien-Verantwortliche oder -Befasste wissen ja, was da alles miteinander zusammenhängt und bekommen das über die Hintertür sowieso mehr oder weniger in den maßgeblichen Kompetenzbereichen unter. Wenn wir da eine smartere Strategie wählen, könnte man sehr, sehr viel erreichen.

**Moderatorin:** Ich darf das Mikrofon an Herrn Sternath weitergeben, dem ich vor der Kaffeepause schon das Wort entzogen habe.

**Felix Sternath:** Ich dachte mein Beitrag vorher zur SUP in der Verkehrsplanung war schon kritisch genug, jetzt haben die Kollegen Heigl und Hochreiter sozusagen das bisschen, was halbwegs funktioniert, auch noch in den Dreck gezogen. Entschuldigen Sie die Formulierung. Daher erlauben sie zwei, drei Präzisierungen. Ja, sie haben Recht, gerade im Straßenbereich gab es Zeiten, da wurden fix fertige Projekte einer strategischen Prüfung unterzogen. Das waren aber, das muss man fairerweise dazu sagen, fertige Projekte, dann gab's ein SPV-Gesetz und dann hat man halt damit umgehen müssen. Ich glaube das ist mittlerweile besser, die letzten strategischen Prüfungen gerade im Bereich der Bahn sind ein Schritt in die richtige Richtung und der Leitfaden der SPV, der heute schon vom Thomas Fischer beworben wurde, geht auch in eben diese Richtung. Zweitens, dass da beim bundesweiten hochrangigen Verkehrswegenetz kein politischer Entscheider involviert ist, stimmt so nicht ganz. Es stimmt, der letzte Entwicklungsplan ist dabei noch außen vor, im Bereich Flugwesen haben wir gar nichts, aber Hochleistungsstreckenverordnungen werden durch die Bundesregierung beschlossen und politisch legitimiert und Änderungen des Bundesstraßengesetzes müssen durch den Nationalrat. Also so schlecht sieht es nicht aus. Dann zur Rechnungshofkritik zur 1:1 Umsetzung der Vorschläge der Initiatoren: Stimmt so auch nicht ganz, kann erstens damit zusammenhängen,

dass diese Rechnungshofprüfung schon ein bisschen her ist.

Aber ich möchte Ihnen zwei dezente Beispiele geben: Erstens: Die strategische Prüfung in Bratislava, die ÖBB hätte auch die Götzendorfer Spange vorgeschlagen für eine Hochleistungsstrecke, dem ist das Bundesministerium und damit der Ministerrat nicht gefolgt. Zweites Beispiel: Die Flughafenspange, der Vorschlag der Netzveränderung hätte auch den Abschnitt Bruck an der Leitha, Staatsgrenze bei Nickelsdorf umfasst, auch diesem Vorschlag der ÖBB ist der Ministerrat nicht gefolgt. Das heißt, auch das was hier aktuell im Parlament von der Frau Rechnungshofpräsidentin vorgetragen wird, ist mittlerweile sachlich nicht mehr richtig.

**Werner Hochreiter:** Die Frage war, ob es eine Chance gibt. Ich weiß es nicht. Ich erlebe diese Diskussion, diese Jammerei über die langwierigen Verfahren jetzt schon jahrelang. Also ich sehe das wirklich als ein Ablenkungsmanöver, da kann man immer auf die Öffentlichkeit hin schimpfen, auch die Gesetzgebung in diesem Bereich ist so. Da kommt wieder einmal ein Urteil vom EuGH, da muss man dann wieder nachziehen. Also die ganze Geschichte des UVP-Gesetzes ist von diesen Prozessen bewegt. Aber wenn ich zurückblicke weiß ich auch, dass immer wieder unerwartete Dinge passiert sind. Und ein bisschen was bewegt sich ja schon... es gibt sozusagen dieses SPV-Gesetz Straße, das ist nach jahrelanger Kritik des Rechnungshofes irgendwann gekommen. Da hat man im Verkehrsministerium irgendwann, wahrscheinlich aus der Not der Projekte gelernt und gesagt: „Ja, wir brauchen endlich Lärmemissionsschutzverordnungen, sonst können wir die Projekte nicht mehr durchkriegen“. Jetzt stellt man wieder fest, dass die Höchstgerichte diese Standards nur als Mindeststandards ansehen, was für die Planungssicherheit nicht gerade förderlich ist. Weil, wie plane ich eine Straße, wenn ich nur weiß, was jedenfalls ein Grenzfeld ist, aber sich das im Verfahren auch verändern könnte? Und wenn ich mir dieses Megathema Klimaschutz anschau, dann ist es eben nicht so wie Kollege Emrich sagt, dass es da eine klare Bundeskompetenz gibt. Wir haben es in vielen Bereichen mit Querschnittsmaterien zu tun, Klimaschutz ist eine Querschnittsmaterie und ist nicht alleine durch den Bund regelbar. Im Energiebereich hast du Themen, die sind in der Bundeskompetenz, dann gibt's Themen, die sind in einer Grundsatzkompetenz. Das ist überhaupt keine gmahe Wies'n, wie man so sagt. Und ich glaube, dass zum Beispiel eine Klimaschutzstrategie nicht machbar ist, wenn man nicht so einen Grundsatzmechanismus hat, wo man sagt der Bund gibt Grundsätze und gewisse Richtungen vor und da müssen sich dann die Länder einklinken. Aber da fehlt was, dieses ganze Regelwerk, wie heute auch dargestellt wurde, was da alles so in den Entwürfen an Ideen drinnen steht. Also ich krieg' Hirnsausen, wenn ich mir überlege welche Rechtsmechanismen ich zur Umsetzung dieser Dinge brauche- und wie man denen näherkommt, steht nicht im Ansatz in dieser Strategie

drinnen.

**Moderatorin:** Herr Alge, Sie waren der nächste.

**Thomas Alge:** Also eine Bundesraumordnung halte ich für genauso ausgeschlossen wie den Bundesnaturschutz. Der wäre auch gut, da wir massive Probleme mit der Biodiversität haben. Da geht es um Macht, um große Interessen der Bundesländer. Das wird nicht passieren. Diese Regierung ist auch angetreten, um große Strukturreformen zu machen. Aber das wird trotzdem nicht passieren. Immer wenn es um die Länder geht, ist diese Macht auch schon wieder vorbei. Sachlich wäre es notwendig und geboten, aber es wird nicht passieren. Ich sehe aber durchaus Chancen...Für diese großen Themen die jetzt laufen, insbesondere auch im Klimaschutz, braucht es klare Vorgaben von Bundesebene, die mit den Instrumenten der Länder umgesetzt werden müssen. Diesen großen Wurf, dass es hier einen breiten Konsens gibt wie auch die Länder zu agieren haben, den sehe ich nicht.

**Moderatorin:** Dankeschön, wir haben jetzt noch drei Wortmeldungen aus dem Publikum, der erste ist Herr Hecht, bitte!

**Michael Hecht:** Dankeschön, ich bin zwar nicht bekannt als besonders emotionaler Mensch, aber mir kommen fast die Tränen des Mitleids als Conclusio zu den letzten Stunden. Weil die Hoffnungen, die ich hier an die SUP orte oder die Hoffnung, dass die SUP die planerische Welt rettet, das ist ungefähr hoch wie die Hoffnung, mit einer Jolle Cap Horn umsegeln zu wollen bei starkem Wind. Weil man den Eindruck hat, dass die Erwartungen an die SUP unglaublich sind, obwohl es sie schon seit 15 Jahren gibt. Etwas nüchtern aus einem rechtlichen Befund würde ich meinen: Die SUP hat drei Elemente; das wichtigste ist ein Umweltbericht und ein Bericht ist ein Bericht in einer Verordnungserlassung. Ich glaube, man muss ein bisschen bescheidener werden mit den Erwartungen an die SUP, das ist aus rechtlicher Sicht ganz klar.

Das zweite ist das Thema Bundesraumordnung, ich glaube mehr tot kann einfach nichts sein, wenn ich mir die Diskussion der letzten Jahre auch ansehe. Für welche Beistrich-Änderungen wir eine Verfassungsänderung impliziert hätten, zu welchen wir nicht fähig waren, Stichwort UVP-Gesetz. Auch da kann man zumindest als Anwalt recht hoffnungsfroh sein, weil das Standortentwicklungsgesetz ist sicher eine gute Entwicklung für die Standorte der Anwälte. Ich glaube, das Gesetz wird für 3% der Vorhaben Besserungen bringen aber ansonsten ist die einzige Garantie, dass die Verfahren noch länger dauern. Nur muss man dazu auch sagen: Es wird jetzt immer so getan, als könnte man die Verfahren mit Instrumenten, die wir alle haben, verbessern. Ich glaub mit den Instrumenten, die wir haben, kann man- wenn es sehr, sehr gut läuft – Sorge tragen, dass nicht noch ein, zwei, drei Jahre dazukommen. Aber alles in allem muss ich die Bundesverfassung

zitieren: „Österreich ist ein demokratischer Rechtsstaat, das Recht geht vom Volk aus“. Und wenn der Bundesgesetzgeber im angesprochenen Bundesstraßengesetz sagt: Von A nach B gibt's eine Bundesstraße, dann gibt's eine Bundesstraße. Mehr demokratisch legitimiert als dass der Bundesgesetzgeber hier eine Planungskompetenz wahrnimmt, kann wenig sein. Und ich glaube über Klimaschutz und wer dafür zuständig ist können wir sicher lange diskutieren und über die Frage, wo das dann zu prüfen ist, noch länger. Aber wir sind eine Demokratie und solange die Gesetze so sind, wie sie jetzt sind, muss man die SUP von den Erwartungen her wieder ein bisschen kleiner machen. Sorry für die ernüchternde- meine- Beratung.

**Moderatorin:** Dankeschön, Christof Schremmer bitte.

**Christof Schremmer:** Ja, also Bundesraumordnung...Ich bin kein Experte zu dieser Geschichte aber worum es mir geht ist, dass es auf Sachplanungsebene gesamtösterreichisch eine Verbindung zwischen einer Klimastrategie und den konkret umzusetzenden Infrastrukturvorhaben im Bereich Verkehr, im Bereich Energie, im Bereich Wohnen gibt... und da fehlt was. Da fehlt zumindest ein Prozess oder ein Prozedere. Wenn ich mir das anschau, in der Schweiz zum Beispiel gib es den zitierten „Sachplan Luft“ und da arbeitet das Bundesamt für Verkehr - oder wie auch immer es genau heißt - diesen Sachplan einmal als Grundlage aus und dann wird das mit den Kantonen verhandelt - 26 Stück, nicht 9, 26. Und dann wird das gemeinsam in einem konsensualen Vorgang beschlossen und dann hält das. Warum es so einen Vorgang bei uns nicht geben kann, ist mir nicht nachvollziehbar. Ich würde das dringend empfehlen und ich glaube nicht, dass die Klimastrategie irgendeine Chance hat, wenn wir uns nicht auf so einen Pfad begeben.

**Moderatorin:** Danke Christof. Herr Knoll, sie wollten etwas dazu sagen.

**Thomas Knoll:** Es hat mich eine Frage inspiriert: Warum gibt es keine flächendeckenden Karten zu Eignungs- und Ausschlusszonen. Die gibt es. Eine Vielzahl von Karten gibt es, die regionalen Raumordnungsprogramme der einzelnen Bundesländer, es gibt zum Kies, zur Windkraft, es gibt eine ganze Menge diesbezüglicher Fragestellungen. Es hat mich nur inspiriert auf ein Thema einzugehen, das mir persönlich ein leidenschaftliches Anliegen ist. Im Rahmen der Klimawandelanpassungsstrategie für Österreich ist es eine der zentralsten Aufgabe, den Footprint, den Siedlungsräume haben, auf das zu beschränken, was sie bisher erreicht haben. Das heißt, dauerhafte Siedlungsgrenzen jetzt und zwar dort, wo sie jetzt sind. Diese Flut an Neuvorbauung muss genau jetzt enden. Wir brauchen keine wesentlichen Neuwidmungen im Grünland mehr. Es kann da und dort einmal interkommunale Gewerbegebiete geben, die aus produktionstechnischen Gründen im Grün-

land sind. Ansonsten können wir ruhig Schluss machen und dafür brauchen wir auch Eignungszonen, nämlich Grünland-Eignungszonen, die im Übrigen auch zentral für die Reduktion des Bodenverbrauchs sind. Sowa gibt's in einigen Bundesländern jetzt schon, nämlich in den regionalen Raumordnungsprogrammen, wo dauerhafte Siedlungsgrenzen festgelegt sind. Aber es gilt natürlich das auch in Wien, in Niederösterreich, im Burgenland und in den anderen Wachstumszonen festzulegen. Den Footprint unserer menschlichen Siedlungs- und Gewerbetätigkeit auf das zu beschränken, was wir jetzt erreicht haben, ist aus meiner Sicht eine der wesentlichsten Aufgaben der Klimawandelanpassungsstrategie. Da brauchen wir nicht groß philosophieren, da müssen wir einfach gemeinsam machen. Da ist einfach Schluss mit Neuwidmungen im Grünland, außer bei größeren, langfristigen Infrastrukturthematiken - da wird es nicht anders gehen. Allenfalls interkommunale Gewerbegebiete und Sondernutzungen. Aber für klassischen Städtebau brauchen wir das nicht mehr. Und wir müssen ganz einfach sagen: „Aus ist's!“

**Theresia Vogel:** Also wenn ich jetzt hier sitzen würde, vor 30 Jahren oder so, würde ich mir denken: „*Studiere ich das richtige? Was nehme ich denn da jetzt mit, wenn ich da rausgehe? Dass eh alles mehr oder weniger ein Blödsinn ist oder, dass uns die verbindlichen Strategien fehlen? Dass uns Synergien fehlen und das und das und das...*“ Ich möchte wirklich nicht, dass hier jemand so rausgeht. Daher Botschaft Nummer 1: Nie aufhören zu kämpfen, alles in Frage stellen, jederzeit, nie den Glauben verlieren. Das ist manchmal anstrengend aber ich finde, das ist wichtig. Punkt Nummer 2: Ich möchte gerne hören, von engagierten Raumplanern, Punkte oder Ideen dazu, was man im bestehenden Rahmen besser machen kann, als Botschaft für die Jugend. Danke.

**Moderatorin:** Ich glaube es wäre jetzt, nachdem es ein bisschen nach 17 Uhr ist, wären diese Frage und unser Zeitpunkt, den wir erreicht haben, eine gute Gelegenheit, um unsere Initiator\*innen und Co-Veranstalter\*innen nach vorne zu bitten und sie um ihre Schlussbotschaft zu ersuchen, die möglicherweise ein bisschen in Richtung Beantwortung der letzten Frage beziehungsweise letzten Aufforderung geht.

**Karin Hiltgartner:** Da wurde der Ball elegant weiter gespielt... Das war eine umfassende Frage, würde ich sagen. Ich möchte den Ball halb zurückspielen und sagen: Mir hat heute das Statement so gut gefallen, wo sie gesagt haben: „*SUP funktioniert ohne Planung nicht.*“ Das heißt, ich rufe dazu auf, die Raumplanung oder die Planung allgemein zu stärken. Auch ein Stärken der Planer und Planerinnen in der Anwendung neuer oder auch bestehender umweltbezogener Instrumente. Das wurde heute auch von verschiedenen anderen Seiten schon gefordert. Sei es jetzt in der Diversität, die du in Zusammenhang mit dem Alter angesprochen hast, Felix, in der Fachausbildung, oder auch im Thema Zusammenarbeit zwischen Juristen

und Planern. Ein Bewusstmachen der unconscious biases, die heute früh das Thema waren, genauso wie ein Verlassen der eingefahrenen Positionen, wie Marie Hanusch vorgeschlagen hat. Eine integrierte Gesamtansicht und transparente und schnelle Prozesse, die auch immer wieder thematisiert wurden. Ich glaube, wir brauchen auch einen Fokus auf konsequente Umsetzung, auch das wurde immer wieder betont von verschiedenen Seiten auch im Rahmen der Podiumsdiskussion durch Kollege Alge zum Beispiel. Und eine Unterstützung von Politikern, dass sie bereit sind Verantwortung zu übernehmen, sodass wir eben keine Gerichte mehr brauchen, um Klimaklagen oder größere Infrastrukturprojekte zu entscheiden, sondern das im Zuge einer einheitlichen, gemeinschaftlichen nachhaltigen Planung entstehen kann.

**SCHREMMER:** Ich glaube auch an die Zukunft, obwohl es sozusagen aus der Sicht von vor 30 Jahren vielleicht gar nicht so viel Fortschritt gegeben hat. Aber wir alle sind da dran. Es ist glaube ich so, dass wir derzeit wirklich viele Gelegenheiten haben, uns umzuschauen in der Welt und vernetzt in Europa zu arbeiten und zu denken, dass manche österreichischen Spezifika in der Arbeitskultur vielleicht auch überwunden werden können. Das heißt, zwischen Bund und Ländern nicht dauernd drum zu streiten, wer jetzt das sagen hat, sondern sich hinzusetzen und eine inhaltliche Antwort auf eine inhaltlich gestellte Frage zu geben. „*Was muss geschehen? Worauf können wir uns einigen? Mit welchen Mitteln und Methoden können wir weiterkommen?*“ Da ist jetzt die Chance, die auch in der Klimadiskussion steckt, dass wir uns da auch für breit gesteckte, weitere Themen, „*Wie wollen wir leben? In welchen Städten wollen wir wohnen?*“, dass wir uns darüber Gedanken machen. Auch in der Art wie wir dazu arbeiten und darüber diskutieren neue Wege gehen. Und da glaube ich schon, dass da eine Chance drinnen steckt. Die SUP ist sicher nicht das Allheilmittel. Aber sie bietet einen Verfahrensrahmen, diese Fragen anzugehen und ich glaube, das ist einfach ein ganz wichtiger Vorgang, den man pflegen und ausbauen kann. Und der Punkt ist, was man daraus macht.

**Gernot Stöglehner:** Eine Reflexion meinerseits: Ich beginne mit dem was der Thomas Knoll zum Schluss gesagt hat. Im Prinzip ist Österreich gebaut. Wir brauchen nicht mehr so viel zusätzliches Bauland, außer vielleicht in ein paar Spezialfragen - das ist die eine Geschichte - aber wir brauchen, und da kann auch eine SUP unterstützend wirken, wir brauchen viel mehr Lernprozesse darüber, was wir denn eigentlich wirklich brauchen. Welche Strategien wir verfolgen, im Rahmen von verbindlicher strategischer Planung, die ja, wie ich nicht müde werde zu sagen, noch zu ergänzen und nicht vollständig ist, die große Lücken hat. Gerade auch was brennende Fragen im Umweltbereich anlangt, Biodiversität, Klimawandel, was die Energiewende anbelangt. Und ich glaube, dass wir dafür tatsächlich Lernprozesse brauchen. Auch viele, die bei mir in die Vorlesungen gehen, hören unter anderem was über

diese Frage: Welche Formen von Lernprozessen brauchen wir um hier weiterzukommen? Und klassischerweise auch darüber, wie man strategische Umweltprüfung auch mit den Methoden der UVP upscalen kann. Da lernen wir vor allem auf der Sachebene, wo wir Projekte, die wir nicht weiter hinterfragen, durch Ausgleichsmaßnahmen, vielleicht durch eine bestimmte Standortwahl, durch technische Varianten optimieren. Wir müssen viel mehr auch dahin gehen, dass wir den Bedarf hinterfragen und aber auch überlegen, wie wir den Bedarf, den wir haben und weiterhin haben wollen, mit verschiedensten technologischen Optionen und auch sonstigen Optionen decken können. Und das heißt, wir brauchen hier viel mehr Lernen, viel mehr Aushandlungsprozesse und hier braucht es auch mehr Arenen, um das zu tun. Umweltbericht schreiben ist gut, ist wichtig. Wenn ich jetzt eher in diese Optimierungsaufgabe gehe, die ist meiner Ansicht nach eher der UVP zugeordnet. Der Aushandlungsprozess, das Klären der Wertebene ist wichtig, der meiner Meinung nach der SUP eher zugeordnet ist im Rahmen von entsprechenden Planungsprozessen. Das muss nicht immer verbindlich sein im Sinne von rechtlich verbindlich, aber es muss verbindlich sein, dass ich Strategien entwickle die Unterschied erzeugen, die von den Planungsakteuren, von Entscheidungsträgerinnen, von Betroffenen verinnerlicht werden können. Und ich glaube, dass wir uns hier als Planerinnen und Planer auch didaktisch anders aufstellen müssen, was wir vielleicht bei der nächsten Tagung besprechen sollten.

**Moderatorin:** Dankeschön, mit diesen Schlussbotschaften möchte ich die heutige Veranstaltung schließen. Nicht ohne mich herzlich zu bedanken bei unseren Diskutantinnen und Diskutanten, bei unseren Vortragenden, beim Organisationsteam bestehend aus Petra, Ulrike, Roland und vielen Studierenden, die auch hier draußen ihren Beitrag geleistet haben. Und nicht zuletzt bei unseren Initiatorinnen und Initiatoren, dass die heutige Veranstaltung stattfinden konnte. Ich bitte noch alle heraus für ein Foto. Ich hoffe, sie haben einiges an interessanten Anregungen und Beiträgen mitgenommen. Ich hoffe, dass wir noch eine ganze Reihe weiterer anregender Diskussionen gemeinsam bei einem Glas Wein führen können. Vielen Dank und hiermit ist das Buffet eröffnet.

*Dieser Text wurde von Lena Rücker transkribiert.*



# Parteistellung von Umweltorganisationen in umweltrelevanten Verfahren in Österreich mit einem Fokus auf die Umweltverträglichkeitsprüfung

*Sarah Gross*

---

Umweltorganisationen werden explizit geschaffen, um die Interessen des Umweltschutzes zu vertreten. In Österreich sind die Gesetze so ausgelegt, dass nur Parteien in einem Verwaltungsverfahren das Recht auf Beteiligung haben. Somit darf eine Umweltorganisation nur in einem Verfahren mitwirken, wenn sie Parteistellung erlangt. Die vorliegende Arbeit analysiert, in welchen umweltrelevanten Verfahren Umweltorganisationen die Möglichkeit haben, Parteistellung zu beziehen und in welchem Ausmaß sie ihre Rechte geltend machen können. Sie zeigt, inwiefern die vollständige Implementierung der Aarhus-Konvention ins nationale Recht noch ausstehend ist.

---

## 1 Einleitung

Die Thematik des Klimawandels und Umweltschutz treten immer mehr in den Vordergrund. Die Beteiligung und das Bedürfnis des Mitspracherechts der Zivilgesellschaft in Umweltangelegenheiten haben sich in den letzten Jahren stärker ausgeprägt. Personen, die sich für den Umweltschutz einsetzen möchten, können dies zum Beispiel durch den Beitritt in Umweltorganisationen machen. Doch die Mitwirkungsrechte der Zivilgesellschaft in Verwaltungsverfahren werden durch österreichische Gesetze definiert. Besonders schwierig haben es Umweltorganisationen, da sie nicht die Möglichkeit haben ihre subjektiven Interessen im Verwaltungsverfahren durchzusetzen. In welchen Rechtsverfahren sie Parteistellung erlangen und welche Rechte ihnen zukommen, wird durch den jeweiligen Gesetzestext der betroffenen Materie bestimmt.

Diese Arbeit gibt Einblick in die genauen Definitionen von Umweltorganisationen und ihrer Parteistellung in umweltrelevanten Verfahren. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Umweltverträglichkeitsprüfung gelegt, da

sie mehrere Umweltbereiche abdeckt. Des Weiteren wird ein kurzer Einblick in die Aarhus Konvention und ihrer Umsetzung gegeben und zuletzt werden die möglichen Auswirkungen der Ereignisse und Novellierungen der letzten Jahre diskutiert.

### **Begriffsdefinition**

Im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz wird zwischen Beteiligten und Parteien unterschieden. Personen, die in einem Verfahren aufgrund von Rechtsanspruch oder rechtlichen Interesse beteiligt sind, werden als Parteien bezeichnet. Sie sind in ihrem subjektiven Recht unmittelbar betroffen und haben ein individuelles Interesse am Verfahren.

Nach dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz handelt es sich bei den Parteirechten zusammengefasst um Akteneinsicht, Parteigehör, Ladung und Teilnahme an mündlichen Verhandlungen. Ebenso haben Parteien das

Recht auf Stellungnahme zu den Ergebnissen der Beweisaufnahme und Erhebung von ordentlichen und außerordentlichen Rechtsmitteln (Hiltgartner 2014).

Umweltorganisationen, denen in Österreich, in verschiedenen Rechtsmaterien, Recht auf Parteistellung zusteht, müssen zuerst vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaftsstandort und Digitalisierung nach dem §19 Abs. 7 UVP-G 2000 anerkannt werden. Die Anerkennung wird mit einem Bescheid erlassen, in welchem festgehalten wird, in welchen Bundesländern die Umweltorganisation befugt ist, ihre Rechte auszuüben. Der §19 Abs. 6 UVP-G 2000 setzt drei Kriterien voraus, um eine Umweltorganisation als diese anzuerkennen. Diese besagen, dass eine Umweltorganisation ein Verein oder eine Stiftung ist, die sich vorrangig mit Umweltschutz auseinandersetzt, gemeinnützige Ziele verfolgt und seit mindestens drei Jahren in diesem Feld tätig ist. Seit der neusten Novelle des UVP-G 2000 BGBl. I Nr. 80/2018 müssen Vereine des Weiteren aus mindestens 100 Mitgliedern, ein Verband aus mindestens fünf Vereinen bestehen und spätestens alle drei Jahre vorweisen, dass sie weiterhin alle Kriterien erfüllen. Umweltorganisationen, die bereits vor über drei Jahren anerkannt worden sind, müssen bis spätestens 1. Dezember 2019 Unterlagen vorlegen, unabhängig davon, ob alle Kriterien erfüllt sind, bleiben ihre bereits in einem Verfahren erhaltenen Parteistellungen aufrecht.

Für ein umfassenderes Verständnis der Definition von Umweltorganisationen ist die Aarhus-Konvention von Relevanz. Die Aarhus-Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der unter anderem von der EU als auch von allen EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet worden ist. Sie ist 2001 in Kraft getreten und wurde 2005 in Österreich ratifiziert (Ökobüro 2018).

Die Aarhus-Konvention hat zum Ziel, das Recht, etwas für ein gesundes und wohlbefindendes Leben für gegenwärtige und künftige Generationen beizutragen, zu schützen. Dieses Recht richtet sich an Einzelpersonen und an die betroffene Öffentlichkeit (Aarhus-Konvention 2005, Art. 1).

Die Aarhus-Konvention definiert in Art. 2 Abs. 5 Umweltorganisationen als betroffene Öffentlichkeit, da sie ein Interesse an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren haben. In Art. 9 Abs. 2 erläutert sie, dass Umweltorganisationen des Weiteren als Rechtsträger zu verstehen sind, welche in ihren Rechten verletzt werden können (Aarhus-Konvention 2005). Gemäß §24f. Abs. 8 UVP-G 2000 haben Umweltorganisationen die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften wahrzunehmen, jedoch räumt das Gesetz ihnen das Recht nicht als subjektives Recht ein. Daraus folgt, dass Umweltorganisationen als betroffenen Öffentlichkeit mit Recht auf Parteistellung im Sinne der Aarhus-Konvention verstanden werden kann und laut UVP-G 2000 Träger von objektiven Rechten sind, in denen sie verletzt werden können und welche sie geltend

machen dürfen.

## 2 Aarhus-Konvention und ihre Umsetzung

Die Aarhus-Konvention ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der drei Säulen klar definiert. Laut Artikel 1 der Aarhus-Konvention sollen die Vertragsparteien jeder Person 1. Zugang zu Informationen, 2. Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren, und 3. Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten gewährleisten. Sie soll sicherstellen, dass die Umwelt durch die Öffentlichkeit vertreten wird. Sie ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der jeder Person explizit Rechte im Umweltschutz einräumt (Hiltgartner 2017).

Die Aarhus-Konvention gibt einen generellen rechtlichen Rahmen vor, überlässt die genaue Umsetzung jedoch den einzelnen Vertragsstaaten. Mitgliedstaaten der EU, wie auch Österreich, haben sich des Weiteren an die existierenden EU-Rechtsnormen zu halten. Ebenso sind erlassene EuGH-Urteile unmittelbar in Österreich anwendbar. In Österreich wurde kein einzelnes individuelles Gesetz für die Umsetzung der Aarhus-Konvention erlassen. Da Umweltrecht und die thematisierten Rechte in der Aarhus-Konvention relativ breit gefächert sind, werden sie in verschiedene Rechtsmaterien verankert. Dies geschieht durch Erlassen neuer oder Novellierungen bereits existierender Gesetze.

Das Recht auf Information in Umweltangelegenheiten war in Österreich bereits vor dem Inkrafttreten der Aarhus-Konvention in Österreich 2005 in gewisser Form vorhanden (z.B.: Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG). Die europäischen Vorgaben wurden durch unterschiedliche Gesetze, wie z.B. durch das Umweltinformationsgesetz – UIG im nationalen Recht verankert. Bei der Implementierung der ersten Säule der Aarhus-Konvention gab es kein großes Hindernis. Ausschlaggebend für jegliche Anerkennung der Öffentlichkeit in Bezug auf die zweite Säule war die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003, die ebenfalls Grundlage für, unterschiedlicher Novellierungen war. Die Beteiligungsform der Öffentlichkeit bei bestimmten umweltbezogenen Entscheidungen variiert jedoch in den einzelnen Rechtsmaterien. Der Begriff „Öffentlichkeit“ wurde unterschiedlich definiert und führte dazu, dass Umweltorganisationen oft keiner Parteistellung berechtigt oder nur beschränkt zugelassen worden sind. Das größte Problem bei der Umsetzung der Aarhus Konventionen in Österreich befindet sich in den Bereichen der Klagebefugnis und Rechtsschutzes, besonders Umweltorganisationen sind davon betroffen.

Viele Novellierungen im Umweltbereich lassen sich auf Sammelnovellen, wie z.B. Agrarrechtsänderungsgesetz 2005 oder Umweltrrechtsanpassungsgesetz 2005, zurückführen. Auch das Aarhus-Beteiligungsgesetz BGBl. I Nr. 73/2018 welches im November 2018 in Kraft getreten ist, führte zu Änderungen im Abfallwirtschaftsgesetz 2002, dem Immissionsschutzgesetz – Luft und dem Wasserrechtsgesetz 1959. Die Kernaussage der Änderung beschäftigt sich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. räumt das Parteienrecht für Umweltorganisationen ein (Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018). Im Wasserrechtsgesetz werden sie laut §102 Abs. 2-5 WRG 1959 allerdings nur als Beteiligte definiert, dennoch dürfen sie aktiv im Verwaltungsverfahren teilnehmen und sind berechtigt gegen Bescheide vorzugehen. Mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz versucht Österreich die dritte Säule der Aarhus-Konvention im nationalen Recht zu verankern und einem EU-Vertragsverletzungsverfahren<sup>1</sup> entgegenzuwirken.

### 3 UVP-Verfahren

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein wichtiges Instrument des Umweltschutzes. Sie überprüft die Verträglichkeit eines Vorhabens auf die Umwelt. Wie oben zu entnehmen ist, betrifft die Aarhus-Konvention alle umweltrelevanten Rechtsmaterien, auch die UVP ist nicht auf einen Bereich eingeschränkt. Gemäß Artikel 11 des Bundes-Verfassungsgesetz liegt die Gesetzgebung der UVP im Kompetenzbereich des Bundes und die Vollziehung ist Landessache. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein konzentriertes Genehmigungsverfahren. Dies bedeutet, dass bestimmte Vorhaben in einem Verfahren auf alle relevanten Bundes- und Landesmateriengesetze überprüft werden. Im Anhang 1 der UVP-G 2000 wird angeführt, bei welchen Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss. Die meisten Umweltverträglichkeitsprüfungen werden in der Energiewirtschaft und bei Infrastrukturprojekten durchgeführt (Umweltbundesamt 2017a).

<sup>1</sup> Das Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Österreich Nr. 2014/4111, beinhaltet die Erkenntnis, dass Österreich die dritte Säule (Artikel 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention), also den Zugang zu Gerichten, besonders in den Bereichen Luft, Abfall, Wasser und Naturschutz nicht ausreichend umgesetzt hätte. Zu diesem Zeitpunkt konnte die Öffentlichkeit, darunter auch Umweltorganisationen, sich nur in UVP-/IPPC-Verfahren beteiligen. In den vier oben genannten Materien war es der Öffentlichkeit nicht möglich, am Verwaltungsverfahren, die nicht UVP oder IPPC betreffen, teilzunehmen und konnte somit auch keine gerichtliche Überprüfung anfordern. (Europäische Kommission 2014)

#### 3.1 Wie kommen Umweltorganisationen zu ihrer Parteistellung in UVP-Verfahren

Mit dem Erlassen des „UVP-G“ 1994 setzte Österreich die europäische UVP-Richtlinie 85/337/EWG um. Doch erst durch die Ratifizierung der Aarhus-Konvention 2005 und die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG, konnten die Rechte von Umweltorganisationen zumindest teilweise ins österreichische Gesetz implementiert werden. Der völkerrechtliche Vertrag und die Richtlinien forderten die „Beteiligung der Öffentlichkeit (wozu auch Umweltorganisationen zählen) an UVP-Verfahren und deren Zugang zu einer unabhängigen Überprüfungsinstanz“ (Baumgartner 2005). Die ÖffentlichkeitsbeteiligungsRL führte zu einer Änderung der UVP-RL. Beide mussten innerhalb einer bestimmten Frist in nationales Recht übertragen werden. 2004 gab es eine „UVP-G 2000“ Novelle, welche am 1. Jänner 2005 in Kraft getreten ist. Sie beinhaltete die Erweiterung des §19, der Umweltorganisationen die Parteistellung einräumte (Baumgartner 2005).

In der aktuellen Fassung des UVP-G 2000 BGBl. I Nr. 80/2018 haben, Umweltorganisationen generell ein Recht auf Parteistellung, doch die Inanspruchnahme ihres Parteirechts bzw. Beschwerderechts in einem Verwaltungsverfahren verlangt die Erhebung einer schriftlichen Einwendung innerhalb der öffentlichen Auflagefrist. Des Weiteren dürfen Umweltorganisationen nur in ihren anerkannten und direkt angrenzenden Bundesländern ihr Parteirecht ausüben. §19 Abs. 11 UVP-G 2000 besagt, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch ausländische Umweltorganisationen Parteistellung erlangen können. Dieser Absatz lässt sich aus der Nicht-Diskriminierung der Aarhus-Konvention Artikel 3 Abs. 9 ableiten (Baumgartner 2005).

Laut dem §42 Abs. 1 AVG präkludiert das Recht auf Parteistellung, wenn eine Partei nicht bis spätestens bei der mündlichen Verhandlung Einwendungen erhoben hat. In einem Großverfahren verlieren Umweltorganisationen ihre Parteistellung, wenn Einwendungen nicht innerhalb der öffentlichen Auflagefrist schriftlich bei der zuständigen Behörde eingebracht worden sind. Wenn eine Partei aber innerhalb der Frist Einwendungen erhoben hat, war der Inhalt dieser Einwendungen die Grundlage für die weitere Argumentation im Verwaltungsverfahren und der Beschwerde im gerichtlichen Überprüfungsverfahren. Dazu hat der EuGH jedoch 2015 ein Urteil (C-137/14) gefällt, welches erlaubt, dass nachträgliche Einwendungen zugelassen werden können. Gemäß §40 Abs. 1 UVP-G 2000 muss der/die BeschwerdeführerIn dennoch begründen können, warum die Einwendungen erst nachträglich eingebracht werden. Daraus folgt, dass sich die Gründe für eine Beschwerde vor Gericht nicht nur auf bereits erhobene Einwendungen beschränken müssen. Mit dem Urteil wird somit die materielle Präklusion als unzulässig erklärt.

Doch auch die formelle Präklusion wird neu definiert. Nun dürfen auch Parteien, die im Verwaltungsverfahren nicht teilgenommen haben, ein Rechtsmittel gegen den im Verfahren erlassenen Bescheid erheben. Dies bedeutet jedoch nicht den gesamten Wegfall der Präklusion. Denn der Verfall der Parteistellung im UVP Verwaltungsverfahren, bei nicht rechtzeitiger Einwendung nach §19 Abs. 10 UVP-G 2000, §42 Abs. 1 AVG und im Großverfahren §44b Abs. 1 AVG, bleibt aufrecht. Dieses Urteil betrifft europarechtlich determinierte Verfahren, somit die UVP, wie zum Beispiel auch IPPC-Verfahren (Ökobüro 2017).

### 3.2 Welche Parteirechte haben Umweltorganisationen in UVP-Verfahren

Generell haben anerkannte Umweltorganisationen sowohl im normalen UVP-Verfahren wie auch im vereinfachten UVP-Verfahren, in ihren zugelassenen Bundesländern, das Recht auf Parteistellung, sofern sie rechtzeitig Einwendungen erheben. Ihre wesentliche Aufgabe ist laut §19 Abs. 10 UVP-G 2000 „die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften im Verfahren geltend zu machen“ (UVP-G 2000). Dies können Umweltorganisationen indem sie bereits im Prüfungsverfahren eine Stellungnahme zu dem Vorhaben abgeben oder gegen einen Genehmigungsbescheid Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erheben sowie eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof einlegen (UVP-G 2000).

In einem Feststellungsverfahren haben Umweltorganisationen keine Parteistellung (Ökobüro 2017) trotzdem sind sie gemäß §3 Abs. 9 und §24 Abs. 5a UVP-G 2000 seit 2012 berechtigt, gegen Feststellungsbescheide durch Beschwerde an den BVwG vorzugehen.

Allgemein haben Umweltorganisationen das Recht auf Akteneinsicht, Zustellung von Bescheiden und Ladung zu den mündlichen Verhandlungen (letztere beiden können im Großverfahren durch Edikt geschehen) sowie Parteigehör und Teilnahme an der mündlichen Verhandlung (Ökobüro 2017).

Zusammenfassend haben Umweltorganisationen gemäß dem UVP-G 2000 Zugang zu Informationen, das Recht auf Partizipation im Verfahren und die Möglichkeit auf Rechtsdurchsetzung durch das Erheben von ordentlichen Rechtsmitteln. Vergleicht man diese Rechte mit den drei Säulen der Aarhus-Konvention wird ersichtlich, dass sie sich inhaltlich zum größten Teil decken. Die UVP ist ein gutes Beispiel für die Umsetzung der drei Säulen der Aarhus-Konvention, dennoch darf nicht vergessen werden, dass nicht alle Umweltmaterien mit dem UVP-Gesetz abgedeckt sind.

### 3.3 Welche Folgen hat die Parteistellung von Umweltorganisationen

In der Politik wird immer wieder darüber diskutiert, welche Auswirkungen es haben könnte, wenn Umweltorganisationen Parteistellung in umweltrelevanten Verfahren haben. Besonders kontrovers war auch die Debatte über die neuste UVP-Novelle. Am 25. Oktober 2018 verabschiedete der Nationalrat das neue Gesetz. Die Opposition stimmte geschlossen gegen die Novelle. Die neuen Mindestanforderungen für die Anerkennung von Umweltorganisationen werden von ihnen kritisch angesehen, da sie mit der Novellierung eine Einschränkung des Mitwirkungsrechts befürchten. Denn mit der Mindestanzahl von 100 Personen werden viele derzeit anerkannte Umweltorganisationen ihre Parteistellung nicht erneut erhalten, da sie entweder nicht genügend Mitglieder haben oder eventuell keine 100 Namen angeben wollen. Die Opposition befürchtet damit eine neue Rechtsunsicherheit und sieht die Mindestanforderung als Schikane gegenüber Umweltorganisationen. Häufig werden unter anderem auch die Datenschutzrichtlinien als Argument verwendet, jedoch müssen beispielweise Bürgerinitiativen auch Namen und Adressen angeben. Die damalige Regierung (2018, ÖVP und FPÖ) hatte mit der Novelle jedoch Verfahrensbeschleunigung und Effizienzsteigerung im Sinn gehabt. Genannt wurde die Wichtigkeit des übergeordneten Interesse und, dass umweltpolitische Projekte nicht durch kleine Umweltorganisationen zu Fall gebracht werden können. Die Regierung nennt Umweltorganisationen als Grund für Verzögerungen im Genehmigungsverfahren (Parlamentskorrespondenz Nr. 1178). Aus den Statistiken des Umweltbundesamt lässt sich allerdings schließen, dass die größten Verzögerungen durch unvollständige Einreichungen der Anträge entstehen und nicht im Verfahren an sich (Umweltbundesamt). Des Weiteren zeigen Daten des Umweltbundesamt, dass ein Verfahren durchschnittlich sieben Monate ab der öffentlichen Auflage dauert und die Mehrheit der eingereichten Vorhaben mit einem positiven Bescheid abgeschlossen werden (Umweltbundesamt 2017b). Dem UVP-Bericht 2018 ist zu entnehmen, dass etwa 84% der Feststellungsverfahren negativ ausfallen, d.h. dass keine UVP durchzuführen ist. Im Zeitraum von 1.1.2015 bis 28.2.2018 sind 266 Feststellungsentscheidungen getroffen worden. In nur 15 Fällen haben Umweltorganisationen Beschwerde an das BVwG erhoben, drei davon wurden zu ihren Gunsten entschieden (BMNT 2018). Zwischen 2005 und 2015 fanden insgesamt 295 UVP-Verfahren statt. Von den fast 300 erlassenen UVP-Bescheiden wurden nur 23 Beschwerden von Umweltorganisationen erhoben. Das sind etwa zwei Beschwerden pro Jahr, also in nur ca. 7,8% aller UVP-Verfahren erheben Umweltorganisationen tatsächlich Beschwerde (Ökobüro 2016).

## 4 Schlussfolgerung

Umweltorganisationen als Rechtsträger vertreten mit ihren objektiven Rechten die Umwelt. Als Partei sorgen sie dafür, dass in umweltrelevanten Verfahren die Umweltschutzvorschriften eingehalten werden. Um Umweltorganisationen ihre Rechte anzuerkennen, benötigte es einen völkerrechtlichen Vertrag, verschiedene EU-Richtlinien und EuGH-Urteile. Der Inhalt der Aarhus-Konvention wurde trotz freiwilliger Ratifizierung nicht besonders schnell oder vollständig ins österreichische Gesetz implementiert. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die einzelnen Teile der Aarhus-Konvention in vielen Rechtsmaterien wiederzufinden sind. Jedoch wirkt die Umsetzung noch recht lückenhaft. Besonders da erst 2018 drei wichtige Bereiche der Umwelt (Abfall, Wasser und Luft) der Aarhus-Konvention entsprechend ergänzt worden sind. Jedoch bemängelt Doris Margreiter (SPÖ-Nationalratsabgeordnete), dass sich der Rechtsschutz, der das Aarhus-Beteiligungsgesetz mit sich bringt, nur auf die bestimmten Materien-gesetze bezieht, aber zum Beispiel nicht auf Verordnungen (Parlamentskorrespondenz Nr. 1049). Die UVP an sich entspricht den Säulen der Konvention zwar in viele Teilen, mit der neusten Novelle wurden sogar neue Prüfbereiche, wie zum Beispiel der Klimawandel aufgenommen (UVP-G 2000), trotzdem werden nicht alle umweltrelevanten Verfahren in diesem Rahmen ausgetragen. Somit wurde das Übereinkommen, das jeder Person Rechte in Umweltangelegenheiten zukommen lässt, in Österreich noch nicht vollständig übernommen. Besonders die Umsetzung der einzelnen Säulen sind unterschiedlich stark ausgeprägt.

Obwohl die neueste UVP-G 2000 (BGBl. I Nr. 80/2018) neue Prüfbereiche hinzugefügt hat und Umweltorganisationen nun auch in diesen Bereichen als Partei fungieren können, hinterlässt die Novelle ebenso einen anderen, und zwar negativen Eindruck aus Sicht der Beteiligung von Umweltorganisationen. Denn mit dem Versuch das Verfahren, durch die Mindestanforderung für die Anerkennung als Umweltorganisation, zu professionalisieren, entzieht sie einem großen Teil der betroffenen Öffentlichkeit, die die Umwelt vertritt, wieder ihre Parteistellung. Hier ist ein Widerspruch zu erkennen, zwar werden mehr Umweltbereiche nun stärker kontrolliert, jedoch wird es zukünftig weniger Umweltorganisationen geben, die ihre Rechte vertreten können. Ebenso widerspricht die Novelle zum Teil dem Ziel der Aarhus-Konvention, da bereits erteilte Rechte im Umweltschutz wieder eingeschränkt werden.

Denn diese Novelle betrifft nicht nur UVP-Angelegenheiten. Wie anfangs erklärt werden nur anerkannte Umweltorganisationen nach §19 Abs. 6 UVP-G 2000 als Partei verstanden, dies betrifft somit auch alle anderen Rechtsmaterien und Vorhaben, die nicht in die UVP fallen. Die Mindestanforderung hinterlässt den Eindruck, dass die Regierung Umweltorganisationen als Problem sieht und ihnen nicht die Möglichkeiten bieten will wirtschaftlich wichtige Projekte zu verhindern, auch wenn diese schlussendlich auf Kosten der Umwelt durchgeführt werden.

Generell haben Umweltorganisationen über die Jahre mehr und mehr Rechte erhalten, dennoch nicht in dem Ausmaß, welche die Aarhus-Konvention vorschreibt. Die vollständige Umsetzung ist in Österreich noch ausstehend. Somit auch die Beteiligung von Umweltorganisationen in allen umweltrelevanten Verfahren.

## 5 Ausblick

Klar ist, dass Österreich weiterhin Gesetze der Aarhus-Konvention anpassen wird. Besonders, da mittlerweile schon mehrere Verfahren auf Grund der Nichtumsetzung gegen Österreich eingeleitet worden sind. Dies würde ohne neue Maßnahmen auch weiterhin passieren. Die Regierung ist weiterhin unter Druck die Konvention vollständig zu übernehmen. Die Sammelnovelle 2018 ist ein Schritt in die richtige Richtung, zumindest für Umweltorganisationen. Allerdings machten sie das Gesetz fast gleichzeitig mit der neuen UVP-G 2000 Novelle kund. Letztere stellt neue Mindestanforderungen an Umweltorganisationen, mit dem Wissen, dass viele dieser nicht alle Kriterien erfüllen und somit zukünftig kein Parteirecht mehr haben werden. Mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz schaffte die Regierung für Umweltorganisationen eine Rechtssicherheit, die sie ihnen mit der Mindestanforderung für die Anerkennung wieder nehmen. Derzeit kann nur spekuliert werden welche Auswirkungen das Öffnen der Beteiligungsprozesse und die gleichzeitig implementierten Einschränkungen der Beteiligten auf die Umwelt und ihre Überprüfungsverfahren haben werden.

*Diese Arbeit basiert auf einer Seminararbeit, welche im Rahmen der Lehrveranstaltung „Seminar: Fokus: Raumrelevantes Recht. Rechtsfragen des Umweltschutzes“ unter Betreuung von Univ.Ass. Mag.iur. Dr.iur. Karin Hiltgartner, E.MA, am Forschungsbereich für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik, im Wintersemester 2018, verfasst wurde.*

## Quellenverzeichnis

- Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018.** StF: BGBl. I Nr. 73/2018
- Aarhus-Konvention 2005: Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten samt Erklärung** StF: BGBl. III Nr. 88/2005
- AVG: Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – (AVG)** StF: BGBl. Nr. 51/1991, aktuelle Fassung BGBl. I Nr. 58/2018
- Baumgartner, C. (2005):** Parteistellungen im UVP-G nach der Nov 2004. In: *Ecolex – Fachzeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2005, 275, 4/2005. Manz Verlag Wien
- BMNT (2018):** Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus: 7. UVP-Bericht an den Nationalrat 2018. URL: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/III/III\\_00194/imfname\\_710716.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/III/III_00194/imfname_710716.pdf) [03.01.2019]
- B-VG: Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG).** StF: BGBl. Nr. 1/1930 , idF: BGBl. I Nr. 22/2018
- EuGH Urteil C-137/14, Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer)** vom 15. Oktober 2015. Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland. Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 2011/92/EU – Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – Art. 11 – Richtlinie 2010/75/EU – Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) – Art. 25 – Zugang zu Gerichten – Abweichende nationale Verfahrensvorschriften.
- Europäische Kommission (2014):** Mahnschreiben. URL: [https://www.umweltrechtsblog.at/News/V%C3%B6lkerrecht/Mahnschreiben\\_EK-Aarhus-Art-9-Abs-3.pdf](https://www.umweltrechtsblog.at/News/V%C3%B6lkerrecht/Mahnschreiben_EK-Aarhus-Art-9-Abs-3.pdf) [03.01.2019]
- Hiltgartner, K. (2014):** Skriptum für die Lehrveranstaltung Verwaltungsverfahrenrecht (LVA-Nr. 280.148). TU Wien
- Hiltgartner, K. (2017):** Vertiefende Unterlagen zur Vorlesung Rechtsfragen des Umweltschutzes, Sommersemester 2017. TU Wien
- Ökobüro (2016):** Umweltorganisationen erheben nur in 5% der UVP-Verfahren Beschwerden- in IPPC-Verfahren nur eine Beschwerde in 10 Jahren. URL: <http://www.oekobuero.at/umweltorganisationen-erheben-nur-in-5-der-uvp-verfahren-beschwerden> [03.01.2019]
- Ökobüro (2017):** Informationstext zum Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren. URL: [http://www.oekobuero.at/images/doku/InformationstextUVP\\_2017.pdf](http://www.oekobuero.at/images/doku/InformationstextUVP_2017.pdf) [03.01.2019]
- Ökobüro (2018):** Umsetzung der Aarhus Konvention in Österreich: Eine Chronologie. URL: <http://www.oekobuero.at/aarhus-konvention-chronologie> [03.01.2019]
- Parlamentskorrespondenz Nr. 1049 vom 04.10.2018: Umweltausschuss verabschiedet Umweltverträglichkeitsprüfung Neu.** URL: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2018/PK1049/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2018/PK1049/) [03.01.2019]
- Parlamentskorrespondenz Nr. 1178 vom 25.10.2018: Nationalrat verabschiedet Umweltverträglichkeitsprüfung Neu.** URL: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2018/PK1178/](https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2018/PK1178/) [03.01.2019]
- Umweltbundesamt (2017a):** Verteilung der Vorhaben nach Vorhabentypen. URL: <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/uvpsup/uvpoesterreich1/uvpg/> [03.01.2019]
- Umweltbundesamt (2017b):** Verfahrensstatus der UVP-Verfahren. URL: <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/uvpsup/uvpoesterreich1/uvpg/> [20.09.2019]
- Umweltbundesamt: Dauer der UVP-Genehmigungsverfahren zwischen 2009 und 2018** URL: [http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/uvpsup/uvpoesterreich1/verfahrensmonitoring/gv\\_dauer](http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/uvpsup/uvpoesterreich1/verfahrensmonitoring/gv_dauer) [20.09.2019]
- UVP-G 2000: Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000)** StF: BGBl. Nr. 697/1993, aktuelle Fassung BGBl. I Nr. 80/2018
- Wasserrechtsgesetz 1959 – WRG. 1959.** StF: BGBl. Nr. 215/1959, idF: BGBl. I Nr. 73/2018

# Nachbarschaftsrechte als alternatives Rechtsmittel im Umweltrecht

*Lina B. Karner*

---

Kaum in einer anderen Rechtsmaterie des alltäglichen Lebens steckt ein derartig großes Konfliktpotential wie im Nachbarschaftsrecht, wo banal scheinende Kontroversen nicht selten bei Höchstgerichten landen. NachbarInnen fühlen sich durch ein bestimmtes Verhalten oder Vorhaben beeinträchtigt und versuchen gegen diese Störung rechtlich vorzugehen. Spannend ist hierbei, wo die Grenze zwischen tatsächlicher Beeinträchtigung und noch zu duldenen Verhaltens liegt und mit welchen Rechtsmitteln gegen die Beeinträchtigung vorgegangen werden kann. Im Umweltrecht ist das Nachbarschaftsrecht daher von entscheidender Bedeutung, da Emissionen von Betriebsanlagen nicht nur die NachbarInnen, sondern auch die Umwelt beeinträchtigen. Häufig scheinen wirtschaftliche Belange wichtiger, als der Bedacht auf die benachbarte Umgebung und die Umwelt zu sein. In der vorliegenden Arbeit wird die grundsätzliche Funktion des Nachbarschaftsrechts untersucht, um anschließend zwei Besonderheiten herauszuarbeiten. Zum einen wird ein „verstecktes Nachbarschaftsrecht“ definiert, wo es sich um das Recht des Einwands einer Verpflichtung zur Umweltverträglichkeitsprüfung handelt, das von NachbarInnen immer häufiger wahrgenommen wird. Zum anderen wird erläutert, warum das Nachbarschaftsrecht als alternatives Rechtsinstrument im Umweltrecht einsetzbar ist. Um zu den gewünschten Erkenntnissen zu gelangen, ist es zunächst essentiell die Begriffe Nachbar/ NachbarIn und Nachbarschaftsrecht zu definieren und Unklarheiten in Gesetzestexten herauszuarbeiten. In einem zweiten Schritt werden die gesetzlichen Regelungen analysiert und Erkenntnisse und Entscheidungstexte beispielhafter Fälle interpretiert. Abschließend kann eine Aussage über die wesentlichen Aspekte des Nachbarschaftsrecht getroffen werden und diese mit umweltrechtlichen Ansprüchen verknüpft werden.

---

## 1 Einleitung - Nachbarschaftsrecht und Umweltrecht

Das Nachbarschaftsrecht (in der Judikatur: Nachbarrecht) regelt, welche Beeinträchtigungen unter NachbarInnen geduldet oder nicht geduldet werden müssen. Hierzu zählen Einwendungen wie beispielsweise zu laute Musik oder zu hohe Bäume mit überstehenden Ästen (Katholig/Bickel 2018), aber auch Einwände, die bereits im Zuge des Ansehens einer Baubewilligung (Abstand, Höhe, etc.) eingebracht werden. In Österreich sind die Bestimmungen diesbezüglich nicht kompakt in einem Gesetz geregelt,

sondern treten mit diversen Rechtsmaterien in Berührung.

Im Rechtsgebiet des Umweltschutzes wird das Nachbarschaftsrecht dem Umweltprivatrecht zugeordnet. Dieses gehört neben dem Umweltstrafrecht und Umweltverwaltungsrecht zum Umwelt-Verfassungsrecht und unterliegt dem europäischen Umweltrecht. Ein umweltschädliches Verhalten kann oft in mehreren Teilgebieten von Bedeutung sein, beispielsweise gleichzeitig zu den strafrechtli-

chen Umweltdelikten zählen, als auch Nachbarschaftsrechte verletzen (Kerschner et al. 2013: 11 ff). Deponiert jemand unrechtmäßig Müll auf einem benachbartem Grundstück, hat diese Person sowohl gegen das Umweltstrafrecht verstoßen, als auch durch *unmittelbare Zuleitung großkörperlicher Einwirkungen* nach §364 ABGB das Eigentum des/der NachbarIn beschränkt. Durch die funktionale Verknüpfung beider Rechtsansprüche können NachbarInnen und „Umwelt“ voneinander profitieren.

## 2 Rechtliche Verankerung

In Österreich sind die Bestimmungen des Nachbarschaftsrechts nicht kompakt in einem einzelnen Gesetz verankert, sondern in mehreren Rechtsnormen integriert. Grundsätzlich können NachbarInnen Einwendungen mit der Argumentation erheben, in ihren subjektiven Rechten verletzt worden zu sein, die entweder in öffentlichen Rechten (öffentlich-rechtliche Einwendungen) oder in der Privatrechtsordnung (privatrechtliche Einwendungen) begründet sind (Hauer 1998: 33) Nachbarliche Rechtsansprüche können daher sowohl öffentlich-rechtlich, als auch auf dem zivilrechtlichen Weg geltend gemacht werden.

Prinzipiell wird das Nachbarschaftsrecht dem zivilen Recht zugesprochen, da es vereinfacht gesagt über das Eigentum bestimmt, welches durch die mittel- oder unmittelbaren NachbarInnen in einer bestimmten Art und Weise beschränkt wird. Das ABGB, in dem der/die NachbarIn im Zuge des Eigentumsrechts erwähnt wird, regelt die privatrechtlichen Rechte und Pflichten der NachbarInnen. Hierbei wird jedoch nicht explizit dargebracht, wer rein rechtlich als NachbarIn angesehen wird. Ein Grund dafür könnte sein, dass das ABGB hauptsächlich Beschränkungen und Einwirkungen auf das Eigentum regelt und ohnehin ersichtlich ist, welche Parteien beteiligt sind (und welche nicht). Ihnen stehen verschiedenste Rechtsmittel, wie beispielsweise die Eigentumsfreiheitsklage oder das Recht auf Ausgleichszahlungen zu.

Einwendungen, die bereits vor Baubeginn von NachbarInnen eingebracht werden, haben meistens einen öffentlich-rechtlichen Charakter und begründen sich in der jeweiligen Bauvorschrift des Landes. Das Mitspracherecht der NachbarInnen im Baubewilligungsverfahren ist zweifach beschränkt. Einerseits haben NachbarInnen nur Rechte, wenn sie Einwendungen rechtzeitig wirksam geltend machen und andererseits wenn ihnen baurechtliche Vorschriften subjektiv-öffentliche Rechte zusprechen (Palitsch 2017: 19).

Abschließend zu vermerken ist, dass im öffentlichen Nachbarschaftsrecht nur Eingriffe auf die eigene Rechtsphäre abgewehrt werden können. Demnach kann ein/e NachbarIn

nur seine eigenen Rechte, nicht aber die Rechte anderer NachbarInnen geltend machen (Lampert 2018: 149).

## 3 Öffentlich-rechtliche Nachbarschaftsrechte

Obleich das Nachbarschaftsrecht zivilrechtlich im Eigentumsrecht integriert ist, hat dieses aufgrund der Bestimmungen der Bauordnungen auch einen öffentlichen Rechtscharakter. *„Nachbarn wenden nahezu alles ein, um ein Bauvorhaben, das vor, neben oder nahe ihrer Haustüre errichtet werden soll, zu verhindern“* (Lampert 2018: 149). Insbesondere Einwendungen bezüglich Bauhöhe, Abstand, Brandschutz, Belichtung oder Immission gelten als Paradebeispiel.

Jedes Bundesland gemäß Artikel 15 B-VG selbstständige bestimmte Regelungen ausgestalten und seinen Fokus legen. Eine einheitliche Regelung für gesamt Österreich gibt es in diesem Fall nicht. Neben den Bauordnungen gelten auch Maßnahmen der Raumordnung, Flächenwidmungspläne, Vorschriften des Umweltschutzes oder des Naturschutzes zu Bestimmungen des öffentlichen Rechts (Wendehorst/ Zöchling-Jud 2015: 81 ff).

Eine taxative Aufzählung öffentlich-rechtlicher Nachbarschaftsrechte ist verfassungsrechtlich unbedenklich, existiert allerdings nicht in jeder der neun verschiedenen Bauvorschriften in Österreich (Lampert 2018: 149).

Regelungen über die Parteistellung hingegen sind in allen Bauvorschriften enthalten: *„Alle österreichischen Bauordnungen räumen den Nachbarn im Baubewilligungsverfahren Parteistellung ein“* (Hauer 1998: 32). In der Praxis bedeutet das ein Recht auf Mitsprache und Gehör während eines Bauverfahrens, solange die Parteistellung durch das jeweilige Landesgesetz eingeräumt wird. Vor allem im Zuge eines Bauvorhabens, das auf Unmut stößt, wird sich jeder/jede Betroffene/r als NachbarIn verstehen und versuchen Einwand zu erheben.

Eine genaue Definition des Nachbarbegriffes findet sich beispielsweise in der Tiroler Bauordnung – die Begriffsmerkmale werden taxativ<sup>1</sup> und restriktiv aufgezählt. Im Gegensatz zu EigentümerInnen werden BestandshalterInnen von Grundstücken hierbei nicht erfasst.

### § 33 Parteien Absatz (2):

*„Nachbarn sind die Eigentümer der Grundstücke,*

*a) die unmittelbar an den Bauplatz angrenzen oder deren Grenzen zumindest in einem Punkt innerhalb*

<sup>1</sup> juristischer Begriff für erschöpfend, vollständig

eines horizontalen Abstandes von 15 m zu einem Punkt der Bauplatzgrenze liegen und

b) deren Grenzen zumindest in einem Punkt innerhalb eines horizontalen Abstandes von 50 m zu einem Punkt der baulichen Anlage oder jenes Teiles der baulichen Anlage, die (der) Gegenstand des Bauvorhabens ist, liegen.

Nachbarn sind weiters jene Personen, denen an einem solchen Grundstück ein Baurecht zukommt.“ (§33 (2) TBO 2018)

In der folgenden Tabelle werden die differenzierten Gesetzesinhalte der Bundesländer bezüglich ihrer festgelegten Nachbarschaftsrechte dargestellt. Zum einem ist vermerkt, ob der Nachbarbegriff restriktiv (einschränkend, genau) oder eher extensiv (umfassend, erweiternd) erfasst ist. Außerdem sieht man, ob die Nachbarschaftsrechte explizit genannt werden oder sich unter dem Punkt Parteistellung eingliedern. In der letzten Spalte wird auf die Beeinträchtigungen Bedacht genommen, da diese im direkten Konnex mit den Nachbarschaftsrechten stehen. Manche Bundesländer vermerken diese in eigenen Paragraphen, andere erwähnen sie gar nicht. Zu jedem erarbeiteten Begriff ist die jeweilige Rechtsquelle vermerkt. Diese Tabelle soll zusätzlich erläutern, wie unterschiedlich die einzelnen Bundesländer mit dem Nachbarschaftsbegriff umgehen.

## 4 Verstecktes Nachbarschaftsrecht

### 4.1 Mögliche Einwendungen im laufenden Bauverfahren

Für viele Bauvorhaben muss, sofern keine rechtlichen Versagungsgründe vorliegen, von der zuständigen Behörde eine Baubewilligung erteilt werden.

Eine positive Erteilung erfolgt, wenn: „[...] das Bauvorhaben nach Art, Lage, Umfang, Form und Verwendung den bau- und raumplanungsrechtlichen Vorschriften entspricht und auch sonst öffentliche Interessen [...] nicht entgegenstehen“ (§28 (2) Vbg. Baugesetz 1998). Ist dieser Zustand zu bejahen und werden, weder subjektiv-öffentlich Nachbarschaftsrechte, noch die Parteistellung übergangen, sind etwaige Einwendungen von NachbarInnen ausgeschöpft. Als „neues“ Mittel wird nun der Einwand der UVP-Pflicht immer häufiger eingebracht, um ein benachbartes Bauvorhaben zu verhindern. Es ist grundsätzlich jederzeit erlaubt im Baubewilligungsverfahren den Einwand der UVP-Pflicht zu erheben und dadurch einzuwenden, dass die Baubehörde unzuständig sei (Lampert 2018: 149). Diese causa fällt unter den Grundsatz der Officialmaxime und verursacht keine Kosten für die EinwenderInnen. Die Baubehörde hat zu begründen, warum eine UVP-Pflicht verneint wird und muss gemäß § 6 (1) AVG ihre Zuständig-

Abbildung 1: Gesetzesinhalte der Bundesländer bezüglich ihrer festgelegten Nachbarschaftsrechte

| Bundesländer         | Gesetz              | Definition: Nachbarbegriff | Rechtsquelle    | Aufzählung der Nachbarschaftsrechte           | Rechtsquelle | Definition: Beeinträchtigung        | Rechtsquelle   |
|----------------------|---------------------|----------------------------|-----------------|---|--------------|-------------------------------------|----------------|
| Burgenland           | Bgld. BauG 1997     | restriktiv                 | §21 Abs. 1      | Allgemeine öffentlich-rechtliche Einwendungen | §21 Abs. 4   | Begriffsbestimmungen                | §2 Abs. 8      |
| Kärnten <sup>a</sup> | K-BO 1996           | extensiv                   | §23 Abs. 2      | Parteistellung, Einwendungen                  | §23 Abs. 3-8 |                                     |                |
| Niederösterreich     | NÖ BO 2014          | restriktiv                 | §6 Abs. 1 Z 3,4 | Subjektiv-öffentliche Rechte                  | §6 Abs. 2    | Immissionschutz                     | §48            |
| Oberösterreich       | Oö. BauO 1994       | restriktiv                 | §31 Abs. 1-2    | Einwendungen der Nachbarn                     | §31 Abs. 3-6 |                                     |                |
| Salzburg             | BauPolG 1997        | restriktiv                 | §7 Abs. 1 Z 1   | Bautechnische Nachbarrechte                   | §7a          | Schutz vor gefährlichen Immissionen | §22 BauTG 2015 |
| Steiermark           | Stmk. BauG - 1995   | extensiv                   | §4 Z 44         | Nachbarrechte                                 | §26          | Schutz vor gefährlichen Immissionen | §64            |
| Tirol                | TBO 2018            | restriktiv                 | §33 Abs. 2exte  | Parteistellung                                | §33 Abs. 3-6 |                                     |                |
| Vorarlberg           | Vbg. Baugesetz 1998 | extensiv                   | §2 Z k          | Nachbarrechte, Übereinkommen                  | §26          | Immissionschutz                     | §8             |
| Wien                 | WBO                 | restriktiv                 | §134 Abs. 3     | Subjektiv-öffentliche Nachbarrechte           | §134a        | Schutz vor gefährlichen Immissionen | §105           |

<sup>a</sup> in der Kärntner Bauordnung wird einheitlich die Bezeichnung Anrainer im Sinne von Nachbar verwendet

Quelle: eigene Darstellung, L. Karner, 2019.

keit von Amtswegen her prüfen. Nur so wird die gesetzlich begründete Behördenzuständigkeit gewahrt. In der Praxis sind ProjektwerberInnen sehr bemüht zu vermeiden, dass es zu so einem Einwand kommt und sichern sich daher häufig mit einem negativen UVP-Feststellungsbescheid ab. Erheben NachbarInnen in so einem Fall Einwände, sind diese zurückzuweisen und sie verlieren diesbezüglich – insofern der Einwand nicht mit einem subjektiv-öffentlichen Recht verbunden wurde – ihre Parteistellung im Bauverfahren.

Wird im Nachhinein allerdings festgestellt, dass es sich um ein UVP-pflichtiges Bauvorhaben handelt, kommen laut § 3 Abs 6 UVP-G getroffenen Anzeigen keine rechtliche Wirkung zu und erteilte Genehmigungen können für nichtig erklärt werden. Für die Durchführung einer UVP ist dann in der Regel die jeweilige Landesregierung verantwortlich. Üblicherweise beantragt der/die ProjektwerberIn die Durchführung des Genehmigungsverfahrens bei den zuständigen Stellen, wo daraufhin Sachverständige aus den entsprechenden Fachbereichen bestellt werden. Diese erstellen ein umfassendes Umweltverträglichkeitsgutachten (bmdw 2018). Ein aktuelles und breit diskutiertes Beispiel hierfür ist das Wiener Heumarktprojekt. Anfänglich genehmigte die Stadtregierung das Projekt, gut zwei Jahre später wurde vom Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die Pläne im Rahmen einer UVP geprüft werden müssen (Widholm n.d.).

## 4.2 Beschwerdemöglichkeit im UVP-Feststellungsbescheid

Bis zur Kundmachung der UVP-Novelle am 23. Februar 2016, war es NachbarInnen nicht möglich, Beschwerde gegen einen negativen UVP-Feststellungsbescheid zu erheben – Umweltorganisationen dürfen dies hingegen bereits seit 2012. Doch aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs im vielfach diskutierten „Fall Gruber“, wonach negative UVP-Feststellungsbescheide wegen Übergehung im Verfahren keine Bindungswirkung entfalteten, wurde die Rechtslage in Österreich geändert (Lampert 2018: 149).

Die Beschwerdeführerin war Nachbarin einer Liegenschaft in Klagenfurt, auf dem ein Einkaufszentrum errichtet werden sollte. Sie hatte keine ausreichende Möglichkeit den UVP-Feststellungsbescheid überprüfen zu lassen, was vom EuGH kritisiert wurde, da es dem Unionsrecht widerspreche (Kinzcel 2016). Im April 2015 entschied der EuGH zugunsten der Beschwerdeführerin, da nationale Regelungen dem Artikel 11 der europäischen UVP-Richtlinie (Recht auf Überprüfungsverfahren der betroffenen Öffentlichkeit) entgegenstehen (Braumüller 2016: 1).

Daraufhin reagierte der österreichische Gesetzgeber und berechtigt demgemäß NachbarInnen, Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zu erheben, wenn die

UVP-Pflicht verneint wird. Dies gilt allerdings wiederum nur, wenn NachbarInnen zur *betroffenen Öffentlichkeit* im Sinne der UVP-Richtlinie gehören (Braumüller 2016: 1). Durch dieses Urteil wurde ein weiterer Schritt in Richtung eines stärkeren Mitspracherechts für die betroffene Öffentlichkeit gesetzt, der die bisherigen Rechtsmittel ergänzt.

Das Recht auf Einwand einer UVP – ob Überprüfungsrecht im Feststellungsverfahren oder während eines Bauverfahrens – ist per se kein qualifiziertes Nachbarschaftsrecht, da es sich in keiner Bauordnung oder anderen Bauvorschriften explizit als gesetzlich normiertes Nachbarschaftsrecht wiederfindet (Lampert 2018: 149). Auch deshalb wird diese rechtliche Möglichkeit in dieser Arbeit als *verstecktes Nachbarschaftsrecht* bezeichnet. Es soll betonen, welche rechtlichen Möglichkeiten betroffene NachbarInnen zusätzlich zu baubehördlichen bzw. zivilen Rechtswegen besitzen.

## 5 Nachbarschaftsrecht als Alternative im Umweltrecht

### 5.1 Nachbarschaftsrecht im Privatrecht

Wie bereits erwähnt, zählt das „klassische“ Nachbarschaftsrecht zum Zivilrecht. In den meisten Fällen handelt es hierbei um Eigentum, welches durch Dritte beschränkt wird. Grundsätzlich gilt, dass jemand, der Eigentum an einer Sache hat, darüber unbeschränkt verfügen kann. Fälschlicherweise wird im Bezug auf Nachbarschaftsrecht häufig an Haus- oder Grundstückseigentum gedacht. Sämtliche Erläuterungen sind auch bei Wohnungseigentum anzuwenden, in der Regel finden sich nur anschaulichere Fälle bei Nachbargrundstücken.

Als EigentümerIn darf man die Sache im Eigentum nutzen, Früchte aus der Sache ziehen, die Sache verändern, verbrauchen oder zerstören (Wendehorst/ Zöchling-Jud 2015: 81). Ein Haus im Eigentum beispielsweise kann vom rechtlichen Eigentümer nach Belieben genützt, verkauft, vermietet, verändert oder auch abgerissen werden. Trotz dieses unbeschränkt dinglichen Rechtes, gibt es gesetzliche Regelungen, an die sich auch EigentümerInnen halten müssen. Neben zahlreichen öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, ist in § 364 ABGB eine weitere Beschränkung definiert. Demnach muss gewährleistet werden, dass:

*„[...] weder in die Rechte eines Dritten ein Eingriff geschieht, noch [...] des allgemeinen Wohles vorgeschriebenen Einschränkungen übertreten werden. Im Besonderen haben die Eigentümer benachbarter Grundstücke bei der Ausübung ihrer Rechte aufeinander Rücksicht zu nehmen“ (§364 (1) Z 1 ABGB).*

So finden sich bereits im Allgemein Bürgerlichen Gesetzbuch (ABGB) erste nachbarschaftsrechtliche Bestimmungen, wonach ein rücksichtsvoller Umgang angeordnet wird. Einwirkungen, die unmittelbar zugefügt werden und vermeidbar wären, müssen auf keinen Fall geduldet werden. Die Abgrenzung erweist sich in vielen Fällen als diffizil, da nicht klar definiert ist, ab welchen Schwellenwerten tatsächlich von einer Einwirkung ausgegangen werden kann.

Den Betroffenen steht in diesem Kontext das Rechtsmittel der Eigentumsfreiheitsklage zum Schutz zu, womit auf Unterlassung geklagt wird. Das heißt jemand wird gezwungen eine Störung umgehend zu beenden. Entscheidend für diese Klage ist das unrechtmäßige Eingreifen in das Eigentumsrecht, auch wenn dadurch (noch) kein Schaden verursacht wurde. Zudem setzt sie eine verbotene bzw. unerlaubte Handlung durch den/die EigentumsstörerIn voraus (LG Eisenstadt 22.02.2018, 37R4/08z). Genau hier setzt die genannte Alternativwirkung ein, denn als NachbarInnen können nicht nur private EigentümerInnen, sondern sämtliche Rechtssubjekte sein. Vor allem bei deutlichen unmittelbaren Einwirkungen und somit einer direkten Störung des Eigentums, können nachbarschaftliche Ansprüche geltend gemacht werden – und im weitesten Sinne auch umweltkritische Bauvorhaben blockiert oder zumindest verzögert werden.

EigentümerInnen können sich nicht nur gegen direkt ersichtliche Beeinträchtigungen schützen, sondern auch gegen jene, die nur mittelbar von dem benachbarten Grundstück aus eindringen. Da diese Störfaktoren nur unmittelbar beherrschbar sind, kann dagegen nur unter gewissen Umständen mit einer Eigentumsfreiheitsklage vorgegangen werden (Wendehorst/ Zöchling-Jud 2015: 83). Das Gesetz stuft genannte Einwirkungen unterschiedlich ein. Wird das den örtlichen Verhältnissen gewöhnliche Maß überschritten und ist die ortsübliche Benutzung des Grundstücks wesentlich beeinträchtigt, sind Einwirkungen zu untersagen (§364 (2) Z 1 ABGB). Ortsüblichkeit ist stets nach der entsprechenden Umgebung zu beurteilen und kann sich mit den tatsächlich gegebenen Verhältnissen ändern. Der Begriff Ort steht hier also nicht für eine Ortschaft oder einer Gemeinde, sondern für die Charakteristik eines Gebiets. Es wird bezüglich der Lage und auch der Nutzung differenziert, da beispielsweise in einem Industriegebiet andere Emissionen üblich sind, als in einem Wohngebiet. Durch den technischen Fortschritt und dem gesteigerten Verkehrsaufkommen, hat sich auch das *nach örtlichen Verhältnissen gewöhnliche Maß* gewandelt. Es bestehen zahlreiche Gerichtsurteile, die bestimmte Kennzeichen der Ortsüblichkeit feststellen (Kisslinger 2006: 25 ff).

Spielt jemand beispielsweise mitten in der Nacht in einer schlecht isolierten Garage Schlagzeug, wird das gewöhnliche Maß eindeutig überschritten und beeinträchtigt die NachbarInnen wesentlich. Gegen diese *unkörperliche Beeinträchtigung* – nämlich Lärm – kann im weitesten

Sinne wiederum mit einer Eigentumsfreiheitsklage vorgegangen werden. Ärgert sich jemand über gewöhnlichen Rauch, der im Winter durch den Rauchfang eines/einer NachbarIn über das eigene Grundstück hinweg abzieht, ist eine Klage in der Regel nicht zu rechtfertigen. Das Heizen im Winter ist eindeutig ortsüblich und beeinträchtigt die NachbarInnen objektiv gesehen nicht wesentlich.

Zudem muss die ortsübliche Benutzung des Grundstückes wesentlich beeinträchtigt werden. Auch *wesentlich* ist ein sehr ausgedehnter und umfassender Begriff. Kisslinger definiert wie folgt:

*„Über die Wesentlichkeit entscheidet nach der Rspr jedenfalls nicht das subjektive Empfinden des Gestörten, sondern das Empfinden des normalen (und nach der Rspr jetzt auch verständigen) Durchschnittsmenschen, der sich in der Lage des Gestörten befindet und auf die allgemeinen Interessen und gesellschaftlich bedeutsamen Gesichtspunkte wenigstens auch Bedacht nimmt.“* (Kisslinger 2006: 30)

Es ist besonders wichtig, das nach örtlichen Verhältnissen gewöhnliche Maß (Ortsüblichkeit) und die Wesentlichkeit im Bezug auf den jeweiligen Vorfall zu definieren. Beide Kriterien sind im Gesetz mit einem „logischen und“ verbunden. Das heißt – beide Zustände müssen zwingend gegeben sein (Kisslinger 2006: 30). Gerade in Bezug auf diese logische Verknüpfung können nachbarschaftsrechtliche Ansprüche gestützt werden. Wesentliche Beeinträchtigungen von geplanten Betriebsanlagen oder anderen wirtschaftlichen Vorhaben können – unter Umständen – einen Unterlassungsanspruch rechtfertigen. Nachbarschaftsrechtliche Ansprüche müssen nicht zwangsläufig das finale Scheitern eines Projekts bedeuten – oft werden im Nachhinein Auflagen formuliert, unter denen eine Verwirklichung möglich ist. Jede causa hängt nach wie vor von einer Einzelfallprüfung ab.

## 5.2 „Alternatives Rechtsmittel“

Grundsätzlich steht es NachbarInnen frei, privatrechtliche (z.B. Eigentumsfreiheitsklage) oder öffentlich-rechtliche (z.B. im Zuge einer Bauverhandlung) Einwendungen zu stellen. Zudem gilt: *„Ausnahmsweise kann eine privatrechtliche Einwendung der Erteilung der Baubewilligung entgegenstehen, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich anordnet, daß durch die Erteilung der Baubewilligung auch ein privates Recht [sic.] nicht verletzt werden darf [...]“* (Hauer 1998: 101). Wenn die öffentlich-rechtliche Rechtskraft erschöpft ist, können sich NachbarInnen daher noch mit privatrechtlichen Einwendungen, gemäß dem „klassischen“ Nachbarschaftsrecht, behelfen. Wird beispielsweise ein geplantes Großprojekt öffentlich-rechtlich genehmigt, können zivilrechtliche Nachbarschaftsansprüche diesem noch entgegenwirken. Hierbei stehen vor allem die bereits erwähnten Begrifflichkeiten *Ortsüblichkeit* und *Wesentlichkeit* im Fokus.

### 5.3 Problematik der Ausnahme durch § 364a ABGB

Trotzdem sind NachbarInnen in manchen Fällen sprichwörtlich die Hände gebunden. Wird eine Einwirkung nicht von Privatpersonen ausgelöst, wird der Unterlassungsanspruch oft verneint. In § 364a ABGB ist determiniert, dass sobald Beeinträchtigungen durch eine Bergwerksanlage oder eine behördlich genehmigte Anlage verursacht werden, der/die benachbarte GrundbesitzerIn nur berechtigt ist, den Ersatz des zugefügten Schadens gerichtlich zu verlangen (§364a ABGB). Die Einwirkungen müssen daher geduldet werden – gleichzeitig wird allerdings ein Schadensersatzanspruch gewährt. Wichtig ist zu vermerken, dass § 364a auf § 364 aufbaut. Das heißt nur, wenn die Voraussetzungen für erstere Norm (Ortsunüblichkeit, Unwesentlichkeit) gegeben sind, hat man bei behördlich genehmigten Anlagen auch Anspruch auf Ersatz. In § 364a wird die sogenannte *Eingriffshaftung* normiert (Schickmair 2015: 180). Dies ist der Ausdruck für eine Haftung wegen rechtmäßiger Inanspruchnahme eines fremden Gutes. Vereinfacht erklärt bedeutet dies, dass geschädigte NachbarInnen sich rechtlich nicht mit einer Abwehrklage (beispielsweise wie bei unmittelbaren Zuleitungen) schützen können, da der zugefügte Schaden rechtlich genehmigt ist.

Nun scheint es, als wäre jede wirtschaftliche Anlage berechtigt benachbarte EigentümerInnen durch Emissionen einzuschränken, wenn sie denn behördlich genehmigt ist. So trivial ist es in der Praxis allerdings nicht, da im Bezug auf Beeinträchtigung der NachbarInnen, nur jene Betriebsanlagen erfasst sind, die von der Gewerbeordnung miteinbezogen und nur mit Genehmigung der Behörde errichtet oder betrieben werden dürfen (§74 GewO). So ist eine baubehördliche Genehmigung nicht als solche zu qualifizieren, da diese nicht vom behördlichen Betriebsanlagenrecht erfasst ist. Es stehen lediglich bauliche Anlagen im Vordergrund und dienen nicht dem Immissionsschutz (Schickmair 2015: 181).

Es kommt auch vor, dass Betriebe vermeintlich als behördliche Anlage gehalten werden, obwohl diese bei genauerer Betrachtung rechtlich gar nicht von diesem Gesetz erfasst werden. Ein gutes Beispiel für diese causa ist folgender Fall:

*Es geht dabei um Geruchsbelästigung durch einen Mast Schweinestall und darauffolgenden Umsatzeinbußen für einen benachbarten Gastgartenbetrieb. Mit einem Bescheid erteilte der Bürgermeister die baubehördliche Bewilligung für eine Bestandserweiterung von 250 auf 820 Schweine. Auf den ersten Blick haben die BetreiberInnen des Gastgartens keine Möglichkeit die Immissionen abzuwehren. Auf den zweiten Blick ist die baubehördliche Genehmigung für den Umbau des Mast Schweinestalls nicht als behördlich genehmigte Anlage zu qualifizieren und § 364a ABGB kommt gar nicht zur Anwendung. Das Halten von Nutztieren unterliegt der Rechtsphäre*

*der Land- und Forstwirtschaft und nicht der Gewerbeordnung. Auch sonst können sich die Beklagten auf keine behördliche Genehmigung berufen und daher besteht ein Unterlassungsanspruch gemäß § 364 ABGB und nicht ein Anspruch auf Ersatz der Umsatzeinbuße (OGH 9 Ob 48/12t in Schickmair 2015: 180 ff).*

Dieser Fall soll betonen, dass, auch wenn es vermeintlich gemäß § 364a ABGB keine Möglichkeit gibt, Emissionen zu verhindern, eine genaue Betrachtung des Sachverhalts essentiell ist. Der Ausgleichsanspruch gemäß § 364a ABGB umfasst auch Einwirkungen, die für den Betrieb typisch sind und durch Unfälle verursacht werden. Es ist nicht immer einfach zu differenzieren, wann es sich um untypische Immissionen handelt und wann nicht. Selbst Rechtsprechung des OGH ist hierbei ebenfalls nicht eindeutig (Wagner 1996: 9 ff). Die zivilrechtlichen Regelungen gemäß § 363 ABGB ff sind daher immer rechtsdogmatisch zu erarbeiten, um deren Wichtigkeit im Nachbarschaftsrecht zu unterstreichen.

Im UVP-Recht beispielsweise sind Schwellenwerte definiert, die derartige Betriebe oder Betriebserweiterungen genau klassifizieren.

## 6 Conclusio

Zusammenfassend gilt, dass die Nachbarschaftsrechte ein faires Zusammenleben ausgestalten wollen, wonach jede/r bei der Ausübung ihrer/seiner Rechte aufeinander Rücksicht nehmen soll (§364 (1) Z 2 ABGB).

Das rechtliche Konstrukt setzt sich aus öffentlich-rechtlichen als auch privatrechtlichen Bestimmungen zusammen. Die Bauordnungen räumen den NachbarInnen Parteistellung ein. Parteirechte werden vom einfachen Gesetzgeber bestimmt und beschränken sich nicht auf die unmittelbaren Nachbarn. Eine taxative und restriktive Aufzählung von Nachbarschaftsrechten in den Bauordnungen würde Unklarheiten von vornherein ausschließen.

Das Eigentumsrecht wiederum regelt jene Möglichkeiten, direkte und indirekte Einwirkungen rechtlich abzuwenden. Der zivilrechtliche Weg, der dem Grundsatz der Parteimaxime unterliegt, bietet eine alternative, zusätzliche Möglichkeit gegen geplante Projekte vorzugehen. Häufig wird jener Weg gescheut, da im Falle der Versagung, etwaige Gerichtskosten selbst getragen werden müssen. Dennoch haben Nachbarschaftsrechte eine hohe Relevanz in dieser Rechtssystematik und könnten schlussendlich einem rechtmäßigen Urteil dienlich sein. Nachbarn haben auch die Möglichkeit den Einwand der UVP-Pflicht im Baubewilligungsverfahren einzubringen. Zudem gibt es seit der EuGH-Entscheidung im Fall Gruber die Möglichkeit Beschwerde gegen einen negativen UVP-Feststellungsbescheid zu erheben. Jene Einwendungen sind oft getreu

dem Motto „nimby“ (not in my backyard) motiviert. Vor allem in kleinere Siedlungsstrukturen kommt es vermehrt zu Konflikten. Doch gerade bei größeren und umstrittenen Projekten von wirtschaftlichem Belange, könnten Nachbarschaftsrechte eingebracht werden und entscheidend sein. Deshalb wird die Materie des Nachbarschaftsrechts in diesem Beitrag auch als alternatives Mittel im Umwelt-

recht bezeichnet. Da Emissionen oder andere negative Einflüsse nicht nur der Umwelt, sondern auch der benachbarten Umgebung schaden, verfolgen beide Akteure oft die gleichen Ziele.

*Dieser Beitrag basiert auf der Seminararbeit „Nachbarschaftsrechte und ihre Funktionen im privaten und öffentlichen (Umwelt-) Recht, die unter der Betreuung von Mag. Dr. Karin Hiltgartner, E.MA am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik verfasst wurde.*

## Quellenverzeichnis

### Rechtsquellen

Das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch. BGBl. I Nr. 105/2019 (idF 20.09.2019)

Das Bundes-Verfassungsgesetz.

Gewerbeordnung 1994, BGBl. Nr. 194/1994 (idF von 19.12.2018).

Burgenländische Bauverordnung 2008, LGBl. Nr. 10/1998 (idF von 11.12.2018).

Kärntner Bauordnung 1996, LGBl. Nr. 62/1996 (idF von 11.12.2018).

NÖ Bauordnung 2014, LGBl. Nr. 1/2015 (idF von 10.12.2018).

Bauordnung für Oberösterreich 1994, LGBl. Nr. 66/1994 (idF von 11.12.2018).

Salzburger Baupolizeigesetz 1997, LGBl. Nr. 40/1997 (idF von 11.12.2018).

Salzburger Bautechnikgesetz 2015, LGBl. Nr. 1/2016 (idF von 11.12.2018).

Steiermärkisches Baugesetz 1995, LGBl. Nr. 59/1995 (idF von 11.12.2018).

Tiroler Bauordnung 2018, Tir. LGBl. Nr. 28/2018 (idF von 10.12.2018).

Vorarlberger Baugesetz 1998, LGBl. Nr. 52/2001 (idF von 17.12.2018).

Bauordnung für Wien, LGBl. Nr. 11/1930 (idF von 10.12.2018).

### Rechtssätze

Rechtssatz: LG Eisenstadt 22.01.2018, 37R4/08z.

### Literatur

Braumüller, G. in Kaan Cronenberg & Partner Rechtsanwälte GmbH & Co KG (Hrsg.) (2016): Karoline Gruber und die Folgen. 02 JHG 2016. (1) [www.kcp.at/wp-content/uploads/2016/05/2171.pdf](http://www.kcp.at/wp-content/uploads/2016/05/2171.pdf), aufgerufen am 11.12.2018.

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (08.01.2018): UVP – Verfahren. [www.usp.gv.at/Portal.Node/usp/public/content/umwelt\\_und\\_verkehr/umweltvertraeglichkeit-spruefung/uvp\\_verfahren/Seite.520230.html](http://www.usp.gv.at/Portal.Node/usp/public/content/umwelt_und_verkehr/umweltvertraeglichkeit-spruefung/uvp_verfahren/Seite.520230.html), aufgerufen am 17.12.2018.

Hauer, W. (1998): Der Nachbar im Baurecht: die Rechtsstellung des Nachbarn im baubehördlichen Bewilligungsverfahren und in sonstigen Bauverfahren. 5., neu bearb. Auflage. Linde, Wien.

Kathollnig, C., Bickel, J. (2018): Nachbarschaftsrecht. [www.rechteinfach.at/nachbarschaftsrecht](http://www.rechteinfach.at/nachbarschaftsrecht). aufgerufen a, 05.12.2018.

Kerschner, F., Wagner, E., Weiß, R. (2013): Umweltrecht für Gemeinden. 2.Auflage. Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden 05-06/2013. RFG, Manz Verlag, Wien.

Kinzel, H. (2016): UVP-Gesetz: Neuer Rechtsschutz für Nachbarn verfehlt sein Ziel. [www.diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/4935440/UVPGesetz\\_Neuer-Rechtsschutz-fuer-Nachbarn-verfehlt-sein-Ziel](http://www.diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/4935440/UVPGesetz_Neuer-Rechtsschutz-fuer-Nachbarn-verfehlt-sein-Ziel), aufgerufen am 17.12.2018.

Kisslinger, M. (2006): Gefährdungshaftung im Nachbarschaftsrecht. In: Kerschner, F. (Hrsg.) Schriftenreihe Recht der Umwelt. Manz, Wien.

- Lampert, S.** (2018): Der Einwand der UVP-Pflicht im Bauverfahren. RFG 2018/28. Heft 3/2018 (149-152).
- Pallitsch, W.** (2017): Die Rechtsstellung des Nachbarn in Bauverfahren. Kernfragen des Nachbarrechts im Licht der aktuellen Rechtsprechung. Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden 02/2017. RFG, Manz Verlag, Wien.
- Schickmair M.** (2015): Der nachbarrechtliche Ausgleichsanspruch gem § 364a ABGB (analog). Verschuldensunabhängiger Schadensersatzanspruch bei Beeinträchtigungen durch eine behördlich genehmigte Betriebsanlage. RFG 2015/38. Heft 4/2015 (179-186).
- Wagner, E.** (1997): Die Betriebsanlage im zivilen Nachbarschaftsrecht. Manz, Wien.
- Wendehorst, C., Zöchling-Jud, B.** (2015): Privatrecht- Einführung in die Rechtswissenschaften und ihre Methoden. Teil 2. Manz, Wien.
- Widholm K.** (o.J.): Hochhaus am Heumarkt: Gericht fordert Umweltverträglichkeitsprüfung. Abgerufen am 19.09.2019 unter [www.stadt-wien.at/wien/news/projekt-heumarkt.html](http://www.stadt-wien.at/wien/news/projekt-heumarkt.html).

# Klimaschutz und Klimawandelanpassung im Wiener Wohngebäudesektor

## Rechtlicher Rahmen und konkrete Maßnahmen

*Lisa-Anna Steinmetz*

---

In den vergangenen Jahren wurden die Durchschnittstemperaturen in Wien spürbar höher. Auch im Gebäudesektor, insbesondere bei Wohngebäuden, kann gegen die durch den Klimawandel verursachten höheren Temperaturen und die Treibhausgasemissionen vorgegangen werden. Im Bereich der Wohngebäude gibt es bereits verschiedene Maßnahmen, die in Wien am Gebäude selbst eingesetzt werden können, um die negativen Effekte des Klimawandels zu kompensieren und die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Doch was sind die tatsächlichen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen, mit welchem Kostenaufwand und welchen Herausforderungen sind sie verbunden, und welche rechtlichen Rahmenbedingungen gibt es? Durch Literaturrecherche und ExpertInneninterviews zeigt die vorliegende Studie, dass die eingesetzten Maßnahmen (Begrünung, thermisch-energetische Sanierungen, energieeffiziente Gebäude, Gebäudekühlung) zu einer Verbesserung des Innenraumklimas und einer CO<sub>2</sub>-Reduktion führen können. Das Ausmaß der Verbesserung sowie Kosten und Herausforderungen variieren jedoch stark zwischen den Maßnahmen.

---

### **1 Wieso Klimaschutz und Klimawandelanpassung in Wien so wichtig sind**

Die negativen Auswirkungen des Klimawandels schreiten seit den letzten Jahren rapide voran. Im Jahr 2019 folgte in Österreich auf den kühlestem Mai seit dem Beginn der Messaufzeichnung der wärmste, sonnigste und trockenste Juni. Laut aktuellen Forschungen handelt es sich beim aktuellen Jahrzehnt um das klimatisch wärmste, seit 1850 (ZAMG, 2019 f).

Die Sommermonate sind geprägt von Hitzetagen und -perioden. Diese Entwicklungen führen vor allem im

städtischen Raum zu schwerwiegenden Problemen. Die sogenannten „Urban Heat Islands“, welche durch verbaute Flächen entstehen und verstärkt werden, führen dazu, dass die Temperatur im städtischen Raum in den Abendstunden nicht mehr ausreichend abkühlt (Van Staden, R., 2014). Die Folge sind sogenannte Tropennächte, in denen die Temperatur selbst in der Nacht nicht unter 20 °C absinkt. Eine Stadt, die von den negativen Effekten des Klimawandels besonders geprägt ist, ist die Stadt Wien (MA22, 2015, S. 35).

In Wien soll die Jahresmitteltemperatur bis 2050 um bis zu 1,2 C° - 1,5 C° ansteigen (Umweltbundesamt, 2018). Aktuelle Forschungen prognostizieren bei unverändertem Treibhausgasausstoß sogar eine Erhöhung der Sommerhöchsttemperatur um bis zu 7,6 C° (Taschwer, K., 2019). Auch die Anzahl an Hitzetagen (>30 C°), die derzeit bei 4,8 Tagen im Jahr liegt, soll in naher Zukunft (2021-2050) auf bis zu 10 Tage, in ferner Zukunft (2071-2100), je nach den Entwicklungen der Lebens- und Wirtschaftsweise, auf bis zu 15-28 Tage ansteigen (APCC, 2014, S. 2f.).

Die versiegelten Flächen und die dichte Bebauungsstruktur in Städten wie Wien verstärken die Hitzeentwicklung durch den sogenannten „Urban Heat Island“-Effekt zusätzlich. Materialien wie Beton und Stahl besitzen eine hohe Wärmespeicherkapazität, die unter Tags gespeicherte Sonneneinstrahlung wird bei diesen in der Nacht in die Umgebung abgegeben und führt so zu einer zusätzlichen Erhöhung der Temperatur in den Abendstunden (MA22, 2015, S. 35).

Nicht nur der Anstieg der städtischen Temperatur stellt in Zukunft eine Herausforderung dar, auch in Bereichen wie Gesundheit, Lebensraum, Wetterereignisse und Trinkwasser werden die negativen Effekte des Klimawandels deutlich spürbar werden (Kromp-Kolb, H., et al., 2007).

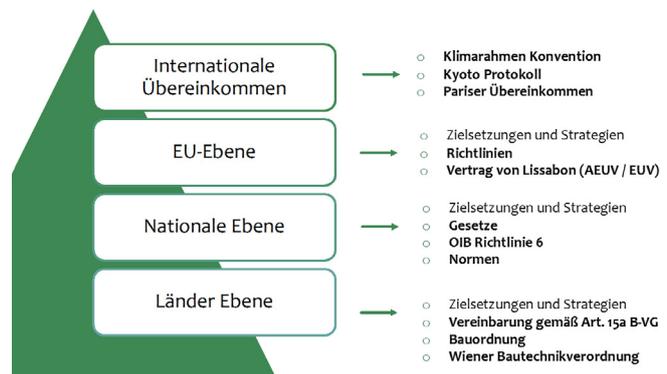
Der vorliegende Artikel befasst sich mit der zentralen Fragestellung, welche Maßnahmen auf Wohngebäudeebene in Wien bereits eingesetzt werden und wie diese rechtlich verankert sind. Zur Informationsgewinnung dienten hierbei neben der Literaturrecherche auch ExpertInneninterviews mit MitarbeiterInnen aus verschiedenen Abteilungen der Stadt Wien, sowie dem Wohnfonds Wien. Der Text gliedert sich in drei thematische Teile. Den ersten Abschnitt stellen die rechtlichen Rahmenbedingungen auf internationaler, europäischer, nationaler und Bundesländerebene im Bereich des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung dar. Darauf folgt die thematische Auseinandersetzung mit den im Wohnbau bereits eingesetzten Maßnahmen, deren Wirkungen, Herausforderungen, Kosten sowie der rechtlichen Einbettung dieser. Den letzten Abschnitt stellt das Fazit dar.

## 2 Ein kurzer Überblick über die Rechtsmaterie

Die Rechtsmaterie im Bereich des Klimaschutzes und der Klimawandelanpassung in Österreich gliedert sich in 4 Ebenen: die internationalen Übereinkommen / multilaterale Verträge, die europäische Union, die nationale Ebene und die Ebene der Bundesländer.

Auf internationaler Ebene stellen die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, das Kyoto Protokoll

Abbildung 1: Überblick über die Rechtsmaterie



Quelle: L. Steinmetz, 2019.

sowie das Pariser Übereinkommen die bedeutendsten Instrumente zum Klimaschutz dar. Eine Ebene unterhalb der internationalen Übereinkommen befindet sich die EU-Ebene. Die international beschlossenen Regelungen werden auf dieser Ebene EU-weit, in Form von europäischer Gesetzgebung umgesetzt. Neben den EU-Richtlinien wurde der Klimaschutz durch den „Vertrag von Lissabon“ im Jahr 2009 zudem durch den „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“ (AEUV) und den „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) rechtlich verankert.

Die Richtlinien, welche auf europäischer Ebene beschlossen wurden, müssen von den Mitgliedsstaaten wiederum im nationalen Recht angewandt beziehungsweise umgesetzt werden. In Österreich geschah dies im Rahmen von diversen Gesetzen und der OIB-Richtlinie 6. Weiters existieren in Österreich zahlreiche Normen, die die Bereiche Klimaschutz und Klimawandelanpassung zusätzlich unterstützen sollen.

Die letzte Ebene im Stufenbau des Klimaschutzes stellt die Bundesländer Ebene dar. Das wichtigste Instrument in Wien auf dieser Ebene ist die Bauordnung. Durch die Wiener Bautechnikverordnung wurde die OIB-Richtlinie 6 umgesetzt und als Landesgesetz implementiert (WBTV, 2019).

## 3 Maßnahmen, die im Wohngebäudesektor eingesetzt werden

Der Gebäudesektor stellt im Kontext „Klimaschutz und Klimawandelanpassung“ eine der wichtigsten Sektoren neben „Verkehr“ und „Energie und Industrie“, sowie „Landwirtschaft“ dar (BMNT, 2018). In Wien werden auf dieser Ebene bereits Maßnahmen umgesetzt. Zu den populärsten Maßnahmen zählen hierbei die Begrünung von Dach- und Fassadenflächen, thermisch-energetische Sanierungen, der Bau von energieeffizienten Gebäuden

und die passive Gebäudekühlung.

### 3.1 Begrünung

Bei den Begrünungsmaßnahmen, die am Gebäude selbst eingesetzt werden können, wird zwischen Dachbegrünung und Fassadenbegrünung unterschieden. Beide Begrünungsarten werden wiederum in unterschiedliche Begrünungsformen unterschieden (siehe Tabelle 1).

Die positiven Effekte von Fassaden- als auch Dachbegrü-

**Tabelle 1:** Unterscheidung Begrünungsformen

| Maßnahme          | Formen                      | Typen   |
|-------------------|-----------------------------|---|
| Fassadenbegrünung | bodengebundene Begrünung    | Gerüst, Direktbewuchs                                       |
|                   | fassadengebundene Begrünung | Vollflächige Begrünung, teilflächige Begrünung (z.B. Tröge) |
| Dachbegrünung     | intensive Dachbegrünung     |   |
|                   | extensive Dachbegrünung     |   |

Quelle: L. Steinmetz, 2019.

nung dienen sowohl dem Klimaschutz als auch der Klimawandelanpassung. Der wichtigste Effekt ist, dass die Pflanzen das Klima durch Transpiration, darunter versteht man die Verdunstung von Wasser, abkühlen (BOKU, o.J., S.10). Weiters sind diese ebenfalls imstande, Feinstaub und Schadstoffe aus der Luft zu filtern, was, wenn auch zu einer eher geringen, CO<sub>2</sub>-Reduktion führt (Ottolè, M. et al., 2011 / Sternberg, T. et al., 2010). Auch die Dämmwirkung der Pflanzen kann zu einer Reduktion von CO<sub>2</sub> führen, da für die Gebäudebeheizung weniger Energie notwendig ist (TU Darmstadt, 2016, S. 13).

Wichtige Aspekte, die bei der Begrünung jedoch zu beachten sind, sind der Pflegeaufwand sowie die Bewässerung der Pflanzen. Je komplexer das gewählte System, desto höher ist der Pflegeaufwand. Extensive Dachbegrünung ist so beispielsweise nur mit einem eher geringen Pflegeaufwand verbunden. Bei der Fassadenbegrünung sind vor allem komplexe Fassadenbegrünungssysteme deutlich pflegeaufwändiger als eine einfache bodengebundene Begrünung mittels Direktbewuchs (MA22, 2013, S. 37).

Die Planung und Durchführung bei Begrünungsmaßnahmen stellen ebenfalls einen zentralen Punkt dar. Werden diese nicht fachgerecht durchgeführt, kann es zu Schäden der Bausubstanz kommen (Interview Preiss, J., 2019). Insbesondere bei der Dachbegrünung spielt zusätzlich die Statik eine wichtige Rolle, da nicht alle Dachflächen aufgrund dieser für intensive Dachbegrünung geeignet sind (Erlach, N., 2012, S.31f.).

Der Kostenaufwand von Begrünungsmaßnahmen variiert sehr stark. Bei der Fassadenbegrünung reichen die Kosten pro m<sup>2</sup> vom zweistelligen bis in den vierstelligen Bereich.

Die günstigste Option stellt hierbei die bodengebundene Begrünung dar. Die fassadengebundenen Systeme sind mit einem höheren Kostenaufwand verbunden, die Kosten liegen bei diesen zwischen 400 € und 2000 € pro m<sup>2</sup>, die Kosten variieren je nach dem eingesetzten Fassadensystem (MA22, 2013, S. 13).

Auch bei den Dachbegrünungsmaßnahmen ist die komplexere Form, die intensive Dachbegrünung mit einem höheren monetären Aufwand verbunden. Der Mehraufwand geht hierbei auf notwendige Erdaufschüttungen und den statischen Mehraufwand zurück. Die Kosten des extensiv begrünten Daches sind mit denen eines Kiesdachs vergleichbar, hier fallen keine höheren Kosten an (Erlach, N., 2012, S. 20f.).

Sowohl die Fassaden- als auch die Dachbegrünung sind rechtlich in der Wiener Bauordnung verankert. Laut dieser können Fronten und Dächer bestimmt werden, die mit einer Begrünung zu versehen sind. Diese Regelung wird bei der Dachbegrünung bereits angewandt, bei der Fassadenbegrünung fehlt jedoch bis dato noch ein einheitlicher Stand der Technik, weshalb hier noch nicht Gebrauch von der Rechtsgrundlage gemacht wird. Weiters existiert bei der Dachbegrünung bereits eine eigene ÖNORM, die Vorgaben für Planung, Ausführung und Pflege enthält, diese fehlt bei der Fassadenbegrünung noch (Interview Hundstorfer, B., 2019).

### 3.2 Thermisch-energetische Sanierung

Die thermisch-energetische Sanierung zielt auf die Verbesserung der Energieeffizienz von bestehenden Gebäuden beziehungsweise Altbauten ab. Bei der thermisch-energetischen Sanierung werden fünf Formen unterschieden:

- » „Austausch von Fenstern und Türen
- » Thermische Fassadensanierung
- » Wärmedämmung der obersten Geschoßdecke bzw. von Dachschrägen
- » Wärmedämmung der untersten Geschoßdecke bzw. des Kellers
- » Erneuerung der Wärmeversorgung, z.B. Heizkesseltausch.“ (Umweltbundesamt, 2018, S.134)

Werden mindestens drei der Formen durchgeführt, spricht man von einer umfassenden THEWOSAN (=thermisch-energetische Sanierung) (Umweltbundesamt, 2018, S.134).

Durch diese Sanierungsform soll der Energieaufwand eines Gebäudes deutlich reduziert werden. Die Reduktion des Energieaufwands führt im weiteren Verlauf zu einer Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes und Kosteneinsparungen, beispielsweise bei den Heizkosten (Wohnfonds Wien, 2010). Der Kostenaufwand bei der thermisch-energetischen

Sanierung ist abhängig vom Ausmaß der Sanierung oder der Sanierungsform. Mit den höchsten Kosten ist hierbei der Heizkesseltausch verbunden, auf ihn folgen der Fenstertausch und die Fassaden-, Dach- oder Kellerdämmung. Der grundsätzliche Kostenaufwand einer thermisch-energetischen Sanierung liegt zwischen 300 € und maximal 740 € pro m<sup>2</sup> Nutzfläche (Interview Bitzinger, F., 2019).

Auch bei der thermisch-energetischen Sanierung ist der Planungsprozess von großer Bedeutung, hierbei ist vor allem zu beachten, dass die Bauteile aufeinander abgestimmt werden. Wird beispielsweise nur die Fassadenhülle gedämmt, die Fenster jedoch nicht getauscht, kann es dazu kommen, dass der erwünschte Einsparungseffekt ausbleibt (Umweltbundesamt, 2018, S.134f.).

Neben einem ganzheitlichen Sanierungskonzept stellen auch die Eigentumsverhältnisse eine Herausforderung im thematischen Kontext dar. Bei Instandsetzungen nach dem Stand der Technik, darunter werden beispielsweise Außendämmungen verstanden, ist eine einfache Mehrheit (>50 % der EigentümerInnen müssen zustimmen) notwendig. Maßnahmen, die über derartige Instandsetzungen hinausgehen, sogenannte außerordentliche Instandsetzungen, wie der Tausch des Heizkessels, benötigen eine Zweidrittelmehrheit, um umgesetzt werden zu können. Dieser Sachverhalt kann vor allem in Wohnungseigentumsgemeinschaften (WEG) mit mehreren EigentümerInnen zu Umsetzungsschwierigkeiten führen (Interview Bitzinger, F., 2019).

Die Rechtsgrundlage für thermisch-energetische Sanierungen stellt auf höchster Ebene die EU-Gebäuderichtlinie dar. Die Bestimmungen seitens der EU wurden durch die OIB-Richtlinie 6 im nationalen Recht verankert. Die OIB-Richtlinie 6 legt Energiekennzahlen vor, welche sowohl bei Neubauten, als auch bei größeren Renovierungen nicht überschritten werden dürfen. Auch der sommerliche Wärmeschutz sowie der Einsatz hocheffizienter Systeme wird im Rahmen der Richtlinie thematisiert, wobei bei den hocheffizienten Systemen nur deren „(...) *technische, ökologische, wirtschaftliche und rechtliche Realisierbarkeit (...) in Betracht gezogen, berücksichtigt und dokumentiert werden (...)*“ soll (OIB-Richtlinie 6, 2019, S.7).

In der Stadt Wien ist das Thema thermisch-energetische Sanierung zusätzlich in der Bauordnung implementiert. Diese sieht vor, dass wenn mindestens 25 % der Gebäudehülle instandgesetzt beziehungsweise verändert werden, hocheffiziente alternative Systeme (dazu zählen beispielsweise Kraft-/Wärme-Kopplung, Fern-/Nahkälte, Fern-/Nahwärme und Wärmepumpen) eingesetzt werden müssen. Auch hier ist dies jedoch nur verpflichtend, sofern der Einsatz technisch, ökologisch und wirtschaftlich realisierbar ist. Neben der Verwendung hocheffizienter alternativer Systeme wird im Rahmen der Bauordnung ebenfalls ein Verbot für feste und flüssige Energieträger bei Änderungen und Instandsetzungen von mindestens 25 % der

Gebäudehülle festgelegt (BO, 2019, §118, Abs. 3).

Weiters existieren diverse ÖNORMEN der Bauindustrie, welche bei einer thermisch-energetischen Sanierung beachtet werden müssen (Interview Bitzinger, F., 2019).

### 3.3 Bau energieeffizienter Gebäude

Bei den energieeffizienten Gebäuden, welche in Wien am häufigsten errichtet werden, handelt es sich um Niedrigenergie-, Niedrigstenergie-, und Passivhäuser. Die Unterscheidung der einzelnen Haustypen erfolgt hierbei auf Basis der Energieeffizienz. Das effizienteste Gebäude stellt das Passivhaus (Energieausweiskategorie A++ / HWB: < 10 kWh/m<sup>2</sup>a) dar, darauf folgen Niedrigstenergiehaus (Energieausweiskategorie A sowie A+ / HWB: 10-25 kWh/m<sup>2</sup>a) sowie Niedrigenergiehaus (Energieausweiskategorie B / HWB: ca. 40 kWh/m<sup>2</sup>a) (Wien Energie, 2019).

Die Wirkung der einzelnen Gebäudetypen ist grundsätzlich dieselbe: Alle Gebäudetypen führen zu einer Reduktion des Heizwärmebedarfs und somit zu einer geringeren CO<sub>2</sub> - Belastung. Den größten Einsparungseffekt liefert das Passivhaus, da es aufgrund der sehr guten Dämmung keine zusätzliche Heizung benötigt (Wiener Wohnbauforschung, 2019). Durch die Kombination der Dämmung mit effizienten Energieträgern (wie Photovoltaikanlagen am Dach des Gebäudes) kann der Energieverbrauch weiter verringert werden (Umweltberatung, 2019).

Die Errichtungskosten eines Passivhauses sind vor allem von Größe und Kompaktheit des Gebäudes abhängig. Der monetäre Mehraufwand bei der Errichtung, welcher durch bautechnische Kriterien und die Lüftungsanlage entsteht, kann jedoch im Laufe der Jahre durch die Einsparung bei den Heizkosten ausgeglichen werden (Bachner, D., et al., 2015, S.26). Grundsätzlich gilt, je effizienter das Haus, desto höher die Heizkostensparnis.

Wie auch bei der thermisch-energetischen Sanierung ist die Planung beim Bau energieeffizienter Gebäude von großer Bedeutung. Weiters ist bei der Errichtung und Nutzung von Passivhäusern, durch den Wegfall der Heizung in den Wohnungen ein erhöhter Kommunikationsaufwand mit den BewohnerInnen notwendig um diese über die Funktion beziehungsweise den Umgang des Hauses aufzuklären. Dieser fällt bei Niedrig- und Niedrigstenergiegebäuden weg, da in diesen Haustypen Heizungen zusätzlich vorhanden sind (Treberspurg, M., et al., 2009, S.6).

Im Bereich der energieeffizienten Gebäude stellen, wie bei der thermisch-energetischen Sanierung und der Gebäudekühlung, die OIB-Richtlinie 6 sowie die Wiener Bauordnung die wichtigsten rechtlichen Rahmenbedingungen dar. Laut der OIB-Richtlinie 6 ist so zum Beispiel ab 31. Dezember 2020 der verpflichtende Bau von Niedrigstenergiegebäuden im Neubaubereich vorgeschrieben

(OIB-Richtlinie 6, 2019).

In der Wiener Bauordnung wurde zu dem festgelegt, dass sollte der Einsatz hocheffizienter alternativer Systeme nicht möglich sein, 10 % des Endenergiebedarfs für Warmwasser durch Solarthermie oder Photovoltaik auf der Liegenschaft bereitzustellen sind (BO, 2019, §118. (3d)). Auch durch die neuen Energieraumpläne, welcher derzeit von der Stadt Wien ausgearbeitet werden, soll die Nutzung klimaschonender Energieträger verstärkt werden. Sie bieten außerdem die Möglichkeit, Treibhausgasemissionsbeschränkungen für Heizungs- und Warmwasserbereitstellungsanlagen festzulegen (BO, 2019, §2).

### 3.4 Gebäudekühlung

Bei der Gebäudekühlung wird zwischen aktiver und passiver Kühlung unterschieden. Die passive Gebäudekühlung stellt hierbei die klimaschonendere Methode dar, bei welcher ohne oder nur mit geringem Einsatz von technischen Hilfsmitteln gekühlt wird. Beispiele für passive Gebäudekühlungsmethoden sind: Wärmedämmung, Sonnenschutz, Reduktion von Glas- und Fensterflächen, etc. (MA22, 2015, S. 64).

Auch bei der aktiven Gebäudekühlung, bei der mit Hilfe von Kühltechnologien die Raumtemperatur gesenkt wird, gibt es klimaschonende Alternativen, wie beispielsweise solare Kühlung, die thermische Bauteilaktivierung, Lüftungsanlagen mit Zuluft über das Erdreich, etc. (MA22, 2015, S. 64). Beide Methoden können sowohl im Neubau als auch bei der Sanierung eingesetzt werden, wobei die aktive im Gegensatz zur passiven Gebäudekühlung im Bestand mit vergleichsweise hohen Umbauarbeiten und Kosten verbunden ist. Die aktive und die passive Gebäudekühlung führen zu einer Senkung der Innenraumtemperatur und einer höheren Behaglichkeit. Bei der Maßnahme des Sonnenschutzes wird dies durch die Verschattung der Wohninnenräume erzielt. Hierbei ist zu beachten, dass außenliegender Sonnenschutz am wirkungsvollsten ist. Kombiniert man aktive und passive Gebäudekühlungsmaßnahmen, kann zusätzlich Energiebedarf eingespart werden. Aktive Maßnahmen sollten allerdings nur zum Einsatz kommen, wenn passive Maßnahmen nicht ausreichen, um ein behagliches Innenraumklima zu erzeugen (Treberspurg, M., et al., 2017).

Der Kostenaufwand unterscheidet sich im Bereich der Gebäudekühlung je nach eingesetzter Methode. Im Bereich der passiven Gebäudekühlung stellt der Sonnenschutz die kostenaufwändigste Methode dar. Passive Maßnahmen, wie die Erhöhung der Speichermasse des Gebäudes und die Nachtlüftung erfordern keine zusätzlichen Kosten. Die Kosten für aktive Gebäudekühlungsmaßnahmen sind in Neubau und Sanierung zu differenzieren. Im Neubaubereich fallen vergleichsweise geringe Kosten durch den Einbau eines derartigen Systems an, in der

Sanierung ist der nachträgliche Einbau mit einem größeren Kostenaufwand verbunden (Treberspurg, M., et al., 2017).

Auch bei der Gebäudekühlung stellt die Planung die wichtigste Phase dar. Neben der Planung stellen auch die immer häufiger werdenden Tropennächte eine Herausforderung für die passive Gebäudekühlung dar. Vor allem bei der Erhöhung der Speichermasse, bei der die Abgabe der aufgenommenen Wärme in den Nachtstunden von großer Bedeutung ist, sowie der Nachtlüftung können Abendtemperaturen von über 20 °C zu Herausforderungen führen. Insbesondere im Bereich des Sonnenschutzes durch außenliegende Rollos kann es zudem zu Schwierigkeiten bei der Bewilligung, sei es durch die fehlende Zustimmung der EigentümerInnen oder aus denkmalschutztechnischen Gründen, kommen. Bei der aktiven Gebäudekühlung können vor allem Platzprobleme, auf Grund des Flächenbedarfs der Systeme entstehen (Treberspurg, M., et al., 2017).

Den rechtlichen Rahmen im Bereich der Gebäudekühlung bilden auf europäischer Ebene die Gebäuderichtlinie sowie die Energieeffizienzrichtlinie. Beide Richtlinien zielen unter anderem auf die Effizienzverbesserung im Gebäudesektor ab (GEEG, 2010; EEEG, 2014). Die Energieeffizienzrichtlinie wurde durch das Energieeffizienzgesetz im nationalen Recht implementiert.

Auf Bundesländerebene wird in der Wiener Bauordnung festgelegt, dass für Maßnahmen, die mit Änderungen des äußeren Erscheinungsbildes des Gebäudes verbunden sind, wie außenliegende Rollläden, Außenjalousien, Markisen, etc., eine Überprüfung seitens der Magistratsabteilung 19 (MA19) der Stadt Wien notwendig ist. Bei den beispielhaft genannten Maßnahmen sowie Wärmepumpen handelt es sich zudem um bewilligungspflichtige Bauvorhaben, welche von der Baupolizei (MA37) genehmigt werden müssen. (Stadt Wien, 2019) Wärmepumpen benötigen außerdem zusätzlich eine wasserrechtliche Genehmigung der MA58 (MA20, 2014, S.15). Auch diverse ÖNORMEN sollen eine korrekte Umsetzung und Durchführung von Gebäudekühlungsmaßnahmen sicherstellen. Eine der bedeutendsten Normen stellt außerdem die sogenannte "Behaglichkeitsnorm" dar, in welcher festgelegt wird, ab welcher Temperatur beziehungsweise bei welchem Klima ein Raum als behaglich gilt (EN ISO 7730).

Außerdem ist zu beachten, dass bei allen Maßnahmen (Begrünung, thermisch-energetische Sanierung, Gebäudekühlung), welche mit Veränderungen der Allgmeinflächen (z.B. Hausfassade) verbunden sind das „Wohnungseigentumsgesetz“ eine tragende Rolle spielt. Laut diesem ist bei derartigen Änderungen die Zustimmung aller WohnungseigentümerInnen notwendig (WEG, 2019).

## 4 Fazit

Der rechtliche Rahmen im Bereich Klimaschutz und Klimawandelanpassung ist sehr umfangreich. Die zahlreichen Rechtsvorschriften sind allerdings teilweise sehr vage formuliert oder werden bis dato noch nicht ausreichend umgesetzt. In Zukunft wird es notwendig sein, die Rechtsmaterie anzupassen und strengere Ziele zu setzen.

Insbesondere das Mietrecht sollte hierbei betrachtet werden, da MieterInnen bis dato kein Mitspracherecht bei Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsmaßnahmen besitzen. Die Entscheidungsgewalt liegt in diesem Bereich in der Hand des Hauseigentümers beziehungsweise in Wohnungseigentumsgemeinschaften in der der WohnungseigentümerInnen (bei Allgemeinflächen benötigt es eine Zustimmung aller EigentümerInnen). Da jedoch die Personen, die in den Wohnungen leben, die Leidtragenden der Hitzewellen, etc. sind, ist hier, meiner Meinung nach, eine Anpassung des Gesetzes notwendig.

Weiters sollte seitens der Stadt Wien Aufklärungsarbeit durchgeführt werden, um den BürgerInnen die Möglichkeiten aufzuzeigen, welche im Gebäudebereich eingesetzt werden können, um das Leben in den eigenen vier Wänden, vor allem in den Sommermonaten, erträglicher zu machen. Hierbei ist es von großer Bedeutung, die Bevölkerung sowohl über Vorteile und Kosten aufzuklären als auch über die Herausforderungen und Lösungen dieser. Auch mit dem Einsatz von Sanktionen oder Förderungen kann ein sehr guter Anreiz geschaffen werden, um die Anwendung und Umsetzung von Maßnahmen im Gebäudebereich zu steigern.

*Dieser Artikel basiert auf meiner Diplomarbeit zum Thema „Klimaschutz und Klimawandelanpassung im Wiener Wohnbau“, welche unter der Betreuung von Frau Univ.-Ass. Mag.iur., Dr.iur., E.MA Karin Hiltgartner verfasst wurde.*

## Quellenverzeichnis

- AEUV, Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union, BGBl. III Nr. 86/1999, idF BGBl. III Nr. 314/2013
- APCC (2014), österreichischer Sachbestandsbericht Klimawandel 2014 (AAR14), Ausrian Panel on Climate Change (APCC), Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaft, Wien, In: Umweltbundesamt (2018), Factsheet: Der Klimawandel in Wien
- Bachner, D., Hüttler, W., Rammerstorfer, J. (2015) Innovation & Kosteneffizienz: Kostenoptimale Gebäudestandards für großvolumige Wohngebäude, BMVIT, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien
- Bitzinger, F. (2019), Wohnfonds wien, persönliches Interview, Wien, 10.7.2019
- BMNT, Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2018h), Klimaschutz im Wohnbau, [https://www.bmnt.gv.at/umwelt/klimaschutz/klimapolitik\\_national/Wohnbau.html](https://www.bmnt.gv.at/umwelt/klimaschutz/klimapolitik_national/Wohnbau.html) (30.11.2019), in: Steinmetz, L. (2019), Klimaschutzrecht und Klimaschutz im Bereich Wohnbau, S. 8, Wien
- BO, Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch, Bauordnung Wien, (1993), LGBl. Nr. 11/1930, idF. LGBl. Nr. 71/2018
- BOKU, Universität für Bodenkultur Wien (o.J.), Grün Stadt Klima, Leitfaden Grüne Bauweisen für Städte der Zukunft, Optimierung des Wasser- und Lufthaushalts urbaner Räume mittel Gründächern, Grünfassaden und versickerungsfähigen Oberflächenbefestigungen, Österreichischer Verband für Bauwerksbegrünung
- EEffG, Energieeffizienzgesetz, BGBl. I Nr. 72/2014
- Erlach, N. (2012), Dachgrün, Studie im Auftrag der MA 22, Wien
- EUV, Vertrag über die europäische Union, BGBl. III Nr. 85/1999, idF BGBl. III Nr. 4/2003, BGBl. III Nr. 171/2013
- GEEG, EU- Gebäuderichtlinie, RL 2010/31/EU
- Hundstorfer, B., (2019), MA21a, Magistratsabteilung 21a – Stadtteilplanung und Flächennutzung, persönliches Interview, Wien, 27.6.2019
- Kromp-Kolb, H., Formayer, H., Clementschitsch, L. (2007), Auswirkungen des Klimawandels auf Wien unter Berücksichtigung von Klimaszenarien. Wien. AGES (2017), In: Umweltbundesamt (2018), Factsheet: Der Klimawandel in Wien, S. 4

- MA20, Magistratsabteilung 20 - Energieplanung** (2014), Dauerhaft umweltschonend heizen!, Eine Wärmepumpe macht es möglich! Und so funktioniert es, Wien
- MA22, Magistratsabteilung 22 – Umweltschutz** (2013), Leitfaden Fassadenbegrünung, 1. Ausgabe, Wien
- MA22, Wiener Umweltschutzabteilung** (2015), Urban Heat Islands, Strategieplan Wien, Wien
- OIB - Richtlinie 6** (2019), Energieeinsparung und Wärmeschutz, Wien
- Ottelé, M. et al.** (2011): Vertical greening systems and the effect on air flow and temperature. on the building envelope. Building and Environment 46 (2011) 2287-2294, In: TU Darmstadt, 2016, Dettmar, J., Pfoser, N., Sieber, S., Gutachten Fassadenbegrünung, Darmstadt, S: 15
- Preiss, J.** (2019), MA22, Magistratsabteilung 22 – Umweltschutz, persönliches Interview, Wien, 6.5.2019
- Stadt Wien** (2019), Rollläden, Außenjalousien, Markisen und dergleichen – Begutachtung, <https://www.wien.gv.at/amtshelfer/bauen-wohnen/stadtentwicklung/baulicheanlagen/rollladen.html> (18.09.2019)
- Sternberg, T. et al.** (2010): Dust particulate absorption by ivy (Hedera helix) on historic walls in urban environments: Science of the Total Environment 409, (1): 162-168, In: TU Darmstadt, 2016, Dettmar, J., Pfoser, N., Sieber, S., Gutachten Fassadenbegrünung, Darmstadt, S: 15
- Taschwer, K.,** (2019), Hitze in Städten wird dramatisch steigen – Wien besonders betroffen, <https://www.derstandard.at/story/2000106190600/hitze-in-staedten-wird-dramatisch-steigen> (07.12.19)
- Treberspurg, M., Österreicher, D., Vicente, C.** (2017), Hitze! Vermeiden, Vermeidung sommerlicher Überwärmung im Wohnbau, Universität für Bodenkultur, im Auftrag der Magistratsabteilung 20 – Energieraumplanung, Wien
- Treberspurg, M., Smutny, R., Ertl-Balga, U., Grüner, R., Neururer, C.** (2009) ,Nachhaltigkeits-Monitoring ausgewählter Passivhaus-Wohnanlagen in Wien, Projekt NaMAP, Zusammenfassung, Finanziert durch MA 50, Wien
- TU Darmstadt, 2016, Dettmar, J., Pfoser, N., Sieber, S., Gutachten Fassadenbegrünung, Darmstadt, S: 15**
- Umweltberatung .at** (2019b), Niedrigenergiehaus-Standard, <https://www.umweltberatung.at/niedrigenergiehaus-standard> (24.9.2019)
- Umweltbundesamt** (2018), Klimaschutzbericht 2018, 2. Aufl., Wien
- Van Staden, R.** (2014), Klimawandel: Was er für Städte bedeutet, Kernergebnisse aus dem fünften Sachstandsbericht des IPCC
- WBTV** (2019), Wiener Bautechnikverordnung, LGBl. Nr. 35/2015
- WEG, Wohnungseigentumsgesetz** (2019), StF: BGBl. I Nr. 70/2002, idF BGBl. I Nr. 114/2002
- Wien Energie** (2019) Was ist eigentlich Energieeffizienz?, <https://blog.wienenergie.at/2016/02/17/was-ist-eigentlich-energieeffizienz/> (1.7.2019)
- Wiener Wohnbauforschung** (2019) Nachhaltigkeits-Monitoring ausgewählter Passivhaus-Wohnanlagen in Wien (Projekt NaMAP), <https://www.wohnbauforschung.at/index.php?id=392> (9.7.2019)
- Wohnfonds Wien** (2010) THEWOSAN, schont die umwelt und steigert die wohnqualität, Wien
- ZAMG, Zentralanstalt für Meterologie und Geodynamik** (2019f), Der wärmste, sonnigste, trockenste Juni der Messgeschichte, <https://www.zamg.ac.at/cms/de/klima/news/der-waermste-sonnigste-und-trockenste-juni-der-messgeschichte> (18.7.2019)



# Der Wald in Zeiten des Klimawandels

Marco Dernberger

## 1 Einleitung

Weltweit gehen jährlich rund 13 Mio. Hektar Wald verloren. Das entspricht ungefähr der Größe Griechenlands. Bedenkt man, dass in den Wäldern der Erde enormer Artenreichtum von Pflanzen und Lebewesen herrscht, ist die biologische Vielfalt massiv gefährdet (vgl. Putzgruber et al. 2011). Neben dem Artenreichtum bildet der Wald einen essentiellen Faktor für das Klima, daher ist es erforderlich, dass sich dieser an die bisherigen und zukünftigen Klimabedingungen anpasst. Dies ist nicht nur eine Aufgabe der FörsterInnen, sondern auch die Raumplanung – genauer die forstliche Raumplanung kann und muss ihren Beitrag leisten. Insbesondere durch den Waldentwicklungsplan kann diese Hilfestellung erfolgen. Der Artikel stellt zuerst die Bedeutung des Waldes in Zeiten des Klimawandels dar. Aufbauend auf der gesetzlichen Verankerung des Waldentwicklungsplan in Österreich und der Funktionen des Waldes, zeigt ein Fallbeispiel das Anpassungspotential in Niederösterreich bei einer Änderung der Leitfunktion von der Nutz- zur Wohlfahrtsfunktion.

### 1.1 Wald und Klima sind verbunden

Der Wald ist für die Wirtschaft und die Gesundheit der Menschen von Bedeutung und bildet den Lebensraum für viele Tierarten. Insbesondere für die klimatischen Bedingungen spielt er eine unverzichtbare Rolle. Einerseits bindet Holz CO<sub>2</sub> aus der Luft und ist so ein Kohlenstoffspeicher, andererseits steuert der Wald die Verdunstung, Wasserkreisläufe und somit das Klima (vgl. WWF Deutschland o. J.). Dadurch kommt dem Wald eine besondere Bedeutung zu.

*„Ein stabiles Klima gehört zu den wichtigsten natürlichen Ressourcen der Menschheit“* (Götzl et al. 2015: 31). Um dieses zu gewährleisten sind Wälder, aufgrund der oben beschriebenen Kohlenstoffspeicherung und Reduktion von Treibhausgasemissionen unersetzlich. Dies gilt hauptsächlich bei entsprechender Bewirtschaftung. Nachfolgend werden die Eigenschaften des Waldes sowie des Waldbodens bezüglich der Kohlenstoffspeicherung und –abgabe erläutert. Daher ist es vorab wichtig kurz die Begriffe Kohlenstoffsенke und Kohlenstoffquelle zu erläutern. Bei erstgenannten handelt es sich, um einen Speicher, der Kohlenstoff zeitweilig oder dauerhaft aufnimmt. Entgegen dessen sind Kohlenstoffquellen Elemente, die Kohlenstoff freisetzen.

Durch den Einfluss der Temperatur auf den Bodenkohlenstoffabbau, wird die Wechselwirkungen zwischen Wald und Klima verdeutlicht. Nach Tumbore et al. (1996) wird angenommen, dass ansteigende Temperaturen die CO<sub>2</sub>-Freisetzungsraten aus Waldböden fördern. Daher könnten in den nächsten Jahren, wenn der fortschreitende Temperaturanstieg nicht verhindert wird, die Kohlenstoffsенken zu Kohlenstoffquellen werden (vgl. Weiss et al. 2000). Diese Annahme bestätigt sich durch eine Bodenmodellierung des Bundesforschungszentrum für Wald (BFW), welche besagt, dass der Waldboden in den letzten Jahren eine Kohlenstoffquelle dargestellt hat. Der ausgestoßene Kohlenstoff wurde jedoch durch die Waldbiomasse und das Totholz teilweise kompensiert (vgl. Götzl et al. 2015: 31). Darunter ist zu verstehen, dass der Boden zwar Kohlenstoff in die Luft abgegeben hat, jedoch die Bäume und Pflanzen sowie das abgestorbene Holz im Wald diesen aufnehmen konnten.

Die Anzeichen, dass eine Klimaerwärmung stattfindet, bestätigen auch die wissenschaftlichen Sammlungen der IPPC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Das Ökosystem Wald stellt dabei nicht nur einen bedeutenden Faktor in der Treibhausbilanz dar, sondern umfasst auch vielfältige Leistungen für die Bevölkerung (vgl. ebd.). Daher strebt die Waldstrategie 2020+ als Hauptziel eine „ausgewogene Sicherstellung und Optimierung aller Dimensionen der nachhaltigen Waldbewirtschaftung mit einem besonderen Fokus auf den Mehrwert und das Potential der österreichischen Forst- und Holzwirtschaft für ein ‚lebenswertes Österreich‘“ (BMNT 2018: 13) an. In diesem Sinne soll eine nachhaltige multifunktionale Waldbewirtschaftung gesichert werden. Dabei soll sowohl auf die ökonomische, soziale als auch ökologische Dimension geachtet werden (vgl. ebd.).

Die Klimaerwärmung betrifft alle dieser Dimensionen. Die ökonomische Dimension bezieht sich auf die Holzernte, wobei fast die Hälfte der Ernte des österreichischen Bundesforstes auf sogenanntes Schadholz entfällt (vgl. ÖBf 2018). Die soziale Funktion wird aufgrund von Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen des Klimawandels, sowie die Schlägerung zur Bekämpfung von Schädlingsbefall eingeschränkt. Die ökologische Dimension betrifft nicht nur die Funktion des Waldes als Kohlenstoffspeicher, sondern vielmehr seine Funktion als Lebensraum für Tiere und Pflanzen. Zudem ist Wald im Sinne der Wohlfahrtswirkung unverzichtbar für unser Ökosystem zum Ausgleich des Klimas und des Wasserhaushaltes sowie zur Reinigung und Erneuerung von Luft und Wasser.

## 1.2 Der Waldentwicklungsplan

Der Waldentwicklungsplan ist eine wichtige Informationsquelle in der Raumplanung. Als Grundlagendokument fließt er in die Erstellung der örtlichen Entwicklungskonzepte sowie Erstellung, Revisionen und Änderungen von Flächenwidmungsplänen ein. Der Waldentwicklungsplan wird auch bei anderen Fachgebieten als Grundlage herangezogen, wie Verkehr oder Landschaftsentwicklung (Amt der NÖ Landesregierung 2019).

Das Instrument besteht aus einem Gesamtplan für das Bundesgebiet, welcher sich aus zusammengesetzten Teilplänen der Bundesländer ergibt. Die Waldverhältnisse werden sowohl kartographisch, im Maßstab 1:50.000 als auch textlich dargestellt. Nach §9 Forstgesetz 1975 (ForstG) ist der Waldentwicklungsplan an den jeweiligen Stand der Entwicklung anzupassen. Dies soll durch 10-jährige Revisionsintervalle gewährleistet werden (vgl. Brawenz et al. 2015: 94; Raschauer & Wessely 2006: 114 f.; Schima & Singer 2012: 9).

Bis auf die Nutzfunktion wird allen Funktionen des Waldes je nach öffentlichem Interesse eine Wertigkeit von 0-3 zugeordnet. Folglich ergibt sich eine dreistellige Kennzahl.

Diese Kennzahl beschreibt die Waldflächen basierend auf ihren Funktionen. Die höchste Wertigkeit mit der Kennziffer 3 bildet die sogenannte Leitfunktion. Die Verordnung über den Waldentwicklungsplan legt die rechtliche Grundlage für die Bewertung und die Reihung der Funktion fest. Sind weder Schutz-, Wohlfahrts-, noch Erholungsfunktion als Leitfunktion priorisiert, so wird die Nutzfunktion im Waldentwicklungsplan verordnet.

Neben Funktionsflächen werden auch Kreisfunktionsflächen ausgewiesen. Diese Flächen sind unter zehn Hektar und haben eine andere Leitfunktion als das umliegende Gebiet. Zusätzlich kann ein Großbuchstabe in die Kreisfläche eingetragen werden, falls es sich bei der Waldwirkung um einen erklärten Erholungswald oder in Bann gelegten Schutzwald handelt. Dies muss jedoch durch einen forstlichen Bescheid bestätigt werden (Schima & Singer 2012: 45).

## 1.3 Die Wirkungen des Waldes

Die Wirkungen des Waldes sind Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungswirkung. Diese sollen durch die forstliche Raumplanung gewährleistet werden. Abhängig von den örtlichen Gegebenheiten können einzelne Waldwirkungen priorisiert werden (vgl. Bachmann et al. 2016: S.350).

### Nutzwirkung

Wälder, die für die nachhaltige Produktion des Rohstoffes „Holz“ verwendet werden, sind dieser Kategorie zugeteilt. Wichtig ist dabei, dass die Reproduktion des Rohstoffes nicht nur theoretisch, sondern auch wirtschaftlich möglich sein muss (vgl. Brawenz et al. 2015: S.89).

### Schutzwirkung

Die Kategorie lässt sich in zwei Schutzwirkungen aufgliedern. Einerseits in Wälder mit Objektschutzwirkung und andererseits in Wälder mit Standortschutzwirkung. Erstere umfasst Wälder, die Menschen und Siedlungen vor Elementargefahren oder schädigenden Umwelteinflüssen schützen. Und letzteres weist Wälder, deren Standorte durch abtragende Kräfte gefährdet sind, aus (vgl. Schima & Singer 2012: 11).

### Wohlfahrtswirkung

Der Einfluss des Waldes auf die Umwelt, insbesondere auf den Ausgleich des Klimas und des Wasserhaushaltes sowie auf die Reinigung und Erneuerung von Luft und Wasser, wird in der Regel als Wohlfahrtswirkung verstanden. Durch die Verbesserung des Mikroklimas nimmt der Wald im Nahbereich von Siedlungen, im Besonderen in Großstädten, eine große Bedeutung ein (vgl. ebd.: 12).

## Erholungswirkung

Unter dieser Wirkung wird der Wald als Erholungsraum für die BesucherInnen verstanden. Zur nachhaltigen Erhaltung des Waldbestandes können, bei zu starker Frequenz, Regulierungsmaßnahmen festgelegt werden. Waldflächen, die vom freien Betreten ausgenommen sind, können keine Erholungswirkung ausüben (vgl. ebd.: 12).

## 2 Fallbeispiel: Priorisierung der Wohlfahrtsfunktion in niederösterreichischen Wäldern

Grundlage für die Entwicklung des Szenarios ist die Änderung der Nutz- in die Wohlfahrtsfunktion im Waldentwicklungsplan. Mithilfe eines Geoinformationssystems wurden die Verwaltungsdaten des Landes Niederösterreich, Ortspunkte der Gemeinden und der Waldentwicklungsplan dargestellt. Die angenommenen Schwellenwerte wurden der 2015 veröffentlichte Publikation „Ökosystemleistungen des Waldes“ herausgegeben vom Umweltbundesamt entnommen. Im Szenario wurden jene Gemeinden mit einer Bevölkerungszahl von beziehungsweise über 5.000 EinwohnerInnen ausgewählt. Danach wurde ein Radius von 10 km rund um die einzelnen Ortspunkte erstellt. Die dadurch erstellten Flächen wurden im Weiteren mit dem Waldentwicklungsplan verschnitten. Jene Flächen, die in diesem Umkreis liegen und mit der Nutzfunktion gekennzeichnet sind, wurden der Wohlfahrtsfunktion zugeordnet. Durch diese Modellierung wird folgend der derzeitige Waldentwicklungsplan (Abb. 1) und der modellierte Waldentwicklungsplan (Abb. 2) gegenübergestellt.

Die größte Veränderung findet demnach im Süden und Westen Niederösterreichs statt. Dies ist auf zwei Gegebenheiten zurückzuführen. Der sommerwarme Osten ist derzeit von der Leitfunktion Schutzfunktion geprägt. Hingegen haben viele Waldflächen im Westen bislang kein besonderes öffentliches Interesse an der Funktion ausgewiesen. Entlang der sogenannten Thermenlinie im Süden Wiens kommt die Wohlfahrtsfunktion aufgrund einer Häufung an Gemeinden mit über 5.000 EinwohnerInnen zur Geltung. In Tabelle 1 ist die flächenmäßige Veränderung der Leitfunktionen zusammengefasst. Man kann feststellen, dass eine Vervierfachung der Wohlfahrtsfunktion mit einer Reduktion der Nutzfunktion in Höhe von 26 % vorliegt. Der bisherige Anteil der Wohlfahrtsfunktion steigt von 8 % auf 34 % infolge der Änderung mit Fokus auf die lokale Mikroklimaregulationsfunktion an. Es bildet sich eine annähernde Gleichverteilung zwischen der Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzfunktion als Leitfunktionen ab.

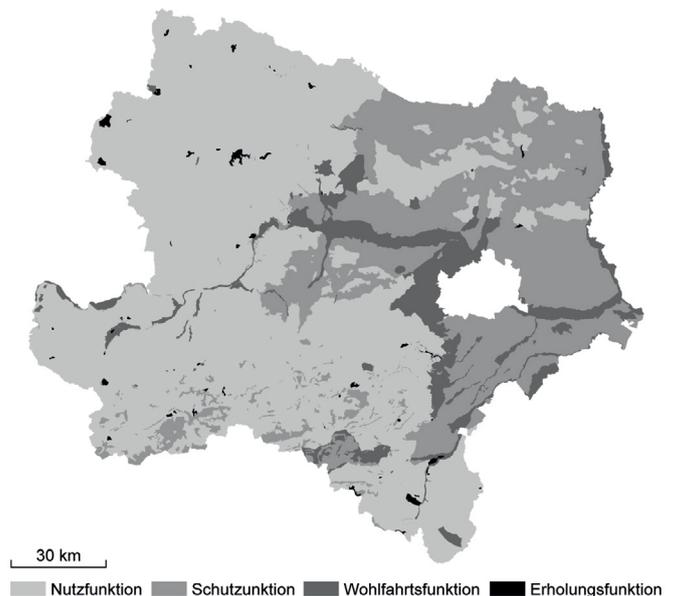
Das Fallbeispiel umfasst eine Änderung von 500.000 ha und betrifft damit circa ein Viertel der gesamten Fläche Niederösterreichs. Hierbei darf nicht außer Acht gelassen

werden, dass es sich bei den betrachteten Waldflächen um Privatflächen handelt und eine Änderung die EigentümerInnen gegebenenfalls in der Bewirtschaftung einschränken kann. Die Nutzfunktion ist weiterhin als wichtigste Funktion des Waldes ausgewiesen, da der Wald auch ein wichtiger Wirtschaftsfaktor ist (Leitgeb 2019).

Bevor man dieses Szenario in die Realität umsetzt, sind noch genauere Untersuchungen vorzunehmen. Vor allem die angenommenen Schwellenwerte sollten dabei näher untersucht werden. Wie eingangs erwähnt basiert die Berechnung auf der Anzahl an EinwohnerInnen in den betroffenen Gemeinden. Durch die Generalisierung der Fläche auf einen Punkt wird die Dichte, welche in diesem Zusammenhang essentiell erscheint, vernachlässigt. Daher müsste vor der Umsetzung des Szenarios eine Analyse mit einem variierenden Schwellenwert, der sich auf die Bevölkerungsdichte bezieht, vorgenommen werden. Dieser ist in weiterer Folge für die Auswahl der Siedlungsflächen ausschlaggebend. Durch die Abhängigkeit der Mikroklimaregulationsleistung von kleinräumigen Gegebenheiten, wie beispielsweise der Topografie und Windverhältnissen, bedarf es vor endgültiger Festlegung des zweiten Schwellenwerts entsprechender Sensitivitätsanalysen. Eine pauschale Festlegung erweist sich in diesem Zusammenhang als nicht zielführend.

**Abbildung 1:** Derzeitiger Waldentwicklungsplan

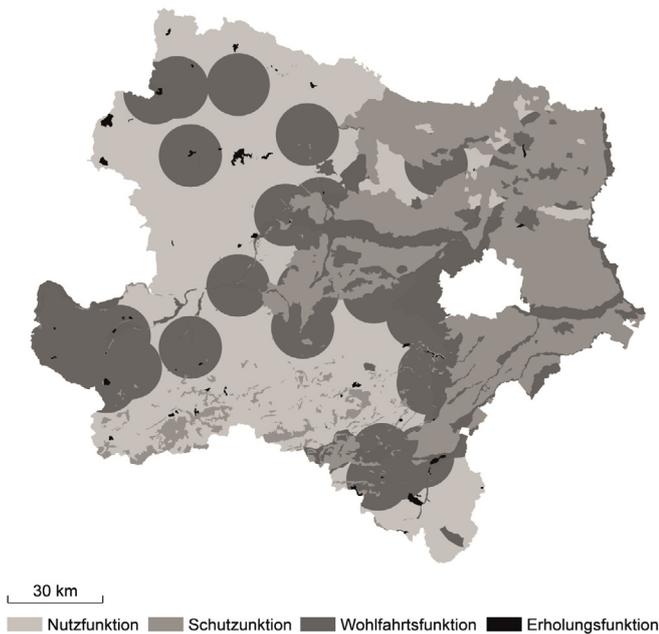
Dimensionen (HxB): 10,9 cm x 11,4 cm



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf BMNT.

Mit der Priorisierung der Wohlfahrtsfunktion und der einhergehenden Stärkung der Mikroklimaregulationsleistung im Fallbeispiel soll ersichtlich gemacht werden, dass die Wohlfahrtsfunktion im Umkreis von bevölkerungsreichen Siedlungsgebieten in Zeiten der Klimaänderung eine

**Abbildung 2:** Adaptierter Waldentwicklungsplan auf Basis der Ausweisung der Wohlfahrtsfunktion  
Dimensionen (HxB): 10,9 cm x 11,4 cm



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung, basierend auf BEV, BMNT, Land Niederösterreich.

**Tabelle 1:** Gegenüberstellung der Funktionsflächenzuteilung

|                    | IST-Stand [ha] | Szenario [ha] | IST-Stand [%] | Szenario [%] |
|--------------------|----------------|---------------|---------------|--------------|
| Schutzfunktion     | 564.013        | 564.013       | 29            | 29           |
| Wohlfahrtsfunktion | 160.987        | 658.186       | 8             | 34           |
| Erholungsfunktion  | 9.785          | 9.785         | 1             | 1            |
| Nutzfunktion       | 1.184.705      | 687.506       | 62            | 36           |

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung, basierend auf BEV, BMNT, Land Niederösterreich.

bedeutende Rolle spielen kann. Durch das Beispiel des Wienerwaldes in Niederösterreich und Wien, wird ersichtlich, dass schon jetzt Wälder in der Nähe von Städten die Wohlfahrtsfunktion ausweisen. In diesen Wohlfahrtswäldern wird besonders auf das Gut Wasser, insbesondere um das Grundvorkommen bestmöglich von externen Verunreinigungen zu schützen, Bedacht genommen (Putzgruber 2018). Durch die Festlegung der Leitfunktion besteht kein gesetzlicher Auftrag an die BesitzerInnen der Waldflächen. Dennoch wird die Funktion des Waldes als überregionale und regionale Grünräume im siedlungsnahen Bereich gestärkt, da der Waldentwicklungsplan ein Grundlagendokument für die Raumplanung darstellt.

*Dieser Artikel basiert auf meiner Bachelorarbeit „Der Wald in Zeiten des Klimawandels“. Die Arbeit war auch Grundlage für einen Teil des Artikels „Der Wald, grüne und blaue Infrastruktur im urbanen Raum – rechtliche Grundlagen“ im Jahrbuch Raumplanung 2019 ist. Zentraler Untersuchungsgegenstand der Arbeit ist: welche Möglichkeiten der Waldentwicklungsplan und ähnliche Instrumente für die Anpassung an den Klimawandel bieten.*

### 3 Schlussfolgerung

Dass eine Klimaänderung stattfindet, ist unbestreitbar. Es stellt sich nur die Frage, wie schnell und in welchem Ausmaß diese voranschreitet. Nicht nur die Gesellschaft, sondern auch das Ökosystem Wald sind vom Klimawandel betroffen. Wird die vorausschauende Planung mit einem Zeithorizont von 100 bis 120 Jahren im Forstbereich und das langsame Wachstum von Bäumen bedacht, wird ersichtlich, dass eine rasche Änderung des Klimas die abiotischen Gefährdungen verstärken wird und die Wälder nicht die notwendige Zeit zur Anpassung haben werden.

Der Klimawandel wirkt je nach Standort und Zusammensetzung des Waldes anders. So werden beispielsweise höhere Lagen für den Waldwachstum interessanter, hingegen verschlechtert sich die Situation für jene Wälder, die bereits jetzt unter Trockenheit leiden. Des Weiteren werden sich jene Standorte vermehren, an denen die Bäume vermehrt Stress, insbesondere Trockenstress, ausgesetzt sind. Neben dieser Gefahr gibt es noch weitere abiotische Gefährdungen, die den Wäldern zusetzen. Daher gilt es die Resilienz der Wälder zu fördern.

Die AkteurInnen des Forstwesens sowie der Wald selbst können sich nur an die klimatischen Veränderungen anpassen und zum Klimaschutz beitragen. Die Entschleunigung des Klimawandels muss jedoch auf anderen Ebenen erfolgen. Dem Pariser Klimaabkommen zufolge müssen die Ausstöße massiv verringert werden, um das gesetzte Ziel von einer maximalen Erderwärmung von 1,5°C vor der Vorindustriellen Zeit zu erreichen (vgl. BMU 2017). Dabei nehmen die Sektoren Wirtschaft und Mobilität eine entscheidende Rolle ein. Aber auch die massive Rodung von Waldflächen außerhalb Österreichs muss minimiert werden, da diese maßgeblich zum Klimawandel beitragen. Nichts desto trotz ist der „Schutz und die Bewirtschaftung der Wälder [...] von entscheidender Bedeutung, um einen katastrophalen Klimazusammenbruch zu vermeiden“ (DNR 2019).

Infolgedessen müssen Wälder weiterhin nach dem Nachhaltigkeitsprinzip des ForstG bewirtschaftet werden. Durch die erforschten Anpassungsmöglichkeiten sollen die Vitalwerte der Bäume gesteigert und so die Resilienz der Wälder erhöht werden. Das Fallbeispiel zeigt auf, dass der Waldentwicklungsplan eine Richtung zur Bewirtschaftung vorgeben kann. Wie sich die Ausweisung der Wohlfahrtsfunktion auf die Mikroklimaregulationsleistungen auswirkt, muss jedoch noch genauer untersucht werden.

## Quellenverzeichnis

- Forstgesetz 1975, Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird, StF; BGBl. I Nr. 56/2016 (NR: GP XXV RV 1146 AB 1167 S. 134. BR: 9595 AB 9610 S.855), idGF BGBl. I Nr. 56/2016
- Amt der NÖ Landesregierung** (2019): Forstliche Raumplanung. [www.noel.gv.at/noe/Forstwirtschaft/Forstliche\\_Raumplanung.html](http://www.noel.gv.at/noe/Forstwirtschaft/Forstliche_Raumplanung.html) (16.05.19)
- Bachmann, Susanne, Baumgartner, Gerhard, Feik, Rudolf, Fuchs, Claudia, Giese, Karim, Jahnel, Dietmar, Lienbacher, Georg** (2016): Besonderes Verwaltungsrecht. Wien: Verlag Österreich.
- BMU** (2017), Deutsches Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Die Klimakonferenz in Paris, <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/internationale-klimapolitik/pariser-abkommen/#c8535> (16.2.2019).
- Brawenz, Christian, Kind, Martin, Wieser, Stefanie** (2015): ForstG – kommentierte Ausgabe. Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- DNR** (2019), Deutscher Naturschutzring, Waldschutz: Rechtsinformationen und Klimaschutz-Analyse, <https://www.dnr.de/index.php?id=13148> (16.2.2019).
- Götzl, M., Schwaiger, E., Schwarzl, B., Sonderegger G.** (2015), Umweltbundesamt [Hrsg.], Ökosystemleistungen des Waldes, Wien.
- Leitgeb, E.** (2019), Bundesforschungszentrum für Wald, Institut für Waldökologie und Boden, persönliche Mitteilung (17.1.2019).
- ÖBf** (2018), Österreichische Bundesforste AG, Nachhaltigkeitsbericht 2017, Purkersdorf.
- Putzgruber, N.** (2018), Österreichische Bundesforste AG, Wald-Naturraum-Nachhaltigkeit, persönliche Mitteilung (20.12.2018).
- Putzgruber, N.; Plattner, G.; Grinzing, G.** (2011), Österreichische Bundesforste AG [Hrsg.], 365 Tage Aufmerksamkeit? Internationales Jahr des Waldes 2011, Ausgabe 02/2011, Nr.8, S.6-7, Purkersdorf.
- Raschauer, N.; Wessely, W.** (2006) Handbuch Umweltrecht, WUV Universitätsverlag, Wien.
- Schima, J.; Singer, F.** (2012), Waldentwicklungsplan Richtlinien über Inhalte und Ausgestaltung, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) Sektion IV (Forstwesen), Auflage 3, Wien.
- Weiss, P.; Schieler, K.; Schadauer, K.; Radunsky, K.; Englisch, M.** (2000), Die Kohlenstoffbilanz des österreichischen Waldes und Betrachtungen zum Kyoto-Protokoll, Monographien Band 106, M-106, im Auftrag des Umweltbundesamt, Wien.
- WWF Deutschland** (o.J.), Wälder sind Kohlenstoffspeicher und Klimaauslager, <https://www.wwf.de/themen-projekte/waelder/wald-und-klima/waelder-und-klimaschutz/> (6.1.2019).
- Abbildungs- und Tabellenverzeichnis**
- Abbildung 1: Derzeitiger Waldentwicklungsplan. Eigene Darstellung, basierend auf:
- BMNT - Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus:** Wald-funktionsflächen. [https://inspire.lfrz.gv.at/000606/ds/WEP\\_FuFl.zip](https://inspire.lfrz.gv.at/000606/ds/WEP_FuFl.zip) (17.12.18))
- Abbildung 2: Adaptierter Waldentwicklungsplan auf Basis der Ausweitung der Wohlfahrtsfunktion. Eigene Berechnung und Darstellung, basierend auf:
- BEV - Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen** (2019): Katalog Verwaltungsgrenzen (VGD)- Stichtagsdaten Niederösterreich. <https://www.data.gv.at/katalog/dataset/verwaltungsgrenzen-vgd-stichtagsdaten-niederosterreich/resource/aab-b54e6-ee17-486bb090-eafb738fb9e2> (21.02.19),
- BMNT - Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus:** Wald-funktionsflächen. [https://inspire.lfrz.gv.at/000606/ds/WEP\\_FuFl.zip](https://inspire.lfrz.gv.at/000606/ds/WEP_FuFl.zip) (17.12.18),
- Land Niederösterreich** (2019): Orte in Niederösterreich (1:500.000). [www.data.gv.at/katalog/dataset/land-noe-orte-in-niederosterreich-1-500-000/resource/67c858ed-8580-4620-b72b-cad9151c0553](http://www.data.gv.at/katalog/dataset/land-noe-orte-in-niederosterreich-1-500-000/resource/67c858ed-8580-4620-b72b-cad9151c0553) (21.02.19))
- Tabelle 1: Gegenüberstellung der Funktionsflächenzuteilung. Eigene Berechnung und Darstellung, basierend auf:
- BEV - Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen** (2019): Katalog Verwaltungsgrenzen (VGD)- Stichtagsdaten Niederösterreich. <https://www.data.gv.at/katalog/dataset/verwaltungsgrenzen-vgd-stichtagsdatenniederosterreich/resource/aab-b54e6-ee17-486b-b090-eafb738fb9e2> (21.2.19),
- BMNT - Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus:** Wald-funktionsflächen. [https://inspire.lfrz.gv.at/000606/ds/WEP\\_FuFl.zip](https://inspire.lfrz.gv.at/000606/ds/WEP_FuFl.zip) (17.12.18),
- Amt der NÖ Landesregierung** (2019): Orte in Niederösterreich (1:500.000). [www.data.gv.at/katalog/dataset/land-noe-orte-in-niederosterreich-1-500-000/resource/67c858ed-8580-4620-b72b-cad9151c0553](http://www.data.gv.at/katalog/dataset/land-noe-orte-in-niederosterreich-1-500-000/resource/67c858ed-8580-4620-b72b-cad9151c0553) (21.2.19))



# Das Leitbild ‚Nachhaltige Entwicklung‘ - eine Einführung

*Cornelia Pichler*

---

Nachhaltige Entwicklung stellt kein neuartiges Konzept dar, wurde jedoch erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Zuge des zunehmenden Bewusstseins für (integralen) Umweltschutz wieder verstärkt aufgegriffen. Unter den verschiedenen Erklärungsmöglichkeiten stellt das Drei-Säulen-Modell mit den zentralen Bereichen Ökologie, Ökonomie und Soziales eine praktikable Definition dar. Nachhaltigkeit erreicht und befasst das Leben der Menschen in allen Bereichen. Dabei ist der Raum eine zentrale Auswirkungsebene. Nachhaltige Entwicklung bedeutet damit auch stets das Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung. Die Umsetzung kann auf verschiedene Arten passieren. Eine Möglichkeit ist die Verankerung des Zieles der Nachhaltigkeit in den formellen und informellen Planungsgrundlagen. Diese Ziele können durch verschiedene Maßnahmen realisiert werden. Hier gewinnt vor allem die örtliche bis regionale Ebene an Bedeutung, welche die konkretesten Schritte erlaubt. Dabei können rechtliche, informelle und persuasive Instrumente unterschieden werden, die eine nachhaltige (Raum-)Entwicklung begünstigen. Der Prozess dahinter ist vielschichtig und lässt sich anhand des Drei-Säulen-Modells erklären. Konsequenterweise umgesetzt wird Nachhaltigkeit demnach durch die gleichzeitige Beachtung von ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit.

---

## 1 Geschichte und Versuch einer Definition von Nachhaltigkeit

Auch wenn der Gedanke der Nachhaltigkeit als moderner Begriff erscheint, liegt sein Ursprung weit länger zurück. Als explizit formulierter Handlungsgrundsatz hat Nachhaltigkeit ihre Wurzeln in der Forstwirtschaft: Carl von Carlowitz forderte in seinem Werk „*Sylvicultura Oeconomica*“ aus dem Jahr 1713 eine vorausschauende Nutzung der Holzressourcen. Dabei besagte die von ihm formulierte Handlungsmaxime, dass in einem Jahr nie mehr Holz geschlagen werden sollte, als im selben Zeitraum nachwachsen kann. Grund für seine Überlegung waren die erlebte Holzverknappung und die damit einhergehenden steigenden Holzpreise. (vgl. Hauff 2014: 3) Carlowitz stellte fest, dass das Problem nicht allein von der Forstwirtschaft gelöst

werden kann. Wesentliches Merkmal dieses Denkansatzes war eine integrierte Sichtweise. (vgl. Spindler 2012: 3) Zentrales Thema ist schon bei Carlowitz die Erhaltung der Ressourcen, bei einer gleichzeitigen Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklungen.

Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gibt es eine Wiederaufnahme der Nachhaltigkeitsdiskussion. Globale Aufmerksamkeit bekam der Begriff schließlich in dem im Jahr 1987 veröffentlichten, sogenannten Brundtland-Bericht „*Our Common Future*“. Die im Brundtland-Bericht getroffene Definition von nachhaltiger Entwicklung als ein Vorgang, der zu einer Balance zwischen den Bedürfnis-

sen der heutigen und den Lebensbedingungen künftiger Generationen führt (vgl. Hauff 1987: 46 zit. nach Hauff: 2014: 9), erhielt weitreichenden Zuspruch und prägt das allgemeine Verständnis dieses Begriffs bis heute. (vgl. Hauff 2014: 9)

Ein wesentlicher Auslöser für die damals neu aufgekommene Nachhaltigkeitsdiskussion, war die globale Erkenntnis, dass Probleme wie etwa Armut und ökologische Gefahren nicht unabhängig voneinander zu sehen sind, sondern miteinander verknüpft und Teile eines weltweiten Problemkomplexes sind. Das Leitbild nachhaltige Entwicklung sollte eine Antwort auf diese neue Art der Wahrnehmung von Herausforderungen sein. (vgl. Brand 2002: 29)

Das Konzept der Nachhaltigkeit schafft notwendige Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, durch die sich Gesellschaft und Wirtschaft hin zu höherer Umweltverträglichkeit entwickeln können. (vgl. Kanatschnig/Weber 1998: 24) Die nachhaltige Entwicklung wurde im Laufe der Zeit zu einer Art normativem Leitbild, welches in viele Bereiche unseres Lebens Einzug nahm.

Besonders prägend für die heutige Popularität dieses Konzeptes war auch die UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992, wo sich 178 Staaten dem Leitbild nachhaltige Entwicklung verpflichteten. In der Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung wurde das globale Recht auf Nachhaltigkeit festgeschrieben (vgl. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992: Grundsatz 1), wodurch die Definition des Begriffes mit der sozialen und gesellschaftlichen Verantwortung – einer dritten Dimension – ergänzt wurde.

## 2 Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung

Spätestens seit Ende des 20. Jahrhunderts ist „nachhaltige Entwicklung“ also ein gebräuchlicher Begriff in Politik, Wirtschaft, Umweltpolitik, etc. Trotzdem bleibt sie ein schwer zu definierender Begriff, für den es nach wie vor keine eindeutigen Definitionen gibt. Ein anschauliches Modell für die Beschreibung ist das Drei-Säulen-Modell. Darin wird die Nachhaltigkeit in drei Dimensionen differenziert: Ökologie, Ökonomie und Soziales. Damit eine ganzheitliche nachhaltige Entwicklung und Dauerhaftigkeit erreicht werden kann, müssen alle drei Bereiche berücksichtigt werden.

Die ökologische Nachhaltigkeit beabsichtigt die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Dies ist unter anderem essenziell für die Existenz einer erfolgreichen Wirtschaft, die von den natürlichen Ressourcen als Produktionsfaktoren abhängig ist. (vgl. Frey

2008: 47)

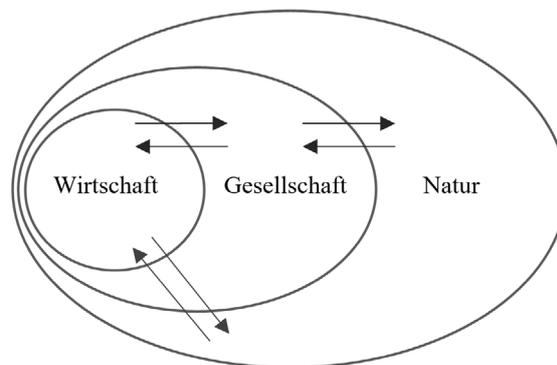
Wirtschaftliche Nachhaltigkeit ist auf den Erhalt der materiellen Lebensgrundlagen hin ausgerichtet. Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, einer Region oder eines Ortes soll bestehen bleiben. Gleichzeitig ist auf einen sparsamen Umgang mit den vorhandenen (endlichen) Ressourcen zu achten, um den nachfolgenden Generationen die gleichen Chancen zu ermöglichen. (vgl. Frey 2008: 47) Ein „qualitatives Wachstum“ soll gleichzeitig auch den sozialen und ökologischen Komponenten gerecht werden (vgl. Wagner 2000: 45).

Soziale Nachhaltigkeit stellt die immateriellen Lebensgrundlagen ins Zentrum. Es geht um eine stabile Gesellschaft und um die Gleichverteilung von Wohlstand.

Da das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung aus einem anthropozentrischen Denkansatz heraus entstand, spielt die soziale Komponente darin eine wichtige Rolle. In der Rio-Deklaration von 1992 wurde das globale Recht auf Nachhaltigkeit für die Menschen festgeschrieben. Die Bemühungen um nachhaltige Entwicklung sollten um des Menschen willen und nicht nur um der Natur willen betrieben werden. (vgl. Wagner 2000: 44) Zuletzt geht es dabei auch darum, die intra- und intergenerationelle Gerechtigkeit zu gewährleisten: Das Recht und die Möglichkeit der Nutzung der Ressourcen sollten sowohl innerhalb der gegenwärtigen als auch für die nachfolgenden Generationen erhalten bleiben (vgl. Kühne/Mayer 2015: 25).

Kanatschnig und Weber definieren diese drei Dimensionen in einem System, das aus unterschiedlichen Ebenen besteht. Die Natur stellt den umfassenden Bereich dar. Die Gesellschaft ist ein darin eingebettetes Subsystem. Die Wirtschaft ist in jenem untergeordneten System wiederum als Bestandteil dieser Einheit anzusehen. (vgl. Kanatschnig/Weber 1998: 22) Dieser Erklärungsansatz verdeutlicht den Zusammenhang der drei Dimensionen untereinander. Die nachfolgende Abbildung (Abb. 1) veranschaulicht die systematischen Beziehungen und Wechselbeziehungen zwi-

**Abbildung 1:** Das Zusammenspiel der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit



Quelle: Kanatschnig/Weber 1998: 22.

schen den Säulen der Nachhaltigkeit und weist gleichzeitig darauf hin, dass die Dimensionen nicht unabhängig voneinander gesehen werden können.

Die drei Säulen in ausgewogener und gleichberechtigter Art und Weise zu bedienen ist also das unerlässliche Ziel einer ganzheitlich nachhaltigen Entwicklung. Diese Gleichgewichtung der drei Dimensionen ist jedoch oft schwer umzusetzen. In der Wirtschaft wird der ökonomischen Dimension meist mehr Bedeutung beigemessen als den anderen beiden Bereichen. In Umweltorganisationen wird der Säule der Ökologie der höchste Stellenwert zugesprochen und in sozial aktiven Gruppen – beispielsweise Gewerkschaften – steht die soziale Dimension an oberster Stelle. (vgl. Brand 2002: 30) Diese Tendenzen gilt es bei der Umsetzung des Leitbildes zu reflektieren und zu überwinden.

Der Versuch, einen Konsens zwischen den ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen zu finden, darf jedoch nicht einem Harmoniemodell gleichkommen. Ist es nicht möglich, eine Übereinstimmung zu erreichen, dann sind die Konflikte zwischen ökologischen, sozialen und ökonomischen Interessen trotzdem aufzuzeigen. Dies trägt zu Transparenz und Legitimation der Entscheidungen bei. (vgl. Kühn/Moss 2001: 29)

### 3 Nachhaltige Raumentwicklung

Die nachhaltige Entwicklung steht eng in Verbindung mit der räumlichen Entwicklung, denn „der Raum ist als Lebensraum des Menschen immer Auswirkungsebene seiner Lebens- und Wirtschaftsweise“ (Kanatschnig/Weber 1998: 25). Die Präferenzen beim Wohnen, bei der Mobilität, im Konsumverhalten, in der Ernährung, in den wirtschaftlichen Tätigkeiten wirken sich auf die räumliche Entwicklung aus. (vgl. Kanatschnig/Weber 1998: 25-28) Damit stößt man bei der Auseinandersetzung mit der nachhaltigen Entwicklung unweigerlich auf die „nachhaltige Raumentwicklung“ - der Übertragung des Konzepts auf die räumliche Ebene. (vgl. Frey 2008: 50)

Eine nachhaltige Raumentwicklung kann durch die Handlungen jedes Menschen beeinflusst werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Umsetzung des Konzeptes am ehesten auf der Mikro- bis Mesoebene stattfinden kann.

### 4 Umsetzung des Leitbildes

Die relativ breite Konzeption des Leitbildes Nachhaltigkeit erlaubt verschiedene Ansätze der Umsetzung, welche im Folgenden kurz dargestellt werden sollen. Als räumliche Bezugsebene wird dabei das Land Österreich herangezogen.

Es sollen wesentliche Instrumente angeführt werden, die zur Anwendung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung beizutragen suchen. Die im Folgenden aufgezählten Möglichkeiten zur Umsetzung beziehen sich vor allem auf die vorausschauende Entwicklung von (geographischen) Räumen.

#### 4.1 Raumplanung als Schlüsseldisziplin für nachhaltige Entwicklung

Gerlind Weber erkennt die Raumplanung als eine Schlüsseldisziplin für die Umsetzung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung.<sup>1</sup> Dies stützt sie auf folgende Tatsachen: die Komplementarität zwischen nachhaltiger Entwicklung und Raumplanung, deren Querschnitts- sowie Vorsorgeorientierung, deren Ziel, die Ressourceninanspruchnahme zu reduzieren, ihre langfristige Ausrichtung und die Prozessoffenheit. (vgl. Weber 2004: 166-172)

Die aktive Umsetzung eines Leitbildes wie der nachhaltigen Entwicklung verleihen diesen Zielen Gültigkeit und Sinnhaftigkeit. Es geht darum, „konkrete Bilder nachhaltigen Lebens und Wirtschaftens zu entwickeln, [...] und sie schließlich nach und nach in Projekten umzusetzen“ (Weber 2004: 171). „Übersetzerin“ für dieses Leitbild in die Praxis kann in besonderem Maße die Raumplanung sein, welche zumeist in konkreten Maßnahmen mündet. Umgekehrt kann es sich diese Disziplin zur Aufgabe machen, das integrale Leitbild der nachhaltigen Entwicklung konsequent umzusetzen. (vgl. Weber 2004: 171) Dabei hat die Querschnittsdisziplin Raumplanung die Möglichkeit, neben ihren klassischen Aufgaben wie etwa der Flächenwidmungsplanung, auf andere Bereiche Einfluss zu nehmen. Dies vermag sie aufgrund der verstärkten Zusammenarbeit mit vielen raumrelevanten Disziplinen.

Die Bedeutsamkeit des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung für die Raumplanung zeigt sich aber nicht zuletzt durch die Tatsache, dass die rechtlich bindenden und nicht bindenden Planungsgrundlagen in Österreich auf den schonenden Umgang mit der Ressource Boden hinweisen bzw. ihn rechtlich verankert haben. So sind viele Instrumente zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung gleichzeitig gebräuchliche Instrumente der Raumplanung.

#### 4.2 Instrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung

Nachhaltige Raumentwicklung ist ein stetiger Prozess, ein dynamischer Fluss von Veränderungen und kein endgültig

<sup>1</sup> sh. Weber, G. (2004), Nachhaltige Entwicklung als ethisch gebotene Herausforderung für die Raumplanung, in: Lendi, M., Hübler, K.-H., Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften, Hrsg., Ethik in der Raumplanung, Zugänge und Reflexionen, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 221, Verlag der ARL, Hannover, S. 164-183.

zu erreichender Zustand. Um diesen Prozess zu fördern, gibt es kein Patentrezept. Es lassen sich jedoch mehrere Möglichkeiten aufzählen, die den Entwicklungsverlauf in einem bestimmten Raum hin zu Nachhaltigkeit unterstützen. Für eine (nachhaltige) Regionalentwicklung unterscheidet Tobias Chilla im Wesentlichen drei Typen von Instrumenten: rechtliche, finanzielle und persuasive bzw. informelle Instrumente (vgl. Chilla 2016: 57).

### **Rechtliche Grundlagen**

Rechtliche Instrumente können im Kontext der nachhaltigen Raumentwicklung einen verbindlichen Rahmen für eine vorausschauende Entwicklung des Raumes bilden. Es sind dies Gesetze, die obligatorisch anzuwenden und zu berücksichtigen sind. Darum hat die Verankerung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung in Gesetzen eine hohe Bedeutung. In Österreich ist das Prinzip der Nachhaltigkeit bei der Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen (vgl. § 1 Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I Nr. 111/2013) im Bundesverfassungsgesetz vom 11. Juli 2013 verankert.

Auch im Umwelt- und Naturschutzrecht sowie in den gesetzlichen Grundlagen für die Raumplanung bekennt man sich zur nachhaltigen Entwicklung. Die Ausführung der Raumplanung und des Naturschutzes sind in Österreich damit explizit dem Prinzip der Nachhaltigkeit unterstellt.

Eine weitere Möglichkeit der Umsetzung mit rechtlichen Instrumenten ist auch das Völkerrecht. Beispiele hierfür sind etwa die Biodiversitätskonvention zum Schutz von Tier- und Pflanzenarten sowie deren Lebensräume und die Alpenkonvention zum Schutz und zur nachhaltigen Entwicklung der Alpen.

### **Nachhaltigkeitsstrategien und Entwicklungskonzepte**

Eine gängige Art, Nachhaltigkeit in die Umsetzung zu bringen, ist die Erarbeitung von Nachhaltigkeitsstrategien, welche zu den informellen Instrumenten gehören. Mit der auf der UNO-Konferenz 1992 beschlossenen Agenda 21 erklärten sich die Staaten damit einverstanden, nationale Nachhaltigkeitsstrategien zu verfassen. (vgl. Krautzberger 2002: 9) Daraufhin wurde im Jahr 2002 vom Bund die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Darin finden sich etwa Indikatoren, die eine Beschreibung und Evaluierung der Entwicklung ermöglichen sollten. Als Fortsetzung dessen beschlossen Bund und Länder im Jahr 2010 schließlich gemeinsam die „Österreichische Strategie Nachhaltige Entwicklung“ (vgl. ÖSTRAT 2010, Österreichische Strategie für Nachhaltigkeit und Entwicklung – Ein Handlungsrahmen für Bund und Länder, ZI. BMLFUW – LE.1.4.5/0012-II/3/2010).

Nationale Strategien mit diesem Leitbild können eine übergeordnete Grundidee formulieren. Für die Vorgabe konkreter Maßnahmen ist ihre Maßstabebene jedoch zu groß. Die Umsetzung derartiger nationaler Strategien ist beispielsweise mithilfe der Instrumente, welche der Raumplanung auf Landes-, regionaler oder lokaler Ebene zur Verfügung stehen, möglich. Hier sind insbesondere die formellen Instrumente der Raumordnungs- und planungsgesetze, Landesentwicklungsprogramme, die Regionalen und Sektoralen Raumordnungsprogramme, die Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung sowie die informellen Instrumente – Landesentwicklungskonzepte, Regionale Entwicklungskonzepte – zu nennen. Weiters werden auch Konzepte in anderen, raumbezogenen Materien erstellt. Hier sind etwa Energie- oder Verkehrskonzepte zu nennen.

### **Persuasive Instrumente**

Unter den persuasiven Instrumenten sind all jene Werkzeuge zusammengefasst, die auf die Kommunikation ausgerichtet sind. Dazu gehören einerseits die unterschiedlichen Partizipationsmethoden und auch gezieltes Marketing (vgl. Chilla 2016: 120f).

Die Gruppe der persuasiven und kommunikativen Instrumente ist für den Prozess der nachhaltigen Entwicklung besonders von Bedeutung, da sie zur Bewusstseinsbildung beiträgt. Gerade aufgrund des Aspektes, dass sich das Handeln des Menschen auf die Gestalt(-ung) des Raumes auswirkt, erscheint die Bewusstseinsbildung für Nachhaltigkeit als unerlässlich. Denn dadurch kann ein Grundverständnis für die Notwendigkeit einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklung erzeugt werden. In weiterer Folge entsteht so der Nährboden für aus der Bevölkerung kommende Initiativen, die wichtige endogene Potenziale für die Entwicklung auf lokaler Ebene darstellen.

### **Finanzielle Förderungen**

Die Herangehensweise, nachhaltige Entwicklung mittels finanzieller Förderungen zu begünstigen, ist als wirksam einzuschätzen, da die (erwünschten) Handlungen direkt an den Anreiz einer monetären Unterstützung gekoppelt sind.

Generell werden zweckgebundene bzw. thematisch orientierte und strukturelle Unterstützungen unterschieden. (vgl. Chilla 2016: 91) EU-Förderungen sind meist zweck- oder projektgebunden. Beispielsweise lassen sich hier die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds nennen, die unter anderem die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern der EU begünstigen sollen.

Auf regionaler und kommunaler Ebene werden sowohl strukturelle (vgl. Chilla 2016: 112f) als auch zweckgebundene Förderungen vergeben. In die Kategorie der strukturellen Förderungen fällt etwa der Finanzausgleich (vgl. Chilla 2016: 112f). Beispiele für eine zweckgebundene

finanzielle Unterstützung auf lokaler Ebene sind das Klimabündnis und der Klima- und Energiefonds, wodurch Gemeinden Förderungen für entsprechende Projekte erhalten können.

### Naturschutz und nachhaltige (regionale) Entwicklung

Der Naturschutz nimmt als eigene Kategorie in der Fachplanung einen wichtigen Bestandteil in der regionalen Entwicklung ein. (vgl. Chilla 2016: 227) Seit Beginn des 20. Jahrhunderts entstanden verschiedene Schutzkategorien für größere Gebiete wie beispielsweise Biosphären- und Naturparke, Naturdenkmäler oder Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Diese sind meist Regionen, die nicht unbedingt an administrativen Grenzen festzumachen sind, sondern sich an naturräumlichen Gegebenheiten orientieren und aufgrund der besonderen natürlichen und auch kulturellen Charakteristiken als schützenswert anzusehen sind.

Bei derartigen Konzepten steht der erhaltenswerte Naturraum im Zentrum. Gleichzeitig wird anerkannt, dass die entsprechenden Regionen meist auch Lebensraum von Menschen sind, welcher als solcher aufrechterhalten werden soll. Unter dieser Prämisse werden Natur- und Biosphärenparke, Nationalparke und sonstige Schutzgebiete als Modellregionen der nachhaltigen Entwicklung angesehen. Häufig werden diese Regionen auch entsprechend touristisch vermarktet. Dadurch soll die regionale Wirtschaft angekurbelt werden, was einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung als Lebensraum für die Bevölkerung darstellt.

Aufgrund der marginal divergenten Ausrichtungen im Grundkonzept, unterscheiden sich die verschiedenen Großschutzgebietskategorien hinsichtlich ihrer Potenziale, eine nachhaltige Entwicklung zu begünstigen. Die Unterschiede seien hier beispielhaft anhand der drei ausgewählten Schutzgebietstypen National-, Biosphären- und Naturpark erklärt.

Nationalparke geben den geringsten Spielraum für die nachhaltige Entwicklung, da sie oft strikte Vorgaben im Umgang mit der Natur haben (vgl. Weber 2014: 134). Beispielsweise muss in einem Nationalpark auf einem Anteil von 75 % der Fläche auf jegliche wirtschaftliche Aktivität verzichtet werden (vgl. Verein Nationalparks Austria, 2018), was die tatsächlichen (ökonomischen) Entwicklungsmöglichkeiten in dieser Region stark einschränkt.

Ziel und Zweck von Biosphärenparks ist der Schutz (von Landschaften, Ökosystemen und genetischer Vielfalt), die nachhaltige Entwicklung und die logistische Unterstützung, sowie Forschung und Umweltbildung. Ähnlich den Vorgaben für Nationalparke bestehen in Biosphärenparks vor allem in den Kernzonen Nutzungseinschränkungen.

Damit haben letztlich Naturparke die geringsten Nutzungseinschränkungen und ein breites Aufgabenprofil (vgl. Weber 2014: 134). Es sind dies Regionen, die sich dem Schutz in Verbindung mit der Nutzung der Landschaft verpflichten. Die Aufgaben dieser Gebiete liegen etwa in Naturschutz und Tourismus sowie in Erholung, Umweltbildung und Landschaftspflege. (vgl. Weber 2014: 134) Im Unterschied zu den Biosphären- und Nationalparks werden jedoch keine Zonen festgelegt, die frei von wirtschaftlichen Aktivitäten sein müssen. Die Möglichkeiten, eine nachhaltige Entwicklung umzusetzen sind in Naturparks demnach am größten.

### 4.3 Merkmale eines nachhaltigen Entwicklungsprozesses

Nachhaltige Entwicklung ist ein komplexer Sachverhalt und Prozess für den es unterschiedliche Herangehensweisen zur Umsetzung gibt. Hierbei stellt sich die Frage, was die Merkmale eines nachhaltigen Entwicklungsprozesses sind. Mithilfe des Drei-Säulen-Modells der Nachhaltigkeit lassen sich gewisse Basisanforderungen an einen nachhaltigen Entwicklungsprozess definieren:

Ökonomische Nachhaltigkeit bedeutet für Regionen oder Gemeinden, die regionalen Wirtschaftskreisläufe zu stärken. Durch die (wirtschaftliche) Zusammenarbeit von regionalen Akteuren kann erreicht werden, dass die Wertschöpfung in einer Region gehalten wird. Gleichzeitig werden Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen respektive gehalten und auch die Existenz von kleinen und mittelständischen Betrieben kann gesichert werden. Auf diese Weise würde auch langfristig die Versorgung der Bevölkerung gewährleistet, da die lokalen (Versorgungs-) Strukturen erhalten werden können, wenn mehr NutzerInnen vor Ort sind. Demzufolge wirkt sich wirtschaftliche Nachhaltigkeit auch unmittelbar auf die soziokulturelle Dimension aus.

Ein weiteres Ziel ökonomischer Nachhaltigkeit ist es, nicht in eine gänzliche Abhängigkeit von beispielsweise höher-rangigen Zentren zu fallen. Damit soll eine gewisse Widerstandskraft gegenüber Krisen hergestellt werden. Zusätzlich ist anzustreben, mehrere wirtschaftliche Standbeine zu errichten, anstatt sich verstärkt auf nur einen Schwerpunkt zu fokussieren. Auch das kann zur Resilienz einer Region beitragen, wenn etwa ein eingeschlagener Weg keinen Erfolg hat.

Komplementär wirkt sich die soziale Dimension auch auf die ökonomischen Entwicklungen aus. Die lokale und regionale Kultur stellt ein wichtiges endogenes Potenzial dar, das wirtschaftlichen Nutzen bringen kann. Diese Stärken einer Region müssen oft jedoch erst gefunden und ins Bewusstsein gerückt werden. In den Prozess der Potenzialfindung ist es sinnvoll, die Bevölkerung – als unmittelbare Kulturträgerin – einzubinden.

Authentisch gepflegte und bewahrte Kultur lässt sich vermarkten und stellt beispielsweise im Tourismus einen Bonus dar, der ansprechend auf potenzielle Gäste wirkt. Eine Maßnahme für eine soziokulturelle Nachhaltigkeit kann zum Beispiel die Aufrechterhaltung der lokalen Baukultur mithilfe entsprechender Vorgaben durch etwa Bebauungspläne sein.

Bewahrung der Kultur bedeutet speziell im ländlichen Raum auch Erhaltung der Kulturlandschaft, die über die Jahrhunderte durch die Bewirtschaftung der ansässigen Bevölkerung entstanden ist. Die soziale und die ökologische Dimension korrelieren damit ebenso direkt miteinander.

Der Erhalt der naturräumlichen Gegebenheiten stellt gleichzeitig ein enormes Potenzial für die Wirtschaft eines Ortes – beispielsweise in Verbindung mit dem Tourismus – dar. Einige Maßnahmen für die ökologische Nachhaltigkeit eines Ortes wären eine ressourcenschonende (bodensparende) Ortsentwicklung, die Förderung von alternativen und nachhaltigen Mobilitätsformen und generell die ressourcenschonende Ausführung der wirtschaftlichen Tätigkeiten.

Infolgedessen stützt sich der Prozess einer nachhaltigen (Raum-)Entwicklung in seiner Gesamtheit gesehen auf eine Wirtschafts- und Gesellschaftsform, die sich nicht selbst die ökonomischen, sozialen und ökologischen Grundlagen nimmt. (vgl. Erdmann 1998: 9 zit. nach Weber 2014: 137)

## Quellenverzeichnis

**Brand, Karl-Werner** (2002): Das Leitbild der Nachhaltigkeit, Strukturen und Probleme der Debatte, in: EA. UE, Hrsg., Europäische Akademie für städtische Umwelt, Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21, Die Umsetzung ins Umwelt- und Planungsrecht, Reihe: The Urban Environment in Europe, Reimer Verlag, Berlin, S. 28-42.

**Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung**, BGBl. I Nr. 111/2013.

**Chilla, Tobias/Kühne, Olaf/Neufeld, Markus** (2016): Regionalentwicklung, Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart.

**Frey, René L.** (2008): Starke Zentren – Starke Alpen, Wie sich die Städte und ländlichen Räume der Schweiz entwickeln können, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

**Hauff, Volker, Hrsg.** (1987): Unsere gemeinsame Zukunft – der Brundt-

## 5 Resümee

Nachhaltige Entwicklung bezeichnet einen Prozess, der auf ein Wirtschaften und auf einen Umgang mit den vorhandenen Ressourcen abzielt, die auch nachfolgenden Generationen eine sinnvolle Nutzung der Ressourcen ermöglichen soll. Im Zentrum stehen dabei insbesondere die drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales.

Der ursprünglich aus der Forstwirtschaft stammende Begriff und Handlungsansatz der Nachhaltigkeit hat vor allem ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts an Bedeutung gewonnen. Auf der UNO-Konferenz in Rio de Janeiro im Jahr 1992 verpflichteten sich schließlich 178 Staaten der nachhaltigen Entwicklung und die Umsetzung dieses Leitbildes trat in den Fokus.

Als Planungsdisziplin und Querschnittsmaterie ist die Raumplanung besonders dazu geeignet, nachhaltige Entwicklung umzusetzen und so zu einer nachhaltigen Raumentwicklung beizutragen. Für diesen Prozess stehen mehrere Arten von Instrumenten zur Verfügung: die Schaffung von und Verankerung in rechtlichen Grundlagen, der Entwurf von informellen Konzepten, die auf eine nachhaltige Entwicklung abzielen und schließlich die Instrumente zur Kommunikation und Beteiligung. Die Kombination aller drei Typen von Instrumenten und die konsequente Umsetzung daraus abgeleiteter Maßnahmen trägt wesentlich zu einer nachhaltigen Raumentwicklung bei.

land-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven.

**Hauff, Michael von** (2014): Nachhaltige Entwicklung, Grundlagen und Umsetzung, 2. Auflage, Oldenbourg Wissenschafts GmbH, München.

**Kanatschnig, Dietmar/Weber, Gerlind** (1998): Nachhaltige Raumentwicklung in Österreich, Österreichisches Institut für nachhaltige Entwicklung, Wien.

**Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung** (1992): Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro.

**Krautzberger, Michael** (2002): Zum Geleit: Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung ins Umwelt- und Planungsrecht, in: EA. UE, Hrsg., Europäische Akademie für städtische Umwelt,

Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21, Die Umsetzung ins Umwelt- und Planungsrecht, Reihe: The Urban Environment in Europe, Reimer Verlag, Berlin, S. 9-14.

**Kühn, Manfred/ Moss, Timothy** (2001): Nachhaltige Entwicklung – Implikationen für die Stadt- und Regionalforschung, in: Kühn, M., Moss, T., Hrsg., Planungskultur und Nachhaltigkeit, Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung, 3. unveränderte Auflage, Verlag für Wissenschaft und Forschung GmbH, Berlin, S. 11-32.

**Kühne, Olaf/Meyer, Wolfgang** (2015): Gerechte Grenzen?, Zur territorialen Steuerung von Nachhaltigkeit, in: Kühne, O., Weber, F., Hrsg., Bausteine der Regionalentwicklung, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 25-40.

**ÖSTRAT** (2010): Österreichische Strategie Nachhaltigkeit und Entwicklung – Ein Handlungsrahmen für Bund und Länder, Zl. BMLFUW–LE.1.4.5/0012-II/3/2010.

**Spindler, Edmund A.** (2012): Geschichte der Nachhaltigkeit, Vom Werden und Wirken eines beliebten Begriffes, URL: <https://www.nachhaltigkeit.info/media/1326279587phpeJPvC.pdf>, (24.10.2017).

**Verein Nationalparks Austria, Hrsg.**, (2018): Nationalparks, Was ist ein Nationalpark, URL: <http://www.nationalparksaustria.at/de/pages/allgemeines-1.aspx> (12.04.2018).

**Wagner, Erika** (2000): Europäischer Umweltschutz im Lichte des Amsterdamer Vertrags, Recht der Umwelt, Heft 2/2000, 7. Jahrgang, S. 43-54.

**Weber, Friedericke** (2014): Naturparke als Manager einer nachhaltigen Regionalentwicklung, Ein Blick auf den Naturpark Nagelfluhkette am Alpennordrand, in: Chilla, Tobias, Hrsg., Leben in den Alpen, Verstädterung, Entsiedlung und neue Aufwertungen, Festschrift für Werner Bätzing zum 65. Geburtstag, 1. Auflage, Haupt Verlag, Bern, S. 133-150.



# Die AutorInnen dieser Ausgabe

## *Marco Dernberger*

Marco Dernberger ist derzeit Student. Er studiert Raumplanung und Raumordnung im Masterstudiengang auf der TU Wien. Seine Interessenschwerpunkte liegen bei Anpassungsmöglichkeiten an den Klimawandel im Planungskontext, Grüne und Blaue Infrastruktur, Energie-raumplanung sowie Innenstadt- und Ortskernbelebung.

## *Thomas Fischer*

Professor Dr Thomas B. Fischer (PhD, Dipl-Geogr., FIEMA, FHEA), has 30 years of practical, research and training as well as teaching experience with SEA, EIA, SA and other types of impact assessment. He is currently Director of the University of Liverpool's Environmental Assessment and Management Research Centre and Head of the WHO collaborating Centre on Health in Impact Assessments He also is extraordinary Professor at North-West University, Potchefstroom Campus, South Africa. Thomas is one of the most widely published authors on SEA globally with several books, over 100 refereed journal articles, numerous book chapters and other documents, including guidelines (see <https://fischersite.wordpress.com/about/>).

## *Sarah Gross*

Sarah Gross studiert derzeit Raumplanung und Raumordnung an der technischen Universität Wien. Den Fokus in ihrem Masterstudium legt sie auf die rechtlichen Aspekte der Raumplanung, insbesondere auf Umweltrecht.

## *Marie Hanusch*

Die promovierte Landschaftsplanerin Marie Hanusch ist Projektleiterin und Gesellschafterin bei der Bosch & Partner GmbH, Hannover. Sie ist Vize-Vorsitzende der UVP-Gesellschaft e.V. und Lehrbeauftragte an der Leibniz Universität Hannover. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Umweltprüfungen in den Bereichen Raumplanung, Verkehr, Wasserwirtschaft, Erneuerbare Energien und Netzausbau sowie Forschungsvorhaben und Methodenentwicklung.

## *Michael Hecht*

Dr. Michael Hecht absolvierte nach einer technischen Ausbildung, ein Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien (Mag. iur., 1990; Dr. iur., 1995). Nach seiner Tätigkeit als Assistent am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien und seiner Angelobung als Rechtsanwalt 1999 arbeitete er in zwei renommierten Wiener Anwaltskanzleien. Seit 2000 ist Michael Hecht als Partner bei Fellner Wratzfeld & Partner (fwp) beschäftigt, wo er als Experte in den Bereichen Immobilienprojekte & Baurecht, Infrastruktur- & Vergaberecht sowie öffentliches Umwelt- & Planungsrecht tätig ist.

## *Karin Hiltgartner*

Karin Hiltgartner ist Senior Scientist und Lecturer am Institut für Raumplanung der TU Wien und Expertin für Umwelt-, Klima- sowie Bau- und Planungsrecht.

## *Alexandra Jiricka-Pürerer*

DI Dr. Alexandra Jiricka-Pürerer ist Senior Scientist am Institut für Landschaftsentwicklung, Erholungs- und Naturschutzplanung. Seit rund fünfzehn Jahren forscht sie zu Instrumenten der Umweltplanung, mit aktuellem Schwerpunkt im Bereich Klimaschutz und Klimawandelanpassung.

## *Lina B. Karner*

Lina Karner ist Masterstudentin der Raumplanung und Raumordnung und unterstützte das Projekt „100 Jahre Zugang für Frauen an der TU Wien“ im Jubiläumsjahr 2019 als Tutorin am Forschungsbereich für Regionalplanung und -entwicklung. Besonderes Interesse hat sie für das Weltkulturerbe und dessen gesetzlichen Rahmenbedingungen. Zu dem Thema absolvierte sie gerade ein Praktikum bei ICOMOS Austria und plant auch ihre Diplomarbeit in diesem Bereich zu schreiben.

## *Josef Peer*

Josef Peer, LL.M. ist Rechtsanwalt bei Fellner Wratzfeld & Partner im Team Öffentliches Recht tätig. Seine Spezialisierung umfasst die Bereiche Öffentliches Umwelt- und Planungsrecht, Infrastrukturrecht, Bau- und Raumordnungsrecht sowie Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Er studierte an der Wirtschaftsuniversität Wien, wo er 2012 seinen Master of Law (LL.M.) absolvierte.

## *Cornelia Pichler*

Cornelia Pichler hat Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien studiert. Zurzeit ist sie in einem Ziviltechnikerbüro im Bundesland Salzburg als Raumplanerin tätig.

## *Paulo Pinho*

Paulo Pinho is Full Professor, Chair of Spatial and Environmental Planning at the Faculty of Engineering, University of Oporto, and founder and Director of CITTA, the Research Centre for Territory, Transports and Environment. His recent research focuses on environmental assessment, urban metabolism and low carbon cities, metropolitan dynamics and shrinking cities.

## *Gilbert Pomaroli*

Gilbert Pomaroli ist Raumplanungsexperte im Amt der Niederösterreichischen Landesregierung. Seine Hauptaufgabe ist das Verfassen von Berichten über Raumordnungsgesetze auf lokaler Ebene.

## *Christof Schremmer*

Christof Schremmer hat langjährige Erfahrung in der Leitung und Beratung von Projekten zu Themen der nachhaltigen und smarten Stadt- und Regionsentwicklung sowie mit der Erarbeitung und Evaluierung von Wirtschaftsprogrammen. Wesentliche Arbeitsschwerpunkte waren u.a. STEP 05 und STEP 2025, Wohnungsbedarfsprognosen für Wien, Salzburg und Vorarlberg, die Analyse der Wirtschaftsstruktur der Ostregion Österreichs und die Beiträge zu den Fachkonzepten Produktive Stadt sowie Großflächiger Einzelhandel u.v.m. Internationale Projekte waren z.B. Sustainable Urban Metabolism for Europe (SUME)

und TRANSFORM (FP7), die Transformation zur Low Carbon Economy (Project LO-CATE im Rahmen des EU Forschungsprogrammes ESPON) sowie aktuell ein Masterplan zur Neuentwicklung von großen Innenstadtflächen in Split, Kroatien.

## *Lisa-Anna Steinmetz*

Lisa-Anna Steinmetz studierte Raumplanung und Raumordnung an der Tu Wien. In Ihrer Diplomarbeit setzte Sie sich verstärkt mit den Themen Klimaschutz und Klimawandelanpassung mit Fokus auf die Stadt Wien auseinander. Seit Jänner 2020 arbeitet Sie beim "wohnfonds wien" als Projektleiterin im Bereich "neubau".

## *Felix Sternath*

Felix Sternath hat Raumplanung an der TU Wien und dem Politecnico di Milano studiert. Er leitet den Geschäftsbereich Raumplanung und Verkehrswesen der RaumUmwelt Planungs-GmbH mit Sitz in Wien. Seine Tätigkeitsschwerpunkte umfassen: SUP, strategische Infrastrukturentwicklung, Stadt- und Regionalentwicklung. Autor mehrerer SUP-Leitfäden für Raum- und Verkehrsplanung.

## *Gernot Stöglehner*

Gernot Stöglehner ist Professor und Leiter des Instituts für Raumplanung, Umweltplanung und Bodenordnung an der Universität für Bodenkultur Wien (BOKU).